

Kontrollkäik MTÜ-sse Paunküla Hooldekeskus

(1) Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid 26.03.2014 etteteatamata MTÜ-d Paunküla Hooldekeskus (edaspidi ka *hooldekeskus*).

Hooldekeskuses osutatakse järgnevaid teenuseid:

- ööpäevaringne erihooldust;
- igapäevaevalu toetamine;
- toetatud elamine;
- ööpäevaringne üldhooldus.

Hooldekeskusele on antud tegevusluba ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamiseks 14 voodikohal. Kontrollkäigu ajal osutati ööpäevaringset erihooldusteenust 9 inimesele.¹

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 hooldekeskuses on tagatud ööpäevaringset erihooldusteenust saavate isikute põhiõigused ja -vabadused.

(3) Kontrollkäigul külastasid õiguskantsleri nõunikud hooldekeskuse ruume ning vestlesid asutuse töötajatega. Õiguskantsleri nõunikud pöörasid kõrgendatud tähelepanu hooldekeskuses viibivate isikute turvalisuse tagamisele. Täiendavalt tutvusid nõunikud pisteliselt hooldekeskuses ööpäevaringset erihooldusteenust kasutavate isikute toimikutega.

(4) Õiguskantsleri seisukoht

Kontrollkäigu tulemusel tuvastas õiguskantsler hooldekeskuses järgnevad puudujäägid, millele ta soovib tähelepanu juhtida:

- alusetult piiratakse klientide vabaduspõhiõigust (p 4.1)
- siseruumides suitsetatakse (p 4.2)
- on tõenäoline, et klientidele manustatakse ravimeid nende nõusolekuta (p 4.3).

(4.1) Vabaduspõhiõiguse piiramine

Kontrollkäigul tuvastas õiguskantsler hooldekeskuses probleemi klientide eraldamisega. Selgus, et hooldekeskuses puudub eraldusruum. Mitme toa ukse olid lukustusvahendid, mis võimaldasid ukse lukustamist väljastpoolt ilma võimaluseta seda seestpoolt avada. Kontrollkäigu ajal oli üks klient lukustatud enda tuppa. Õiguskantsleri nõunikele ringkäiku teinud töötaja ukse lukustamise lubatavuses ei kahelnud. Töötaja väitis, et klient on ennetavalt lukustatud oma tuppa tema enda kaitseks. Töötaja selgitas veel, et töötajad lukustavad teenust kasutavaid kliente tuppa kliendi enda turvalisuse tagamiseks.

Ööpäevaringse erihooldusteenuse osutaja kohustuste hulka kuuluvad teenust kasutava isiku turvalisuse tagamine, tema abistamine enese eest hoolitsemisel, hooldamine ja mitmed muud tegevused, mis on vajalikud ööpäevaringse erihooldusteenuse eesmärgi saavutamiseks ([sotsiaalhoolekande seaduse](#) (edaspidi SHS) § 11⁴⁹ lg 1 ja 2). Nimetatud tegevused on

¹ Erihoolekande teenuste osutajate nimekiri (01.03.2014 seisuga). Kättesaadav: http://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/public/erihoolekande/Erihoolekandeteenuste_osutajad_01042014.pdf.

vajalikud muu hulgas selleks, et tagada teenusekasutajate õigus elule ja tervisele ning õigus inimväärsele elule. SHS § 11⁵¹ lg 1 p 1 järgi on ööpäevaringse erihooldusteenuse osutaja kohustatud olema teadlik asjaolust, kas ööpäevaringset erihooldusteenust saama suunatud isik viibib ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamise ruumides või territooriumil või neist väljaspool. Lisaks peab olema tagatud ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamise ruumidesse sisenemise ja ruumidest väljumise kontroll (SHS § 11⁵¹ lg 1 p 2).

Ülaltoodud eesmärged ei ole lubatud saavutada klientide tubadesse lukustamisega. Ööpäevaringset erihooldusteenust viibiva isiku lukustamisel magamistuppa on tegemist väga intensiivse vabaduspõhiõiguse riivega. Vabaduspõhiõigus on üks olulisemaid põhiõigusi, kuna see on eelduseks mitmete teiste põhiõiguste kasutamisel. Vabaduspõhiõigust kaitseb põhiseaduse (edaspidi PS) § 20. Selles on sätestatud, et isikult võib vabaduse võtta ainult teatud olukordades seaduses sätestatud korras. Üheks selliseks olukorraks, kus põhiseadus lubab isiku vabaduspõhiõigust seaduse alusel piirata, on psüühikahäirega isiku kinnipidamine, kui ta on endale või teistele ohtlik.

Ohtlikkuse korral reguleerivad ööpäevaringse erihooldusteenuse kasutaja vabaduspõhiõiguse piiramist SHS § 19 ning §-d 20¹ ja 20².

SHS § 20² järgi võib ööpäevaringse erihooldusteenuse osutaja kasutada isiku, kes ei ole ööpäevaringset erihooldusteenust saama paigutatud kohtumäärusega, liikumisvabaduse piiranguna ainult eraldamist. Kohtu määruseta teenusel olevate isikute vabaduspõhiõigust on seadusandja lubanud piirata SHS § 20² lõike 1 järgi ainult isiku eraldamise teel eraldusruumi² ning seda **vaid juhul**, kui on täidetud **kõik** sama paragrahvi lõikes 4 sätestatud tingimused:

- 1) isikust tuleneb otsene oht tema enda või teiste elule, kehalisele puutumatusele või füüsilisele vabadusele,
- 2) isiku suusõnaline rahustamine või muude meetmete kasutamine ei ole osutunud küllaldaseks ja
- 3) arst ei ole teenuseosutajale teadaolevalt eraldamise kasutamist konkreetse isiku suhtes välistanud.

Seega on eraldamine lubatud nii inimese enda kui ka teiste inimeste kaitseks. Arvestades, et ohjeldusmeetmena eraldamise rakendamisel on kõrgendatud piinava, julma või väarikust alandava kohtlemise oht, võib nähtuvalt sotsiaalhoolekande seadusest eraldamist kohaldada sellest seadusest tulenevatel alustel ja korras üksnes eraldusruumis. Oluline on tähele panna, et SHS § 20² lõike 6 järgi võib isiku eraldada teistest teenust saavatest isikutest kuni kiirabiteenuse osutaja või politsei saabumiseni, kuid mitte kauemaks kui kolmeks tunniks järjest.

Kuna vähemalt 26.03.2014 ringkäigu toimumise ajal ei olnud täidetud kõik SHS § 20² lõikes 4 sätestatud eraldamise tingimused (miski ei viidanud sellele, et klient võinuks kujutada ohtu endale või teistele), puudus õiguskantsleri hinnangul vähemalt sel ajal õiguslik alus isiku eraldamiseks. Ühtlasi märgib õiguskantsler, et hooldekeskus ei või inimesi ennetavalt magamistuppa lukustada, kuna selline tegevus pole kooskõlas sotsiaalhoolekande seadusega.

² Sotsiaalministri 30.06.2009 määruse nr 58 „[Tervisekaitsenõuded erihoolekandeteenustele ja eraldusruumile](#)” § 7 lõike 1 järgi peab eraldusruum olema turvaline, ohutu ja sobiva sisustusega, mis ei võimalda tekitada vigastusi. Ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajal peab olema tagatud nõuetele vastav eraldusruum vajaduse korral.

Lisaks selgitab õiguskantsler, et SHS § 11⁴⁹ lg 2 p 2 järgi on teenuse osutaja kohustatud tagama ööpäevaringset erihooldusteenust kasutava isiku turvalisuse. See nõue kehtib kõikide inimeste, sh teistest inimestest eraldatud kliendi, kohta. Et ka teistest inimestest eraldatud kliendi turvalisus oleks tagatud, on seadusandja pidanud vajalikuks kehtestada nõuded eraldusruumile.

See tähendab, et olukorras, kus teenuse osutajal puudub nõuetekohane eraldusruum, ei ole lubatud kliendi liikumisvabadust eraldamise teel piirata, kuna on oht, et eraldatav paigutatakse ruumi, mis ei ole eraldamiseks sobilik. Näiteks isiku enda tuppa eraldamisel võivad talle ohtu kujutada samas ruumis olevad lahtised esemed või muud esemed, millega isikul on ennast võimalik vigastada. Samuti ei pruugi kõik ruumid olla sobivad isiku pidevaks jälgimiseks.³

Kokkuvõtlikult on õiguskantsler seisukohal, et eraldamise vajaduse tekkimisel peab hooldekeskuses olema igal ajal kättesaadav eraldusruum. Vastasel juhul lukustatakse kliente selleks mitte kohandatud ruumi, kus võib tekkida lubamatu oht kliendi elule ja tervisele. Selliselt kordab õiguskantsler oma varem⁴ väljendatud seisukohta, et ööpäevaringse erihooldusteenuse kliendi eraldamist oma magamistuppa, kus ei ole täidetud eraldamisruumile seatud nõuded, ei saa pidada lubatavaks.

Sestap teeb õiguskantsler MTÜ-le Paunküla Tugikeskus ettepaneku lõpetada klientide enda tuppa lukustamine ning eraldamise vajaduse tekkimisel tagada nõuetele vastava eraldusruumi olemasolu.

(4.2) Suitsetamisalad

Hooldekeskuse siseruumides oli igal korral lubatud suitsetamine. Suitsetamiseks olid ette nähtud kindlad ühiskasutuses oleva koridori osad. Hooldekeskuse koridorides oli tunda tugevat suitsulehka, mis levis ka telerivaatamise alal. Lisaks olid suitsuruumi läheduses teenusel viibivate isikute hügieeniruumid ja magamistoad.

Tubakasuits avaldab isikute tervisele ebasoovitavat mõju ning ohustab nii aktiivselt suitsetajaid kui ka passiivseid suitsetajaid.⁵ PS § 28 lõike 1 järgi on igapäevane õigus tervise kaitsele. Õigus tervise kaitsele hõlmab ka seda, et saastatud siseõhk ruumides ei mõjuks isikute tervisele halvasti. Viimasel eesmärgil on seadusandja näinud tubakaseaduse (edaspidi TubS) 5. peatüki 2. jaos ette kohad, kus on suitsetamine keelatud või piiratud.⁶ Tubakaseaduse §-s 29 toodud loetelu, kus on kirjas suitsetamiseks keelatud kohad, on sätestatud lahtise loeteluna. Nimetatud paragrahvi punkti 20 kohaselt on suitsetamine keelatud ka õigusaktis sätestatud muus kohas. Üheks selliseks kohaks on sotsiaalministri 30.06.2009 määruse nr 58 „[Tervisekaitse nõuded erihoolekandeteenustele ja eraldusruumile](#)“ § 11 lõike 4 järgi erihoolekandeteenuse osutamise ruumid.

⁴ Ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajatele 20.02.2014 saadetud ringkiri. Kättesaadav: <http://adr.rik.ee/okk/dokument/2986690>.

⁵ Tervise Arengu Instituudi trükis „Passiivne ehk kaudne suitsetamine“ (2011). Kättesaadav elektrooniliselt: <http://www.tai.ee/et/valjaanded/trukised-ja-infomaterjalid/download/40>.

⁶ Tubakaseaduse eelnõu seletuskiri seisuga 20.04.2004, nr 350 SE, kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=041110026.

Õiguskantsler on seisukohal, et ööpäevaringsel erihooldusteenusel olijatele tuleb tagada teenusel viibides ruumides sisekliima, mis ei kahjustaks nende tervist. Õiguskantsleril tekkis aga kahtlus, et hooldekeskuse suitsetamisalad ja nende ventilatsioon ei taga hooldekeskuse ruumides viibijatele tervislikku sisekliimat.

Eelnevast tulenevalt teeb õiguskantsler MTÜ-le Paunküla Hooldekeskus ettepaneku vaadata üle suitsetamise korraldus siseruumides ning tagada teenusel olevate isikute tervise kaitse.

(4.3) Ravimite manustamine

Vestlusel hooldekeskuse töötajatega selgus, et klientidele manustatakse ravimeid ilma kohase nõusolekuta. Täpsemalt on hooldekeskuse töötajate sõnul esinenud juhtumeid, kus klient on siseveendumusest tingituna raviskeemi järgsetest ravimitest keeldunud, kuid meditsiiniõde on ravimeid lisanud kliendi teadmata tema tee sisse. Samuti selgus, et rahusteid võidakse kasutada klientide ohjeldamiseks, st rahusteid võidakse manustada õe otsusel klientide tahtest olenemata.

Seega saab eelkirjeldatud hooldekeskuse tegevust pidada olenevalt konkreetsetest asjaoludest kas klientide nõusolekuta raviks või klientide ravimitega ohjeldamiseks.

- nõusolekuta ravi

Nõusoleku andmine ravimite manustamiseks puudutab otsustusvabadust isiku füüsilise ja vaimse puutumatus üle, mida kaitsevad nii PS § 26 kui ka PS § 19.⁷ Veel puudutab kliendilt nõusoleku küsimine tema inimväärikust, mida kaitseb PS § 10. Inimväärikuse aspekt on nõusoleku saamisel oluline, kohtlemaks klienti kui subjekti, mitte kui objekti.

Kui isikul on psühhikahäire ning talle määratakse sellest tulenevalt ravi, on tegu psühhiaatrilise abi andmisega PsAS § 2 punktide 2 ja 3 ning PsAS § 6 lõigete 2 ja 5 mõttes. See tähendab, et kui isik järgib arsti määratud raviskeemi, on tegu psühhiaatrilise abi andmise jätkumisena. Seda ka hooldekeskuses, kes on tulenevalt SHS § 11⁴⁹ lg 2 p-st 4 kohustatud järgima tervishoiuteenuse osutaja poolt isikule määratud raviskeemi.

PsAS § 4 p 3 järgi on isikul psühhiaatrilise abi saamisel õigus keelduda psühhiaatrilistest uuringutest ja ravist või neid katkestada, välja arvatud PsAS §-des 11 ja 17 sätestatud juhtudel (tahtest olenematu vältimatu psühhiaatriline abi ning psühhiaatriline sundravi).

Seejuures ei saa kliendi eestkostja anda nõusolekut ravimi manustamiseks juhul, kui see läheb vastuollu kliendi enda selgelt väljendatud seisukohaga ning ravimi manustamine toimuks kliendi tahte vastaselt. [Psühhiaatrilise abi seaduse](#) (edaspidi PsAS) § 3 lg 2 järgi ei saa seaduslik esindaja esindatava asemel avaldada tahet psühhiaatrilise abi osutamiseks.

Õde, kes isikule hooldekeskuses ravimeid manustab, on käsitatav tervishoiutöötajana tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 3 lg 1 mõttes.⁸ Kui õde manustab isikule ravimit,

⁷ K. Jaanimägi, Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, kommentaarid § 26 juurde, p 8 ja 9.1. Kättesaadav: <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-26/>. Lisaks vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 22.07.2003 otsus asjas nr 24209/94 [Y.F. vs Türgi](#), p 33.

⁸ SHS § 11⁵¹ lg 3 näeb ette, et ööpäevaringse erihooldusteenuse osutaja tagab iseseisva õendusabi kättesaadavuse 40 teenust saava isiku kohta vähemalt 40 tundi nädalas.

on tegu tervishoiuteenuse osutamisega, kusjuures tulenevalt sotsiaalministri 13.08.2010 määruse nr 55 „Iseseisvalt osutada lubatud ambulatoorsete õendusabiteenuste loetelu ja nende hulka kuuluvad tegevused“ § 4 lõike 6 punktist 3 võib õde manustada ravimeid i/m; i/v; s/c per/os; per/rectum ainult arsti otsuse alusel.⁹

Viimasest saab õiguskantsleri hinnangul järeldada, et ehkki õde osutab iseseisvalt tervishoiuteenust, st manustab psühhiaatrilise abi osutaja määratud raviskeemi järgset rohtu, peab sellise rohu manustamise nõusolekule ja tahte ravi saada kohaldama psühhiaatrilise abi seaduses sätestatud regulatsiooni: isik võib ravist loobuda või selle katkestada ning seaduslik esindaja ei saa esindatava asemel avaldada tahet psühhiaatrilise abi osutamiseks. Kui see nii poleks, jääks saavutamata (või kuritarvitataks) psühhiaatrilise abi seaduses sätestatud seadusandja tahe, et selle ravi liigi puhul ei saa keegi peale isiku enda ravi üle otsustada (erandina PsAS § 11 ja 17).

Seega tähendab psühhiaatrilise abi osutamise osana isikule määratud raviskeemi järgimine hooldekeskuses õiguskantsleri hinnangul üksnes seda, et õde pakub ette nähtud ravimit kliendile selleks ette nähtud ajal ja koguses. Suu kaudu manustatavate ravimite puhul jälgib, et isik ravimi alla neelaks või tuletab talle seda meelde või veenab isikut seda tegema. Kui isik pole nõus rohu manustamisega, ei saa teda selleks sundida.

Eeltoodut kokku võttes on keelatud isikule psühhiaatrilise abi osutaja välja kirjutatud ravimite (mh n-õ vajadusel antavate ravimite) isiku teadmata, st nõusolekuta, manustamine.

- ravimitega ohjeldamine

Raviskeemi välist ja tahtevastast ravimite manustamist võib lugeda ravimitega ohjeldamiseks PsAS § 14 lg 2 p 2 mõttes. Selliselt tuleb seda pidada vabaduse ja isikupuutumatusse piiramiseks¹⁰, mille kasutamine peab vastama PS §-s 20 sätestatud tingimustele.

Ravimitega ohjeldamine on PsAS § 14 lg 2 p 2 järgi olukord, kus psüühikahäirega isikule manustatakse ravimit tema tahte vastaselt tema rahutussümptomite leevendamiseks. Seega kui psüühikahäirega isik on muutunud teenusel viibides rahutuks ja talle manustatakse tema tahte vastaselt ravimit ühekordselt, eesmärgiga saada tema käitumine kontrolli alla, kvalifitseerub selline tegevus isiku ohjeldamiseks ravimi abil. Vaadates psühhiaatrilise abi seaduses sätestatud ohjeldusmeetmete rakendamise regulatsiooni, võib asuda seisukohale, et ravimitega ohjeldamiseks saab lugeda vaid sellist ravimi manustamist, mida antakse isikule ühekordselt, tema konkreetse ärritus- või rahutusseisundi leevendamiseks, mitte aga igapäevast patsiendi seisundi leevendamiseks manustatava ravimi andmist. Isikule igapäevaselt teatud ravimi manustamist tuleks psühhiaatrilise abi seaduse kontekstis vaadelda pigem isiku ravimisena.

Tulenevalt SHS § 20² lõikest 1 võib ööpäevaringse erihooldusteenuse osutaja kasutada isiku suhtes, kes ei ole ööpäevaringset erihooldusteenust saama paigutatud kohtumäärusega, vabaduse piiramisena ainult eraldamist. Seega ei tulene sotsiaalhoolekande seadusest

⁹ Kui isikule peaks raviskeemi järgse rohu pakkuma muu töötaja (nt tegevusjuhendaja), siis pole tegu küll tervishoiuteenuse osutamise lepinguga kliendi ja tegevusjuhendaja vahel, kuid ka sellisel juhul vastutab tegevusjuhendaja, täpsemalt hooldekodu, kelle töötaja tegevusjuhendaja on, isikule nõusolekuta ravimi manustamise eest. Ööpäevaringse tervishoiuteenuse osutaja ja kliendi vahel on leping ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamiseks, mille sisu hulka kuulub kohustus järgida tervishoiuteenuse osutaja poolt isikule määratud raviskeemi. Raviskeemi osas on aga omavahel kokku leppinud tervishoiuteenuse osutaja ja klient psühhiaatrilise abi andmise raames.

¹⁰ T. Kolk, Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, kommentaarid § 20 juurde, p 6. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-20/>.

teenuseosutajale volitust ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamisel klientide ravimitega ohjeldamiseks. PsAS § 14 lõigetest 1, 2 ja 3 tuleneb, et ravimitega ohjeldamist võib rakendada vaid psühhiaatriaiglas tahtest olenematul psühhiaatrilisel abil viibiva patsiendi suhtes.

Kokkuvõtvalt on kliendi ravimitega ohjeldamine hooldekeskuses keelatud.

Eelnevast tulenevalt teeb õiguskantsler MTÜ-le Paunküla Hooldekeskus ettepaneku tagada, et psühhiaatrilise abi andmise käigus ette nähtud ravimeid manustatakse üksnes kliendi nõusolekul ning välistada ravimite keelatud eesmärgil (ohjeldamiseks) kasutamine.

(5) Kokkuvõte

Õiguskantsler teeb kontrollkäigu tulemusel isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamiseks **MTÜ-le Paunküla Hooldekeskus** järgnevad ettepanekud:

- lõpetada klientide enda tuppa lukustamine ning eraldamise vajaduse tekkimisel tagada nõuetele vastava eraldusruumi olemasolu;
- vaadata üle suitsetamise korraldus siseruumides ning tagada teenusel olevate isikute tervise kaitse;
- tagada, et psühhiaatrilise abi andmise käigus ette nähtud ravimeid manustatakse üksnes kliendi nõusolekul ning välistada ravimite keelatud eesmärgil (ohjeldamiseks) kasutamine.

Õiguskantsler palub MTÜ-lt Paunküla Hooldekeskus teavet tehtud ettepanekute täitmise kohta **hiljemalt 26.07.2014.**