

Kontrollkäik AS-i Lõuna-Eesti Hooldekeskus

(1) Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid 10.06.2013 etteteatamata AS-i Lõuna-Eesti Hooldekeskus (edaspidi *Hooldekeskus*).

Hooldekeskuses osutatakse järgnevaid teenuseid:

- ööpäevaringne erihooldusteenus
- ööpäevaringne üldhooldusteenus
- rehabilitatsiooniteenus.

Kontrollkäigu kestel kontrolliti ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamist ööpäevaringse erihoolekandeteenuse osakonna kahes üksuses. Kontrollkäigu ajal osutas Hooldekeskus ööpäevaringset erihooldusteenust 93 inimesele.

Õiguskantsler Hooldekeskust varasemalt kontrollinud ei olnud.

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

(3) Kontrollkäigu raames külastasid õiguskantsleri nõunikud Hooldekeskuse ruume ning vestlesid ringkäigu ajal asutuse töötajatega. Eraldusruumi kontrollimisel pöörasid õiguskantsleri nõunikud erilist tähelepanu eraldusruumi sisustusele ning eraldatud isiku nõuetekohase jälgimise võimalustele.

(4) Õiguskantsleri seisukoht

Kontrollkäigul tuvastas õiguskantsler Hooldekeskuses järgnevad probleemid:

- eraldusruumi sisustus oli ebatuuriline (4.1)
- isikute arv, kellele osutatakse ööpäevaringset erihooldusteenust, on suurem kui tegevusloal märgitud lubatud maksimaalne isikute arv (4.2).

(4.1) Eraldusruum

Hooldekeskuses on ööpäevaringse erihooldusteenuse osakonna kolme üksuse peale kaks eraldusruumi. Kolmas üksus asub Hoolekandekeskuse peamajast ca 14 km kaugusel. Kontrollkäigul tuvastasid õiguskantsleri nõunikud probleemi seoses ööpäevaringse erihoolekandeteenuse osakonna esimeses üksuses asuva eraldusruumiga. Nimelt oli eraldusruumiks ette nähtud toas suur kapp, peeglid ning laes olev fluorestsentslamp¹ oli vabalt ligipääsetav. Samuti puudus eraldi võimalus ruumis toimuva jälgimiseks.

Sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi SHS) § 20² järgi võib ööpäevaringse erihooldusteenuse osutaja kasutada isiku, kes ei ole ööpäevaringset erihooldusteenust saama paigutatud kohtumäärusega, liikumisvabaduse piiranguna ainult eraldamist. Nähtuvalt SHS § 20² lg-st 4 on isiku teistest eraldamine lubatud vaid siis, kui on olemas isikust tulenev otsene oht isiku enda või teise isiku elule, kehalisele puutumatussele või füüsilisele vabadusele ja täidetud on muud eraldamise lubatavuse tingimused. Seega on eraldamine lubatud nii inimese enda kui ka

¹ Sisaldab elavhõbedat.

teiste inimeste kaitseks. Põhiseaduse (edaspidi PS) § 13 järgi on igal isikul õigus riigi ja seaduse kaitsele. Nimetatud üldine kaitsepõhiõigus koostoimes PS §-st 20 tuleneva vabadusõigusega sisaldab mõtet, et isiku vabaduse võtmine toimub üksnes seaduses ettenähtud alusel ja korras.

Eraldamise rakendamine on väga intensiivne PS §-st 20 tuleneva vabadusõiguse riive, mille rakendamisel on kõrgendatud piinava, julma või väärikust alandava kohtlemise oht. Seepärast võib eraldamist kohaldada seadusest tulenevatel alustel ja korras üksnes eraldusruumis.²

SHS § 11⁴⁹ lg 2 p 2 järgi on teenuse osutaja kohustatud tagama ööpäevaringsel erihooldusteenusel viibiva isiku turvalisuse. Teatud olukordades võib eraldusruumi kasutamine seadusandja hinnangul olla ainus lubatud meede klientide turvalisuse tagamiseks. Nimelt on seadusandja ette näinud, et ainult SHS § 20² lg 4 loetletud asjaolude koosesinemisel võib teenuse osutaja klientide turvalisuse tagamiseks kasutada eraldamist. Seejuures võib isiku teistest klientidest eraldada vaid selleks ette nähtud nõuetekohaselt sisustatud ruumi. Seega olukorras, kus teenuse osutajal puudub nõuetekohane eraldusruum, ei ole lubatud kliendi liikumisvabadust eraldamise teel piirata.

Õiguskantsler on seisukohal, et Hooldekeskuses peab olema nõuetele vastav eraldusruum, kuna teiste ohjeldusmeetmete³ rakendamise võimalus tal puudub. Turvalise eraldusruumi kättesaadavus peab olema tagatud igal ajal, kuna kliendi eraldamise vajadus võib tekkida ootamatult. Vastasel juhul võib olla vajalik kliendi eraldamine selleks mitte kohandatud ruumi, kus võib tekkida lubamatu oht kliendi elule ja tervisele.⁴ Tavakasutuses oleva eraldusruumi kiire kohandamine eraldamise läbiviimiseks ei pruugi aga igal ajahetkel võimalik olla.⁵

Õiguskantsleri hinnangul Hooldekeskuse ööpäevaringse erihoolekandeteenuse osakonna esimeses üksuses nõuetele vastavat turvalist eraldusruumi ei ole, kuna eraldusruumis on igapäevaeluks kasutatavad esemed, mis võivad kujutada ohtu enda tahte vastaselt eraldusruumi paigutatud isiku elule ja tervisele.

Tulenevalt eeltoodust teeb õiguskantsler AS-le Lõuna-Eesti Hooldekeskus ettepaneku **tagada ööpäevaringset erihooldusteenust pakkuvast osakonnast nõuetele vastava eraldusruumi olemasolu.**

(4.2) Teenusel viibivate isikute arv

Kontrollkäigul selgus, et Hooldekeskus osutab ööpäevaringset erihooldusteenust 93 isikule. Neist 57 teenuse kasutaja eest tasub riik ning 36 klienti tasuvad teenuse eest ise.

² Nõuded erihoolekandeteenuse osutaja eraldusruumile on välja toodud sotsiaalministri 30.06.2009 vastu võetud määruses nr 58 „Tervisekaitse nõuded erihooldusteenusele ja eraldusruumile. Nimetatud määruse § 7 lg 1 järgi peab ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajal olema eraldusruum, mis on turvaline, ohutu, valgustatud, nõuetekohase temperatuuriga ja sobiva sisustusega, mis ei võimalda tekitada vigastusi. Vastavat nõuet rakendatakse määruse § 12 järgi kõikide erihoolekandeteenuse osutajate suhtes alates 01.01.2012.

³ Psühhiaatrilise abi seaduse § 14 lg 2 järgi on ohjeldusmeetmeteks füüsiline ohjeldamine, ohjeldamine ravimite abil, mehaaniline ohjeldamine ning eraldusruumi paigutamine.

⁴ Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee (CPT) on korduvalt rõhutanud vajadust eraldada isik selleks kohandatud ruumi. Vt CPT 16. üldaruanne (CPT/Inf (2006) 35), p 48. Kättesaadav aadressil: <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-16.pdf>.

⁵ Nt öisel ajal magab eraldusruumiks ettenähtud toas teine klient, ruumis asuvad liiga rasked ohtlikud esemed, puudub piisav personal ohtliku isiku jälgimiseks ning ruumi kohandamiseks samaaegselt, jms.

Majandustegevuse registri andmetel⁶ on AS-le Lõuna-Eesti Hooldekeskus antud tegevusluba ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamiseks maksimaalselt 60 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.

SHS § 21¹ lõike 1 punkti 7 kohaselt on tegevusluba nõutav ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamiseks.⁷ 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 suurusest⁸ kui ka tegevusjuhendajate ja meditsiiniõdede arvust⁹ (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 hulgal isikutele.

⁶ Majandustegevuse registri andmed seisuga 21.06.2013. Ööpäevaringse erihooldusteenuse tegevusluba Hooldekeskusele on antud välja perioodiks 01.03.2013-28.02.2018.

⁷ 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.

⁸ Sotsiaalministri 30.06.2009 määruse nr 58 „Tervisekaitseõdede erihoolekandeteenustele ja eraldusruumile“ §-s 4 on kehtestatud nii ööpäevaringse erihooldusteenuse ruumide koosseis kui ka nende suurus.

⁹ Nõuded personalile on sätestatud SHS §-des 11⁵¹ ja 11⁵³.

Kuna pole kindel, kas kõikidele klientidele on Hooldekeskuses tagatud nõuetekohane teenus, teeb õiguskantsler AS-le Lõuna-Eesti Hooldekeskus ettepaneku tagada, **et Hooldekeskuses samaaegselt ööpäevaringset erihooldusteenust saavate isikute arv ei ületaks tegevusloal märgitud maksimaalset isikute arvu.**

(5) Kokkuvõte

Õiguskantsler teeb kontrollkäigu tulemusel isikute põhiõiguste ja –vabaduste efektiivsemaks kaitseks AS-le Lõuna-Eesti Hooldekeskus järgnevad ettepanekud:

- tagada ööpäevaringset erihooldusteenust pakkuvas osakonnas nõuetele vastava eraldusruumi olemasolu
- tagada, et Hooldekeskuses samaaegselt ööpäevaringset erihooldusteenust saavate isikute arv ei ületaks tegevusloal märgitud maksimaalset isikute arvu.

Õiguskantsler palub AS-lt Lõuna-Eesti Hooldekeskus teavet tehtud ettepanekute soovituse täitmise kohta täitmise kohta hiljemalt 01.09.2013.