

Kontrollkäik MTÜ-sse Paju Pansionaadid

(1) Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid 22.01.2013 etteteatamata MTÜ-d Paju Pansionaadid (edaspidi *pansionaat*).

Pansionaadis osutatakse järgnevaid erihoolekandeteenuseid:

- 1) igapäevaelu toetamise teenus,
- 2) töötamise toetamise teenus,
- 3) toetatud elamise teenus,
- 4) ööpäevaringne erihooldusteenus.

Kontrollkäigu läbiviimise ajal viibis pensionaadis ööpäevaringsel erihooldusteenusel 44 inimest.

Õiguskantsler pensionaati 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 pensionaadis on tagatud ööpäevaringset erihooldusteenust saavate isikute põhiõigused ja -vabadused.

(3) Kontrollkäigu kestel külastasid õiguskantsleri nõunikud ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamise ruume, sealhulgas eraldusruumi, ning vestlesid ringkäigu ajal pensionaadi juhatajaga. Õiguskantsleri nõunikud pöörasid kõrgendatud tähelepanu eraldusruumi seisukorrale ja kasutamisele ning isikute vabaduspõhiõiguse tagamisele pensionaadis. Täiendavalt tutvusid õiguskantsleri nõunikud eraldamise registriga.

(4) Õiguskantsleri seisukoht

Kontrollkäigu tulemusel tuvastas õiguskantsler pensionaadis järgnevad probleemid:

- 1) pensionaadis esineb oht vabaduspõhiõiguse piiramiseks (p 4.1);
- 2) eraldusruumi ebapiisav turvalisus ja selle kasutamine muul eesmärgil peale eraldamise (p 4.2);
- 3) eraldamise registris on puudu olulisi andmeid (p 4.3).

(4.1) Vabaduspõhiõiguse võimalik piiramine

Ringkäigul pensionaadi ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamise ruumides ja jalutades esimesel korrusel mööda tubadest, kus osutati ööpäevaringset hooldust, jäi nõunikele silma paar tuba, mille uste väliskülgedel olid vaid väljast avatavad riivid. Tuba kasutasid isikud, kes viibisid teenusel vabatahtlikult.

Õiguskantsler leiab, et vabatahtlikult teenusel viibivate isikute tubade uste väliskülgedelt tuleb riivid viivitamatult eemaldada. Seda põhjusel, et omal soovil teenusel viibivate isikute tubade uste väliskülgedel asuvad riivid jätavad võimaluse uste kontrollimatuks lukustamiseks ja kujutavad sedasi ohtu põhiõiguste alusetuks ja meelevaldseks piiramiseks. Nimelt võib teenusel viibivate isikute tubade uste lukustamine, olgu lukustajaks töötaja või mõni klient, riivata tупpa lukustatud kliendi vabaduspõhiõigust (põhiseaduse (PS) § 20). Põhiseadus lubab vabaduspõhiõigust piirata vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras.

Vabatahtlikult ööpäevaringsel erihooldusteenusel viibivate isikute puhul on sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 20² lg 1 järgi lubatud vabadust piirata vaid eraldusruumi paigutamise teel ning seda üksnes sama paragrahvi lõikes 4 sätestatud tingimuste üheaegsel esinemisel (on isikust tulenev otsene oht isiku enda või teise isiku elule, kehalisele puutumatusle või füüsilisele vabadusele, isiku suusõnaline rahustamine või muude teenuse osutajale teadaolevate konkreetse isiku kohta arsti poolt märgitud meetmete kasutamine ei ole osutunud küllaldaseks ja arst ei ole teenuse osutajale teadaolevalt eraldamise kasutamist konkreetse isiku suhtes välistanud). Seega ei ole seadusega lubatud omal soovil ööpäevaringsel erihooldusteenusel viibivate isikute vabaduse piiramine mujal kui eraldusruumis.

Sotsiaalhoolekande seadus ei luba tупpa lukustada ka ööpäevaringsel hooldusel olevaid isikuid.

Eelnevast tulenevalt teeb õiguskantsler MTÜ-le Paju Pansionaadid ettepaneku viivitamatult eemaldada pansionaadis vabatahtlikult teenusel viibivate isikute tubade ustelt lukustusvahendid, mis võimaldavad ukse sulgemist vaid väljastpoolt.

(4.2) Eraldusruumi ebapiisav turvalisus ja selle kasutamine muul eesmärgil

Pansionaadi eraldusruumi kontrollides ilmnes, et selles olev voodi ei olnud seina ega põranda külge kinnitatud. Pärast kontrollkäiku teavitas pansionaadi juhataja, et see puudus on kõrvaldatud ja voodi on kinnitatud. Pansionaadi juhataja selgitas, et pansionaadis ei ole mitu aastat eraldamisvajadust olnud ning ruumi kasutatakse äsja teenusele saabunud isiku vastuvõtmiseks maksimaalselt kolme tunni vältel. Eraldusruumis vormistatakse dokumendid, kontrollitakse teenusele saabunu tervislikku seisukorda, vesteldakse kontaktisikuga, kes isiku pansionaati tõi, ja tutvustatakse kodukorda.

(4.2.1) Eraldusruumi ebapiisav turvalisus

Sotsiaalhoolekande seadus lubab ööpäevaringsel erihooldusteenusel viibiva isiku vabadusõiguse piiranguna kasutada teatud tingimuste samaaegse täidetuse korral eraldamist. Eraldamiseks loetakse SHS § 20² lõike 2 järgi isiku paigutamist eraldusruumi. Arvestades eraldusruumi paigutatud isiku seisundit, on oluline, et eraldusruumi paigutamisel oleks tagatud tema põhiseadusest tulenev õigus elule (PS § 16) ja õigus tervise kaitsel (PS § 28).

Nende õiguste tagamiseks on sotsiaalministri 30.06.2009 määrusega nr 58 „Tervisekaitsenõuded erihoolekandeteenustele ja eraldusruumile“ (edaspidi *määrus*) muu hulgas ette nähtud, et ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajal peab olema eraldusruum, mis on turvaline, ohutu ja sobiva sisustusega, mis ei võimalda tekitada vigastusi (määruse § 7 lg 1). Täiendavalt on sätestatud nõue, et eraldusruumis olev voodi või muu põrandast kõrgemal asuv magamisase peab olema seina või põranda külge kinnitatud (määruse § 7 lg 3). Lisaks on eraldusruumi ohutust korduvalt rõhutanud piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee (edaspidi CPT).¹

Kuna pansionaadi eraldusruumi voodi polnud kontrollkäigu läbiviimise ajal kinnitatud seina ega põranda külge, oli sellega vähendatud eraldusruumi turvalisust. Kuigi pansionaadis ei olnud juhataja sõnul esinenud juba pikka aega vajadust eraldamise järele, ei saa välistada, et selline vajadus võib pansionaadis tekkida. Selleks on vajalik, et pansionaadil oleks olemas

¹ CPT 16. üldaruanne (CPT/Inf (2006) 35), p 48. Kättesaadav aadressil: <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-16.pdf>.

turvaline ja kasutusvalmis eraldusruum, milles olevad esemed ei kujutaks endast ohtu eraldatule.

Nagu eespool viidatud, siis pansionaadi juhataja sõnade kohaselt kinnitati eraldusruumis voodi pärast kontrollkäiku ja seega puudus kõrvaldati. Seepärast õiguskantsler kõnealusel küsimuses pansionaadile ettepanekuid ei esita.

(4.2.2) Eraldusruumi kasutamine muul eesmärgil

Nagu punktis 4.2.1 märgitud, võib ööpäevaringsel erihooldusteenusel viibivate isikute suhtes teatud tingimustel vabaduspõhiõigust piirata eraldamise teel. Eraldamine on ainus vabaduspõhiõiguse piirang (ohjeldusmeede), mida vabatahtlikult ööpäevaringsel erihooldusteenusel viibivate isikute suhtes on lubatud rakendada (SHS § 20² lg 1).

Kuna teiste ohjeldusmeetmete rakendamise võimalus erihoolekandeteenuse osutajal puudub, võib õiguskantsleri hinnangul eraldusruumi kasutada ainult eraldamise eesmärgil. Seda seetõttu, et eraldusruumi kättesaadavus peab olema tagatud igal ajal, kuna ööpäevaringsel erihooldusteenusel viibiva isiku eraldamise vajadus võib tekkida ootamatult. Kui eraldamiseks sobiv ruum on kasutusel muul eesmärgil, sh lühiajaliselt, tekib oht, et eraldamisvajaduse ilmnemisel paigutatakse isik selleks eesmärgiks kohandamata ruumi, milles tal on võimalik tekitada endale vigastusi. Samuti ei pruugi kõik ruumid olla sobivad isiku pidevaks jälgimiseks (SHS § 20² lg 2)². Isegi kui eraldamisvajaduse ilmnemisel eraldusruum eraldamiseks vabastatakse, võib muul eesmärgil kasutatud eraldusruumi jääda esemeid, mis võivad kujutada ohtu eraldatule. Olukorda, kus eraldamiseks kasutatav ruum ei ole turvaline ja selles olevate esemetega võib eraldatu seada ohtu oma elu või tervise, ei saa aga pidada põhiseadusega kooskõlas olevaks.

Kuigi pansionaadis ei ole viimastel aastatel eraldamisvajadust tekkinud, ei saa välistada tulevikus sellise vajaduse tekkimist ning ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajal tuleb tagada kasutusvalmis ja turvalise eraldusruumi olemasolu.

Seetõttu teeb õiguskantsler MTÜ-le Paju Pansionaadid ettepaneku kasutada eraldusruumi vaid isikute eraldamise eesmärgil.

(4.3) Eraldamise register

Hoolimata sellest, et pansionaadis ei ole juhataja sõnul rakendatud viimastel aastatel eraldamisi, oli pansionaadil olemas eraldamise register, milles oli ette nähtud väljad eraldamise otsuste kuupäeva, kellaaja, kliendi nime, otsuse sisu ja numbri kandmiseks.

Esmalt soovib õiguskantsler tunnustada pansionaati eraldamise registri pidamise eest. Registri olemasolu ka siis, kui üldjuhul eraldamisvajadust ei ole või seda pole ilmnenu, näitab pansionaadi valmisolekut eraldamise tekkimisel kiirelt vajalik teave registreerida.

Selleks, et eraldamise register täidaks oma eesmärgi – kiire ja üldistatud ülevaate andmine toimunud eraldamiste kohta, on oluline, et sellesse kantakse kõik eraldamise rakendamise õiguspärasuse kindlakstegemiseks vajalikud andmed. Õiguskantsler leiab, et sellisteks

² CPT on oma 16. üldaruande punktis 50 asunud seisukohale, et kui patsient paigutatakse eralduspalatisse, võib hooldustöötaja jääda väljapoole patsiendi palatit tingimusel, et patsient näeb hooldustöötajat täielikult ning viimane saab patsienti jätkuvalt näha ja kuulda. Videovalve ei saa asendada hooldustöötaja pidevat kohalolekut. CPT 16. üldaruande on kättesaadav aadressil: <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-16.pdf>.

andmeteks tuleks pidada a) SHS § 20² lõikes 8 loetletud, protokolliga kantavad andmed, välja arvatud info isiku lõhutud või rikutud teenuse osutamise ruumide või sisustuse kohta, b) kas teavitati politseid või kiirabi ning teavitamise kellaeg ja c) märge eraldatud olnud isikule eraldamise otstarbe ja põhjuse selgitamise kohta.

Eraldamise algus- ja lõpuaeg annavad ülevaate sellest, kas asutus on järginud SHS § 20² lõikes 6 sätestatud eraldamise maksimumkestust. Eraldamisele eelnenud olukorra kirjeldus³, 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. Eraldamise põhjused peaksid andma adekvaatse ülevaate isiku seisundist ja sellest, miks otsustati isik eraldada. Eraldamise otsuse tegija nimest peaks nähtuma, et otsuse tegija puhul on tegemist pädeva isikuga, kellel on õigus eraldamist otsustada. 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. Seega on kõik nimetatud andmed vajalikud kontrollimaks isiku eraldamise rakendamise õiguspärasust. Mitmete eelnimetatud andmete kandmist ülevaatlikusse registrisse on pidanud oluliseks ka piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee.⁴

Eelnevalt lähtuvalt soovib õiguskantsler MTÜ-l Paju Pansionaadid lisada eraldamise registrisse järgnevad väljad: a) eraldamisele eelnenud olukorra kirjeldus, b) eraldamise algus- ja lõpuaeg, c) eraldamise põhjus, d) otsuse tegija nimi, e) tekkinud vigastused, f) kas teavitati politseid või kiirabi, g) politsei või kiirabi teavitamise kellaeg ning h) märge eraldatud olnud isikule eraldamise otstarbe ja põhjuse selgitamise kohta.

(5) Kokkuvõte

Õiguskantsler teeb kontrollkäigu tulemusel isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamiseks MTÜ-le Paju Pansionaadid järgnevad ettepanekud:

- viivitamatult eemaldada pansionaadis vabatahtlikult teenusel viibivate isikute tubade ustelt lukustusvahendid, mis võimaldavad ukse sulgemist vaid väljastpoolt;
- kasutada eraldusruumi vaid isikute eraldamise eesmärgil.

Veel soovib õiguskantsler MTÜ-l Paju Pansionaadid lisada eraldamise registrisse järgnevad väljad: a) eraldamisele eelnenud olukorra kirjeldus, b) eraldamise algus- ja lõpuaeg, c) eraldamise põhjus, d) otsuse tegija nimi, e) tekkinud vigastused, f) kas teavitati politseid või kiirabi, g) politsei või kiirabi teavitamise kellaeg ning h) märge eraldatud olnud isikule eraldamise otstarbe ja põhjuse selgitamise kohta.

Õiguskantsler palub MTÜ-lt Paju Pansionaadid teavet tehtud ettepanekute ja soovituse täitmise kohta hiljemalt 15.05.2013.

³ 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.

⁴ Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee 8. üldaruanne (CPT/Inf (98) 12), p 50. Kättesaadav elektrooniliselt aadressil <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-08.htm>.