

Kontrollkäik AS Hoolekandeteenused Sõmera Kodusse

(1) Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid 01.05.2013 etteteatamata AS-le Hoolekandeteenused kuuluvat Sõmera Kodu (edaspidi *Sõmera Kodu*).

Sõmera Kodus osutatakse järgnevaid erihoolekandeteenuseid:

- ööpäevaringne erihooldusteenus,
- ööpäevaringne erihooldusteenus sügava liitpuudega isikutele.

Kontrollkäigu ajal osutas Sõmera Kodus ööpäevaringset erihooldusteenust kokku 374 inimesele, sh 39 sügava liitpuudega isikule.

Viimati kontrollis õiguskantsler Sõmera Kodu 09.06.2011.¹

(2) Õiguskantsler kontrollis, täites ühtlasi piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikut alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokollis artiklis 3 sätestatud riigi ennetusametuse funktsiooni, kas Sõmera Kodus on tagatud ööpäevaringset erihooldusteenust saavate isikute põhiõigused ja -vabadused.

(3) Kontrollkäigu kestel külastasid õiguskantsleri nõunikud Sõmera Kodu 4., 5., 6., 7. ja 11. maja ruume, sealhulgas 11. majas asuvat eraldusruumi, ning vestlesid ringkäigu ajal Sõmera Kodu töötajatega. Õiguskantsleri nõunikud pöörasid kõrgendatud tähelepanu ööpäevaringset erihooldusteenust viibivate isikute vabaduspõhiõiguse tagamisele ja eraldamise korraldusele. Täiendavalt tutvusid nõunikud eraldamise registriga.

(4) Õiguskantsleri seisukoht

Kontrollkäigu tulemusel tuvastas õiguskantsler Sõmera Kodus järgnevad probleemid:

- sügava liitpuudega isikute arv, kellele osutatakse ööpäevaringset erihooldusteenust, on suurem kui tegevusloal märgitud lubatud maksimaalne isikute arv (p 4.1);
- eraldamise registrisse kantavad andmed ei ole piisavalt informatiivsed (p 4.2).

(4.1) Teenusel viibivate isikute arv

Kontrollkäigu järgselt Sõmera Kodult saadud täpsustavate andmete järgi viibib seal ööpäevaringset erihooldusteenust 39 sügava liitpuudega isikut, kellest ühele osutatava teenuse eest tasuvad isiku lähedased. Majandustegevuse registri andmetel² on AS-le Hoolekandeteenused antud tegevusluba Sõmera Kodus ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamiseks 38 sügava liitpuudega isikule.

Põhiseaduse § 31 sätestab õiguse tegeleda ettevõtlusega, lubades seadusandjal reguleerida selle õiguse kasutamise tingimusi ja korda ehk seada piiranguid selle õiguse kasutamisele. Üheks selliseks piiranguks on kohustus taotleda seaduses sätestatud juhtudel tegevusluba, mis annab õiguse konkreetset tegevusalal tegutsemiseks.

¹ Kontrollkäigu kokkuvõte on kättesaadav aadressil:

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/opcat-kontrollkaik-somera-hooldekodu>.

² Majandustegevuse registri andmed seisuga 07.05.2013. Ööpäevaringse erihooldusteenuse tegevusluba Sõmera Kodule on antud välja perioodiks 01.03.2013-28.02.2018.

SHS § 21¹ lõike 1 punkti 7 kohaselt on tegevusluba nõutav ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamiseks.³ Tegevusluba annab tegevusloa omajale õiguse tegutseda vastaval tegevusalal tegevusloa andmise otsuses nimetatud tegevuskohas (SHS § 21¹ lg 2). Täiendavalt märgitakse tegevusloa andmise otsuses, kui paljudele isikutele on lubatud tegevusloal nimetatud asukohas samal ajal teenust osutada (SHS § 21⁶ lg 1 p 6). Muu hulgas sõltub maksimaalne isikute arv, kellele võib samaaegselt teenust osutada, nii teenuse osutamise ruumide suuruselt⁴ kui ka tegevusjuhendajate ja meditsiiniõdede arvust⁵ (SHS §-d 11⁵¹ ja 11⁵³). Seega näitab tegevusloal märgitud maksimaalne isikute arv, kui paljudele isikutele teenuse osutamiseks on teenuseosutajal piisavalt personali ja ruumi, et osutada ööpäevaringset erihooldusteenust vähemalt õigusaktides sätestatud minimaalse kvaliteediga ja saavutada teenuse eesmärki ning tagamaks teenusel viibivatele isikutele elu ja tervise kaitse ning inimväärikus. Teisisõnu saab ööpäevaringse erihooldusteenuse tegevusloaga kaitstavateks olulisteks õigushüvedeks pidada isikute elu, tervist ja inimväärikust.

Tegevusluba tõendab, et teenuseosutaja vastab seaduses sätestatud minimaalsetele nõuetele, sh et teenuseosutaja suudab soovitud hulgal isikutele samaaegselt vähemalt minimaalse kvaliteediga teenust osutada. Kui teenuseosutaja aga ületab tegevusloal märgitud isikute arvu, ei ole enam võimalik veenduda tema osutatava teenuse vastavuses vähemalt minimaalsele kvaliteedile ega eelnimetatud õigushüvede kaitstuses. Nii ei ole teada, kas teenuseosutajal on piisavalt ruumi inimväärsede elamistingimuste võimaldamiseks või piisavalt personali isikutele vajaliku hoolduse ja järelevalve tagamiseks. Eelnimetatud õigushüvede kaitse eesmärgil tuleb tegevusloa osutajatel taotleda uut tegevusluba, kui teenuse osutamise maht suureneb (SHS § 21¹⁰ lg 1 p 2). Kuna elu, tervist ja inimväärikust tuleb kaitsta nii neil, kellele osutatava teenuse eest tasub riik, kui neil, kes tasuvad teenuse eest tervikuna ise, tuleb tagada teenuse osutamine minimaalse kvaliteediga mõlemale sihtgrupile.

Eelnevalt tulenevalt leiab õiguskantsler, et ööpäevaringse erihooldusteenuse osutaja võib teenust osutada vaid nii paljudele isikutele samaaegselt, kui on tegevusloal märgitud. Kui teenuse osutaja soovib teenust osutada senisest rohkematele isikutele, peab ta Sotsiaalkindlustusametilt eelnevalt taotlema uut tegevusluba ehk eelkontrolli seaduses sätestatud nõuetele vastavuse kohta ja saama loa teenuse osutamiseks suuremale hulgale isikutele.

Kuna pole kindel, kas kõikidele klientidele on Sõmera Kodus tagatud nõuetekohane teenus, teeb õiguskantsler AS-le Hoolekandeteenused ettepaneku tagada, et Sõmera Kodus samaaegselt ööpäevaringset erihooldusteenust saavate sügava liitpuudega isikute arv ei ületaks tegevusloal märgitud maksimaalset isikute arvu.

(4.2) Eraldamise register

Õiguskantsleril on hea meel tõdeda, et Sõmera Kodus peetakse eraldamise registrit, millesse kantakse järgmised andmed: eraldatu nimi, teenuse nimetus, millel isik viibis, eraldamise kuupäev ning algus- ja lõppaeg, eraldamise koht, eraldusruumi paigutamise põhjendused,

³ Lisaks SHS §-le 21¹ reguleerib erihoolekandeteenuse osutamisel tegevusloa omamise kohustust SHS § 11¹⁵, mille järgi võib erihoolekandeteenuseid, mida täielikult või osaliselt rahastatakse riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarvest, osutada isik või asutus vaid juhul, kui ta vastab sotsiaalhoolekande seadusega kehtestatud nõuetele ja tal on tegevusluba vastava teenuse osutamiseks.

⁴ Sotsiaalministri 30.06.2009 määruse nr 58 „Tervisekaitseõuded erihoolekandeteenustele ja eraldusruumile“ §-s 4 on kehtestatud nii ööpäevaringse erihooldusteenuse ruumide koosseis kui ka nende suurus.

⁵ Nõuded personalile on sätestatud SHS §-des 11⁵¹ ja 11⁵³.

korraldused seoses eraldusruumi paigutamisega, teave kiirabi ja politsei teavitamise kohta, otsuse tegija nimi, juhi teavitamise viis, eraldamise lõpetamise põhjus ja märge eestkostja teavitamise kohta. Lisaks oli võimalik kanda registrisse kliendi kommentaar. Registrisse ei kanta eraldamisele eelnenud olukorra kirjeldust, andmeid tekkinud vigastuste kohta, kiirabi või politsei teavitamise kellaega ega teavet selle kohta, kas eraldatud olnud isikule selgitati eraldamise otstarvet ja põhjendusi.

Iseenesest ei tulene sotsiaalhoolekande seadusest kohustust pidada rakendatud eraldamiste kohta registrit. Seadusandja on sotsiaalhoolekande seaduses kehtestanud ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajale kohustuse koostada vaid iga eraldamise kohta protokoll. Selleks aga, et asutusesiseselt oleks võimalik saada ülevaade toimunud eraldamiste praktikate kohta ja asutusevälised järelevalvajad saaksid tõhusalt analüüsida eraldamiste õiguspärasust, on vajalik eraldamiste kohta käiva teabe koondamine ka kiiret ülevaadet võimaldavasse registrisse.

Eraldamise registri eesmärgi saavutamiseks on oluline, et sellesse kantakse eraldamise rakendamise õiguspärasuse kindlakstegemiseks kõik vajalikud andmed. Õiguskantsler leiab, et lisaks nendele andmetele, mida Sõmera Kodu registrisse juba kannab, võiks sellesse lisada eraldamisele eelnenud olukorra kirjelduse, tekkinud vigastuste andmed, kiirabi või politsei teavitamise kellaaja ja teabe selle kohta, kas eraldatud olnud isikule selgitati eraldamise otstarvet ja põhjusi.

Eraldamisele eelnenud olukorra kirjeldus⁶, sh isiku rahustamiseks kasutatud meetmed, annavad ülevaate sellest, kas enne eraldamist tehti kindlaks, et muud meetmed isiku rahustamiseks ei toimi ning eraldamine on ainus võimalik meede olukorra lahendamiseks. Seevastu eraldamise põhjused peaksid andma adekvaatse ülevaate isiku seisundist ja sellest, miks otsustati isik eraldada. Andmed tekkinud vigastuste kohta võimaldavad vajadusel välja selgitada, kus ja millise tegevuse käigus on isik kehavigastused saanud. Lisaks aitab eraldamise käigus saadud kehavigastuste kohta käiv teave teenuse osutajal analüüsida toimunud juhtumeid ning võtta edaspidiselt kasutusele meetmed vigastuste vältimiseks. Andmed kiirabi või politsei teavitamise kohta võimaldavad kindlaks teha, kas eraldamisel on järgitud SHS § 20² lõikes 5 sätestatud teavitamiskohustust. Märge eraldamise otstarbe ja põhjenduste selgitamise kohta võimaldab kontrollida SHS § 20² lõikes 9 sätestatud kohustuse täitmist.

Eelnevast tulenevalt soovib õiguskantsler AS-l Hoolekandeteenused täiendada Sõmera Kodu eraldamise registrit ja lisada sellesse väljad, mis võimaldaksid talletada eraldamisele eelnenud olukorra kirjelduse, andmed tekkinud vigastuste kohta, kiirabi või politsei teavitamise kellaaja ja teabe selle kohta, kas eraldatud olnud isikule selgitati eraldamise otstarvet ja põhjusi.

⁶ Eraldamisele eelnenud olukorra kirjeldus peaks olema välja toodud selliselt, et selle põhjal oleks võimalik aru saada, kas eraldamise rakendamine oli õigustatud (nt piisavaks ei saa lugeda kirjeldust, et isik muutus endale või teistele ohtlikuks, kuna see ei anna ülevaadet, milles oht seisnes). Vajadusel saab üksikasjalikuma olukorrakirjeldusega tutvuda eraldamise protokollist.

(5) Kokkuvõte

Õiguskantsler teeb kontrollkäigu tulemusel isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamiseks AS-le Hoolekandeteenused järgneva ettepaneku:

- tagada, et Sõmera Kodus samaaegselt ööpäevaringset erihooldusteenust saavate sügava liitpuudega isikute arv ei ületaks tegevusloal märgitud maksimaalset isikute arvu.

Veel soovitab õiguskantsler:

- lisada eraldamise registrisse väljad, mis võimaldaksid talletada eraldamisele eelnenud olukorra kirjelduse, andmed tekkinud vigastuste kohta, kiirabi või politsei teavitamise kellaaja ja teabe selle kohta, kas eraldatud olnud isikule selgitati eraldamise otstarvet ja põhjusi.

Õiguskantsler palub AS-lt Hoolekandeteenused teavet tehtud ettepaneku ja soovituse täitmise kohta hiljemalt 01.09.2013.