

## **Kontrollkäik AS Hoolekandeteenused Kehra Kodusse**

(1) Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid 11.06.2013 etteteatamata AS Hoolekandeteenused Kehra Kodu (edaspidi *Kehra Kodu*).

Kehra Kodus osutatakse järgnevaid erihoolekandeteenuseid:

- ööpäevaringne erihooldusteenus
- ööpäevaringne erihooldusteenus sügava liitpuudega isikutele.

Kontrollkäigu ajal osutas Kehra Kodu ööpäevaringset erihooldusteenust 60 isikule, sealhulgas 20 sügava liitpuudega isikule. Ööpäevaringset erihooldusteenust osutatakse kuues peremajas, neist kahes sügava liitpuudega isikutele.

Õiguskantsler Kehra Kodu varasemalt kontrollinud ei olnud.

(2) Õiguskantsler kontrollis, täites ühtlasi piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokolli artiklis 3 sätestatud riigi ennetusametuse funktsiooni, kas Kehra Kodus on tagatud ööpäevaringset erihooldusteenust saavate isikute põhiõigused ja -vabadused.

(3) Kontrollkäigu kestel külastasid õiguskantsleri nõunikud Kehra Kodu majade 2, 3 ja 4 ruume, sealhulgas 4. majas asuvat eraldusruumi, ning vestlesid ringkäigu ajal Kehra Kodu töötajatega. Õiguskantsleri nõunikud pöörasid kõrgendatud tähelepanu ööpäevaringset erihooldusteenusel viibivate isikute vabaduspõhiõiguse tagamisele, eraldamise korraldusele ja turvalisuse tagamisele.

### **(4) Õiguskantsleri seisukoht**

Kontrollkäigu tulemusel tuvastas õiguskantsler Kehra Kodus järgnevad probleemid:

- eraldusruumi kasutati kliendi magamistoana (p 4.1);
- öisel ajal ei pruugi klientide turvalisus olla piisavalt tagatud (p 4.2);
- eraldamise registrisse kantavad andmed ei ole piisavalt informatiivsed (p 4.3).

#### **(4.1) Eraldusruumi kasutamine magamistoana**

Ringkäigul nähtus, et Kehra Kodu 4. majas on olemas eraldusruum, kuid seda kasutatakse püsivalt kliendi magamistoana. Ruumil oli ees suure klaasava uks, mille kaudu sai koridorist jälgida ruumis toimuvat. Ruumis oli voodi, laud, riidekapp, väike kapike ja teler. Akna ees oli ruloo. Kehra Kodu töötaja selgituse kohaselt ei ole eraldusruumi vaja läinud ning vajadusel kutsutakse välja kiirabi, kes tuleb mõnesaja meetri kauguselt. Ohuolukorras suunatakse klient oma tuppa rahunema, kui see ei toimi ja isikut ei ole võimalik rahustada, viiakse teised kliendid ja töötajad ohutusse kaugusesse ning jäetakse ohtlikuks muutunud klient sinna ruumi, kus ta parasjagu viibib ja jälgitakse teda vajadusel läbi akende.

Õiguskantsleri hinnangul on Kehra Kodu ainsa eraldusruumi muul otstarbel kasutamine probleemne. Järgnevalt selgitab õiguskantsler, miks ta selles probleemi näeb.

Sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi SHS) § 20<sup>2</sup> järgi võib ööpäevaringse erihooldusteenuse osutaja kasutada isiku suhtes vabaduse piiranguna ainult eraldamist. Nähtuvalt SHS § 20<sup>2</sup> lg-st 4 on isiku teistest eraldamine lubatud ainult siis, kui on olemas isikust tulenev

otsene oht isiku enda või teise isiku elule, kehalisele puutumatusele või füüsilisele vabadusele ja täidetud on muud eraldamise lubatavuse tingimused. Seega on eraldamine lubatud nii inimese enda kui ka teiste inimeste kaitseks. Põhiseaduse (edaspidi PS) § 13 järgi on igal isikul õigus riigi ja seaduse kaitsele. Nimetatud üldine kaitsepõhiõigus koostoimes PS §-st 20 tuleneva vabadusõigusega sisaldab mõtet, et isiku vabaduse võtmine toimub üksnes seaduses ettenähtud alusel ja korras.

Ohjeldusmeetmena eraldamise rakendamine on väga intensiivne PS §-st 20 tuleneva vabadusõiguse riive, mille rakendamisel on kõrgendatud piinava, julma või väarikust alandava kohtlemise oht. Seepärast võib eraldamist kohaldada seadusest tulenevatel alustel ja korras üksnes eraldusruumis.<sup>1</sup>

SHS § 11<sup>49</sup> lg 2 p 2 järgi on teenuse osutaja kohustatud tagama ööpäevaringsel erihooldusteenusel viibiva isiku turvalisuse. Teatud olukordades võib eraldusruumi kasutamine seadusandja hinnangul olla ainus lubatud meede klientide turvalisuse tagamiseks. Nimelt on seadusandja ette näinud, et ainult SHS § 20<sup>2</sup> lg 4 loetletud asjaolude koosesinemisel võib teenuse osutaja klientide turvalisuse tagamiseks kasutada eraldamist. Seejuures võib isiku teistest klientidest eraldada vaid selleks ette nähtud nõuetekohaselt sisustatud ruumi. Seega olukorras, kus teenuse osutajal puudub nõuetekohane eraldusruum, ei ole lubatud kliendi liikumisvabadust eraldamise teel piirata.

Õiguskantsler on seisukohal, et Kehra Kodu peaks eraldusruumi kasutama ainult eraldamise eesmärgil, kuna teiste ohjeldusmeetmete<sup>2</sup> rakendamise võimalus tal puudub. Eraldusruumi kättesaadavus peab olema tagatud igal ajal, kuna kliendi eraldamise vajadus võib tekkida ootamatult. Vastasel juhul võib olla vajalik kliendi eraldamine selleks mitte kohandatud ruumi, kus võib tekkida lubamatu oht kliendi elule ja tervisele.<sup>3</sup> Tavakasutuses oleva eraldusruumi kiire kohandamine eraldamise läbiviimiseks ei pruugi aga igal ajahetkel võimalik olla.<sup>4</sup> Seepärast ei saagi pidada lubatavaks eraldusruumi kasutamist kliendi magamistoana.<sup>5</sup>

Lisaks peab eraldusruumina kasutatavas toas olema tagatud selles viibiva isiku pideva jälgimise võimalus. Samal ajal peab ruumi magamistoana kasutamisel selles viibivale kliendile olema tagatud teiste teenuse kasutajatega võrdne õigus privaatsusele. Sellest tulenevalt ei ole kliendi magamistoana kasutatavas ruumis lubatav läbipaistvast klaasist ukse kasutamine.

Õiguskantsler ei ole lõpuni veendunud, kas ohtlikuks muutunud kliendi elu ja tervise kaitse on tagatud kliendi jätmisel ruumi, kus ta parasjagu viibib, viies teised kliendid eemale ning

---

<sup>1</sup> Nõuded erihooldekande teenuse osutaja eraldusruumile on välja toodud sotsiaalministri 30.06.2009 vastu võetud määruses nr 58 „Tervisekaitse nõuded erihooldusteenusele ja eraldusruumile. Nimetatud määruse § 7 lg 1 järgi peab ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajal olema eraldusruum, mis on turvaline, ohutu, valgustatud, nõuetekohase temperatuuriga ja sobiva sisustusega, mis ei võimalda tekitada vigastusi. Vastavat nõuet rakendatakse määruse § 12 järgi kõikide erihooldekandeteenuse osutajate suhtes alates 01.01.2012.

<sup>2</sup> Psühhiaatrilise abi seaduse § 14 lg 2 järgi on ohjeldusmeetmeteks füüsiline ohjeldamine, ohjeldamine ravimite abil, mehaaniline ohjeldamine ning eraldusruumi paigutamine.

<sup>3</sup> Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee (CPT) on korduvalt rõhutanud vajadust eraldada isik selleks kohandatud ruumi. Vt CPT 16. üldaruanne (CPT/Inf (2006) 35), p 48. Kättesaadav aadressil: <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-16.pdf>.

<sup>4</sup> Nt öisel ajal magab eraldusruumiks ettenähtud toas teine klient, ruumis asuvad liiga rasked ohtlikud esemed, puudub piisav personal ohtliku isiku jälgimiseks ning ruumi kohandamiseks samaaegselt, jms.

<sup>5</sup> Lisaks tekib küsimus, mis saab eraldamise ajal tavaolukorras eraldusruumis elavast kliendist.

jälgides ohtlikuks muutunud klienti läbi akende. Seda põhjusel, et ohtlikuks muutunud klient võib viibida või minna mõnda magamistuppa, kus aken on kaetud või sulgeb ta ruloosise. Selliselt on kliendil endal võimalik piirata töötajate vaatevälja. Töötaja vaateulatusest välja jäänud magamistoas võib aga ohtu kujutada isegi rulooskerimise nõor. Kahtlust tekitab ka ohtlikuks muutunud kliendi inimväärikuse tagamine, kuna ülejäänud klientidel on võimalik jälgida ohtlikuks muutunud klienti läbi akende.

Tulenevalt eeltoodust teeb õiguskantsler AS-le Hoolekandeteenused ettepaneku **tagada eraldusruumi eesmärgipärane ja nõuetekohane kasutamine Kehra Kodus. Ruumi kasutamisel kliendi magamistoana, peab Kehra Kodu kliendi privaatsuse tagamiseks kõrvaldama eraldusruumile omase pideva jälgimise võimaluse.**

#### **(4.2) Klientide turvalisus öisel ajal**

Töötajate selgituste kohaselt on ajavahemikul 19.30—7.30 (edaspidi *öisel ajal*) tööl Kehra Kodu kuue maja kohta kaks töötajat. Töötajad paiknevad majades 4 ja 5 (maja, kus elavad liikuvad sügava liitpuudega isikud) ning jälgivad teistes majades toimuvat videokaamerate abil. Igas majas on videovalve, mis võimaldab jälgida maja elutoas ja koridorides toimuvat. Kõikides majades on võimalik näha teistes majades toimuvat videokaamerate kaudu. Videovalve väliterritooriumil puudub.

Selgituste kohaselt käivad öisel ajal tööl olevad kaks tegevusjuhendajat teistes majades ringkäigul vastavalt vajadusele ning õhtul aitavad kõikides majades klientidel õhtuseid toiminguid teha. Öörahu algab majades kl 22.00. Töötaja selgituste kohaselt jälgitakse peamiselt kaamerate abil ka maja, kus viibivad sügava liitpuudega voodihaiged ning eraldi tegevusjuhendaja väljakutse süsteem puudub.

Ööpäevaringse erihooldusteenuse osutaja kohustuste hulka kuuluvad teenusel viibiva isiku turvalisuse tagamine, tema abistamine enese eest hoolitsemisel, hooldamine ja mitmed muud tegevused, mis on vajalikud ööpäevaringse erihooldusteenuse eesmärgi saavutamiseks (SHS § 11<sup>49</sup> lg 1 ja 2). Nimetatud tegevused, sh öisel ajal, on vajalikud muu hulgas selleks, et tagada teenusel viibivate isikute õigus elule ja tervisele ning õigus inimväärsel elule.

Viidatud tegevusi võivad vahetult osutada vaid nõuetele vastavad tegevusjuhendajad (SHS § 11<sup>34</sup> lg 1, 2 ja 4). Kuna erihoolkandeteenuse sisuks olevaid tegevusi võib kehtiva õiguse järgi vahetult osutada vaid tegevusjuhendaja, sõltub piisaval arvul tegevusjuhendajate olemasolust ja nende tegevustest otseselt ööpäevaringsel erihooldusteenusel viibivate isikute ohutus ja heaolu. Ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamisel peab SHS § 11<sup>53</sup> lg 1 järgi tagama 20 teenusel viibiva isiku kohta ööpäevaringselt vähemalt ühe tegevusjuhendaja kohalolu ning päeval ja õhtusel ajal veel ühe tegevusjuhendaja olemasolu. Sügava liitpuudega isikutele ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamisel on seadusandja näinud miinimumnõudena ette kohustuse tagada 15 sügava liitpuudega isiku kohta vähemalt ühe tegevusjuhendaja ööpäevaringse kohalolu ning lisaks ühe tegevusjuhendaja kohalolu sama arvu isikute kohta päeval ja õhtusel ajal (SHS § 11<sup>53</sup> lg 2). Nimetatud tegevusjuhendajate arvuliste nõuete üheks eesmärgiks on tagada piisav personal teenusel viibijate turvalisuse tagamiseks.

Võttes arvesse asjaolu, et igas majas ei ole öisel ajal tagatud kohapeal töötaja olemasolu, tekkis õiguskantsleril kahtlus, kas kõikides majades on selliselt tagatud teenusel viibivate isikute turvalisus. Eelkõige tekkis kahtlus piisavast turvalisusest 3. majas, kus viibis teenusel

teiste hulgas voodihaigeid sügava liitpuudega isikuid. Täpsemalt tekitas küsimusi see, kuidas saavad tegevusjuhendajad kindla regulaarsusega ringkäike tegemata märgata magamistoas viibiva isiku abivajadust (mh puudusid häirenupud) ja talle õigeaegselt abi pakkuda, et ohtu ei satuks teenust saava isiku elu või tervis.

**Eelnevast tulenevalt soovitab õiguskantsler tungivalt AS-I Hoolekandeteenused kaaluda, kas Kehra Kodus on kahe tegevusjuhendaja, videokaamerate ja ringkäikude abil piisavalt tagatud kõigi ööpäevaringsel erihooldusteenusel viibivate isikute, sh sügava liitpuudega isikute, abivajaduse õigeaegne märkamine ning neile kiire ja asjakohase abi andmine.**

#### **(4.3) Eraldamise register**

Õiguskantsleril on hea meel tõdeda, et Kehra Kodus peetakse eraldamise registrit, millesse kantakse järgmised andmed: eraldatu nimi, teenuse nimetus, millel isik viibis, eraldamise kuupäev ning algus- ja lõpuaeg, eraldamise koht, eraldusruumi paigutamise põhjendused, korraldused seoses eraldusruumi paigutamisega, teave kiirabi ja politsei teavitamise kohta, otsuse tegija nimi, juhi teavitamise viis, eraldamise lõpetamise põhjus ja märge eestkostja teavitamise kohta. Lisaks oli võimalik kanda registrisse kliendi kommentaar. Registrisse ei kanta eraldamisele eelnenud olukorra kirjeldust, andmeid tekkinud vigastuste kohta, kiirabi või politsei teavitamise kellaega ega teavet selle kohta, kas eraldatud olnud isikule selgitati eraldamise otstarvet ja põhjendusi.

Iseenesest ei tulene sotsiaalhoolekande seadusest kohustust pidada rakendatud eraldamiste kohta registrit. Seadusandja on sotsiaalhoolekande seaduses kehtestanud ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajale kohustuse koostada vaid iga eraldamise kohta protokoll. Selleks aga, et asutusesiselt oleks võimalik saada ülevaade toimunud eraldamiste praktikate kohta ja asutusevälised järelevalvajad saaksid tõhusalt analüüsida eraldamiste õiguspärasust, on vajalik eraldamiste kohta käiva teabe koondamine ka kiiret ülevaadet võimaldavas registrisse.

Eraldamise registri eesmärgi saavutamiseks on oluline, et sellesse kantakse eraldamise rakendamise õiguspärasuse kindlakstegemiseks kõik vajalikud andmed. Õiguskantsler leiab, et lisaks nendele andmetele, mida Kehra Kodu registrisse juba kannab, võiks registri kaudu saada teavet eraldamisele eelnenud olukorra, tekkinud vigastuste ja kiirabi või politsei teavitamise kellaaja kohta ning selle kohta, kas eraldatud olnud isikule selgitati eraldamise otstarvet ja põhjusi.

Eraldamisele eelnenud olukorra kirjeldus<sup>6</sup>, sh isiku rahustamiseks kasutatud meetmed, annavad ülevaate sellest, kas enne eraldamist tehti kindlaks, et muud meetmed isiku rahustamiseks ei toimi ning eraldamine on ainus võimalik meede olukorra lahendamiseks. Seevastu eraldamise põhjused peaksid andma adekvaatse ülevaate isiku seisundist ja sellest, miks otsustati isik eraldada. Andmed tekkinud vigastuste kohta võimaldavad vajadusel välja selgitada, kus ja millise tegevuse käigus on isik kehavigastused saanud. Lisaks aitab eraldamise käigus saadud kehavigastuste kohta käiv teave teenuse osutajal analüüsida toimunud juhtumeid ning võtta edaspidiselt kasutusele meetmed vigastuste vältimiseks. Andmed kiirabi või politsei teavitamise kohta võimaldavad kindlaks teha, kas eraldamisel on

---

<sup>6</sup> Eraldamisele eelnenud olukorra kirjeldus peaks olema välja toodud selliselt, et selle põhjal oleks võimalik aru saada, kas eraldamise rakendamine oli õigustatud (nt piisavaks ei saa lugeda kirjeldust, et isik muutus endale või teistele ohtlikuks, kuna see ei anna ülevaadet, milles oht seisnes). Vajadusel saab üksikasjalikuma olukorrakirjeldusega tutvuda eraldamise protokollist.

järgitud SHS § 20<sup>2</sup> lõikes 5 sätestatud teavitamiskohustust. Märges eraldamise otstarbe ja põhjenduste selgitamise kohta võimaldab kontrollida SHS § 20<sup>2</sup> lõikes 9 sätestatud kohustuse täitmist.

**Eelnevast tulenevalt soovib õiguskantsler AS-l Hoolekandeteenused täiendada Kehra Kodu eraldamise registrit ja lisada sellesse väljad, mis võimaldaksid talletada eraldamisele eelnenud olukorra kirjelduse, andmed tekkinud vigastuste kohta, kiirabi või politsei teavitamise kellaaja ja teabe selle kohta, kas eraldatud olnud isikule selgitati eraldamise otstarvet ja põhjust.**

## **(5) Kokkuvõte**

Õiguskantsler teeb kontrollkäigu tulemusel isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamiseks AS-le Hoolekandeteenused ettepaneku:

- kasutada Kehra Kodu eraldusruumi üksnes eraldamise eesmärgil. Ruumi kasutamisel kliendi magamistoana, peab Kehra Kodu kliendi privaatsuse tagamiseks kõrvaldama eraldusruumile omase pideva jälgimise võimaluse.

Lisaks soovib õiguskantsler:

- kaaluda, kas Kehra Kodus on kahe tegevusjuhendaja, videokaamerate ja ringkäikude abil piisavalt tagatud kõigi ööpäevaringsel erihooldusteenusel viibivate isikute, sh sügava liitpuudega isikute, abivajaduse õigeaegne märkamine ning neile kiire ja asjakohase abi pakkumine;
- täiendada Kehra Kodu eraldamise registrit ja lisada sellesse väljad, mis võimaldaksid talletada eraldamisele eelnenud olukorra kirjelduse, andmed tekkinud vigastuste kohta, kiirabi või politsei teavitamise kellaaja ja teabe selle kohta, kas eraldatud olnud isikule selgitati eraldamise otstarvet ja põhjust.

**Õiguskantsler palub AS-lt Hoolekandeteenused teavet tehtud ettepaneku ja soovituse täitmise kohta hiljemalt 01.09.2013.**