

Kontrollkäik Erastvere Hooldekodusse (AS Hoolekandeteenused)

(1) Õiguskantsleri nõunikud viisid 24.03.2009 omal initsiatiivil läbi plaanilise kontrollkäigu Erastvere Hooldekodusse (edaspidi hooldekodu).

Hooldekodu on AS Hoolekandeteenused (edaspidi AS) haldusallas alates 01.10.2007. AS ainuaktsionäriks on Sotsiaalministeerium. AS põhikiri on kinnitatud 27.03.2007 ainuaktsionäri otsusega.

Hooldekodu külastamise ajal viibis hooldekodus 191 hoolealust (57% mehed ja 43% naised). Hooldekodus ettenähtud teenuste kohtade ja teenusel viibivate hoolealuste arv:

- toetatud elamise teenus – 38 kohta, 32 hoolealust;
- töötamise toetamise teenus – 15 kohta, 15 hoolealust;
- ööpäevaringne erihooldusteenus – 119 kohta, 119 hoolealust;
- ööpäevaringne erihooldusteenus kohtumääruse alusel – 40 kohta, 40 hoolealust.

Hooldekodu töötajate arv koosseisu järgi on 60,5 ametikohta.

(2) Kontrollkäigul kontrollis õiguskantsler, täites ühtlasi piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikut alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokollis artiklis 3 sätestatud riigi ennetusametuse funktsiooni, kas hooldekodus on tagatud hoolealuste põhiõigused ja –vabadused.

(3.1) Õiguskantsleri nõunike ringkäik hooldekodus ning vastuvõtt hoolealustele ja hooldekodu töötajatele

Kontrollkäigu kestel külastasid õiguskantsleri nõunikud hooldekodu ruume.

Õiguskantsleri nõunike vastuvõtul käisid 20 hoolealust. Hooldekodu tegevusega seonduvate aspektide üle vastuvõtul käinud isikud ega muud ringkäigu kestel kohatud hoolealused kaebusi ei esitanud. Enamus vastuvõtul käinud hoolealuseid on esitanud soove lahkuda hooldekodust iseseisvalt elama või vahetada teenuse osutajat.

(3.2) Isiku tema nõusolekuta hoolekandetasutusse hooldamisele paigutamine

Kontrollimisel selgus, et 4 isikut¹ viibivad nõusolekuta ja kohtumääruseta hooldekodu kinnises osakonnas, kus viibivad hoolekandetasutusse kohtumääruse alusel paigutatud isikud. Hooldekodu kinnises osakonnas viibiva isiku liikumisvabadus on oluliselt piiratud – isikul on võimalus vabalt liikuda piiratud osakonna ruumidega, väljaspool osakonna ruume on võimalik liikuda ainult koos saatjaga.

4 isikut oli paigutatud hoolekandetasutusse hooldamisele kohtumääruse alusel üheks aastaks, kuid paigutamise tähtaeg oli möödunud vastavalt ühel isikul 12.02.2009, kahel isikul 15.02.2009 ja ühel isikul 14.03.2009. Kõnealustele isikutele on varem määratud eestkostjad. Kontrollimisel selgus, et isikud ei ole oma nõusolekut hoolekandetasutusse paigutamiseks andnud. Isikud viibisid hooldekodu kinnises osakonnas hooldekodu juhataja otsuse alusel. Hooldekodu juhataja selgituste kohaselt on isikute elukohajärgsed valla- või linnavalitsused esitanud kohtule avaldused isiku hoolekandetasutuses nõusolekuta hooldamise tähtaja

¹ Hooldekodu juhatajal on nende nimed teada.

pikendamiseks. Isikud on paigutatud hooldekodu juhataja sõnul määramata ajaks hooldekodu kinnisesse osakonda kuni nende suhtes uue kohtumääruse andmiseni.

Isiku paigutamine kinnisesse hoolekandeesutusse

Igaühel on põhiseaduse (edaspidi ka PS) § 20 lõike 1 kohaselt õigus vabadusele ja isikupuutumatusel. Esiteks on võimalik, et inimene nõustub täiesti vabatahtlikult oma vabaduse piiramisega ja viibib vabal tahtel mingis ruumis või muul piiratud alal. Vabaduse võib PS § 20 lg 2 kohaselt isiku tahte vastaselt võtta üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras². PS § 20 lg 2 punkti 5 alusel võib vabaduse võtta vaimuhaige kinnipidamiseks, kui ta on endale või teistele ohtlik.

Isiku tema tahte vastaselt kinnisesse asutusse paigutamise näol on tegemist isikult vabaduse võtmisega PS § 20 tähenduses.³ Kuna isiku ilma tema nõusolekuta ööpäevaringsele erihooldusteenusele hoolekandeesutusse paigutamise näol on tegemist väga intensiivse isiku põhiõiguste riivega, millega kaasneb isikult vabaduse võtmine⁴, saab selline riive toimuda üksnes kohtu loal ja äärmuslikel juhtudel, mis on seaduses piisavalt selgelt ja üheselt määratletud.

Isiku paigutamine kinnisesse asutusse võib toimuda nii isiku nõusolekul kui ka nõusolekuta. Isiku hoolekandeesutusse paigutamise tingimused ja kord on sätestatud sotsiaalhoolekande seaduses (edaspidi SHS). SHS § 19 lg 1 alusel paigutatakse isik hoolekandeesutusse ööpäevaringset erihooldusteenust saama tema enda või tema seadusliku esindaja nõusolekuta, kui esinevad kõik järgmised asjaolud:

- 1) isikul on raske psüühikahäire, mis piirab tema võimet oma käitumisest aru saada või seda juhtida;
- 2) isik on endale või teistele ohtlik, kui ta jäetakse paigutamata hoolekandeesutusse ööpäevaringset erihooldusteenust saama ja
- 3) varasemate abinõude rakendamine ei ole osutunud küllaldaseks või muude abinõude kasutamine ei ole võimalik.

SHS § 19 lõike 3 kohaselt ei asenda isiku nõusolekut tema seadusliku esindaja nõusolek. Kuna perekonnaseaduse § 98 lg 1 alusel on eestkostja eestkostetava seaduslik esindaja, ei asenda isiku nõusolekut kinnisesse hoolekandeesutusse paigutamiseks ka tema eestkostja nõusolek.

Vastavalt SHS § 19 lõikele 5 võib kohus paigutada isiku tema nõusolekuta hoolekandeesutusse hooldamisele kuni üheks aastaks kohtumääruse tegemisest arvates. Kui nimetatud tähtaja möödumisel ei ole ära langenud SHS § 19 lõikes 1 loetletud asjaolud, võib kohus isiku elukohajärgse valla- või linnavalitsuse või seadusliku esindaja avalduse alusel pikendada isiku hoolekandeesutuses nõusolekuta hooldamise tähtaega kuni ühe aasta kaupa.

Eelnevast nähtub, et isiku nõusolekuta hooldamiseks ja seeläbi tema õiguste ja vabaduste (sh liikumisvabaduse) piiramiseks peab igal juhul olema kohtu luba.

² Vt analoogselt ka nt RKKKm 21.06.2006, nr 3-1-1-59-06, p 7: "Isikult vabaduse võtmine ei saa toimuda otseviitega Põhiseaduse § 20 mingile punktile, sest Põhiseaduse sama paragrahvi teise lõike preambula kohaselt peavad vabaduse võtmise juhud ja kord olema sätestatud eraldi ka seaduses."

³ Vt RKTsKm 02.03.2007, nr 3-2-1-145-06, p 15.

⁴ Tsviilkohtumenetluse seadustiku § 533 lõikes 1 on seadusandaja selgesõnaliselt öelnud, et psüühiliselt haige isiku hoolekandeesutusse paigutamiseks kaasneb isikult vabaduse võtmine.

Seega on isiku kinnisesse hoolekandeesutusse paigutamise aluseks:

- a) tema enda nõusolek (kui isikule on määratud eestkostja, siis eestkostja nõusolek ei ole paigutamise aluseks),
- b) kohtuluba (s.t kohtumäärus).

Antud juhul puudusid kõnealuste isikute paigutamiseks kinnisesse hoolekandeesutusse nii kohtuluba kui ka isiku nõusolek. Isikud viibisid hooldekodu kinnises osakonnas hooldekodu juhataja otsuse alusel. Seadusandja ei ole aga andnud teistele isikutele, peale kohtu, õigust hinnata isiku suhtes nõusolekuta hooldamise kohaldamise vajadust. Hooldekodu juhatajal ei ole õigust paigutada isikut vastu tema tahtmist kinnisesse hoolekandeesutusse hooldamisele, kui selleks puudub kohtu luba.

Isiku liikumisvabaduse piiramine

Sotsiaalteenust saava isiku liikumisvabaduse piiramist reguleerib SHS § 20¹. Selle paragrahvi alusel võib õigust vabalt liikuda piirata:

- a) isikutel, kes on paigutatud hoolekandeesutusse kohtumääruse alusel, ja
- b) isikutel, kes saavad ööpäevaringset erihooldusteenust, kui see on vajalik nimetatud isiku või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks.

Ööpäevaringse erihooldusteenuse osutaja võib ööpäevaringset erihooldusteenust saava psüühikahäirega isiku õigust vabalt liikuda piirata vaid sel määral, kui see on vajalik nimetatud isiku või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks.

Seega on lubatud isiku liikumisvabaduse piiramine nende isikute puhul, kes on paigutatud nõusolekuta hooldusele kohtu loal. Lisaks kohtumäärusega teenusele paigutatud isikutele võib teenuse osutaja piirata ka nende isikute liikumisvabadust, kes on ööpäevaringsel erihooldusteenusel vabatahtlikult. Vabatahtlikult teenusel viibivate isikute puhul piiratakse liikumisvabadust aga ainult äärmistel juhtudel ning SHS §-s 20² reguleeritud eraldamise meetodi abil. Ka vaba tahte alusel teenusel olijate haiguslik seisund võib olla raske, mistõttu seisundi ägenemisel tuleb tagada neile ja teistele isikutele turvalisus, mille tagamiseks võib olla vajalik kasutada eraldamist. Seejuures peavad esinema kõik vastavad eraldamise kohaldamise alused (vt SHS § 20² lg 4) ning isiku võib eraldada teistest teenust saavatest isikutest üksnes kuni kiirabiteenuse osutaja või politsei saabumiseni, kuid mitte kauemaks kui kolmeks tunniks järjest (SHS § 20² lg 6).

Eelnevast nähtub, et liikumise piiramisel tehakse selget vahet isikute vahel, kes on hooldamisel kohtumääruse alusel ja kes on teenusel vabatahtlikult. Viimaste suhtes ei ole lubatud kasutada nii ulatuslikke liikumise piiranguid kui kohtumäärusega hooldamisel olevate isikute suhtes. Seejuures ei anna SHS §-d 20¹ ja 20² hooldekodu juhatajale õigust paigutada vabatahtlikult hooldamisel viibivat isikut määramata ajaks hooldekodu kinnisesse osakonda, kus viibivad hoolekandeesutusse kohtumääruse alusel paigutatud isikud ning kus isiku liikumisvabadus on oluliselt piiratud.

Kõnealused 4 isikut on paigutatud hooldekodu juhataja otsusega määramata ajaks hooldekodu kinnisesse osakonda. Nagu eespool juba märgitud, ei ole seadusandja hooldekodu juhatajale sellise liikumisvabaduse piirangu rakendamise õigust ilma kohtumääruseta hooldekodus viibivate hooldatavate suhtes ette näinud. Antud juhul puudus hooldekodu juhatajal õigus paigutada isikut hooldekodu kinnisesse osakonda ja piirata sellega isikute õigust vabalt liikuda.

Kokkuvõte

Eeltoodust lähtudes leiab õiguskantsler, et nelja isiku nii tahtevastaselts hooldamisele paigutamine kinnisesse hoolekandeesutusse kui ka nende liikumisvabaduse piiramine ei ole õiguspärane, kuna selleks puudus seaduslik alus. Erastvere Hooldekodu juhataja ületas mõlemal juhul oma pädevuse piire.

Hooldekodu juhatajal oleks tulnud isiku hoolekandeesutuses nõusolekuta hooldamise kohtumäärusega määratud tähtaja lõppemisel lõpetada isikule teenuse osutamine vastavalt SHS § 11²⁷ lõikes 2 sätestatule või uue Sotsiaalkindlustusameti poolt isikule väljastatud suunamisotsuse olemasolul jätkata isikule selles otsuses märgitud teenuse osutamist.

Tulenevalt eeltoodust teeb õiguskantsler Erastvere Hooldekodu juhatajale ettepaneku viivitamatult lõpetada seadusliku aluseta isikute kinnipidamine ja isikute liikumisvabaduse piiramine Erastvere Hooldekodus.

Tulenevalt eeltoodust soovitab õiguskantsler AS Hoolekandeteenused juhatusel tagada, et AS-i Hoolekandeteenused haldusalas olevates hooldekodudes ei toimuks isikute kinnipidamist ja ei piirataks isikute vabadust seadusliku aluseta.

(3.3) Isiku teavitamine tema õigustest

AS vastustest⁵ selgub, et AS jagab hoolealustele informatsiooni nende õiguste kohta eesti ja vene keeles. Hooldekodus on kõikidele hoolealustele tutvumiseks ja järgimiseks kättesaadav päevaplaan ja kodukord. Kui hoolealustel on päevaplaani ja kodukorra kohta küsimusi, jagavad selgitusi tegevusjuhendajad. Hooldekodu ja teistes AS haldusalas olevate hooldekodude infostendidel on hoolealustele kättesaadavad Eesti Patsientide Esindusühingu väljaanded, mis käsitlevad hoolealuste õigusi.

Kontrollimisel selgus, et hooldekodu infostendidel on hoolealustele kättesaadavad hooldekodu päevaplaan ja kodukord ning Eesti Patsientide Esindusühingu brošüürid.

Erihoolekandeteenusele suunatud isikute teavitamine on välja toodud ühe põhimõttena ÜRO põhimõtetes psüühikahäiretega isikute kaitseks⁶ (principle 12).

Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee (CPT) on oma raporti Eesti külastuse kohta⁷ punktis 122 öelnud, et „igale hoolealusele ja tema perekonnale tuleks asutusse vastuvõtmisel anda tutvustav infoleht/brošüür, kus on kirjas asutuse kodukord ja hoolealuste õigused. Iga hoolealune, kellel on raskusi antud informatsiooni mõistmisega, peab saama asjakohaseid selgitusi.“

SHS § 11³¹ lg 1 p 1 alusel on erihoolekandeteenuse osutaja kohustatud erihoolekandeteenuse osutamise alustamisel teavitama isikut ja olemasolu korral tema seaduslikku esindajat oma

⁵ Registreeritud Õiguskantsleri Kantsleis 09.03.2009 nr 7-9/090222/0901567 ja 13.03.2009 nr 7-9/090222/0901734.

⁶ Principles for the protection of persons with mental illness and the improvement of mental health care, adopted by General Assembly resolution 46/119 of 17 December 1991. Kättesaadav arvutivõrgus: www.unhcr.ch/html/menu3/b/68.htm.

⁷ Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.vangla.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=11917/CPT_eeesti.pdf.

kodukorrast ning isiku õigustest ja piirangutest teenuse saamise ajal suuliselt või kirjalikult, kui isik on võimeline öeldut või loetut mõistma. Kui isik ei ole võimeline öeldut või loetut mõistma, teavitatakse teenuse osutaja kodukorrast ning isiku õigustest ja piirangutest teenuse saamise ajal isiku seaduslikku esindajat.

Sellest tulenevalt peab teenuse osutaja kodukorrast teavitama teenusele saabunud isikut viisil, et ta teavitamise sisust aru saaks. Kui teenusele suunatud isik ei ole võimeline tekstist aru saama ega mõista ka temale suuliselt selgitatut, tuleb alati teavitada kindlasti isiku seaduslikku esindajat. Teavitamiskohustuse eesmärk on muuta isiku teenusele asumine võimalikult arusaadavaks ja lihtsaks. Isik peab olema koheselt teadlik kodukorrast. Kui isikut ei informeerita, siis ei saa ka temalt oodata kodukorra järgimist. Kuna teenuse osutaja tegeleb igapäevaselt psüühiliste erivajadustega inimestega ning tema teenistuses on ka vastava haridusega töötajad, siis teenuse osutaja on pädev leidmaks võimalused teenusele suunatud isiku informeerimiseks isikule sobivaimal moel. Kui isiku seisund ei võimalda talle öeldut mõista, siis tuleb teenuse osutajal informeerida isiku eestkostjat, kes saab seista isiku huvide ja õiguste kaitse eest.

Isikule kirjaliku teabematerjali koostamisel on isiku igakülgse teavitamise eesmärk. Kuna tegemist on psüühiliste erivajadustega inimestega, ei pruugi nad suulises vestluses paraku saada kõigist üksikasjadest korrektselt ja hoomatavalt aru. Kui isikuga on isegi olnud suuline kontakt, aitab kirjalik teabe taasesitamine kinnistada suulises suhtluses sedastatut ning väldib ekslikke järeldusi ja asjatuid arusaamatusi. Ka on kirjalikul kujul teabe koostamisel oluline tähendus kaebedõiguse tagamisel.

Kahtlemata on Eesti Patsientide Esindusühingu poolt välja antud hoolealuste õiguste brošüür vajalik, kuid hoolealustele on oluline saada täielik informatsioon just tema viibimiskohaks olevasse hooldekodusse puutuvate aspektide kohta. Hoolealuste õigusi ja kohustusi käsitlev teabematerjal tuleb kättesaadavaks teha igale hoolealusele ja tema seaduslikule esindajale hoolimata sellest, kas teabe saamiseks avaldatakse soovi või mitte.⁸

Tulenevalt eeltoodust **soovitab õiguskantsler AS Hoolekandeteenused juhatusel välja töötada ammendav ning arusaadav hoolealuste õigusi käsitlev materjal hoolealuste jaoks, mis kirjeldab asutuse sisekorda, hoolealuse õigusi ja kohustusi ning näitab ära võimalikud kaebemehhanismid (asutusesised ja asutusevälised menetlused ja nende kasutamise võimalused). Soovitavaks tuleb pidada hooldekodusise kaebuste ja ettepanekute esitamise vormi liitmist hoolaluse infobrošüüri. Nimetatud dokument tuleb kirjalikult väljastada igale hoolealusele temale arusaadavas keeles ja olemasolu korral tema seaduslikule esindajale. Vajadusel peab hooldekodu tagama ka dokumendi sisu täiendava selgitamise.**

(3.4) Isiku elamisväärsed tingimused

AS vastustest selgub, et toetatud elamise teenust saama suunatud isikud elavad reeglina üksi. Kui toas elab kaks hoolealust, siis on olemas nende vastav kirjalik nõusolek. Ööpäevaringset erihooldusteenust kohtumääruse alusel saama suunatud isikud elavad kahekesi toas. Ööpäevaringset erihooldusteenust saama suunatud isikud elavad kolme- kuni viiekesi toas.

⁸ Analoogselt vt nt RKHko 15.02.2005, nr 3-3-1-90-04: "Haldusorgani kohustuste hulka ei kuulu mitte üksnes formaalselt aktide andmiseks vältimatult vajaliku menetluse läbiviimine, vaid ka hoolitsemine selle eest, et ka õiguslaste teadmisteta ja asjaajamises vilumatul isikul oleks võimalus menetluses tulemuslikult osaleda. Nõustamine ja selgitamine võib toimuda nii taotleja palvel kui ka haldusorgani algatusel."

Hetkel on probleemideks ööpäevaringse erihooldusteenuse hoolealuste eluruumide ülerahvastatus ning WC-de ja vannitubade arv ja olukord. Mõlemad probleemid leiavad leevendust peagi algava remondi käigus.

Kontrollimisel selgus, et ööpäevaringset erihooldusteenust saama suunatud isikud elavad kolme- kuni viiekesi toas. Magamistoad on põrandapindalaga umbes 20m², tubades ei ole piisavalt liikumise ruumi, toad on selgelt ülerahvastatud. Hooldekodu juhataja selgituste kohaselt arvestatakse peale ruumide remondi lõppu hoolealuste ruumidesse paigutamisel sotsiaalministri määrustes kehtestatud regulatsiooniga.

Sotsiaalministri 03.04.2002 määrusega nr 58 „Täiskasvanute hoolekandeesutuse tervisekaitse nõuded“ on kehtestatud tervisekaitse nõuded täiskasvanute hoolekandeesutuse kasutamisele. Selle määruse § 6 lg 3 ja 4 alusel on hoolekandeesutuses üldjuhul ühe- või kahekohalised magamistoad. Olulise kõrvalabi vajaduse ja sügava liitpuudega elanike magamistuba võib olla maksimaalselt neljakohaline. Magamistoa minimaalne pindala ühekohalise majutuse korral peab olema 8 m², kahekohalise puhul vähemalt 12 m² ja iga järgneva voodikoha kohta peab lisanduma vähemalt 6 m².

Sotsiaalministeeriumis väljatöötatud sotsiaalministri määruse “Tervisekaitse nõuded täiskasvanute hoolekandeesutustele, erihoolekandeteenustele ja eraldusruumile” eelnõu⁹ kehtestab uued nõuded sotsiaalteenuste, sh toetamise teenuse, toetatud elamise teenuse ja ööpäevaringse erihooldusteenuse, osutamise alale ja ruumidele, ruumide sisustusele ja ruumide ja sisustuse korrashoiule ning eraldusruumile.

Tulenevalt eeltoodust **soovib õiguskantsler Erastvere Hooldekodu juhatajal paigutada Erastvere Hooldekodus peale ruumide remondi lõppu hoolealuseid magamistubadesse kooskõlas nõuetega, mis on ettenähtud sotsiaalteenuste osutamise ruumidele.**

(4) Kokkuvõte

Kontrollkäigu tulemusel teeb õiguskantsler isikute põhiõiguste tagamiseks ettepaneku ja soovitusel Erastvere Hooldekodu juhatajale ja AS Hoolekandeteenused juhatajale. Ettepaneku ja soovitusel täitmise osas teostab õiguskantsler järelekontrolli 6 kuu möödudes soovitusel tegevusest.

AS Hoolekandeteenused juhataja esimees teatas vastuseks õiguskantsleri järelepärimisele oma ettepaneku ja soovitusel täitmise kohta, et juhtum, kus 4 isikut viibisid nõusolekuta ja kohtumääruseta hooldekodu kinnises osakonnas, lahendati viivitusega ja AS on teinud järelevalvet, et selliseid rikkumisi enam ei esineks üheski AS-i haldusalas olevatest hooldekodudest. Hoolealuste teavitamiseks mõeldud infokogumiku, mis kajastab hooldekodu sisekorda, hoolealuse õigusi ja kohustusi ning kaebuste korda, plaanib AS välja anda 2010. aastal. Seniks teeb AS hooldekodude teadetetahvlitel ning kliendilepingute lisadena vastavad materjalid hoolealustele kättesaadavaks. Hooldekodu ööpäevaringse tugevdatud järelevalve osakonnas on remont lõppenud ja nõuded, mis on ettenähtud sotsiaalteenuste osutamise ruumidele, täidetud. Remonttööd parandavad hoolealuste elamistingimuste kvaliteeti ja tegevusruume, kuid täiendavaid eluruumi on praegusel hooldekodu pinnal keerulisem luua.

⁹ Eelnõu on lisatud sotsiaalhoolekande seaduse, puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse ja nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse (370 SE) seletuskirjale. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=427427&u=20090401171537 .

Olukorra leevendamiseks planeerib AS hoolealuseid vastavalt nende soovidele ja AS võimalustele paigutada ümber AS-i siseselt teistesse hooldekodudesse.