

Lisa 1 Õiguskantsleri märgukirjas nr 6-9/121610/120568, 7-7-7/120086/1205686 esitatud ettepanekute põhjendused

1. Asjaolud ja menetluse käik

1. Märgin sissejuhatuseks, et politseiametnike vaimse tervise teemaline juhendmaterjal on Sotsiaalministeeriumi vahendusel avaldatud 2005. aastal. Käesolev kiri ei korda üle kõike juhendmaterjalis esitatut.¹ Pigem on minu eesmärgiks anda enda seisukohad, tuginedes nimetatud juhendmaterjalile ja muudele asjakohastele allikatele.

Politsei- ja Piirivalveameti seisukoht²

2. Peadirektor märkis oma vastuses minu teabe nõudmisele, et teenistuskohustuste täitmisel said vigastada 2009. aastal 88 politseiametnikku, 2010. aastal 97 politseiametnikku, 2011. aastal 132 politseiametnikku.

3. 2011. aastal sai teenistuskohustuste täitmisel vigastada tunduvalt rohkem politseiametnikke kui eelnevatel aastatel. Peadirektor selgitas, et üheks põhjuseks võib pidada seda, et oli mitmeid juhtumeid, kus ühe tööõnnetuse käigus sai vigastada rohkem kui üks politseiametnik. Kuid arvestades, et 2011. aastal juhtus politseiametnikuga kokku 9 rasket ja 123 kerget tööõnnetust, saab järeldada, et registreeritud tööõnnetuste arv on võrreldes eelnevate aastatega tõusnud teavitustöö tõttu, st nii vahetud juhid kui töötajad ise on kinnitatud tööõnnetuse uurimise korra alusel teadlikumad tööõnnetuse teatamise kohustusest. Seda näitas peadirektori hinnangul nii kergete tööõnnetuste arv (nihestused, väikesed põrutused-venitused) kui ka spordivigastusjuhtumite arv, st ollakse teadlikumad, et ka enesekaitse- ja turvataktikatreeningutel juhtunud õnnetused kuuluvad tööõnnetuste alla. Samas on kahe aasta võrdluses näha, et kahetsusväärset on tõusnud õigusrikkujate ründed politseiametnike suhtes.

4. Peadirektor selgitas oma vastuses, et alates 01.01.2012 on Politsei- ja Piirivalveametis korrakaitsepolitseiosakonna operatiivbüroos politsei turvataktika talitus, kus teostatakse järelevalvet turvataktika ja tööohutuse nõuetest kinnipidamise osas. Lisaks tagatakse, et parim praktika viiakse instruktorite poolt efektiivsemalt prefektuuride ametnikeni, läbi mille arendatakse turvataktika ja tööohutuse valdkonda. Iga tööõnnetuse uurimise järel vormistavad asutuse töökeskkonnaspetsialistid tööõnnetuse raporti, kus nähakse ette ka abinõud samalaadse õnnetuse vältimiseks. Kui tööõnnetuse uurimise käigus selgub, et politseiametnik on rikkunud turvataktika reegleid, siis edastatakse vastav info politsei turvataktika talitusele, kes vajadusel annab nõu vajalike muudatuste tegemisel.

5. Viimane õnnetus, kus politseiametnik hukkus teenistusülesannete täitmisel, juhtus 2004. aastal.

6. Peadirektor andis oma kirjas ülevaate teadaolevatest enesetapujuhtumitest alates 1995. aastast. Kõnealuseid arvud on siseministrile ja peadirektorile teada ning ma ei pea

¹ L. Anion. Politseiametnike ja nende klientide vaimsest tervisest. Juhendmaterjal. Sotsiaalministeerium. Tallinn 2005. Kättesaadav arvutivõrgust:

http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Tervisevaldkond/Tervisepoliitika/Vaimne_tervis/Suitsiidipreventsioon_politseile_ERSI_2005.pdf.

² Politsei- ja Piirivalveameti 02.04.2012 nr 2.1-4/14116-2.

vajalikuks neid siinkohal korrata. Küll aga märkin, et Politsei- ja Piirivalveametil puuduvad andmed politseiametnike enesetapu katsete kohta.

7. Peadirektor viitas, et Politsei- ja Piirivalveameti kaplanid tegelevad suitsiidijuhtumite analüüsimisega. Selleks on kaplanid käinud jaoskondade töötajatega (sh juhtidega) rääkimas, et saada iga juhtumi kohta võimalikult palju taustainfot ning ka saada teada võimalikud põhjused, mis viisid politseiametniku suitsiidini. Suitsiidijuhtumite analüüs valmib hiljemalt 2012. aasta lõpuks. Analüüsi tulemuste alusel planeerib Politsei- ja Piirivalveamet täiendavaid tegevusi politseiametnike psühhoemotsionaalse seisundi parandamiseks.

8. Peadirektor kinnitas oma vastuses, et kuna kaplanid osutavad hingeabi ka politseiametnike peredele politseiametniku töövälisel ajal toimunud suitsiidi korral, siis saavad nad analüüsi tehes ka nende juhtumite asjaolusid arvesse võtta.

9. Vabariigi Valitsuse 17.12.2009 määrus nr 212 „Politseiametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded“ § 8 lõike 6 alusel läbivad kohustuslikus korras psühhiaatrilise kontrolli politseiametniku või piirivalve erialale õppima kandideerivad isikud. Juba teenistuses oleva politseiametniku suunab Politsei- ja Piirivalveamet psühhiaatrilisse kontrolli, kui see on vajalik politseiametniku tööiseloому või täitmiseks olnud (oleva) tööülesande tõttu. Lisaks kui politseiametnik ise või tema vahetu juht avaldab selleks soovi.

10. Peadirektor selgitas, et nimetatud punkt lisati määrusesse seetõttu, et asutusel oleks alust saada politseiametnik psühhiaatrilisse kontrolli, kui seda peetakse tema psühhoemotsionaalse seisundi tõttu vajalikuks. Peadirektor väitis, et enne nimetatud määruse jõustumist, esines probleeme leidmaks õiguslikke aluseid politseiametniku saatmiseks psühhiaatrilisse kontrolli, kui tema psühhoemotsionaalne seisund viitas tugevalt kontrolli vajalikkusele.

11. Peadirektori kinnitusel on psühholoogi või psühhiaatri teenus tagatud nii, et asutuse töökeskkonnaspetsialistid korraldavad teenistujatele nõustamise vajaduse ilmnemisel (nt traagilise õnnetuse tagajärjel või teenistuja käitumise tõttu). Selleks pöördub nõustamisabi vajava politseiametniku vahetu juht või politseiametnik ise oma piirkonna töökeskkonnaspetsialisti poole. Traagiliste õnnetuste puhul on asutuse töökeskkonnaspetsialist teavitanud täiendavalt ka ise juhte nõustamisabi võimalikkusest. Töökeskkonnaspetsialist lepib vastavalt nõustamise iseloomule kokku vastuvõtu aja. Üldjuhul kulub nõustamisaja kokkuleppimiseks ja teenistujale juhiste andmiseks maksimaalselt üks päev. Nõustamine korraldatakse vastavalt teenistuja soovile ja nõustamisiseloomule asutuse enda või teenuse osutaja ruumides. Nõustamisel käiakse niikaua, kuni see vajalik on. Asutus katab kõik nõustamiskulud oma eelarvest.

12. Peadirektor selgitas, et Politsei- ja Piirivalveamet on pidanud saatma ka politseiametnikke nii ambulatoorsele kui statsionaarsele psühhiaatrilisele ravile, kuid siis on ravikulud tasunud Eesti Haigekassa.

13. Peadirektor lisas, et saamaks tagasisidet hetkel toimiva psühholoogilise nõustamise süsteemi kohta, määratletakse üksuste vajadused. Kaardistuste tulemuste alusel võib väita, et üldistes joontes soovitakse sama süsteemi jätkamist, mis toimib praegu.

14. Peadirektor selgitas, et politseiametnikud on pöördunud asutuse poole psühholoogilise abi saamiseks ja abi on neile ka korraldanud. Eelmine aasta oli kogu psühholoogilise nõustamise

kulu 350 eurot (vastuvõtu tunnihind on u 28 eurot). Käesoleval aastal on nõustamistele kulunud juba üle 400 euro.

15. Peadirektori vastusest nähtub, et oluline roll on politseisüsteemis kaplanitel ning nende osatähtsus on iga aastaga suurenenud. Kaplanid peavad tööülesannetest olulisemaks süstemaatilist osalemist politseipatrullides ning jaoskondade ja piirivalvekordonite külastamist eesmärgiga suhelda pidevalt teenistujatega.

16. Jaoskondades-kordonites suhtlevad kaplanid ka juhtidega, et juhtida nende tähelepanu sellele, kuidas märgata psühhoemotsionaalselt raskes seisundis olevat teenistujat ning et oldaks teadlikud, et sellistel juhtudel võib pöörduda kaplani poole.

17. Peadirektori hinnangul on kaplanite osalemist politseipatrullides politseiametnike poolt väga hästi vastu võetud. Politseiametnikud avaldavad ise soovi, et kaplan nende patrullis osaleks. Patrullis olles pöörduvad politseiametnikud rohkem kaplanite poole ja räägivad oma muredest-pingetest vabamalt, seetõttu on kaplanid osalenud patrullides üha rohkem.

18. Kaplanid on abiks ka politseiametnike peredele, osutades neile nii moraalset kui jõukohast materiaalist abi (nt korjanduste läbiviimine). Politseiametniku hukkamise korral aidatakse perekondi matuste korraldamisel. Lisaks on kaplanid olemas politseiametnike perekonnale hingehoidlike vestluste jaoks.

19. Peadirektor selgitas, et Politsei- ja Piirivalveamet on ajavahemikul 2010–2011 korraldanud kaks siserahuloluuuringut. 2010. aasta lõpus viis kommunikatsioonibüroo läbi sisekliimat kaardistava küsitluse, milles osales 879 inimest (14% töötajate arvust). 2011. aasta oktoobris tehti koostöös Turu-Uuringute AS-ga mahukam uuring, millele vastas 1473 inimest (23,8% töötajatest).

20. 2011. aastal läbi viidud sisekommunikatsiooni uuring näitab, et üldiselt on töötajate hinnangud igapäevasele töökorraldusele, üldisele informeeritusele ja juhtimisele võrreldes 2010. aastaga tõusnud.

21. Peadirektor kinnitas, et 2010. aasta uuringus ilmnunud probleemide lahendamiseks koostati sisekommunikatsiooni tegevuskava, mis oli suunatud eelkõige töötajate teadlikkuse tõstmisele organisatsiooni eesmärkidest ja töökorraldusest. 2011. aastal läbi viidud oluliselt mahukama uuringu tulemuste analüüsimiseks ja probleemidele lahenduste otsimiseks, moodustatakse Politsei- ja Piirivalveameti juhtkonnaliikmetest töögrupp.

2. Õiguskantsleri seisukoha põhjendused

22. Käesolevas menetluses oli minu eesmärgiks analüüsida, kas ja kuivõrd on tagatud Politsei- ja Piirivalveametis enesetappude ennetamine ning asjakohane vaimse tervise kontroll politseiametnikele. Esmalt peatun ametniku tervist aga ka ühiskonna kaitset puudutaval põhiseaduslikul taustal, siis käsitlen politseiametnike suitsiidi riskifaktoreid ja nende maandamist, suitsiidijuhtumite uurimist politseisiselt ning lõpetuseks esitan omapoolse kokkuvõtte ja ettepanekud.

2.1 Põhiseaduslik taust

23. Politseiametnike enesetappe saab analüüsida läbi kahe erineva vaatenurga. Esiteks ametniku tervis ja selle kaitse ning teisalt laiemalt ühiskonna julgeoleku aspektist lähtuvalt.

24. Põhiseaduse (PS) § 28 sätestab, et igal inimesel on õigus tervise kaitsele. Sellise sotsiaalse põhiõiguse tagamisel on riik kohustatud isikute huvides aktiivselt tegutsema. Tulenevalt asjaolust, et põhiseadus ei konkretiseeri õiguse tervise kaitsele ulatust, tuleb õiguse sisustamisel toetuda muudele allikatele. Näiteks Eesti Vabariigi poolt 31.05.2000 ratifitseeritud parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta eeskujul võib riigi tegevuse isikute tervise kaitsel jagada kolmeks: riigi kohustus astuda tervise kaitsel preventiivseid samme, luua tervisekindlustussüsteem ning tagada igal inimesel õigus meditsiinilisele abile. Ennetava tervishoiu tunnistamine osana põhiõigusest tervise kaitsele on kooskõlas PS §-st 10 tuleneva sotsiaalse riigi põhimõttega.

25. Alused inimese tervise kaitsmiseks läbi haiguste ennetamise ja tervise edendamise, mis saavutatakse riigi, omavalitsuse, avalik- ja eraõigusliku juriidilise isiku ning füüsilise isiku kohustustega ning riiklike ja omavalitsuslike abinõude süsteemiga, annab rahvatervise seadus (RTerS). RTerS § 2 punkti 5 kohaselt on haiguste ennetamine inimese haiguseelsete seisundite varasele avastamisele suunatud tegevus (nt vaimse tervise kohustuslik kontroll politseiametnikele) ja meetmed haigestumise vältimiseks (nt töökorralduse ja töökeskkonna kujundamine). Seaduse kohaselt on haiguste ennetamise põhiülesanneteks mh ka üksikisiku, perekonna ja rahva tervise väärtustamine; abinõude süsteemi väljatöötamine, seadustamine ja rakendamine laste tervisliku arengu tagamiseks, nakkuslike ja mittenakkuslike, kutse- ja muude haiguste ärahoidmiseks ja vähendamiseks, varajase suremuse ja invaliidistumise vähendamiseks, elukvaliteedi paranemiseks ja töövõimelise elu pikenemiseks ning erinevuste vähendamine riigi eri piirkondade ja inimeste eri rühmade tervises seisundis.

26. Kui eelnevast tulenev on abstraktselt riigi kohustus inimeste tervise edendamisel, siis minu hinnangul saab ja peabki politseiametnike tervise edendamine lähtuma sarnastest aluspõhimõtetest ning politseiasutuse kohustus on tagada politseiametniku põhiõigust tervisekaitsele.

27. Loomulikult seavad politseiasutuse ennetavale tegevusele piirid ühest küljest eelarvelised vahendid ning teisalt ametnikule võimaldatav n-ö tavameditsiin. Teisisõnu ei ole mõistlik politseiasutuste vahenditega dubleerida näiteks üldarsti abi politseiametnikele, vaid keskenduda tuleks politseitöö iseloomust lähtuvate spetsiifiliste terviseriskide maandamisele. Üheks selliseks on politseiametnike vaimse tervise kontroll ja edendamine.

28. Nagu eelnevalt märkisin, on politseiametnike tervises seisundil ka laiem, ühiskonna turvalisuse mõõde. Põhiseaduse mitmete normide koostõust tuleneb riigi kaitsekohustus. Kaitsekohustus hõlmab ühiskonnaliikmete kaitset ebaadekvaatse vaimse tervise ja nt ohuallikat valdava korrakaitse tegevuse või tegevusetuse eest.

29. PS § 16 sätestab, et igal inimesel on õigus elule. Seda õigust kaitseb seadus. Meelevaldselt ei tohi kelleltki elu võtta. PS §-ga 16 sarnane regulatsioon on sätestatud ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artiklis 2.

30. PS § 16 sätestab isiku subjektiivse õiguse elule, millele vastab riigi kohustus mitte võtta inimese elu. Lisaks hõlmab PS § 16 ka riigi objektiivse kohustuse inimelu kaitsta. Kaudsemalt

teenivad eesmärgi kaitsta elu mitmesugused riiklikud abinõud avaliku korra ja julgeoleku, riigi- ja tervisekaitse jm valdkondades.³

31. PS § 13 lg 1 lause 1 sätestab üldnormina, et igaühel on õigus riigi ja seaduse kaitsele ning PS § 14 järgi on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. PS § 19 lg 2 järgi peab igaüks oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust (põhiõiguste kehtivus eraisikute omavahelises suhtlemises).

32. Neist ja mitmetest teistest põhiseaduse põhiõigusi sätestavatest normidest tuleneb seega riigi kaitsekohustus, mis mh kohustab riiki teatud juhtudel võtma tarvitusele positiivseid abinõusid, sh kaitsmaks ühte inimest teise inimese, sh politseiametniku, õigusvastaste rünnete eest.

33. Mõõnan, et hetkeolukorras on tõenäosus vaimse tervise häirete all kannatava politseiametniku ründeks üksikisiku vastu vähetõenäoline, kuid vaimsete pingete all kannatava ametniku käitumine võib viia näiteks vahetu sunni ebaproportsionaalse kasutamiseni. Teisisõnu võib politseiametniku emotsionaalsete pingete surve kanduda üle üksikisikule läbi kaalutusõigus väära teostamise ning politseitöös ettetuleva elulise situatsiooni ebaõige tõlgendamise. Taolistel juhtudel läheb politseiametniku kui riigivõimu esindaja tegevus vastuollu eelnevalt nimetatud põhiseaduse sätetega.

2.2 Politseiametnike enesetappude riskifaktorid

34. Erialases kirjanduses on asutud seisukohale, et kiired muutused ühiskonnas ja politseis suurendavad psühholoogilisi koormusi ning nendega kaasnevat stressi, närvilisust, kurnatust ja hirmu mitte vastata tööõuetele, kohanemissurvele, kaotada tööstaatus või üldse töö.⁴

35. Kehtivas õiguses on samuti sätestatud loetelu kriteeriumitest, mis kujutavad endast ohutegureid töötaja vaimsele tervisele. Nimelt on töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (TTOS) § 9 lg 2 järgi psühholoogilised ohutegurid töökohas need asjaolud, mis võivad aja jooksul põhjustada muutusi töötaja psüühilises seisundis, näiteks monotoonne töö, töötaja võimetele mittevastav töö, halb töökorraldus jne.

36. Töökohtades läbiviidud uuringud näitavad, et 1000 isikust 200–300 kannatavad igal aastal tõsise vaimse tervise probleemide käes. Keskmiselt sooritab 1000 inimesest üks iga kümne aasta järel enesetapu.⁵ Enesetappude põhjusteks on koosmõjus isikust lähtuvad asjaolud (nt vaime tervis), stressirohke töökeskkond ja laiema sotsiaalse keskkonna tegurid. Hoolimata sellest, et kõiki enesetapukatseid ja enesetappe ei õnnestu ennetada, saavad uuringute kohaselt tööandjad astuda olulisi samme enesetappude esinemissageduse vähendamiseks.

37. Enesetapud ei ole üldjuhul inimese spontaanne tegevus, vaid võrdlemisi metoodiline ja planeeritud tegevus. Politseiametniku enesetapule suundumine on erialase kirjanduse kohaselt tingitud mitme teguri koosmõjust ning pikaajne protsess. Esimesed enesetapu kalduvusele

³ P. Roosma. Kommentaarid §-le 16. – Juura. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 16 komm 3.

⁴ L. Anion. Politseiametnike ja nende klientide vaimsest tervisest. Juhendmaterjal. Sotsiaalministeerium. Tallinn 2005, lk 5.

⁵ M.-R. Liimatainen, P. Gabriel. Mental helth in the workplace. International Labour Office. Geneva 2000.

viitavad märgid avalduvad tavaliselt suhtlemisel lähedastega.⁶ Uuringutes on leitud, et ca 75% enesetappu kavandavatest isikutest annab sellest lähedastele erineval moel teada.⁷

38. Enesetappude kõige suuremaks riskiteguriks on erinevad vaimse tervise häired. Täpsemalt on uuringute kohaselt enesetappudega seotud depressioon, ärevushäired, isiksushäired ja skisofreenia aga ka mõnuainete kuritarvitamine (nt alkohol).

39. Erinevad töökeskkonnast tingitud mõjutused võivad tingida stressi ning aidata kaasa vaimse tervise häiretele. Sellisteks teguriteks on näiteks organisatsiooni ümberkorraldused, tavalisest äärmuslikumad töötingimused (pikad tööpäevad, kõrge vastutustase, ohtlikus ja füüsiliste traumade risk), madal palk ja sellest tingitud ületunnid, organisatsioonikultuur, mis vaikumisi väärtustab stigmatiseerimist ja halvustavat suhtumist vaimse tervise probleemidega isiku suhtes.⁸ Oma olemusest tulenevalt on mõned ametid stressirohkemad kui teised. Sellise elukutse esindajateks on vaieldamatult ka politseiametnikud.⁹

40. Spetsiaalselt politseiametnike seas läbiviidud psühholoogilised uuringud näitavad, et politseiametnike vaimset seisundit mõjutavad kuus põhilist faktorit: iseloom, depressioon, politsei sisekliima ja -kultuur, ametitegevusega vahetult seotud stressorid, perekonna ja lähedastega seotud stressorid ja alkoholi kuritarvitamine.¹⁰

41. Erialases kirjanduses on leitud, et võimalikule enesetapu kavatsustele viitavad järgmised märgid¹¹:

- tavapärase kontakti puudumine kolleegide ja sõpradega;
- isoleerituse ja üksilduse tunnete avaldamine;
- madala enesehinnangu, ebaõnnestumise, lootusetuse ja kasutuse tunnete väljendamine;
- suurenenud rahutus ja närvilisus;
- impulsiivsus ja agressiivsus;
- katkendlik uni;
- muretsemine probleemide pärast, millele ei tundu olevat lahendust;
- rääkimine „asjade korrastamisest/lõpetamisest“.

42. Erinevad uuringud on profileerinud kõige sagedasema enesetappu üritava politseiametniku. Tegemist on keskmiselt 35-aastase mehega, kes on tavaliselt patrullpolitseinik, kellel on probleeme eraelus ning madal motivatsioon töösfääris. Sageli esineb isikul probleeme alkoholi liigtarvitamisega.¹²

43. Politseiametniku elukutsega käib tihtipeale kaasas suhtumine, mille kohaselt „abistajad ei vaja abi“ ja seetõttu jäävad märgid ametniku vaimse tervise probleemidest kaaslastele, sh

⁶ J.-M. Peters. Police Psychology. Nova Science Publishers, Inc. New York, 2010, lk 5.

⁷ E.-A. Grollman. Suicide: prevention, intervention, post intervention. Beacon Press. Boston 1988.

⁸ J. Von Onciul. ABC of work related disorders: Stress at work. British Medical Journal, nr 313, 1996, lk 745-748.

⁹ Samas ja B. Sharif. Understanding and managing job stress: A vital dimension of workplace violence prevention. The International Electronic Journal of Health Education, nr 3(2), 2000, lk 107-116.

¹⁰ J.-M. Peters. Police Psychology. Nova Science Publishers, Inc. New York, 2010, lk 5.

¹¹ C. Spiers. Suicide in the workplace. Occupational Health, nr 48 (7), 1996, lk 247-249. D. Wasserman. Suicide: An unnecessary death. Dunitz. London 2001.

¹² A.-D. Goldfarb. Themes of police suicide: An analysis of forensic data, media coverage and case studies leading to protocol assessment and treatment. US Government Printing Office, Washington DC, 2001. B.-E. Turvey. Police officers: Controll, hoplessness and suicide. Knowledge Solutions. Sam Leandro, 1995.

juhtidele, märkamatuks.¹³ Ametnikele tuleb anda selge signaal, et abiotsimine ja saamine on loomulik ning seda ei peeta organisatsioonis nõrkuseks.¹⁴

44. Politsei- ja Piirivalveameti vastusest minu teabe nõudmisele nähtub, et politseis on alustatud laiemapõhjalist töökeskkonna ja töörahulolu uuringut, mis on igati tervitatav ning on esimeseks sammuks enesetapuriskide määratlemiseks.

2.3 Politseiametnike enesetapu riskide maandamine

45. Uuringutega on tuvastatud, et töötajad ei ole töökoha kaotuse hirmus valmis tööandjat oma vaimse tervisega seonduvatest kaebustest teavitama ning seetõttu peab tööandja olema kõnealuse probleemiga tegelemisel proaktiivne.¹⁵

46. Esimeseks sammuks tõsiste vaimse tervise häirete ennetamiseks töökohal on organisatsioonilised muutused, mis parandavad töökeskkonda ja vähendavad tööstressi, seejärel töötajate ja juhtide treening vaimse tervis edendamiseks ning abi/tugiprogrammide juurutamine¹⁶. Just vahetute juhtide koolitamine töötajate vaimse tervise teemadel (vt p 47) ja abi/tugiprogrammide loomine (vt p 48) on keskse tähtsusega.

47. Erialases kirjanduses on leitud, et vahetul juhul on töötaja enesetapu vältimiseks mõistlik astuda järgnevaid samme:¹⁷

- tunda muret töötaja tervise pärast;
- ergutada töötajat rääkima oma probleemidest;
- juhendada töötajat pöörduma erialaspetsialisti või muu pädeva isiku poole, kes saaks töötajat aidata;
- vajadusel teavitada töötaja lähedasi isiku probleemidest ja aidata neil probleemi mõista ja vajadusel professionaalset abi otsida;
- korraldada töötervishoiuspetsialisti või personalitöötaja kohtumise töötajaga;
- luua töötajale toetav töökeskkond tema naasmisel peale enesetapukatset või muud tõsist vaimse tervise häiret;
- püüda proovida vähendada tööstressi tekitavaid tegureid töökohal.

48. Töötajate abi/tugiprogramm on tööandaja tasustatud tegevus, mille raames pakutakse töötajale vaimse tervise häirete diagnoosimist, nõustamist/teraapiat ning vajadusel ka muud ravi. Tegemist on algselt alkoholi või uimastite sõltuvuses olevate inimeste jaoks loodud programmide edasiarendusega.

¹³ J.-M. Peters. Police Psychology. Nova Science Publishers, Inc. New York, 2010, lk 9.

¹⁴ K.-O. Hill, M. Clawson. The health hazards of street level bureaucracy: Mortality among the police. Journal of police science and administration, nr 16(4), 1988, lk 243-248. J.-M. Violanti. The mystery from within: Understanding police suicide, FBI Law Enforcement Bulletin, nr 64(2), 1995, lk 19-23.

¹⁵ K.-L.Knox jt. Risk of suicide and related adverse outcomes after exposure to a suicide prevention program in the US Air Force: cohort study. British Medical Journal, nr 327, 2003, lk 1370-1376.

¹⁶ H.Bagriel. Mental health and work: Impact, issues and good practices. Geneva: World Health Organization and the International Labour Organization, 2000.

¹⁷ J. Von Onciul. ABC of work related disorders: Stress at work. British Medical Journal, nr 313, 1996, lk 745-748. J.-M. Violanti. The mystery from within: Understanding police suicide, FBI Law Enforcement Bulletin, nr 64(2), 1995, lk 19-23.

49. Parim viis teenistuskohustustega seotud enesetappude ennetamiseks on kombineerida erinevaid meetmeid:

- võtta kasutusele organisatsioonilisi meetmeid ja muudatusi tööstressi ennetamiseks ja maandamiseks;
- vähendada töökohal stigmatiseerimist vaimse tervisega seotud probleemidele abi otsimisel ning lihtsustada abi leidmist;
- vaimse tervise ja emotsionaalsete raskuste teadvustamine töökeskkonnas;
- asjakohaste sekkumis- ja nõustamisprogrammide loomine töötervishoiu raames, mis on seotud n-ö tavameditsiiniga;
- asutustes peaks olema loodud tegevuskavad ja –programmid töötajate vaimse tervise edendamiseks.¹⁸

50. Eelneva kokkuvõtteks soovitan Politsei- ja Piirivalveametil lisaks kaplanite poolt pakutavale psühholoogilisele abile pöörata tähelepanu vahetute juhtide ja keskastme juhtide koolitamisele vaimsest tervisest ning kujundada organisatsioonikultuuri, et vähendada võimalikku stigmatiseerimist, mis võib kaasneda vaimse tervisega seotud probleemidele abi otsimisega. Kindlasti on abiks Politsei- ja Piirivalveametis korraldatud uuringu tulemus, millest nähtus, et suur osa ametnikest hindab oma vahetut juhti kõrgelt ning see viitab usaldusliku suhte olemasolule.

51. TTOS § 13 järgi on tööandja kohustatud tegelema psühholoogiliste ohutegurite riskianalüüsiga ning võtma kasutusele meetmed nende mõju vähendamiseks. Kõnealusel riskianalüüsil saab olla mitmeid allikaid. Töötervishoiu ja tööohutuse seadus tunneb otsesõnu näiteks süstemaatilist töökeskkonna sisekontrolli. Lisaks võib riskianalüüs tugineda ka arenguvestlustele, rahuloluküsitlustele ning ametniku individuaalse heaolu väljaselgitamisele.¹⁹ Viimast on tihipeale raske hoomata, kuna politseiametniku roll ühiskonnas ja ka organisatsioonikultuur ei soosi ametniku vaimse tervisega seotud probleemide varajast ilmsikstulekut (politseiametnikud ei ole uuringutele tuginedes üldjuhul valmis iseseisvalt abi otsima). Seetõttu tuleb rõhku pöörata vaimse tervise probleemidele viitavate märkide tuvastamisele. Osaliselt on abi vahetute juhtide ja personalitöötajate tegevusest, aga kindlasti on oluline ka süsteemiväliste spetsialistide panus.

52. Vabariigi Valitsuse 17.12.2009 määrus nr 212 „Politseiametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded“ § 8 lg 6 ls 2 sätestab, et politseiametnik läbib psühhiaatrilise kontrolli, kui politseiametniku töökorraldus või töö iseloom võib mõjutada tema psüühilist seisundit.

53. Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori vastusest minu teabe nõudmisele nähtub, et kohustuslikku psühhiaatrilist või psühholoogilist kontrolli politseiametnikele üldjuhul tavapärase tervisekontrolli raames ei tehta. Soovitan Siseministeeriumil kaaluda eelnevalt viidatud määruse sätte muutmiseks Vabariigi Valitsusele ettepaneku tegemist. Minu hinnangul on politseitöö spetsiifikast lähtuvalt vajalik, et lisaks füüsilise tervise kontrollile saaks ka politseiametnike vaimse tervise seisund regulaarselt spetsialisti poolt hinnatud.

¹⁸ K.-L.Knox jt. Risk of suicide and related adverse outcomes after exposure to a suicide prevention program in the US Air Force: cohort study. British Medical Journal, nr 327, 2003, lk 1370-1376.

¹⁹ Vt Vaimne tervis töökohal. Käsiraamat tööandjale ja töötajale. Tervise Arendamise Instituut, 2001, lk 25-30.

54. Arvestades asjaolu, et kõikidele politseiametnikele regulaarse kohustusliku vaimse tervise kontrolli läbiviimine tähendab täiendavat rahalist kulutust, võib põhjendatud olla kontrollide teostamine vaid teatud osale politseiametnikele, kes on n-ö riskigrupiks, lähtuvalt nende tööülesannetest.

2.4 Politseiametnike tervisekahjustuste, sh enesetappude uurimine

55. Politseiametnike enesetapujuhtumid võivad olla põhjuslikus seoses politseiametniku teenistuskohustustega. Samuti võib enesetapp leida aset nii teenistusajal kui ka teenistusväliselt. Mõõnan, et täiel määral ei saa politseiametniku enesetappu samastada surmajuhtumiga lõppeva tööõnnetusega ning seetõttu on üheselt õiguskorras reguleerimata see, kas ja kuivõrd peab Politsei- ja Piirivalveamet või muu organ politseiametniku enesetapujuhtumi puhul surma asjaolusid selgitama ja uurimise tulemuste pinnalt tehtud järeldusi ellu rakendama.

56. Minu eelnevast käsitlusest nähtus, et töötaja (sh politseiametniku) enesetapp või selle katse on tihtipeale seotud töö(teenistus)kohustustega. Seepärast on minu hinnangul iga teatavaks saanud politseiametniku enesetapu või selle katse uurimine politseiorganisatsiooni toimimise seisukohalt vajalik, et muuta töökeskkonda ja paranda üldisemalt ametnike heaolu ning lõppastmes vältida uute juhtumite toimumist.

57. Järgnevalt annan lühiülevaate kehtivast õigusest aspektis, mis puudutab politseiametnike teenistuskohustuste täitmisel tervisekahjustuse (sh surmajuhtumi uurimist). Seejärel analüüsin, milline peaks olema politsei tegevus tööväliselt toimunud politseiametniku suitsiidijuhtumi korral. Tähelepanuta jätan võimaliku kriminaalmenetluse, mis võib politseiametniku surmajuhtumist (sh enesetapust või õnnetusjuhtumist) alguse saada.

58. Kehtiva õiguse järgi on Politsei- ja Piirivalveametil kohustus alustada politseiametniku tervisekahjustuse (sh surmajuhtumi) kohta uurimist juhul, kui surmajuhtum leidis aset ametniku tööajal. Sellisele järeldusele võib asuda politsei ja piirivalve seaduse (PPVS) ning töötervishoiu ja tööohutuse seaduse koosmõjust lähtudes.

59. PPVS § 90 lg 1 sätestab, et distsiplinaarmenetluse eesmärk on distsiplinaarsüüteo kiire ja täielik avastamine, süüdlase ja süüteo põhjuste väljaselgitamine. Õnnetuse või haigestumise korral on distsiplinaarmenetluse eesmärgiks õnnetuse või haigestumisega seotud asjaolude fikseerimine.

60. PPVS § 91 lg 1 punkti 2 kohaselt võib distsiplinaarmenetluse algatada, kui on juhtunud õnnetus või haigestumine, mille tagajärjel võib tekkida õigus politsei ja piirivalve seadusega kehtestatud korras hüvitise väljamaksmiseks.²⁰

61. Lisaks politsei ja piirivalve seaduse regulatsioonile reguleerib töötervishoidu, tööõnnetuste uurimist jmt üldseadusena töötervishoiu ja tööohutuse seadus.²¹

²⁰ PPVS § 75 lõige 1 sätestab, et kui politseiametnik hukub seoses asutuse põhiülesannetest tulenevate teenistusülesannete täitmisega õnnetusjuhtumi või tema suhtes vägivalla kasutamise tagajärjel, maksab riik tema lastele, vanematele ja lesele ning perekonnaseaduse alusel tema ülalpidamisel olnud teistele isikutele ühekordset hüvitist kokku hukkunu kümne aasta palga ulatuses. Viidatud paragrahvi lõige 3 esimene lause sätestab, et kui politseiametnik tunnistatakse riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel püsivalt töövõimetuks seoses asutuse põhiülesannetest tulenevate teenistusülesannete täitmisega õnnetusjuhtumi või tema suhtes vägivalla kasutamise tagajärjel saadud vigastuse või tekkinud haiguse tõttu, maksab riik talle hüvitist.

62. TTOS § 24 lg 1 järgi peab tööandja mh tööõnnetuse asjaolude ja põhjuste välja selgitamiseks läbi viima uurimise. Uurimises peab hääleõigusega osalema töökeskkonnaavaolinik, selle puudumisel usaldusisik (TTOS § 24 lg 1). TTOS § 24 lg 1 kohaselt peab tööandja juhul, kui tal puuduvad uurimiseks vajalikud teadmised, kaasama pädeva eksperdi.

63. TTOS § 24 lg 6 alusel on Vabariigi Valitsus määrusega täpsustanud tööõnnetuste registreerimist ja uurimist. Vabariigi Valitsuse 03.04.2008 määruse nr 75 "Tööõnnetuse ja kutsehaigestumise registreerimise, teatamise ja uurimise kord" (edaspidi: *uurimise kord*) § 3 lg 1 järgi on tööõnnetuse uurimise eesmärk välja selgitada tööõnnetuse asjaolud ja põhjused ning kindlaks määrata abinõud samalaadse juhtumi kordumise vältimiseks. Tööõnnetuse asjaolude ja põhjuste väljaselgitamiseks tööõnnetuse uurija: 1) selgitab välja, kas õnnetusjuhtum oli põhjuslikus seoses töötaja töö või töökeskkonnaga; 2) kogub õnnetuskohast tõendeid. Viib kogumise käigus läbi sündmuskoha vaatluse, teeb fotosid või skeeme, hindab töökoha ja kasutatud töövahendite vastavust töötervishoiu- ja tööohutusnõuetele; 3) võtab seletused isikutelt, kellel on andmeid õnnetusega seonduvate oluliste asjaolude kohta; 4) tutvub asjakohaste dokumentidega, sealhulgas töökeskkonna riskianalüüsi dokumentidega, tööandja kinnitatud ohutusjuhenditega, töötaja töötervishoiu- ja tööohutusosalast juhendamist ja väljaõpet tõendavate dokumentidega ning töösuhet tõendavate või töökorraldust kajastavate dokumentidega, ning teeb dokumentidest vajaduse korral väljavõtteid ja koopiaid; 5) selgitab välja töötervishoiu- ja tööohutusnõuete täitmise eest vastutavad isikud; 6) kaasab vajaduse korral uurimistoimingu läbiviimisele asjaomase spetsialisti (*uurimise kord* § 3 lg 1 punktid 1–6).

64. Uurimise kord § 4 lg 1 järgi peab tööandja uurima kõiki tööõnnetusi ning töötaja esimesel võimalusel teatama tööandjale igast temaga juhtunud tööõnnetusest, samuti selle tagajärjel ajutise töövõimetuse määramisest. Tööandja alustab tööõnnetuse asjaolude ja põhjuste uurimist viivitamata (*uurimise kord* § 4 lg 2). Uurimise korra § 4 lg 4 järgi peab tööandja tööõnnetuse uurimise läbi viima hiljemalt 10 tööpäeva jooksul pärast tööõnnetuse toimumist. Uurimine lõpeb uurimise korra lisas 2 toodud vormi kohase raporti koostamisega.

65. Lisaks eelnevale on tõenäoliselt täpsustatud politseisiseste regulatsioonidega distsiplinaarmenetluse läbiviimist ning sätestatud täiendavaid konkreetseid käitumisjuhiseid politseiametnikega toimunud sündmuste uurimiseks.

66. Õnnetusjuhtumite ning tervisekahjustuse või surmaga lõppenud vahejuhtumite uurimise vajadusele on tähelepanu juhtinud ka Euroopa Inimõiguste Kohus. Viimast küll mitte konkreetselt ametniku enesetapu kontekstis, vaid laiemalt surmajuhtumite asjaolude tuvastamisel. Näiteks on kohus leidnud, et riigil on EIÕK artiklist 2 tulenevat kohustus tagada, et iga ebaloomuliku (või kahtlase) surma uurimiseks viidaks läbi kohane menetlus. Lisaks on kohus sedastanud, et kohustus läbi viia kohane ametlik uurimine ei piirdu vaid

²¹ TTOS § 1 lg 1 järgi sätestab töötervishoiu ja tööohutuse seadus mh avalike teenistujate tööle esitatavad töötervishoiu ja tööohutuse nõuded, tööandja ja töötaja õigused ja kohustused tervisele ohutu töökeskkonna loomisel ja tagamisel, töötervishoiu ja tööohutuse korralduse ettevõtte ja riigi tasandil, vaidemenetluse korra ning vastutuse töötervishoiu ja tööohutuse nõuete rikkumise eest. PPVS § 33 lõike 2 järgi on politseiteenistus avaliku teenistuse eriliik. ATS § 12 lg 3 p 4 järgi reguleerib avaliku teenistuse seadus politseiteenistust niivõrd, kuivõrd seaduses (politsei ja piirivalve seaduses) ei ole sätestatud teisiti.

juhtudega, kus inimese surm on põhjustatud riigi esindaja poolt.²² Ametivõimud peavad tarvitusele võtma mõistlikud meetmed tagamaks vahejuhtumisse puutuvate tõendite säilimise. Mistahes uurimise puudujääk, mis seab kahtluse alla uurimise võime välja selgitada surmajuhtumiga seonduva (nt surma põhjus või surma põhjustajate isikud), võib viia järelduseni, et uurimine ei ole olnud kohane EIÕK artikli 2 mõistes.²³

67. Politseiametniku enesetapu uurimine on kahtlemata delikaatne protsess, mille juures peab arvestama ühest küljest ametniku ja tema lähedaste eraelu puutumatusega ning ka andmekaitsete aspektidega. Kindlasti ei ole täielikult võimalik rakendada kõiki meetmeid, mida kasutatakse politseiametniku teenistuskohustuste täitmisel aset leidnud surmajuhtumi uurimise puhul. Samuti ei ole see ka mõistlik, kuna enesetapu tagamaade uurimise eesmärk saab peamiselt olla kõige laiemas mõttes töökeskkonna mõjude analüüs – kas, mida ja kuidas oleks võimalik organisatsioonil muuta, et vähendada järgmiste sarnaste juhtumite toimumise riski.

68. Eelneva kokkuvõtteks soovitan Siseministeriumil koostöös Politsei- ja Piirivalveametiga kaaluda politseiametnike enesetapujuhtumite analüüsiks ning enesetappude vähendamiseks vajalike töökeskkonna ja töökorralduslike muudatuste teostamiseks selge tegevuskava välja töötamist.

3. Kokkuvõtteks

69. Politsei- ja Piirivalveameti vastusest minu teabe nõudmisele nähtub, et Politsei- ja Piirivalveameti kaplanid tegelevad suitsiidijuhtumite analüüsimisega, millest peaks kokkuvõtte valmima hiljemalt käesoleva aasta lõpuks. Analüüsi tulemuste alusel planeerib Politsei- ja Piirivalveamet täiendavaid tegevusi politseiametnike psühhoemotsionaalse seisundi parandamiseks.

70. Minu hinnangul on politseiametnike töökeskkond ja sellest tingitud vaimne- ja füüsiline tervis oluline väärtus, mis väljendub otseselt riigi sisejulgeolekus ning omab mõju nii konkreetsele ametnikule kui ka ühiskonnale laiemalt. Seetõttu esitan Teile oma tähelepanekud ning ettepanekud, mis on loodetavasti toeks Politsei- ja Piirivalveametis läbiviidavale suitsiidijuhtumite analüüsile:

- soovitan Politsei- ja Piirivalveametil lisaks kaplanite poolt pakutavale psühholoogilisele abile pöörata tähelepanu vahetute juhtide ja keskastme juhtide koolitamisele vaimsest tervisest ning kujundada organisatsioonikultuuri, et vähendada võimalikku stigmatiseerimist, mis võib kaasneda vaimse tervisega seotud probleemidele abi otsimisega;
- soovitan Siseministeriumil kaaluda Vabariigi Valitsuse 17.12.2009 määruse nr 212 „Politseiametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning

²²EIK on leidnud: "The Court reiterates that the obligation to protect the right to life under Article 2 of the Convention, read in conjunction with the State's general duty under Article 1 of the Convention to "secure to everyone within [its] jurisdiction the rights and freedoms defined in [the] Convention", requires by implication that there should be an effective official investigation when individuals have died in suspicious circumstances. This obligation is not confined to cases where it has been established that a person was killed by an agent of the State. The mere fact that the authorities have been informed of the death will give rise ipso facto to an obligation under Article 2 of the Convention to carry out an effective investigation into the circumstances in which it occurred." EIK 23.03.2010 lahend nr 12219/05, *Iorga v. Moldova*, p 26.

²³ Samas, p 27.

tervisetõendi sisu ja vormi nõuded“ sätete muutmiseks Vabariigi Valitsusele ettepaneku tegemist. Minu hinnangul on politseitöö spetsiifikast lähtuvalt vajalik, et lisaks füüsilise tervise kontrollile saaks ka politseiametnike vaimse tervise seisund regulaarselt spetsialisti poolt hinnatud;

- soovitan Siseministeeriumil koostöös Politsei- ja Piirivalveametiga kaaluda politseiametnike enesetapujuhtumite analüüsiks ning enesetappude vähendamiseks vajalike töökeskkonna ja töökorralduslike muudatuste teostamiseks selge tegevuskava välja töötamist.