

Kontrollkäik Tallinna Sotsiaaltöö Keskuse Akadeemia tee kodutute öömaja

(1) Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid 18.02.2014 etteteatamata Tallinna Sotsiaaltöö keskuse Akadeemia tee kodutute öömaja tegevust.

Tallinna Sotsiaaltöö keskuse Akadeemia tee kodutute öömaja (edaspidi *öömaja*) asukoht on Akadeemia tee 34, Tallinn. Öömajas osutatakse teenust [põhimääruse](#) alusel, mille § 1 lg 1 järgi on Tallinna Sotsiaaltöö Keskus Tallinna linna hoolekandenasutus, mille ülesandeks on Tallinna sotsiaalsektori arendamine ja sotsiaalteenuste osutamine toimetulekuraskustega ja resotsialiseeritavatele inimestele. Öömajas on 40 voodikohta ja teenust osutatakse igapäevaselt ajavahemikus 19.00-09.00. Kontrollkäigu alguse hetkel (kell 19.15) oli öömajas 32 klienti. Öömajas oli kontrollkäigu ajal tööl üks sotsiaaltöö assistent ja üks turvatöötaja.

Viimati kontrollis õiguskantsler öömaja 11.01.2010.¹

(2) Õiguskantsler kontrollis [õiguskantsleri seaduse](#) § 33 ja § 27 lg 2 alusel, kas öömajateenuse osutaja juures järgitakse isikute põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Kontrollkäigul pöörasid õiguskantsleri nõunikud erilist tähelepanu isikute põhiõiguste piiramisele öömajateenuse osutamisel.

(3) Kontrollkäigu raames külastasid õiguskantsleri nõunikud öömaja ruume ning vestlesid ringkäigu ajal öömajas töötava sotsiaaltöö assistendiga. Magamistubade kontrollimisel pöörasid õiguskantsleri nõunikud erilist tähelepanu nende sisustusele ning ruumide puhtusele.

Ruumide puhtuse osas täheldasid õiguskantsleri nõunikud kontrollkäigul, et öömajas ei puhastata klientide kasutuses olevaid madratseid ning voodilinu vahetatakse vaid kord kuus. Tallinna Linnavalitsus selgitas oma 19.03.2014 vastuses õiguskantsleri teabe palumisele, et pesu vahetatakse üldiselt vastavalt kliendi soovile ning täiendavalt on öömaja pärast kontrollkäike asunud välja vahetama klientide kasutuses olevaid seniseid riidemadratsid kergestipuhastatavate madratsite vastu. Samuti on asutuses võetud vastu otsus, et tervise kaitse ja hügieeni tagamiseks puhastakse madratsid igapäevaselt pärast klientide lahkumist.

Kontrollkäigul vestlesid õiguskantsleri nõunikud viie öömajateenusel viibiva inimesega. Teenuse kasutajad avaldasid üldiselt rahulolu öömajas pakutavaga. Küll aga kurtsid mitmed intervjueeritud klientidest selle üle, et teenuse kasutajad ei või päevasel ajal oma isiklikke asju öömajas hoiustada. Teisisõnu tuleb neil kõik asjad, sh isiklikud hügieenitarbed jms, igal hommikul öömajast lahkudes endaga kaasa võtta ja päevaks öömajja jäetud asjad hävitatakse.

Tallinna Linnavalitsuse 19.03.2014 vastuses õiguskantsleri teabe palumisele on selgitatud, et Tallinna Sotsiaaltöö Keskus on vastu võtnud otsuse varustada öömajas olevadapid ukselukkudega, et öömajas pikaajaliselt viibivad kliendid saaksid soovi korral hoida isiklikke hügieenitarbeid, vahetusjalanõusid ja kergemaid vahetusriideid öömajas ka päevasel ajal.

¹ Kontrollkäigu kokkuvõte on kättesaadav arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/kontrollkaigu_kokkuvote_tallinna_kodutude_varjupaigad.pdf.

(4) Õiguskantsleri seisukoht

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

- esineb oht klientide omandipõhiõiguse alusetuks piiramiseks (p 4.1)
- esineb oht klientide isikupuutumuse alusetuks piiramiseks (p 4.2).

(4.1) Oht omandipõhiõiguse alusetuks piiramiseks

Kontrollkäigul ja vestlustest klientidega selgus, et öömajas hävitatakse klientide asju, mis ei ole asutuses soovitatavad ja mida klient ei ole öömajja tulekul personalile hoiule andnud ning mille on töötajad ise kliendi asjade hulgast hiljem leidnud.

Tallinna Linnavalitsuse 19.03.2014 vastuses õiguskantsleri teabe palumisele on selgitatud, et Tallinna öömajades klientidel kaasas olnud asju ei hävitata, need võetakse hoiule ja antakse hommikul teenuselt lahkuvale kliendile tagasi. Kui pärast klientide lahkumist öömaja ruumidest leitakse mahajäänud isiklike asju, siis need hävitatakse.

Öömaja sisekorraeeskirja² punktis 4 on toodud öömajas mittesoovitavate ainete ja esemete loetelu. Eeskirja punktis 5 on selgitatud, et mittesoovitavad ained ja esemed on isikul võimalik anda hoiule selleks ettenähtud kohta. Juhul kui teenuse kasutaja ei ole ööbimise järgsel hommikul kuni kella 09.00 avaldanud soovi oma asju tagasi saada, siis kuuluvad need hävitamisele.

Kontrollkäigu pinnalt on õiguskantsleril tekkinud kahtlus, et praktikas öömajas eespool kirjeldatud korda isiklike asjade hoiustamise osas ei järgita. Samuti ei dokumenteerita isiklike asjade hoiustamise fakti.

Põhiseaduse (PS) § 32 järgi on igaühe omand puutumatu ning võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Samuti peavad omandiõiguse teostamise kitsendused tulenema seadusest.

Kontrollkäigu läbiviimise ajal kehtinud [sotsiaalhoolekande seaduse](#) (SHS) § 20 järgi võis sotsiaalteenuse osutaja teatud esemete valduse üle võtta vaid isiku nõusolekuta hooldamise korral ja muude sotsiaalteenuste osutamisele antud säte ei laienenud. 31.03.2014 jõustunud [SHS uue redaktsiooni](#) § 18¹ sätestab uued nõuded keelatud esemete ja ainete käitlemisele hoolekandeesutuses viibimisel.³ SHS § 18¹ lõikes 1 on toodud keelatud esemete ja ainete nimekiri, kusjuures loetelu punkt 4 annab ulatusliku otsustusruumi keelatud aine või eseme määratlemisel. Seejuures tuleb aga silmas

² Tallinna Sotsiaaltöö Keskuse direktori 04.06.2013 käskkiri nr 1-2/27. Vältimatu sotsiaalabi öömaja sissekorra eeskiri.

³ SHS § 18 lg 1 loetleb hoolekandeesutuse liigid, mille punkt 3 järgi on selleks ka varjupaik, s.o isikutele ajutist ööpäevast abi ja tuge ning kaitset pakkuv asutus. Kodutute öömaja teenust pakkuvat asutust SHS otseselt hoolekandeesutuse ühe liigina ei nimeta. Arvestades asjaolu, et seadusandja ei ole senini reguleerinud öömajateenuse osutamist piisaval määral ning seda, et öömajateenus on olemuslikult üheks ajutise peavarju alaliigiks (kuigi mitte ööpäevane), peaks kõnealune norm olema siiski kohaldatav ka öömajateenuse osutajale.

pidada, et otsustusruum on piiratud klausliga, et aine või ese võib “kujutada ohtu teenust saavate isikute ning teiste isikute elule ja tervisele”. SHS § 18¹ lõige 4 annab teenuse osutajale õiguse võtta keelatud ese või aine isiku valdusest ära ning hävitada ained ja esemed, mille väärtus on väiksem kui 19 eurot. Sama sätte lõikes 6 on sätestatud nõuded keelatud esemete ja ainete äravõtmise protokollimise kohta. Siinkohal tuleb silmas pidada, et hävitada on lubatud üksnes SHS § 18¹ lõikes 1 toodud keelatud esemeid ja aineid ning seetõttu ei ole nimetatud sätte alusel öömajateenuse osutajal õigust hävitada muid klientidele kuuluvaid asju, mis ei kujuta ohtu teenust saavate isikute ning teiste isikute elule ja tervisele (näiteks toitu, riideid, pesemisvahendeid).

SHS § 18¹ lõige 4 ei anna teenuse osutajale kaalutlusruumi klientide asjade, mille väärtus on väiksem kui 19 eurot, hävitamise üle otsustamisel. Samas ei pruugigi enamikel öömaja klientidel olla esemeid, mille väärtus ületab 19 eurot. Niivõrd range piirangu seadmine klientide omandipõhiõigusele ei pruugi olla põhiseadusega kooskõlas. Seetõttu leiab õiguskantsler, et kuigi seaduse järgi hävitab teenuse osutaja ained ja esemed, mille väärtus on väiksem kui 19 eurot, tuleks siiski igal konkreetsel juhtumil kaaluda, kas selline tegevus on proportsionaalne hävitatava vara omaniku omandipõhiõiguse riive suhtes. Seetõttu ei tuleks öömajateenuse kontekstis lähtuda teenuse kasutajate asjade hävitamisest üksnes väärtuse kriteeriumist, vaid pigem hävitamise sisulisest põhjendatusest. Kaaluda tuleb, kas kliendi asjade hävitamise asemel oleks otstarbekam need ööbimise ajaks hoiustada.

Seetõttu teeb õiguskantsler Tallinna Sotsiaaltöö Keskusele soovitus:

- tagada, et praktikas järgitakse öömajas teenuse kasutajate omandipõhiõiguse piiramisel kõiki seadusest ja öömaja sisekorraeeskirjast tulenevaid nõudeid, sh dokumenteeritakse teenuse kasutajate omandipõhiõiguse piirangud;
- viia öömaja sisekorra eeskiri kooskõlla SHS §-ga 18¹.

(4.2) Oht isikupuutumatusel alusetuks piiramiseks

Kontrollkäigul öömaja selgus, et kliendi öömaja saabumisel teostatakse üldreeglina turvakontrolli taskute ja üleriie kompimise ning vaatluse teel eesmärgiga leida öömajas mittesoovitavaid esemeid. Samuti vaadatakse öömajas valikuliselt läbi teenusele saabujate kotid. Kontrolli teostavad nii turvatöötaja kui ka sotsiaaltöö assistent.

Õiguskantsler mõistab praktilist vajadust põhjendatud kahtluse korral turvakontrolli teostamiseks öömaja saabuvate isikute suhtes, kuid ei saa aktsepteerida isikute põhiõiguste piiramist seadusliku alusega. PS § 26 kohaselt on igal inimesel õigus perekonna- ja eraelu puutumatusele ning riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Turvakontroll riivab isiku füüsilist ja vaimset puutumatust, mis langeb eelkõige PS § 26 kaitsealasse.

Eelnevast nähtub, et kliendi ja tema riietuse kontrollimiseks vaatlemise ja kompimise teel, samuti asjade läbivaatuseks peab olema seaduslik alus. Sotsiaalhoolekande seadusega ei ole öömajateenuse osutajale antud volitust teenusele tulijate suhtes turvakontrolli ega läbivaatuse läbiviimiseks. SHS § 18¹ lg 4 annab küll teenuse osutajale õiguse võtta öömajas keelatud ese isiku valdusest ära, kuid nimetatud volitusnorm ei anna teenuse osutajale õigust turvakontrolli teostamiseks.⁴ Teisisõnu annab SHS öömajateenuse osutajale küll õiguse keelatud asjade ja esemete hoiulevõtmiseks, kuid see volitus ulatub üksnes nende esemeteni, mille olemasolu on teenuse osutajale teada.

Volitust öömajateenusel viibivate isikute suhtes turvakontrolli tegemiseks ei tulene teenuse osutajale ka muudest seadustest, sh turvaseadusest.⁵

Nimelt annab [turvaseaduse](#) (TurvaS) § 32 lg 1 p 4 üksnes turvatöötajale õiguse teostada isiku kinnipidamisel isiku ja temaga kaasas olevate esemete turvakontrolli kindlustamiseks, et kinnipeetu valduses ei ole esemeid ega aineid, millega ta võib ohustada ennast või teisi. TurvaS alusel turvakontrolli teostamise eeldus on, et esineb turvaseaduses sätestatud õiguslik alus isiku kinnipidamiseks, sest vaid kinnipidamisel võib turvakontrolli teostada. TurvaS § 32 lg 1 p 2 järgi võib isiku kinni pidada juhul, kui tegu on süüteos kahtlustatavaga. Sama sätte punkti 3 alusel võib kinni pidada isiku, kes tungib või on tunginud valvatavale objektile, viibib seal asjakohase loa või muu seadusliku aluseta, ohustab valveobjekti, objektile viibivaid isikuid või takistab turvatöötajat tema ülesannete täitmisel (seejuures tuleb kinnipeetud isik viivitamata politseile üle anda). Seega pole öömaja sisenejate süsteemne kontrollimine turvaseaduse alusel lubatud.

Turvatöötajaks turvaseaduse tähenduses on TurvaS § 21 lg 1 järgi füüsilisest isikust ettevõtja, kes osutab turvateenust või turvaettevõtja töötaja. Öömajateenuse osutaja töötaja ei ole turvatöötaja turvaseaduse tähenduses. Samuti ei saa öömaja töötajat lugeda sisevalve töötajaks turvaseaduse tähenduses, kuna TurvaS § 18 sätestab selgesõnaliselt, et sisevalve turvaseaduse tähenduses on ettevõtja, riigiasutuse või kohaliku omavalitsuse asutuse üksus, kes valvab ettevõtja, riigiasutuse või kohaliku omavalitsuse asutuse omandis või valduses olevat vara. Öömajas korra tagamist ja klientide teenusele vastuvõtmist ei saa tõlgendada asutuse omandis või valduses oleva vara kaitsmisena. Järelikult ei või öömaja töötajad teenusele tulijaid kontrollida ka TurvaS § 18 alusel.

Eeltoodust nähtub, et kehtivatest õigusaktidest ei tulene öömaja personalile õigust öömaja klientide, nende riietuse ja asjade kontrollimiseks kompimise teel (turvakontrolli teostamiseks). Põhjendatud kahtluse korral, et kliendi valduses võib olla keelatud esemeid või aineid, on öömajal õigus abi saamiseks pöörduda politsei poole.

Eeltoodust lähtudes teeb õiguskantsler öömajale **soovituse lõpetada seadusliku aluseta toimuv turvakontroll.**

⁴ Põhiõigusi ja –vabadusi piiravaid norme tuleb tõlgendada kitsendavalt, kahtluse korral inimese kasuks ning eelistada tuleb tõlgendust, millega oleks tagatud põhiõiguste kandja õiguste kõige suurem kaitse. Vt [RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36](#).

⁵ Sellekohast volitust ei tulene ka 01.07.2014 jõustuvast korrakaitseadusest.

(5) Kokkuvõte

Eelnevat kokku võttes soovitab õiguskantsler Tallinna Sotsiaaltöö Keskusel:

- tagada, et praktikas järgitakse öömajas teenuse kasutajate omandipõhiõiguse piiramisel kõiki seadusest ja öömaja sisekorraeeskirjast tulenevaid nõudeid, sh dokumenteeritakse teenuse kasutajate omandipõhiõiguse piirangud;
- viia öömaja sisekorra eeskiri kooskõlla SHS §-ga 18¹;
- lõpetada turvakontrolli teostamine ilma seadusliku aluseta.

Õiguskantsler palub Tallinna Sotsiaaltöö Keskuselt teavet nimetatud soovitude täitmise kohta hiljemalt **30. maiks 2014.**