

Kontrollkäik
MTÜ Tallinna Hoolekande Keskuse poolt peetavasse
kodutute öömajja

(1) Õiguskantsleri nõunikud viisid 19.01.2010 läbi kontrollkäigu MTÜ Tallinna Hoolekande Keskus poolt peetavasse kodutute öömajja.

MTÜ Tallinna Hoolekande Keskus (edaspidi asutus) on asutatud 2000.aastal. Asutus osutab alates 2001.aastast vältimatu sotsiaalabi korras öömaja teenust koduta inimestele. Vastavalt asutuse põhikirja punktile 1.6.2 on MTÜ Tallinna Hoolekande Keskus tegevuse eesmärgiks muuhulgas osutada erivajadusega sihtgruppidele isikutele ja teistele abivajajatele mitmesuguseid sotsiaal- ja hoolekandeteenuseid, sealhulgas öömaja ja varjupaigateenuseid, eriliigilisi nõustamisteenuseid, sealhulgas supervisiooni ja rehabilitatsiooniteenuseid.

Öömaja- ja varjupaigateenuse osutamise nõuded Tallinna linnas on määratud Tallinna Linnavalitsuse 31.01.2007 korraldusega nr 161 „Sotsiaalteenuste nõuete kinnitamine“¹.

Korralduse punkti 5.1 kohaselt on öömajateenuse osutamise eesmärgiks anda ajutist peavarju Tallinnas elavatele isikutele, kes ei ole suutelised ega võimelised seda endale tagama, aidates nii koos sotsiaaltöö erinevate meetodite kasutamisega kaasa Tallinnas elavate kodutute inimeste elukvaliteedi parendamisele ja nende võimaluste avardamisele ühiskonnas toimetulekuks. Öömajateenuse sihtgrupiks on täisealised isikud, kellel puudub isiklik või üüritud eluase ning kes elavad alternatiiveluasemel või ööbivad väljas. Teenus peab olema garanteeritud igale abivajajale. Öömajas võimaldatakse isikutel pesta ja magada, päeval öömajas viibida ei tohi. Teenust osutatakse Tallinna linna eelarves selleks ettenähtud vahendite arvelt ning isikule on teenus tasuta.

Teenuste osutamiseks peab korralduse üldsätetest nähtuvalt olema asutuse poolt kehtestatud ohutu töötamise kord. Töötajad töötavad vahetuses paarikaupa.

Lisaks eeltoodule sätestab korralduse punkt 1 üldised nõuded sotsiaalteenuste osutajatele. Antud kontrollkäigu kontekstis omab tähtsust näiteks kohustus välja töötada ja rakendada abinõude kogum, mis sisaldab teenuste kvaliteedi edendamise meetmeid, personali- ja koolituspoliitika põhimõtteid, kaebuste menetlemist ja siseauditi korraldust. Sotsiaalteenuse osutajal peab olema kinnitatud teenuste osutamise töökord, milles on sätestatud teenuste osutamise töökorralduslikud aspektid. Sotsiaalteenuse osutamiseks kasutatavad ruumid peavad vastama hoolekande- ja tervishoiuasutustele kehtestatud ehitustehnilistele-, tervisekaitse-, ohutus- ning keskkonnanõuetele. Isikuandmete töötlemisel tuleb lähtuda isikuandmete kaitse seadusest.

Öömajateenuse osutamise põhimõtted sisalduvad ka Tallinna Linnavalitsuse 28.06.2006 määruses nr 61 “Vältimatu sotsiaalabi osutamise tingimused ja kord“². Vastavalt määruse § 2 lõikele 1 on vältimatuks sotsiaalabiks sotsiaalteenused, mis tagavad sotsiaalselt abituse olukorras olevale teenust vajavale isikule (sh ajutiselt Eestis viibivatele välismaalastele) hädavajaliku toidu, riietuse, ajutise peavarju, sotsiaalnõustamise ja transpordi elatusvahendite kaotuse või puudumise või eluaseme ootamatu kasutuskõlbmatuks muutumise korral.

¹ Kättesaadav elektrooniliselt aadressil <http://tallinn.andmevara.ee/oa/page.Tavakasutaja?c=1.1.1.1&id=106991>.

² Kättesaadav elektrooniliselt aadressil <http://tallinn.andmevara.ee/oa/page.Tavakasutaja?c=1.1.1.1&id=105007>.

Määruse § 3 lõike 5 kohaselt osutatakse vältimatut sotsiaalabi isikule seni, kuni ta ei ole enam elatusvahendite kaotuse või puudumise tõttu sotsiaalselt abitus olukorras. Tulenevalt määruse §-st 5 on öömajateenus ajutise peavarju andmine, mis kindlustab isikule voodikoha ja pesemisvõimaluse. Öömajad on avatud öhtust hommikuni, minimaalselt 12 tundi. Määruse § 15 lõike 1 kohaselt kantakse vältimatu sotsiaalabi teenuste osutamise kulud Tallinna linna eelarvest ja on isikule ajaliselt ja koguseliselt piiritletud ning tasuta.

Käesoleval ajal põhineb teenuste osutamine asutuse ning Tallinna sotsiaal- ja tervishoiuameti vahel 06.01.2010 sõlmitud käsunduslepingul. Tulenevalt käsunduslepingu lisast 1 on asutuse poolt teenuse osutamise eesmärgiks anda öömajateenuse osutamisega vältimatu sotsiaalabi mõistes ajutist peavarju. Teenust osutatakse täisealistele kodututele isikutele, kellel puudub isiklik või üüritud eluase ning kelle viimane elukoht oli või on olnud Rahvastikuregistri alusel Tallinna linn ja/või isikutele, kelle andmed ei ole Rahvastikuregistrisse kantud ja kelle elukohta ei saa kindlaks määrata. Teenus sisaldab nii öömajateenuse kui ka sotsiaalteenuste osutamist (abistamine dokumentide vormistamisel, elu- ja töökoha leidmisel, rehabilitatsiooniplaani koostamine jne). Teenuse tarbimine on kliendile tasuta.

Öömajas on 60 voodikohta, millest 20 on naistele. Kokku on majutusruume 5, millest 2 on naistele ja 3 meestele. Lisamadratsitega on võimalik põrandale ööbima paigutada veel 10 inimest. Asutuses on eraldi tualetid ja dušširuumid meestele ja naistele, võimalus pesta pesu ja valmistada toitu. Teenust osutatakse igapäevaselt ajavahemikus 21.00-09.00.

Aastal 2009 kasutas öömajateenust kokku 521 isikut, kellest 444 olid mehed ja 77 naised. Teenuse tarbijate vanus jääb vahemikku 25-50 aastat.

Öömajateenuse osutamisel osaleb 6 töötajat – juhataja, sotsiaaltöötaja, koristaja ja 3 valvetöötajat. Töötajatest 2 on naised ja 4 mehed, töötajate keskmine vanus on 51 aastat. Lisaks asutuse töötajatele on valvefunktsiooni täitmisele kaasatud ka General Security Service OÜ turvatöötajad vastavalt asutuse ja turvateenuse osutaja vahel 11.07.2008 sõlmitud lepingule. Valvetöötajad töötavad 12-tunnistes vahetustes. Korraga on tööl 1 valvetöötaja ja 1 turvatöötaja. Kõik töötajad on võimelised suhtlema eesti ja vene keeles.

(2) Kontrollkäik MTÜ Tallinna Hoolekande Keskuse poolt peetavasse kodutute 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 lünklik õiguslik regulatsioon, mis jätab varjupaigateenuse pakkujate tänuväärte tegevuse ilma seadusliku toe ja aluseta.

(3) Kontrollkäigu kestel külastasid õiguskantsleri nõunikud öömajateenuse pakkumiseks kasutatavaid ruume ning vestlesid teenuse tarbijatega. Samuti külastati asutuse personali- ja muid ruume.

Asutuse ruumid ei ole ette nähtud öömajateenuse osutamiseks. Kuna ruumid asuvad elumaja keldrikorrusel, on probleeme niiskuse ja hallitusega. Samuti oli öömajas kontrollkäigu läbi viimise ajal õhutemperatuur vaid +15 kraadi. Teenuse tarbijate sõnul esineb probleeme ka soojaveevarustusega.

Üldine heakord oli öömajas tagatud heal tasemel. Teenuse tarbijatega läbi viidav sotsiaaltöö on metoodiline.

(4.1) Õigus piirata juurdepääsu sotsiaalteenusele

Asutuse poolt eelnevalt edastatud teabest nähtub, et verbaalset vägivalda kasutavad, ähvardavad ja muul viisil endale või teistele ohtlikud isikud kutsutakse suuliselt korrale. Kui mittesoovitav käitumine ei lõppe, soovitatakse isikul öömajast lahkuda, kasutades selleks vajadusel politsei või turvatöötajate abi. Samuti nähtub asutuse ning Tallinna sotsiaal- ja tervishoiuameti vahel 06.01.2010 sõlmitud käsunduslepingu lisaks 2 olevatest öömaja sisekorra eeskirjadest, et isikutele, kes häirivad öömaja tööd, keelduvad end pesemast, on agressiivsed ning keelduvad muud sotsiaalteenust vastu võtmast, on õigus teenuse osutamisest keelduda.

Lisaks nähtus asutuse poolt eelnevalt edastatud teabest, et asutuses on mittesoovitavateks esemeteks külm- ja tulirelvad või sellistena kasutatavad esemed, narkootikumid, alkohol, kergestisüttivad ja plahvatusohtlikud ained. Kui isik nimetatud esemetest ei loobu, võib talle teenuse osutamisest keelduda. Mittesoovitavate esemete olemasolu tuvastatakse vestlusel teenusele saabunud isikuga. Kui aga vastuvõtul asutusse tuvastatakse turvakontrolli käigus valvetöötaja või turvatöötaja poolt keelatud eseme või aine asukoht, palutakse kliendil ese või aine loovutada. Kummatigi ei tulene ühestki asutuse tööd reguleerivast dokumendist üheselt kindlaks määratud ebasoovitavate esemete nimekirja.

Lisaks ei nähtunud asutuse poolt eelnevalt edastatud teabest, kuidas on tagatud agressiivsete või mittesoovitavate asjade valdusest loobuda mittesoovitavate ning seetõttu teenuseta jääda võivate isikute õigus vältimatule sotsiaalabile. Kontrollkäigu kestel läbi viidud vestlusest selgus, et probleemide, mis tingiksid teenuste osutamisest keeldumise neid vajavatele isikutele, esinemine on harv. Võimalus on alkoholijoobes ja agressiivsed isikud paigutada politsei kainestusmajja. Juhul, kui valve- või turvatöötajad juhivad teenusele saabunud isiku tähelepanu vajadusele loobuda (ajutiselt) asutuses mittesoovitava eseme valdusest, siis teenusele saabuval isikul seda reeglina ka teevad. Siiski ei ole asutuses kehtestatud ühtset tegevuskorda juhuks, kui peaksid ilmneva asjaolud, mis välistavad isiku pääsemise teenusele või edasise viibimise öömajas ning samuti puudub mittesoovitavate asjade ühtne nimekiri ning selliste asjade valduse üle võtmise, hoiustamise ja tagastamise kord.

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 § 28¹ lõike 3 kohaselt osutatakse vältimatut sotsiaalabi isikule seni, kuni ta ei ole enam elatusvahendite kaotuse või puudumise tõttu sotsiaalselt abitus olukorras.

Tallinna Linnavalitsuse 18.04.2007 määruse nr 31 „Sotsiaalhoolekande korraldamise juhend“³ § 7 lõike 6 kohaselt antakse sotsiaalteenuseid, sotsiaaltoetusi ja muud abi isikule seni, kuni isik on saavutanud iseseisva toimetulekuvõime ja ei ole enam sotsiaalselt abitus olukorras.

³ Kättesaadav elektrooniliselt aadressil <http://tallinn.andmevara.ee/oa/page.Tavakasutaja?c=1.1.1.1&id=107736>.

Ka Tallinna Linnavalitsuse 28.06.2006 määruse nr 61 „Vältimatu sotsiaalabi osutamise tingimused ja kord“ § 3 lõike 5 kohaselt osutatakse vältimatut sotsiaalabi isikule seni, kuni ta ei ole enam elatusvahendite kaotuse või puudumise tõttu sotsiaalselt abitus olukorras⁴.

Lisaks tuleb märkida, et põhiseaduse (edaspidi PS) § 32 kohaselt on igapäevase omandi 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. 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 teenuse andmisest keeldumine mistahes eseme mitteüleandmise korral SHS §-s 3 sätestatud sotsiaalhoolekande põhimõtetele ja ülesannetele.

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 ja keeles 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.

Eeltoodu põhjal võib üldistada, et sotsiaalhoolekande osutamise põhimõtetelega ei ole 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.

Tulenevalt eeltoodust soovitab õiguskantsler MTÜ Tallinna Hoolekande Keskus juhatajal kehtestada ammendav nimekiri 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. Samuti tuleb kehtestada töötajatele ühesed tegevusjuhised juhuks, kui abivajajale isikule teenuse osutamine ei ole tema enda poolt tingitud asjaoludest ajutiselt või alaliselt võimalik. Kirjeldatud nimekiri ja reeglistik võib olla lülitatud asutuse sisekorraeeskirjadesse. Öömajateenuse osutamisest võib keelduda vaid juhul, kui asutuse või kohaliku omavalitsuse poolt on tagatud vältimatu sotsiaalabi kättesaadavus muul viisil, näiteks paigutades abi vajavad isikud eraldi majutusüksusesse või asutusse.

⁴ Õiguskantsler on Tallinna Linnavalitsusele teinud soovitusel muuta 28.06.2006 määrust nr 61 „Vältimatu sotsiaalabi osutamise tingimused ja kord“ ning kaotada vältimatu abi osutamise suhtes kehtestatud ebaseaduslik ajaline piirang, mille kohaselt osutatakse nii öömaja- kui ka varjupaigateenust isikule kuni kuus järjestikust kuud, mille jooksul isik on kohustatud vastu võtma talle pakutava muu abi või kõrvaldama öömajateenuse vajadust põhjustavad asjaolud. Soovitusel tekst on kättesaadav elektrooniliselt aadressil http://www.õiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/OMBUDSMANI_MENETLUSED/Kontrollkaigud/MT_Sotsiaalse_Rehabilitatsiooni_Keskuse_poolt_peetava_kodutute_varjupaiga_kontrollik.pdf.

(4.2) Asutuse töö vastavus esmaabi korralduse nõuetele

Asutuse poolt eelnevalt saadetud teabest nähtus, et öömajas on olemas miinimumnõuetele vastav esmaabi komplekt. Asutuse töötajad on reeglina läbinud esmaabikoolituse, mis kaasneb autojuhilubade taotlemisega.

Kontrollkäigu kestel läbi viidud ringkäigul nähtus, et asutuses ei ole pandud välja mingeid esmaabi osutamise teavikuid, tähistamata on esmaabivahendite asukoht.

Sotsiaalministri 13.12.1999 määrus nr 82 „Esmaabi korraldus ettevõttes kehtestamine“ määrab kindlaks tööandja kohustused esmaabi korraldusel⁵. Määruse § 1 kohaselt peab tööandja kindlustama esmaabivahendite olemasolu töökohtadel ja ruumi, kus vajadusel saab anda esmaabi ja hoida kannatanut arstiabi saabumiseni; paigutama nähtavatele kohtadele juhendmaterjalid esmaabi andmise viisidest (plakatid, brošüürid jm näitlikud materjalid); määrama isiku, kes vastutab esmaabivahendite korrashoiu eest; paigutama nähtavale kohale trükitult andmed töötajate kohta, kes oskavad anda esmaabi; selgitama töötajale, kuidas toimida tööõnnetuse korral, milliseid abivahendeid sel puhul kasutada, kust neid on võimalik saada ning kelle poole ja kuhu pöörduda esmaabi saamiseks ning tagama tööõnnetuse või töötaja haigestumise puhul esmaabivahendite kättesaadavuse, esmaabi andmise kohapeal selleks koolitatud töötaja poolt, operatiivse sidevõimaluse ettevõtteväliste teenistustega (ühtne number 112) ja vigastatu või haigestunu toimetamise kas tervishoiuasutusse või koju (vastavalt arsti korraldusele). Lisaks peab esmaabivahendite asukoht olema nõuetekohaselt märgistatud ja asetsema kergesti juurdepääsetavas kohas, samuti peavad olema nähtavale kohale välja pandud telefoninumbri abi kutsumiseks (ühtne number 112). Määruse § 3 toob ära ka esmaabivahendite miinimumnõude, milliste olemasolu peab igas asutuses ja selle struktuuriüksuses tagatud olema.

Tulenevalt eeltoodust soovib õiguskantsler MTÜ Tallinna Hoolekande Keskus juhatajal tagada asutuse tegevuse vastavus sotsiaalministri 13.12.1999 määruses nr 82 „Esmaabi korraldus ettevõttes kehtestamine“ toodule.

(4.3) Asutuse tegevust reguleeriva dokumentatsiooni vastavus kehtestatud nõuetele

Tallinna Linnavalitsuse 31.01.2007 korralduse nr 161 „Sotsiaalteenuste nõuete kinnitamine“ punkti 5.1 kohaselt peab öömajateenuse osutamiseks olema kehtestatud ohutu töötamise kord. Korralduse punktist 1 nähtuvalt peab teenuseosutaja välja töötama ja rakendama abinõude kogumi, mis sisaldab teenuste kvaliteedi edendamise meetmeid, personali- ja koolituspoliitika põhimõtteid, kaebuste menetlemist ja siseauditi korraldust. Sotsiaalteenuse osutajal peab olema kinnitatud teenuste osutamise töökord, milles on sätestatud teenuste osutamise töökorralduslikud aspektid.

Asutuse ning Tallinna sotsiaal- ja tervishoiuameti vahel 06.01.2010 sõlmitud käsunduslepingu punkti 8.2 kohaselt tagab käsundisaaja teenuse vastavuse seadusandlikele ja normatiivdokumentidele.

Asutuse poolt ülalootletud dokumente õiguskantslerile eelnevalt ei saadetud. Kontrollkäigu kestel läbi viidud vestlusest selgus, et Tallinna Linnavalitsuse korralduses sätestatud eraldi regulatsioon asutuses tõepoolest puudub, kuid mõned kirjeldatud nõuded on erinevates

⁵ Tulenevalt töötervishoiu- ja tööohutuse seaduse § 4 lõikest 1 laieneb antud kord ka mittetulundusühingutele.

dokumentides (nt sõlmitud leping) asutuse hinnangul siiski kajastatud. Samas asusid nii asutuse kui ka kohaliku omavalitsuse esindaja seisukohale, et tegelikkuses puudub vajadus eeltoodud dokumentide eraldi kehtestamiseks juhul, kui sotsiaalteenuse osutamine on üle antud eraõiguslikule isikule.

Tulenevalt eeltoodust **soovitab õiguskantsler viia MTÜ Tallinna Hoolekande Keskus juhatajal asutuse töö vastavusse Tallinna Linnavalitsuse 31.01.2007 korralduse nr 161 „Sotsiaalteenuste nõuete kinnitamine“ tooduga.** Tulenevalt kohaliku omavalitsuse esindaja poolt väljendatud seisukohtadest **soovitab õiguskantsler Tallinna Linnavalitsusel kaaluda kõigi eelosundatud määrusega öömajateenuse osutajatele kehtestatud nõuete vajalikkust ning nõuete rakendamise kohustuslikkust teenuse osutamise kohustuse üle andmisel eraõiguslikule isikule.**

(4.4) Olmeküsimused asutuses

Kontrollkäigu kestel läbi viidud ringkäigul nähtus, et kogu teenuse tarbijatele suunatud info on isikutele kirjalikult kättesaadavaks tehtud vaid eesti keeles. Samas on asutuses teenuse tarbijatena ka vene keelt emakeelena kõnelevad isikud. Asutuse juhataja sõnul edastatakse peamine teave vene keelt kõnelevatele isikutele ka vene keeles. Kuigi keeleseaduse § 3 lõike 1 kohaselt on asjaajamiskeeleks eesti keel, siis tulenevalt PS §-is 14 sätestatud hea halduse tavast ning mõningate teenuse tarbijate piiratud võimest riigikeelseks suhtluseks, **soovitab õiguskantsler MTÜ Tallinna Hoolekande Keskus juhatajal tagada kogu teenuse tarbijatele jagatava teabe kättesaadavus nii eesti kui ka vene keeles, tehes vene keeles kirjalikult kättesaadavaks teenuse osutamisega seonduva olulisema teabe (sisekorra eeskirjad jne).**

Vestlusest öömajateenuse tarbijatega selgus, et kasutusel oleva pliidi neljast rauast töötavad pidevalt vaid kaks. Seega on toidu valmistamine väga aeganõudev ning keerukas. Samuti puudub naiste poolel üleriiete hoidmiseks sobilik varn. Tulenevalt eeltoodust **soovitab õiguskantsler MTÜ Tallinna Hoolekande Keskus juhatajal tagada olmevahendite olemasolu ja töökord asutuses.**

(5) Kokkuvõte

Kontrollkäigu tulemusel teeb õiguskantsler isikute põhiõiguste tagamiseks soovitusel MTÜ Tallinna Hoolekande Keskus juhatajale ja Tallinna Linnavalitsusele. Soovitude täitmise osas teostab õiguskantsler järelkontrolli 6 kuu möödudes soovitude tegemisest.