

Aa Hooldekodu (OÜ Häcke) kontrollkäik

Asja nr 7-9/071015

(1) Õiguskantsler viis 18.06.2007 oma-algatuslikult läbi etteteatamata kontrollkäigu ning 02.08.2007 teise oma-algatusliku plaanilise kontrollkäigu Aa Hooldekodusse, mille käigus tutvuti põhiõiguste ja vabaduste tagamisega asutuses.

Aa Hooldekodu on üldtüüpi hooldekodu, milles hooldusteenust pakub OÜ Häcke (juhatuse esimees Ilmar Kõök). Kontrollkäigu teostamise ajal viibis hooldekodus juhatuse esimehe sõnul 182 klienti. Äriregistri andmetel on OÜ Häcke tegevusaladeks muuhulgas vanurite hooldus ja sotsiaaltöö.

(2) Õiguskantsler kontrollis, kas hooldekodu tugevdatud järelevalvega osakonnas isikute liikumisvabaduse piiramine on õiguspärane, kas klientide eraldusruumi paigutamine toimub nõuetekohaselt ning kas eraldusruum vastab nõuetele. Samuti kontrollis õiguskantsler, kas psüühilise erivajadusega isikute suunamisega üldhooldekodusse võidakse rikkuda isikute põhiõigusi, kas rehabilitatsiooniteenus on kättesaadav ning kas maavanem on teostanud nõuetekohast kontrolli hooldusteenuse kvaliteedi üle.

(3.1) Nõuded eraldusruumile ja eraldamisotsuste põhjendamine

Hoolekandeesutuses piirangute kehtestamise võimalused on nimetatud sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi SHS) §-s 20 ja nende piirangute rakendamise kord on kehtestatud sotsiaalministri määrusega. Piiranguteks on liikumisvabaduse piiramine ning teistest hoolealustest eraldamine.

Hoolekandeesutustes võib isikuid teistest eraldada ainult sotsiaalministri 30.05.2002 määruses nr 82 „Hoolekandeesutuses piirangute rakendamise kord“ (edaspidi *piirangute rakendamise kord*) §-s 4 nimetatud tingimuste esinemisel. Piirangute rakendamise korra § 4 lõige 1 sätestab, et hoolekandeesutuses viibivat isikut võib eraldada psühhiaatrilise abi seaduse (edaspidi PsAS) § 11 lõikes 1 sätestatud asjaolude esinemise kahtluse korral või isiku poolt avaliku korra rikkumisel, kui see on ainuke võimalus vältida isiku tekitatavat vahetut ja tõsist ohtu enesevigastusele või vägivallale teiste isikute suhtes või nende varale.

Nimetatud PsAS § 11 lõige 1 käsitleb tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi osutamist. Nimetatud sätte kohaselt võetakse isik tema enda või tema seadusliku esindaja nõusolekuta vältimatu psühhiaatrilise abi korras ravile haigla psühhiaatriaosakonda või jätkatakse ravi, tema tahtest olenemata, ainult järgmiste asjaolude koosesinemise korral:

- 1) isikul on raske psüühikahäire, mis piirab tema võimet oma käitumisest aru saada või seda juhtida;
- 2) haiglaravita jätmisel ohustab isik psüühikahäire tõttu iseenda või teiste elu, tervist või julgeolekut;
- 3) muu psühhiaatriline abi ei ole küllaldane.

Piirangute rakendamise korra § 4 lõige 1 sätestab täiendavalt, et isiku eraldamine on hoolekandeesutuses lubatud kuni kiirabi või politsei saabumiseni.

Iga eraldamisjuhtumi korral tuleb põhjendada eraldamise vajadust otsusega, mille allkirjastab hoolekandeesutuse juht või tema asendaja. Otsus peab olema motiveeritud ning igakordselt tuleb kaaluda vahetu ja tõsise ohu esinemist. Samuti kehtestab piirangute rakendamise korra

§ 4 lõige 2 nõude, et eraldatud isikut tuleb hoida hoolekandeesutuse töötaja pideva järelevalve all.

Mõlema läbiviidud visiidi käigus uuris õiguskantsler eraldamisotsuste motiveerimist ning tunnistas nähtu põhjal, et mitmed eraldamisotsustes toodud põhjendused ei olnud kooskõlas piirangute rakendamise korra §-s 4 kehtestatud nõuetega. Motiveeritud põhjenduseks ei saa pidada asjaolu, et klient oli purjus, jooksis alasti koridoris, urineeris avalikult vms. Nimetatud põhjustel isiku eraldamine ei ole lubatud, sest ei ole üheselt arusaadav kuidas mõni eelnimetatud tegevustest põhjustab vahetut ja tõsist ohtu enesevigastusele või vägivallale teiste isikute suhtes või nende varale. Samuti ei ole lubatud isikute eraldamine kainenemise või muul distsiplineerival või preventiivsel eesmärgil. Eraldamist võib kohaldada vaid viimase abinõuna ning tõsise ohu esinemisel. Eraldusruumi paigutamise protseduur peab olema läbipaistev ja kontrollitav ning järelevalvet teostav organ peab olema suuteline igakordset eraldamise otsuse motiveeritust tagantjärele hindama.

Eraldamisel tuleb tagada pidev järelevalve eraldatud isiku üle, mis hõlmab nii eraldatu visuaalset jälgimist kui ka temale samalaadse võimaluse loomist (ka isik näeb, et teda valvatakse). Eraldatud isikul peab olema võimalus oma vajadustest hooldustöötajale teada anda kas läbi akna või äärmisel juhul häirelüliti kasutuse kaudu.

Nõuded kasvatus eritingimusi vajavate õpilaste kooli eraldusruumile ning selle sisustusele on sätestatud sotsiaalministri 08.02.2002 määrusega nr 33 „Eraldusruumi ja selle sisustuse tervisekaitse- ning ohutusnõuded“. Vangla sisekorraeeskirja §-s 7 sätestatakse nõuded toa, kambri ja kartseri sisustusele, mis hõlmab ka eraldatud lukustatud kambrit, mida kasutatakse vanglas eraldusruumi paigutamise analoogsetel alustel.

Kuna eraldusruum (või -palat) on kasutusel ka hoolekandeesutustes ning statsionaarset psühhiaatrilist abi pakkuvate tervishoiuteenuste osutajate juures, siis on hädavajalik ka neis asutustes eraldusruumile esitatavate erinõuete kehtestamine. Kehtiv õiguskord võimaldab hoolekandeesutustes ja psühhiaatrilise abi osutajate juures analoogia korras kohaldada ka erikoolidele kehtestatud eelnimetatud sotsiaalministri määrust nr 33, kuid erinevatel asutustel on eripärad, mida tuleks nõuete kehtestamisel arvestada. Samuti tuleb eraldusruumile ja – palatile esitatavate nõuete kehtestamisel silmas pidada rahvusvaheliste ja piirkondlike konventsioonidega kehtestatud standardeid ning nende rakendusmehhanismide poolt kujundatud praktilisi juhendeid.¹

Esmakordsel kontrollimisel selgus, et eraldusruumile esitatavate nõuete osas esineb suuri puudusi. Ruum ei olnud jälgitav, valgustus oli ebapiisav ning ruumi üldine sanitaarne olukord oli äärmiselt puudulik. Teistkordse kontrollimise käigus oli eraldusruumi sanitaarseid tingimusi tunduvalt parandatud, samuti oli ruumi mõlemale uksele (topeltuks) paigaldatud aken ning häirelüliti, millega eraldatud isik saab süüdata punase häirelambi koridoris.

Hoolimata parendustest, ei vastanud Aa Hooldekodu eraldusruum ikka nõuetele. Ruumis paiknes kaks voodit, mistõttu võis arvata, et vajadusel paigutatakse sinna enam kui üks isik. Samasse eraldusruumi ei ole lubatud paigutada samaaegselt mitut isikut, sest selline praktika on vastuolus eraldamise eesmärgiga. Eraldamise eesmärk on ohtliku isiku isoleerimine teistest

¹ Vt näiteks piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee 16.üldaruanne (CPT/Inf (2006) 35). Kättesaadav arvutivõrgus aadressil <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-16.pdf>.

asutuses viibivatest isikutest ning seda eesmärki ei ole võimalik saavutada mitme ohtliku isiku ühte ruumi lukustamisega.

Tulenevalt eeltoodust soovitas õiguskantsler Aa Hooldekodul viia eraldusruumi paigutamise praktika kooskõlla sotsiaalministri 30.05.2002 määruses nr 82 „Hoolekandetasutuses piirangute rakendamise kord“ sätestatuga ning eraldusruumile esitatavate nõuetega, mis sisalduvad sotsiaalministri 08.02.2002 määruses nr 33 „Eraldusruumi ja selle sisustuse tervisekaitse- ning ohutusnõuded“.

Ühtlasi soovitas õiguskantsler sotsiaalministril kehtestada eraldusruumile (ja –palatile) esitatavad kohustuslikud nõuded ka hoolekandetasutustele ning psühhiaatrilist abi pakkuvatele tervishoiuteenuse osutajatele, järgides seejuures rahvusvahelistest õigusaktidest tulenevaid nõudeid.

(3.2) Liikumispiirangu kehtestamise seaduspärasus

Aa Hooldekodu esimesel korrusel paikneb hooldekodu sisekorra eeskirjade järgi tugevdatud järelevalve osakond. Sisuliselt on tegemist kinnise osakonnaga, milles paiknevad toad on varustatud väljastpoolt lukustatavate raudustega. Esimese etteteatamata kontrollkäigu ajal oli osakonnas hooldamisel 15-20 isikut, osakonda viiv uks oli terve visiidi läbiviimise aja suletud, samuti olid suletud mitme toa ukсед. Ühe suletud ning jälgimist mittevõimaldava ukse taga ning hiljem osakonna koridoris märatses ilmselgelt psüühilise erivajadusega hooldekodu klient.

Aa Hooldekodu sisekorraeeskirja lisaga on 15.07.2002 loodud ööpäevaringne tugevdatud järelevalvega osakond, kuhu paigutatakse suurenenud ohtlikkuse astmega hooldekodu kliendid ajutiselt kuni ohu möödumiseni. Osakonna loomise õigusliku alusena on viidatud sotsiaalministri 03.01.2002 määrusele nr 4 „Hoolekandeteenused ja hoolekandeteenustele esitatavad kohustuslikud nõuded“. Kontrollkäigu läbiviimise ajal viibis tugevdatud järelevalvega osakonnas nii vabatahtlikkuse kui ka kohtuotsuse alusel hooldusteenust saavaid isikuid.

Sotsiaalministri 30.05.2002 määrus nr 82 „Hoolekandetasutuses piirangute rakendamise kord“ näeb §-s 5 ette liikumispiirangu kehtestamise alused ning korra. Korra § 5 lõike 1 kohaselt võib õigust vabalt liikuda piirata isikutel, kes on paigutatud nõusolekuta hooldamisele kohtuotsuse alusel vastavalt SHS §-le 19 või kui see on vajalik isiku järelevalvetuse ärahoidmiseks. Lõige 2 sätestab, et isikud, kes on paigutatud nõusolekuta hooldamisele kohtuotsuse alusel, võivad väljaspool hoolekandetasutust viibida ainult asutuse töötaja saatel ning lõige 3, et teiste isikute liikumise piiramine hoolekandetasutuses järelevalvetuse ärahoidmiseks tagatakse hoolekandetasutuse töötajate poolse järelevalvega.

3.2.1 Vaba tahte alusel hooldekodus viibivate isikute liikumise piiramine

Vaba tahte alusel hooldekodus viibivate isikute liikumisvabaduse piiramine läbi lukustamise tubadesse või hoone osasse, on õigusvastane. Kehtiv õiguskord ei jäta hoolekandetasutustele võimalust kehtestada lisaks SHS §-s 20 sätestatule ning sotsiaalministri määrusega täpsustatule täiendavaid aluseid liikumise piiramiseks. Aa Hooldekodu sisekorra eeskirja lisa kehtestab aga suurenenud ohtlikkuse astmega klientide ajutise paigutamise tugevdatud järelevalve osakonda kuni ohu möödumiseni. Kui liikumist on vajalik piirata isiku järelevalvetuse ärahoidmiseks, siis saab seda teha vaid hoolekandetasutuse töötaja poolse

järelevalvega, lähtudes piirangute kehtestamise korra § 5 lõikest 2. Järelevalvetuse ärahoidmine isiku lukustamisega kinnisesse ruumi ei ole lubatud.

Kuna Aa Hooldekodul ei ole õigust kehtestada täiendavaid liikumispiiranguid, siis on Aa Hooldekodu sisekorra eeskirja lisa vastuolus SHS §-ga 20 ja piirangute rakendamise korra §-ga 5.

3.2.2 Kohtuotsuse alusel hoolekandeesutuses viibivate isikute liikumise piiramine

Liikumist võib piirata juhul, kui isik on paigutatud nõusolekuta hooldamisele kohtuotsuse alusel vastavalt SHS §-le 19. Sellisel juhul võib isik väljaspool hoolekandeesutust viibida ainult asutuse töötaja saatel. Vastavalt piirangute kehtestamise korra § 5 lõikele 4, tuleb liikumise piiramise rakendamisel lähtuda ööpäevaringse tugevdatud hooldamise teenusele kehtestatud nõuetest, mis on sätestatud sotsiaalministri 09.01.2008 määruses nr 5 „Psüühiliste erivajadustega inimeste hoolekandeteenustele esitatavad kohustuslikud nõuded ning teenuste osutamise kord“.

Kontrollimisel selgus, et Aa Hooldekodu ei täida erihoolekandeteenusele kehtestatud nõudeid, mistõttu ei ole tagatud nõusolekuta hooldamisel viibivate isikute õigused.

Tulenevalt eeltoodust tegi õiguskantsler Aa Hooldekodule ettepaneku lõpetada viivitamatult isikute liikumisvabaduse õigusvastane piiramine ning viia Aa Hooldekodu sisekorra eeskiri kooskõlla kehtiva õigusega.

Ühtlasi tegi õiguskantsler Aa Hooldekodule ettepaneku kohtuotsuse alusel hooldekodus viibivatele isikutele võimaldada ööpäevaringse tugevdatud järelevalvega hooldusteenusele kehtestatud nõuetest tulenevad tingimused. Vastavate tingimuste loomise võimatuse korral ei ole Aa Hooldekodu õigustatud vastu võtma nõusolekuta hooldamisele suunatud kliente.

(3.3) Psüühilise erivajadusega isikute erihoolekanne

Aa Hooldekodu osutab põhikirjajärgselt ainult üldhoolekandeteenust ning võimalused erihoolekandeteenuste osutamiseks puuduvad. Arstliku ekspertiisi aktidest ilmnes aga, et mitmed hooldekodu kliendid olid eriarsti poolt määratud erihoolekandeteenusele, ent eriarsti ettekirjutust eirates oli isiku eestkostjaks olev kohalik omavalitsus suunanud isiku üldhoolekandeteenusele.

Selline olukord seab tõsisesse ohtu isikute põhiõiguste ja –vabaduste tagamise. Kuna erihoolekandeteenusele suunatakse üldjuhul isikud, kes ei suuda oma tegude eest vastutada ning võivad olla ohtlikud iseendale ja teistele, siis vajavad nad eriväljaõppe saanud personali hoolt. Lubamatu on olukord, kus kohalikud omavalitsused vabade erihoolekandeesutuse kohtade nappuse tõttu saavad oma eestkostel olevad isikud üldhoolekandeteenusele, kus puuduvad tingimused ja oskused psüühilise erivajadusega klientide hooldamiseks. Selline praktika viib olukorrani, kus üldhooldekodu, suutmata keeruliste klientidega toime tulla, on sunnitud ohu vältimiseks nende liikumist õigusvastaselt piirama.

Erihoolekande korraldamine on riiklik ülesanne, mistõttu peab riik garanteerima piisaval hulgal erihoolekandeteenuse kohti. Igale isikule, kellel on arsti poolt diagnoositud raske ja/või püsiv psüühikahäire ning kes vastab sotsiaalministri 09.01.2008 määruses nr 5 „Psüühiliste erivajadustega inimeste hoolekandeteenustele esitatavad kohustuslikud nõuded ning teenuste

osutamise kord“ lisas 1 sätestatud kriteeriumitele, tuleb vajaduse ilmnemisel koheselt tagada koht temale näidustatud erihoolekandeteenust osutavas hoolekandetasutuses.

Tulenevalt eeltoodust tegi õiguskantsler sotsiaalministrile ettepaneku välja selgitada põhjused, miks on erihoolekandeteenuse kättesaadavus puudulik ning viivitamatult võtta samme erihoolekandeteenuse kohtade puudusest tingitud õigusvastase olukorra lahendamiseks.

Ühtlasi tegi õiguskantsler Aa Hooldekodule ettepaneku tulevikus keelduda üldhooldusteenuse osutamisest isikutele, kellele on näidustatud hoolekandeteenuse liik, mille osutamiseks Aa Hooldekodus ei ole loodud tingimusi.

(3.4) Rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavus

Aa Hooldekodus oli isiklik rehabilitatsiooniplaan koostatud vaid mõnele üksikule kliendile. 2007 aasta juunis oli mitu klienti suunatud eriarsti vastuvõtule psüühikahäire esinemise kindlakstegemiseks ning mitmele vormistatud taotlus rehabilitatsiooniplaani koostamiseks.

Vastavalt SHS §-le 11¹ on rehabilitatsiooniteenus isiku iseseisva toimetuleku, sotsiaalse integratsiooni ja töötamise või tööle asumise soodustamiseks osutatav teenus, millele on õigustatud SHS § 11² nimetatud puuetega ja psüühikahäiretega isikutel.

Tulenevalt eeltoodust tunnustas õiguskantsler hooldekodu initsiatiivi rehabilitatsiooniplaanide koostamiseks vajalike taotluste vormistamisel ning soovitas jätkata rehabilitatsiooniplaani koostamise taotluste vormistamist ning esitamist kõigi rehabilitatsiooniteenuseks õigustatud isikute osas.

(3.5) Maavanema järelevalvetegevus hoolekandeteenuse kvaliteedi üle

SHS § 7 lõike 2 alusel teostab maavanem või tema volitatud isik järelevalvet maakonnas osutatavate sotsiaalteenuste ja muu abi kvaliteedi üle. SHS § 38 lõike 1 kohaselt kontrollib maavanem tema halduspiirkonnas osutatavate sotsiaalteenuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi kvaliteeti.

Järelevalve kvaliteedi üle hõlmab ka järelevalvet põhiõiguste, sh õiguse vabalt liikuda, tagamise üle. Kvaliteetne teenus ei saa olla põhiõigusi rikkuv. Lisaks kaebuste lahendamise käigus teostatavale järelevalvetegevusele, peab maavanem läbi viima süstemaatilist, sisulist ja üldistavat järelevalvet, mitte piirduma kaebuses tõusetuva juhtumi asjaolude selgitamisega. Järelevalve kvaliteedi üle hõlmab ka kontrolli selle üle, kas hooldekodus viibivatele isikutele võimaldatakse neile näidustatud hooldusteenust.

Kontrollimisel selgus, et Ida- Viru maavanem ei ole nõuetekohaselt teostanud järelevalvet Aa Hooldekodus ning ei ole kasutanud oma pädevust isikute põhiõiguste kaitsmisel. Ida- Viru maavanema järelevalve on käesoleva ajani piirdunud hooldekodu klientide kaebuste menetlemisega. Seega ei ole Ida- Viru maavanem teostanud süstemaatilist kontrolli ning ei ole teinud Aa Hooldekodule resoluutset ettekirjutust rikkumiste lõpetamiseks.

Tulenevalt eeltoodust soovitas õiguskantsler Ida- Viru maavanemal korraldada põhiõiguste ja –vabaduste tagamist ning järelevalve teostamist puudutav väljaõpe maavalitsuse sotsiaal- ja tervishoiuosakonna ametnikele. Ühtlasi soovitas õiguskantsler maavanemal välja töötada maakonna hoolekandetasutustes järelevalve teostamise meetoodika.

(4.1) Kokkuvõte

Kontrollkäigu tulemusel tegi õiguskantsler isikute põhiõiguste tagamiseks ettepanekud ja soovitused sotsiaalministrile, Ida-Viru maavanemale ja OÜ Häcke juhatuse esimehele. Soovituste ja ettepanekute täitmise osas teostas õiguskantsler järelkontrolli 6 kuu möödudes.

(4.2) Järelkontrolli käigus selgus, et sotsiaalministeerium ei ole siiani järginud õiguskantsleri soovitusi kehtestada eraldusruumile (ja –palatile) esitatavad kohustuslikud nõuded ka hoolekandeesutustele ning psühhiaatrilist abi pakkuvatele tervishoiuteenuse osutajatele, järgides seejuures rahvusvahelistest õigusaktidest tulenevaid nõudeid. Loodetavasti kehtestatakse nimetatud nõuded uues hoolekandeseaduses, mille prognoositav jõustumisaeg on 2009. aasta alguses.

(4.3) Õiguskantsler soovitas Ida- Viru maavanemal välja töötada maakonna hoolekandeesutustes järelevalve teostamise metoodika ning kord. Õiguskantsler on järelevalve küsimustes olnud tihedas kontaktis Ida- Viru Maavalitsuse sotsiaal- ja tervishoiuosakonna ametnikega, kes on väljendanud tahet pühendada edasipidisest suuremat tähelepanu hoolekandeesutuste kontrollimisele, mida kinnitab ka Ida- Viru Maavalitsuse 2008. aasta järelevalve kava.

(4.4) Järelkontrolli teostamise ajaks oli Aa Hooldekodu võtnud meetmeid kõikide õiguskantsleri tehtud ettepanekute ja soovituste täitmiseks. Muuhulgas muutnud eraldusruumi nõuetele vastavaks, viinud hooldekodu sisedokumentatsiooni kooskõlla kehtivate õigusaktidega ning taotlenud rehabilitatsioonikavasid rohkem kui pooltele rehabiliteerimist vajavale isikule. Hooldekodu jätkab rehabilitatsioonikavade taotlemist ning teenuste kättesaadavaks tegemist.