

## **Kontrollkäik**

### **Nöörimaa Tugikodu poolt peetavasse täiskasvanute erakorralisse öömajja**

(1) Õiguskantsleri nõunik viis 14.12.2009 läbi kontrollkäigu Nöörimaa Tugikodu poolt peetavasse täiskasvanute erakorralisse öömajja (edaspidi: asutus). Nöörimaa Tugikodu asutati Võru Linnavolikogu 14.06.2006 määrusega nr 25 Võru Linnavalitsuse poolt hallatava asutusena. Asutuse põhimäärus on kinnitatud Võru Linnavolikogu 14.06.2006 määrusega nr 26. Täiendavalt reguleerivad öömajateenuse pakkumist Nöörimaa Tugikodu direktori 19.01.2007 käskkirjaga nr 3 kinnitatud „Nöörimaa Tugikodu täiskasvanute erakorralise öömaja teenuse ja turvatoa teenuse osutamise kord“ ja Nöörimaa Tugikodu direktori 04.02.2008 käskkirjaga nr 10 kehtestatud „Sisekorraeskiri Nöörimaa Tugikodu täiskasvanute erakorralises öömajas viibivatele teenuste kasutajatele“. Teenuste hinnakiri on kehtestatud Võru Linnavalitsuse 13.05.2009 korraldusega nr 250.

Nöörimaa Tugikodu alustas tegevust 01.01.2007. Asutuse eesmärkideks on hooldust vajavate, resotsialiseeritavate või rehabiliteeritavate inimeste toimetulekuoskuste suurendamine või säilitamine nende vajadustele vastavate teenuste osutamise kaudu, Võru linna eakatele nende toimetulekut toetavate sotsiaalteenuste osutamine, eluasemeta jäänud inimeste abistamine ning vanemliku hoolitsuseta laste või perevägivalla all kannatavate laste ja/või vanemate abistamine. Täiskasvanute erakorralise öömaja tegevuse eesmärkideks on teenuse tarbijate elukvaliteedi parandamine ja tema toimetulekuvõime tõstmine läbi nõustamise, toimetulekuõppe, töötute rehabilitatsiooni ja tööharjumuse kujundamise. Tugikodus asuvad sotsiaaleluruumid, turvatoad, täiskasvanute erakorraline öömaja, päevakeskus ja tugikodu ametiruumid.

Täiskasvanute erakorralises öömajas on kokku 13 voodikohta. Meestele on ööbimiseks 2 tuba – 3 ja 6 kohaline (2,9-3,9 m<sup>2</sup> pinda isiku kohta) ning naistele on ööbimiseks 1 tuba – 4 kohaline (6,7 m<sup>2</sup> pinda isiku kohta). Öömaja kompleksi kuulub 2 tualetti ja 2 dušširuumi. Öömaja klientide toitlustamist ei korralda. Novembris 2009 kasutas öömaja teenuseid 9 isikut, kellest 7 olid mehed ja 2 olid naised. Teenuse kasutajate keskmiseks vanuseks on 42 eluaastat. Teenuse kasutajatest oli novembris 2009 eestlasi 5 ja venelasi 4. Kõik teenuse tarbijad on võimelised suhtlema eesti keeles. Teenuste pakkumisel eelistatakse asutuse poolt edastatud teabe kohaselt Võru linna elanike registrisse kantud isikuid.

Nöörimaa Tugikodus töötab kokku 17 isikut, öömajas on valves korraga 1 isik. Öömaja valvetöötajate keskmine vanus on 53 eluaastat. Kõik öömaja valvetöötajad on meessoost.

(2) Kontrollkäik Nöörimaa Tugikodu poolt peetavasse täiskasvanute erakorralisse öömajja leidis aset õiguskantsleri 2009-2010.aasta eriprojekti raames, mille eesmärgiks on hinnata õigusliku regulatsiooni piisavust ja põhiseaduspärasust ning selgitada varjupaigateenuse kättesaadavuse praktikat. Kontrollkäigul kontrollis õiguskantsler, kas asutuses on teenuste osutamisel tagatud isikute põhiõigused ja –vabadused. Lisaks pöörati tähelepanu asutuse poolt antud tagasidele töös esinevate praktiliste probleemide ja nende lahendusvariantide osas. Mitmete käesolevas kontrollkäigu kokkuvõttes kajastatud probleemide allikaks on valdkonna lüklilik õiguslik regulatsioon, mis jätab varjupaigateenuse pakkujate tänuväärte tegevuse ilma seadusliku toe ja aluseta.

(3) Kontrollkäigu kestel külastas õiguskantsleri nõunik asutuse kõiki ruume ning korraldas vastuvõtu seda soovinud teenuse tarbijatele ning asutuse töötajatele. Vesteldi kõigi kontrollkäigu läbi viimise ajal tööl olnud isikutega. Kontrollkäigu juures viibis ka kohaliku omavalitsuse esindaja. Peamiseks tõstatatud probleemiks oli alkoholi kuritarvitamine tugikodus ning sellega seonduvad vahejuhtumid.

Öömaja õhkkond oli kodune. Teenuse tarbijatel on võimalus ööpäevaringselt oma asju öömajas hoiustada, samuti on elanikele loodud võimalus kasutada kööki. Päevasel ajal saavad öömajateenuse tarbijad viibida samas hoones asuvas päevakeskuses. Kiiduväärt on tugikodu juhtkonna aktiivsus asutuse arendamisele ja parendamistöõdele suunatud toetuste taotlemiseks erinevatelt rahastajatelt.

#### (4.1) Videojärelevalve kasutamine asutuses

Asutuse poolt eelnevalt edastatud teabest nähtus, et Nõõrimaa Tugikodus asub kokku 8 videokaamerat. Videovalveseadmete olemasolu on asutuse hinnangul vajalik üldkasutatavates ruumides ja välisterritooriumil kontrolli tagamise eesmärgil. Valveseadmete keskpunkt on hoolekande assistentide tööruum.

Vestlusest asutuses selgus, et kaamerate pilti ilmselt ka lindistatakse ning säilitatakse, kuid asutuse juhtkonnal polnud täpsemat ülevaadet säilitamise kestuse ja asukoha kohta. Teenuse tarbijaid videovalvekaamerate olemasolust teavitatud ei ole.

Tulenevalt PS §-st 26 on igapähele õigus eraelu puutumatus. Eraellu võib sekkuda vaid riigi või kohaliku omavalitsuse asutuste poolt seaduses sätestatud juhtudel ja korras. PS § 26 kaitsealasse kuuluvad eelkõige füüsiline ja vaimne puutumatus, isiku identiteet ning õigus oma kujutisele. Füüsilist ja vaimset puutumatus võib muuhulgas riivata ka isiku jälgimine.<sup>1</sup>

Isikuandmete töötlemisel kaitseb füüsilise isiku põhiõigusi ja -vabadusi, eelkõige õigust eraelu puutumatus, isikuandmete kaitse seadus (edaspidi IKS). Üldreeglina on isikuandmete töötlemine lubatud üksnes andmesubjekti nõusolekul, kui seadus ei sätesta teisiti (IKS § 10 lg 1). IKS § 14 sätestab isikuandmete töötlemise tingimused ilma andmesubjekti nõusolekuta. Sotsiaalteenuseid saavate isikute jälgimine videovalve teel teenuste osutamise asukohas võib puudutada isikute delikaatseid isikuandmeid IKS § 4 lõike 2 mõttes. Seaduse § 14 lõike 3 kohaselt võib isikuandmeid edastavat või salvestavat jälgimisseadmetikku kasutada üksnes isikute või vara kaitseks ning juhul, kui sellega ei kahjustata ülemääraselt andmesubjekti õigustatud huve ning kogutavaid andmeid kasutatakse ainult nende kogumise eesmärgist lähtuvalt. Andmesubjekti nõusolekut asendab sellise andmetöötluse korral jälgimisseadmetiku kasutamise fakti ning andmete töötleja nime ja kontaktandmete piisavalt selge teatavakstegemine.

Tulenevalt eeltoodust soovib õiguskantsler Nõõrimaa Tugikodu direktoril paigutada asutusse nähtavale kohale jälgimisseadmetiku kasutamise fakti, andmete töötleja nime ja kontaktandmete kohta käiv teave. Samuti peaks olema edastatud info, milliseid üldkasutatavaid ruume konkreetselt jälgitakse.

---

<sup>1</sup> U.Lõhmus. Kommentaarid §-le 26. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi Põhiseadus, Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 26 kōmm 8-8.1.

## **(4.2) Juurdepääsupiirangute rakendamine öömajateenusele**

Asutuse poolt eelnevalt saadetud teabest nähtus, et Nöörimaa Tugikodus toimub isikute korrale kutsumine kasutades mõjutusvahendeid, millised on nimetatud teenuste osutamise korras.

Võru Linnavolikogu 14.06.2006 määruse nr 26 „Nöörimaa Tugikodu põhimäärus“ § 3 lõike 2 kohaselt on asutusel õigus mitte teenindada alkoholihoobes, toksiliste või narkootiliste ainete mõju all olevaid isikuid, avalikku korda rikkuvaid ning kliente või keskuse töötajate elu või tervist ohustava käitumisega isikuid ning asutuse sisekorraeskirju rikkuvaid isikuid.

Nöörimaa Tugikodu direktori 19.01.2007 käskkirja nr 3 „Nöörimaa Tugikodu täiskasvanute erakorralise öömaja teenuse ja turvatoa teenuse osutamise kord“ § 8 loetleb mõjutusvahendid, milliseid asutusel on õigus rakendada samas dokumendis toodu mittejärgimisel. Muuhulgas on tugikodul õigus kehtestada isikule öömajateenusel viibimiseks katseaeg või tugikodu sise- või välisterritooriumil viibimise keeld kestusega kuni 4 kuud.

Lisaks on Nöörimaa Tugikodu direktori 04.02.2008 käskkirjaga nr 10 kehtestatud „Sisekorraeskiri Nöörimaa Tugikodu täiskasvanute erakorralises öömajas viibivatele teenuste kasutajatele“. Sisekorraeskirjade punkti 2.3 kohaselt ei võeta täiskasvanute erakorralise öömaja teenusele isikuid, kelle alkoholihoove ületab 0,5 promilli. Samuti ei võeta teenusele isikuid toksikoosi ja narkomaaniatunnustega. Eeskirjade punkti 2.4 kohaselt ei osutata öömajateenust isikutele, kes on oma käitumiselt agressiivsed.

Täiendavalt selgus asutuse poolt eelnevalt edastatud teabest, et 2008.aasta oktoobris on registreeritud teenuse tarbija rünne asutuse töötaja vastu põhjusel, et töötaja ei lubanud hoobes isikut teenusele. Seega toimub öömajateenusele juurdepääsu piiramine ka tegelikkuses. Teenusele juurdepääsu piiramise juhtude esinemist kinnitasid kontrollkäigu raames läbi viidud vestlusel ka nii asutuse direktor kui ka valvetöötajad.

Sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi SHS) § 3 lg 1 punkti 3 kohaselt on üheks sotsiaalhoolekande põhimõtteks abi andmise kohustus, kui isiku ja perekonna võimalused toimetulekuks ei ole piisavad. SHS § 4 lõike 3 kohaselt on vältimatut sotsiaalabi õigus saada igal Eestis viibival isikul ning seaduse § 28<sup>1</sup> lõike 3 kohaselt osutatakse vältimatut sotsiaalabi isikule seni, kuni ta ei ole enam elatusvahendite kaotuse või puudumise tõttu sotsiaalselt abitus olukorras.

Seega ei ole sotsiaalhoolekande osutamise põhimõtetega kooskõlas olukord, kus kohaliku omavalitsuse poolt vältimatu sotsiaalabi teenust osutama volitatud asutus jätab endale õiguse piirata karistuslikel või muudel eesmärkidel abivajavate isikute juurdepääsu sellisele abile, muuhulgas ka öömajateenusele. Juhul, kui isiku öömajja vastu võtmisest keeldumise aluseks on mõjuvad asjaolud (hoove, terviseseisund, ohtlikkus teistele teenuse tarbijatele või öömaja töötajatele vms), peab asutus või kohalik omavalitsus tagama isikule talle vajaliku abi kättesaadavuse muul viisil. Tugikodu näeb lahendusvariandina asutuse hoone keldrikorrusele alkoholihoobes isikutele eraldi majutusüksuse asutamist. Ka kohaliku omavalitsuse esindaja oli selle variandi suhtes toetav.

Tulenevalt eeltoodust soovitab õiguskantsler Võru Linnavolikogul muuta Nöörimaa Tugikodu põhimäärust osas, mis võimaldab asutusel teatud juhtudel vältimatut abi mitte osutada ning viia määrus kooskõlla kehtiva õigusega. Samuti soovitab

**õiguskantsler Nöörimaa tugikodu direktoril muuta nii öömaja teenuse osutamise korda kui ka öömaja sisekorra eeskirju kustutades dokumentidest seadusel mitte põhineva õiguse kohaldada teenuse tarbijate suhtes mõjutusvahendina teenusele juurdepääsu piiramist ning asutuse õiguse mitte osutada vältimatut abi joores isikutele. Öömajateenuse osutamisest võib keelduda vaid juhul, kui asutuse või kohaliku omavalitsuse poolt on tagatud vältimatu sotsiaalabi kättesaadavus muul viisil. Tulenevalt eeltoodust soovib õiguskantsler kaaluda Võru Linnavalitsusel Nöörimaa Tugikodule täiendavate vahendite eraldamist eraldi majutusüksuse asutamiseks joores isikutele.**

#### **(4.3) Asutuse poolt pakutava teenuse tarbijate omandiõiguse riive**

Asutuse poolt eelnevalt saadetud teabest selgus, et teenuse tarbijal on keelatud öömajja tuua teatud esemeid, millised leiavad täpsustamist sisekorraeeskirjades. Juhul, kui teenuse tarbija valduses on tulirelv, teavitatakse sellest viivitamatult politseid. Muude keelatud asjade puhul peab teenuse tarbija asja valduse üle andma valvetöötajale, sotsiaaltöõspetsialistile või asutuse juhile. Vara üleandmise kohta koostatakse vastav dokument, milles loetletakse üle antud esemed ning kogused. Dokumendi formular saadeti tutvumiseks ka õiguskantslerile. Teenusele saabuvaid isikuid öömaja töötajate poolt läbi ei otsita. Peamiseks probleemiks on alkoholi ja süütevedeliku toomine öömajja teenuse tarbijate poolt.

Nöörimaa Tugikodu direktori 04.02.2008 käskkirja nr 10 „Sisekorraeeskiri Nöörimaa Tugikodu täiskasvanute erakorralises öömajas viibivatele teenuste kasutajatele“ punkti 2.21 kohaselt on teenuse kasutajal keelatud teenusele tules kaasa võtta külm- ja tulirelvi, suuremõtmelisi mööbliesemeid, elektrilisi küttekehi, alkoholi ja muid kahjulikke aineid, mis võivad kahjustada teisi teenuse kasutajaid ja/või Nöörimaa Tugikodu personali.

PS § 32 kohaselt on igäihe omand puutumatu ning võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Samuti peavad omandiõiguse teostamise kitsendused tulenema seadusest. SHS §-st 20 nähtuvalt võib sotsiaalteenuse osutaja teatud esemete valduse üle võtta vaid isiku nõusolekuta hooldamise korral. Varjupaigateenuse, öömajateenuse ning muude sotsiaalteenuste osutamisele antud säte ei laiene. Ka muudes õigusaktides ei ole öömajateenuse osutajale antud õigust teenuse tarbijate õigust omandile piirata. Samuti ei vasta varjupaigateenuse andmisest keeldumine mistahes eseme mitteüleandmise korral SHS §-s 3 sätestatud sotsiaalhoolekande põhimõtetele ja ülesannetele.

Siiski võib teiste teenuse tarbijate, töötajate ning vara kaitsmise eesmärkidel osutada vajalikuks teatud esemete või ainete asutusse sattumise piiramine. Omandiõiguse piiramisel tuleb lähtuda aga kõrvalekaldumatult seadusest tulenevatest alustest. Seetõttu on tehtud sotsiaalministrile ettepanek vastava normistiku väljatöötamiseks. Sotsiaalminister on lubanud omandiõiguste piiramise problemaatikat analüüsida sotsiaalseadustiku koostamise raames.

Juhul, kui asutus peab vajalikuks käesoleval hetkel teatud esemete asutusse sattumise piiramist, peab lubamatutest kaalutlustest lähtuvate suvaotsuste langetamise võimaluste vältimiseks ja ühtse praktika tagamiseks mittesoovitavate asjade nimekiri olema asutuse poolt üheselt kindlaks määratud ja puudutatud isikutele neile arusaadavas vormis teatavaks tehtud. Taoline nimekiri saab käesoleval hetkel olla siiski üksnes soovituslik. Omandi hoiule võtmine saab öömajas aset leida vaid isiku nõusolekul. Valduse mitteüleandmine ei saa olla abivajajale sotsiaalteenuste andmisest keeldumise aluseks. Sotsiaalteenuse osutaja peab välja töötama inimõiguste järgimist ja sotsiaalhoolekande põhimõtteid soodustavad käitumisjuhised

juhtudeks, kus asutusse saabunud või seal viibiva teenuse tarbija valduses on asutuses mittesoovitavad esemed või ained. Samuti tuleb reguleerida esemete hoiustamise ning hüljatud esemete käitlemise kord.

Tulenevalt eeltoodust soovitab õiguskantsler Nõõrimaa Tugikodu direktoril sätestada öömaja sisekorraeeskirjades ammendava nimekirja esemetest ja ainetest, mille omamine asutuses ei ole soovitav ning teha see arusaadavas vormis teatavaks kõigile teenuse tarbijatele. Lisaks tuleb asutuse töötajate tegevuse reguleerimiseks kehtestada kord esemete ja ainete valduse üle võtmiseks ja vajadusel hävitamiseks ning samuti käitumiseks juhul, kui sotsiaalteenuse saamiseks näidustatud isik keeldub mittesoovitavate esemete või ainete valdust üle andmast. Mittesoovitud esemete ja ainete valdusest loobumisest keeldumisel võib kaaluda teenuse vajaja paigutamist ülal punktis 4.2 kirjeldatud eraldi majutusüksusesse. Ka nimetatud reeglistik võib olla lülitatud asutuse sisekorraeeskirjadesse.

#### **(4.4) Teenuse tarbijate õiguste teatavaks tegemine, asutusesiseste ja asutusest väljaulatuvate kaebuste esitamise võimalus**

Kontrollimisel selgus, et tugikodu välisukse kõrval asub kaebuste ja ettepanekute kogumise kast, kuid puuduvad kaebuste esitamise formularid. Öömajateenuse kasutajate teabekaustas on märgitud teenuse tarbijate õigus pöörduda Nõõrimaa Tugikodu direktori või Võru Linnavalitsuse poole. Siiski puudub asutuses kaebuste lahendamise kord ning ammendav loetelu kaebeorganitest.

Ühelt poolt väärkasutamiste ära hoidmiseks ning teiselt poolt teenuse kohta selle adressaatidelt tagasiside saamiseks on oluline asutuses viibivaid isikuid teavitada nende kaebevõimalustest nii asutusesiselt kui asutusest väljaulatuvalt. Asutuses peab olema kehtestatud ja teenuse tarbijatele teatavaks tehtud asutusesiseste kaebuste lahendamise kord, mille eesmärgiks on tagada kõigile esitatud kaebustele vastamine sisuliselt, õigeaegselt ja kohases vormis. Pöördumiste esitamise hõlbustamiseks tuleks kaaluda kaebuste esitamise formulari välja töötamist ja teenuse tarbijatele kättesaadavaks tegemist.

Tulenevalt eeltoodust soovitab õiguskantsler Nõõrimaa Tugikodu direktoril välja töötada ja kehtestada ammendav asutusesisene kaebuste lahendamise kord. Kaebuste lahendamise kord ning isiku õigus pöörduda kaebustega asutuse tegevuse kohta ka muude, asutusest väljaspool asuvate kontrollametkondade või institutsioonide (näiteks kohalik omavalitsus, maavanem, kohtud, Sotsiaalkindlustusamet, Eesti Haigekassa, õiguskantsler jne) poole, peab olema kõigile sotsiaalmaja teenuse tarbijatele teatavaks tehtud. Soovitav oleks kaebuste lahendamise ja muude asutuste poole pöördumise alane teave paigutada teadetetahvlile. Silmas tuleb pidada erinevate keelegruppide võimet teabe mõistmiseks. Asutusesiseste kaebevõimaluste hõlbustamiseks tuleks paigaldada teenuse tarbijate poolt kasutatavatesse ruumidesse kaebuste formularid. **Esitatud kaebuste osas tuleb sisse seada register, mis võimaldab kontrollida kaebuste käsitlemise nõuetelevastavust ning saada perioodiliselt üldistatud andmeid teenuse tarbijate poolt esile toodud peamiste asutusega seonduvate probleemide osas.**

#### **(4.5) Asutuse tegevust reguleerivate alusdokumentide õigusselgusest**

Asutuse poolt eelnevalt saadetud teabest selgus, et öömajateenuse pakkumist reguleerivad Nõõrimaa Tugikodu direktori 19.01.2007 käskkirjaga nr 3 kinnitatud „Nõõrimaa Tugikodu

täiskasvanute erakorralise öömaja teenuse ja turvatoa teenuse osutamise kord“ ja Nöörimaa Tugikodu direktori 04.02.2008 käskkirjaga nr 10 kehtestatud „Sisekorraeeskiri Nöörimaa Tugikodu täiskasvanute erakorralises öömajas viibivatele teenuste kasutajatele“. Sisult on osundatud dokumendid paljuski kattuvad reguleerides samu küsimusi.

Tulenevalt eeltoodust soovitab õiguskantsler Nöörimaa Tugikodu direktoril kaaluda vajadust ühendada öömajateenuse osutamist reguleeriv normistik ühte ülevaatlikku ja teenuse tarbijatele kergelt arusaadavasse dokumenti. Teenuse osutamise regulatsioon peab olema näiteks teadetetahvlile paigutamiseks või muul viisil teatavaks tehtud ka teenuse tarbijatele.

#### **(5) Kokkuvõte**

Kontrollkäigu tulemusel teeb õiguskantsler isikute põhiõiguste tagamiseks soovitud Nöörimaa Tugikodu direktorile, Võru Linnavolikogule ja Võru Linnavalitsusele. Soovitude täitmise osas teostab õiguskantsler järelkontrolli 6 kuu möödudes soovitude tegemisest.