



Kristen Michal
Justiitsminister
info@just.ee

Teie

Õiguskantsler 24.05.2011 nr 6-8/091468/1102210

Ken-Marti Vaher
Siseminister
info@siseministeerium.ee

Märgukiri

Lugupeetud ministrid

Õiguskantsleri poole pöördusid tervishoiuteenuste osutajad mitmete probleemidega politseiseaduses (PolS) ning alates 01.01.2010 politsei- ja piirivalve seaduses (edaspidi PPS) sätestatud joobeseisundi tuvastamise korra ellu rakendamisel.

Tervishoiuteenuste osutajate peamiseks muredeks olid mistahes tervishoiuteenuse osutaja kohustamine proovi võtmiseks politsei poolt ilma eelneva halduslepinguta, sundproovi võtmise võimalik ohtlikkus joobekahtlusega isiku tervisele, piisava pädevuse puudumine joobeseisundi hindamiseks (eriti mittealkohoolsetest ainetest tingitud joobe puhul) ning vastolu arstietika põhimõtetega. Lisaks toodi välja ka proovi võtmiseks sobilike ruumide puudumine mõnede tervishoiuteenuse osutajate juures.

Tutvudes menetluse käigus kogutud seisukohtadega ning analüüsid õigusakte, asusin seisukohale, et PPS § 7²⁶ lõiked 1 ja 6 ning PPS § 7²⁷ lõiked 5 ja 9 ei ole kooskõlas põhiseadusega. Teen ettepaneku viia PPS § 7²⁶ lõiked 1 ja 6 ning PPS § 7²⁷ lõiked 5 ja 9 põhiseadusega kooskõlla.

Pöördun käesoleva märgukirjaga mõlema ministeeriumi poole, kuna joobe tuvastamisega seonduvat reguleeritakse ka 23.02.2011 Riigikogus vastu võetud korrakaitse seaduses, mille eelnõu väljatöötamist juhtis Justiitsministeerium.

Järgnevalt esitan ülevaate menetluse käigust ning põhjendan teile oma seisukohta lähemalt.

1. Asjaolud ja menetluse käik

1.1 Õiguslik taust

1. Politseiseaduse 01.07.2009 jõustunud redaktsioon lõi uue menetluskorra isiku joobeseisundi kontrollimiseks ja tuvastamiseks. Alates 01.01.2010 tunnistati politseiseadus kehtetuks ja seda asendab politsei ja piirivalve seadus. Kehtivas seaduses sisalduv joobe tuvastamise ja kontrolli kord (PPS 2¹. ptk 3. jao 2. jaotis) on põhimõtteliselt sama¹ nagu 01.07.2009 jõustunud politseiseaduses, mistõttu tuginen oma analüüsis järgnevalt vaid politsei- ja piirivalveseaduse sätetele.

2. Joobeseisund on alkoholi, narkootilise või psühhotroopse aine või muu sarnase toimega aine tarvitamisest põhjustatud tervise seisund, mis avaldub väliselt tajutavas häiritud või muutunud kehalistes või psüühilistes funktsioonides ja reaktsioonides (PPS § 7²² lg 1). Alkoholi joovet eeldatakse, kui kontrollitava isiku ühes liitris väljahingatavas õhus on alkoholisisaldus 0,25 milligrammi või rohkem või ühes grammis veres on alkoholisisaldus 0,50 milligrammi või rohkem (PPS § 7²² lg 5).

3. Alkoholi joobe väljaselgitamiseks näeb seadus ette kaks viisi: joobe **kонтроллимине** toimub indikaatorvahendiga, joobe **tuвastamine** aga tõendusliku alkomeetriga või vereprooviga (PPS § 7²³ jj). PPS § 7²⁵ lõikes 2 toodud alustel võib isiku toimetada tervishoiuteenuse osutaja juurde või riiklikku ekspertiisiasutusse² vereproovi võtmiseks, et tuvastada alkoholi joobe vereproovi uuringuga. Vastu isiku tahtmist võib vereproovi võtta siis, kui isik keeldub alkoholi joobe kontrollimisest indikaatorvahendiga või tuvastamisest tõendusliku alkomeetriga või kui isik ei ole võimeline järgima indikaatorvahendi või alkomeetri kasutamise protseduuri.

4. Narkootilise, psühhotroopse või muu sarnase toimega aine tarvitamisest põhjustatud joobeseisundi kahtluse korral võib politsei toimetada isiku joobeseisundi tuvastamiseks tervishoiuteenuse osutaja juurde või riiklikku ekspertiisiasutusse (PPS § 7²⁷ lg 1) või kontrollida isiku narkootilise, psühhotroopse või muu sarnase toimega aine tarvitamisest põhjustatud joobeseisundi olemasolu indikaatorvahendi abil, sh kirjeldades isikul esinevaid joobeseisundi tunnuseid.

5. Politsei võib joobeseisundi kahtluse korral allutada isiku joobeseisundi kontrollimise või tuvastamise protseduurile PPS §-s 7²³ nimetatud kolmel alusel:

- 1) sõidukijuhi või muu isiku, kui on alust kahtlustada, et isik on toime pannud süüteo, mille koosseisuliseks tunnuseks on joobeseisund, alkoholipiirmäära ületamine või narkootilise või psühhotroopse aine või muu sarnase toimega aine tarvitamine;
- 2) isiku, kellel esinevad ilmsed joobeseisundi tunnused, kui ta võib olla ohtlik endale või teistele;
- 3) alaealise, kellel esinevad ilmsed alkoholi, narkootilise või psühhotroopse aine või muu sarnase toimega aine tarvitamise tunnused.

¹ Politsei ja piirivalveseaduse algteksti lisati enne jõustumist politsei järelevalve meetmete osa politsei ja piirivalve seaduse rakenduseadusega Erinevused on välja toodud rakenduseaduse eelnõu (519 SE II, XI koosseis) menetlemise materjalidele (vt õiguskomisjoni 09.11.2009 istungi juures) lisatud seletuskirjas („[...] Teine jaotis § 7²²–7²⁹ võtab üle ja süstematiseerib kehtiva politseiseaduse peatükkides V¹ ja V² sätestatud joobega seonduva regulatsiooni. [...]“). Kättesaadav elektrooniliselt: www.riigikogu.ee

² Riiklike ekspertiisiasutuste nimekiri on kehtestatud kohtuekspertiisi seaduse § 8 lg 3 alusel Vabariigi Valitsuse 27.11.2001 määrusega nr 359 "Riiklike ekspertiisiasutuste nimekiri". Alates 01.01.2008 on ainus riiklik ekspertiisiasutus Justiitsministeeriumi valitsemisalas asuv Eesti Kohtuekspertiisi Instituut (EKEI).

6. Siinkohal tuleb rõhutada seda, et eelviidatud säte näeb ette üldised alused isiku joobeseisundi kontrollimiseks ja tuvastamiseks ega erista iseenesest olukordi, kus on lubatud isiku allutamine vereproovi või bioloogilise vedeliku proovi võtmisele vajadusel sündi kasutades.

7. **Alkoholijoobe puhul** sätestab PPS § 7²⁴ lg 4, et kui politsei ei pea vajalikuks muude andmete kogumist ja isik ei nõua alkoholisisalduse kindlaksmääramist veres või väljahingatavas õhus, võib piirduda indikaatorvahendi kasutamisega ja isikul esinevate alkoholijoobe tunnuste kirjeldamisega. **Ainsa obligatoorse juhisenä näeb seadus ette, et indikaatorvahendi kasutamisega ei või piirduda mootor-, õhu- või veesõiduki või raudteeveeremi või trammi ohutu liiklemise või käituseeskirja nõuete rikkumisega seotud süütegude toimepanemise kahtluse korral.**

8. **Narkootilise, psühhotroopse või muu sarnase toimega aine tarvitamisest põhjustatud joobeseisundi** kahtluse korral ei näe seadus ette kohustuslikku alust joobeseisundi tuvastamiseks ning see on jäetud politsei otsustada kaalutusõiguse alusel. Küll on eelnõu seletuskirjas toodud järgmine põhjendus: "Erinevalt alkoholijoobest pole narkojoobe tuvastamiseks välja töötatud spetsiaalseid mõõtevahendeid. Sellest lähtuvalt pole sellise joobe kindlakstegemine kohapeal võimalik. Seetõttu tuleb narkootilise, psühhotroopse või muu joovastava aine tarvitamisest põhjustatud joobe kahtluse korral toimetada isik bioloogilise vedeliku proovi võtmiseks kohe tervishoiuteenuse osutaja juurde või riiklikku ekspertiisiasutusse. [...] Samas on siiski olemas indikaatorvahendeid, millega on võimalik esialgu kindlaks teha, kas isikul võib üldse teatud ainete põhjustatud narkojoove esineda. Lõige 3 annabki politseile õiguse kontrollida isiku narkootilise, psühhotroopse või muu joovastava aine tarvitamisest tingitud joobeseisundit indikaatorvahendi abil. Nagu alkoholijoobe puhulgi, ei tuvasta indikaatorvahend joovet ega oma tõenduslikku iseloomu, tõendiks saab süüteomenetluses olla bioloogilise vedeliku proovi uuringuga tehtud joobe tuvastamine."³

9. Eeltoodust nähtub, **et olukorras, kus esineb kahtlus süüteo toimepanemises joobeseisundis ning joobeseisund on süüteo koosseisuline tunnus, on joobe tuvastamine kohustuslik ning seeläbi on piiritletud ka vajadusel sundkorras vere või muu bioloogilise vedeliku proovile allutatud isikute ring. Muudel juhtudel, eelkõige kui isikul ilmnevad joobetunnused ja ta võib olla ohtlik endale või teistele, sõltub joobeseisundi tuvastamine politsei kaalutusotsusest.**

10. Alaealise, kellel on ilmsed joobetunnused, võib seaduse järgi allutada joobeseisundi kontrollimisele ja tuvastamisele (PPS § 7²³ p 3). 01.04.2011 jõustunud muudatuse kohaselt võib vanema või muu seadusliku esindaja järelevalveta joobeseisundi kahtlusega või joobeseisundis alaealise, sõltumata PPS § 7²⁵ lõikes 2 sätestatud aluste olemasolust, üle anda vanemale või seaduslikule esindajale või toimetada tema vanema või seadusliku esindaja juurde või kohaliku omavalitsuse hoolekandetasutusse. Kui alaealisele on vajalik osutada vältimatut abi, tuleb politseil kutsuda välja kiirabiteenuse osutaja (PPS § 7²⁵ lg 3). Alaealise poolt alkoholi tarvitamine on väärtegu (alkoholiseaduse § 71) ja narkootilise või psühhotroopse aine ebaseaduslik tarvitamine on väärtegu (narkootiliste ja psühhotroopsete §-d 15¹) sõltumata isiku vanusest.

³ Liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (179 SE, XI koosseis). Kättesaadav elektrooniliselt: www.riigikogu.ee.

1.1.1. Joobe tuvastamiseks proovi võtmise üldregulatsioon

11. Eelnõu seletuskirjas⁴, millega viidi politseiseadusesse sisse 01.07.2009 jõustunud joobe kontrollimise ja tuvastamise regulatsioon (ja mis võeti sarnasel kujul mõningate muudatustega üle praegu kehtivasse politsei ja piirivalve seadusesse) selgitatakse muudatust: „Meetme kohaldamine toimub politsei poolt ning politsei ja tervishoiuteenuse osutaja vahel sõlmitud lepingu alusel. **Tervishoiuteenuse osutajal on vaid politseiga sõlmitud lepingu alusel kohustus proovi võtmine või läbivaatuse teostamine faktiliselt läbi viia.**“ (minu rõhutus)

12. Eelnõu menetlemise käigus eelkirjeldatud lähenemist muudeti: "Muudatusettepanekuga nr 13 muudetakse politseiseaduse § 15¹⁰ (Alkoholijoobe tuvastamine vereproovi uuringuga) lõiget 6 selliselt, et politseil oleks võimalus, mitte aga kohustus halduslepingu sõlmimiseks. Teatud tingimustel võib osutada kuluefektiivsemaks politsei poolt vere säilitamine ja transportimine. Samuti on jäetud välja lepingu sõlmimine vereproovi võtmiseks. **Siin on lähtutud sellest, et vereproovi võtmise kohustus peaks olema kõigil vastavat õigust omavatel tervishoiuteenuse pakkujatel.** (minu rõhutus) Vastasel juhul tekitab olukord, et tervishoiuteenuse osutaja ei ole huvitatud vastavast teenusest, sest see ei ole kasumlik ja ei soovita oma tervishoiuasutuses joobes isikutega tegeleda. Kuna tervishoiuasutuste puhul on tegu eraõiguslike äriühingute või sihtasutustega, siis ei saa riik eelistada ühte teisele või kohustada. Seega on oluline tagada võrdse kohtlemise printsiibil vastava teenuse kohustus kõigile."⁵

13. PPS²¹. peatüki 3. jao 2. jaotises toodu kohaselt on joobeseisundi tuvastamine lubatav kohapeal, politsei ametiruumides, tervishoiuteenuse osutaja juures või riiklikus ekspertiisiasutuses.

14. PPS § 7²⁶ kohaselt on politsei nõudmisel kohustatud alkoholijoobe tuvastamiseks vereproovi võtma:

- 1) tervishoiuteenuse osutaja, kellel on vereproovi võtmise õigus, ja
- 2) riiklik ekspertiisiasutus.

15. PPS § 7²⁶ lg 6 alusel **võib** politsei sõlmida tervishoiuteenuse osutajaga **vereproovi võtmiseks**, säilitamiseks ja riiklikku ekspertiisiasutusse edastamiseks halduslepingu, milles nähakse ette tervishoiuteenuse osutaja kohustused ning tasu suurus ja maksmise kord. Seda, miks võrreldes varemkehtinud regulatsiooniga loodi võimalus ka vereproovi võtmiseks halduslepingu sõlmimiseks (lisaks proovi säilitamisele ja edastamisele), eelnõu seletuskirjas põhjendatud ei ole.⁶

16. PPS §-st 7²⁷ tulenevalt võib politsei ka narkootilise, psühhotroopse või muu sarnase toimega aine tarvitamisest põhjustatud joobeseisundi kahtluse korral toimetada isiku joobeseisundi tuvastamiseks tervishoiuteenuse osutaja juurde või riiklikku ekspertiisiasutusse. Politsei nõudmisel on arst kohustatud kirjeldama isiku tervise seisundit ja andma hinnangu isikul joobeseisundi tunnuste olemasolu või puudumise kohta ning tervishoiuteenuse osutaja või riiklik ekspertiisiasutus on kohustatud võtma, säilitama ja edastama joobe tuvastamiseks vajaliku koguse bioloogilise vedeliku proovi.

⁴ Samas.

⁵ Samas. Vastuvõetud muudatuste järgi nägi politseiseaduse § 5¹⁰ lg 6 ette, et politsei võib sõlmida tervishoiuteenuse osutajaga vereproovi säilitamiseks ja riiklikku ekspertiisiasutusse edastamiseks halduslepingu, milles nähakse ette tervishoiuteenuse osutaja kohustused ning tasu suurus ja maksmise kord.

⁶ Nagu eelnevalt allmärkuses 1 osundatud, kajastati joobe tuvastamise regulatsioonis võrreldes 01.07.2009 jõustunud redaktsiooniga tehtud muudatusi muidu õiguskomisjoni koostatud seletuskirjas.

17. Politsei võib PPS § 7²⁷ lg 9 alusel sõlmida tervishoiuteenuse osutajaga arsti poolt isiku tervises seisundi kirjeldamiseks ja asjakohase hinnangu andmiseks ning **bioloogilise vedeliku proovi võtmiseks**, säilitamiseks ja edastamiseks halduslepingu, milles nähakse ette tervishoiuteenuse osutaja kohustused ning tasu suurus ja maksmise kord.

18. 23.02.2011 Riigikogus vastu võetud korrakaitseseadus (KorraKS)⁷, mille jõustumine nähakse ette eraldi seadusega (KorraKS 84), sätestab, et korrakaitseorgan **sõlmib** tervishoiuteenuse osutajaga **vereproovi võtmiseks**, säilitamiseks ja riiklikku ekspertiisiasutusse edastamiseks halduslepingu, milles nähakse ette vastutus ning tasu suurus ja maksmise kord (KorraKS § 40 lg 6). Samuti näeb KorraKS § 41 lg 8 ette, et korrakaitseorgan sõlmib tervishoiuteenuse osutajaga bioloogilise vedeliku proovi võtmiseks, säilitamiseks ja edastamiseks halduslepingu, milles nähakse ette vastutus ning tasu suurus ja maksmise kord. Korrakaitseaduse eelnõu seletuskirjas on märgitud: „Meetme kohaldamine toimub korrakaitseorgani poolt ning korrakaitseorgani ja tervishoiuteenuse osutaja vahel sõlmitud lepingu alusel. Tervishoiuteenuse osutajal on vaid korrakaitseorganiga sõlmitud lepingu alusel kohustus proovi võtmine või läbivaatuse teostamine faktiliselt läbi viia. (minu rõhutus)“⁸

19. Lisaks on tervishoiuasutuses läbi viidava joobeseisundi tuvastamise praegu ehtiv menetluskord reguleeritud seadusest tuleneva volitusnormi alusel vastu võetud Vabariigi Valitsuse 17.12.2009 määrusega nr 204 "Vere- ja bioloogilise vedeliku proovi võtmise, säilitamise, uuringuks edastamise, uuringu tegemise ning nende toimingute tasustamise ja uuringu tulemustest teavitamise kord", sotsiaalministri 19.06.2009 määrusega nr 52 "Arsti poolt isiku tervises seisundi kirjeldamise nõuded ja kord ning narkootilise või psühhotropse aine või muu sarnase toimega aine tarvitamisest põhjustatud tervises seisundi raskusastmed ning sellekohane protokoll vorm", sotsiaalministri 30.04.2010 määrusega nr 37 "Isikul esineda võivate alkoholijoobe, narkootilise, psühhotropse või muu sarnase toimega aine tarvitamisest tingitud joobe viitavate tunnuste loetelu ja nende tunnuste esinemise või mitteesinemise tuvastamise viisid". Määruse nr 204 § 21 näeb ette tervishoiuteenuse osutajale proovi võtmise eest tasu maksmise nii halduslepingu olemasolul kui ka selle puudumisel.⁹

1.1.2. Sunni rakendamine proovi võtmisel

20. Seaduseelnõu seletuskirja¹⁰ kohaselt on vahetu sunni rakendamise kaudu isikult vereproovi võtmine äärmuslik meede ning seda kasutatakse vaid siis, kui tõendusliku alkomeetri kasutamine ei ole võimalik või isik keeldub sellest, samuti kui isik keeldub vabatahtlikult vereproovi andmisest.

⁷ RT I, 22.03.2011, 4.

⁸ Korrakaitseaduse eelnõu (49 SE, XI koosseis) seletuskiri. Kättesaadav elektrooniliselt: www.riigikogu.ee

⁹ § 21. Tervishoiuteenuse osutajale toimingute eest tasumine

(1) Proovi võtmist, säilitamist ja edastamist telliv asutus võib sõlmida tervishoiuteenuse osutajaga vere- ja uriiniproovi võtmiseks, säilitamiseks ja riiklikku ekspertiisiasutusse edastamiseks halduslepingu, milles nähakse ette tervishoiuteenuse osutaja kohustused ning tasu suurus ja maksmise kord.

(2) Kui proovi võtmist, säilitamist ja edastamist tellival asutusel ei ole tervishoiuteenuse osutajaga kehtivat lepingut, siis tasub asutus osutatud teenuste eest 30 kalendripäeva jooksul tervishoiuteenuse osutaja kehtestatud hinnakirja alusel, kuid mitte suuremas summas, kui näeb ette Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelus kehtestatud sama teenuse või selle puudumise korral olemuselt kõige lähedasema teenuse piirhind.

¹⁰ Liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (179 SE, XI koosseis). Kättesaadav elektrooniliselt aadressil: www.riigikogu.ee. Politsei ja piirivalve seaduse regulatsioonis sunni võtmisel võrreldes varasemaga sisulisi muudatusi ei tehtud, vt allmärkus 1.

21. Eelosundatud Vabariigi Valitsuse 17.12.2009 määruse nr 204 "Vere- ja bioloogilise vedeliku proovi võtmise, säilitamise, uuringuks edastamise, uuringu tegemise ning nende toimingute tasustamise ja uuringu tulemustest teavitamise kord" § 9 kohaselt on ametnikul vere- või uriiniproovi võtmise tagamiseks õigus kasutada prooviandja suhtes vahetut sundi nii kaua, kui see on proovimaterjali saamiseks vältimatu, kuid sunni kasutamisel tuleb hoiduda isiku või temalt proovi võtmist takistava asja kahjustamisest suuremal määral, kui see on konkreetsel juhul vältimatu. Vahetu sunnina võib ametnik proovi võtmise ajal prooviandjat kinni hoida, kasutades selleks füüsilist jõudu või erivahendit (käeraudu, jalaraudu või sidumisvahendit). Ametnik peab hoiatama prooviandjat sunni kasutamise kavatsusest ja andma talle 5–15 minutit aega, et kaaluda vastupanust loobumist ja proovi vabatahtlikku andmist.

22. Sarnaselt alkoholijoobe tuvastamiseks vereproovi võtmisega on ka narkootilise, psühhotroopse või muu joovastava aine tarvitamisest põhjustatud joobe kahtluse korral antud politseile õigus kasutada proovi andmiseks kohustatud isiku suhtes vahetut sundi proovi võtmiseks vajalikus ulatuses¹¹.

1.2. Menetluse käigus kogutud seisukohad

23. 19.09.2009 pöördusin teabe nõudmisega Eesti Arstide Liidu ja Eesti Haiglate Liidu poole, milles soovisin nimetatud organite hinnangut 01.07.2009 jõustunud politseiseaduse normistikule, mis sätestas menetluskorra isiku joobeseisundi kontrollimiseks ja tuvastamiseks.

24. 03.12.2009 pöördusin justiitsministri poole, saamaks selgitusi politseiseaduse regulatsiooni legitiimsete eesmärkide ja isikute põhiõiguste võimalike riivete ulatuse kohta.

25. 19.01.2010 pöördusin taaskord Eesti Haiglate Liidu ja Eesti Arstide Liidu poole, täpsustamaks nimetatud organite varasemaid seisukohti ning saamaks tervishoiuteenuste osutajate seisukohta justiitsministri vastusele.

26. 02.02.2010 pöördusin Politsei- ja Piirivalveameti poole teabe nõudmisega, milles palusin selgitada joobe kontrollimise ja tuvastamise praktikat.

27. 02.07.2010 pöördusin sotsiaalministri poole, et saada selgitusi tervishoiuvaldkonna aspektidele, mis sundproovi võtmisega seonduvad.

28. 19.08.2010 pöördusin Terviseameti poole saamaks informatsiooni tervishoiuteenuseid osutavate isikute vastavuse kohta õiguslikule regulatsioonile, millega sätestatakse analüüside võtmise kord.

29. 07.03.2011 pöördusin veelkord Politsei- ja Piirivalveameti poole, aktualiseerimaks menetluse põhiküsimusega seonduvaid statistilisi andmeid.

¹¹ Asusin menetluses 6-1/090171 seisukohale, et vahetu sunni kohaldamise võimalus vereproovi ja bioloogilise vedeliku proovi võtmisel on põhimõtteliselt põhiseadusega kooskõlas. Siiski sõltub igal üksikjuhtumil vahetu sunni kasutamise õiguspärasus konkreetse juhtumi asjaoludest.

1.2.1. Eesti Haiglate Liidu seisukoht¹²

30. EHL asus oma 14.10.2009 vastuses seisukohale, et joobe tuvastamisega seotud toimingud kuuluvad Eesti Kohtueksperitiisi Instituudi (edaspidi EKEI) pädevusse ning tervishoiuteenuse osutajatele selliseid kohustusi panna ei tohiks. Viimased peaks joovet tuvastama vaid tervishoiuteenuste osutamise käigus ning seoses meditsiiniliste näidustustega.

31. Lisaks märkis EHL, et isiku tervises seisundi kirjeldamine narkojoobe kahtluse korral ning asjakohase hinnangu andmine on eriarstist psühhiaatri pädevuses olev toiming. Seega peaks kõigi tervishoiuteenuse osutajate juures olema ööpäevaringselt kättesaadav valvepsühhiaatri teenus.

32. Samuti tõi liit välja mitmed kitsaskohad käsitletava seaduse alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 28.05.2009 määruse nr 83 "Vere- ja bioloogilise vedeliku proovi võtmise, säilitamise, uuringuks edastamise, uuringu tegemise ning nende toimingute tasustamise ja uuringu tulemustest teavitamise kord"¹³ täitmisel, nimetades muuhulgas raskusi uriiniproovi võtmise ruumi olemasolu tagamisel, prooviandja käitumise dokumenteerimisel, kateederdamise õiguse andmisel vaid arstidele, narkootilise joobe tuvastamisel ning meditsiinieetika nõuete tagamisel sunniviisilise sekkumise korral. Sundanalüüside võtmisel tuleb arvestada ka sellise protseduuri käigus tekkida võivate tervisekahjustustega ning hüvitisinõuetega tervishoiuteenuse osutajate vastu. EHL poolt toodi välja, et ka tavatingimustes võib kateetri viimisel kuseteedesse kaasneda infektsioon kuni 70%-l juhtudest.

33. Paljudel liidu liikmetel on keerukas tagada kõigi valves olevate tervishoiutöötajate pädevus seaduses kirjeldatud toimingute teostamiseks. Valves olevad arstid on eksperdid oma valdkonnas, kuid mitte ilmtingimata kohtumeditiini, narkoloogia või psühhiaatria alal.

34. EHL tegi vastuskirjas ettepaneku täiendada sunni kasutamist reguleerivaid õigusakte selliselt, et kui sundproovi võtmisel ei ole tervishoiuteenuse osutaja hinnangul tagatud kliendile ohutu proovi võtmine, siis on tervishoiutöötajal õigus proovi võtmisest keelduda ning see märgitakse ka saatekirjale.

35. Eeltoodud põhjendustest lähtuvalt sedastas EHL, et enamik liidu liikmetest ei soovi täita PolS § 15¹⁰ lõikes 1 sätestatud vereproovi ning § 15¹¹ lõikes 5 sätestatud bioloogilise vedeliku proovi võtmise ning kirjeldamise kohustust. Samuti ei oma liidu poolt läbi viidud küsitlusest nähtuvalt kõik haiglad piisavat pädevust neile politseiseaduse alusel pandud kohustuste täitmiseks. Kuna politseiseadusest tulenevad proovi võtmise kohustused on tervishoiuteenuse osutajatele ebamõistlikult koormavad ning mitmetes haiglates ka ebarealistlikud, siis tegi EHL ettepaneku anda proovi võtmise kohustus täitmiseks Eesti Kohtueksperitiisi Instituudile.

¹² Siin ja edaspidi: enne 01.01.2010 antud arvamused on koostatud politseiseaduse kehtivuse ajal ning seetõttu sisaldavad viiteid tänaseks kehtetule politseiseadusele.

¹³ Kehtetu alates 01.01.2010. Määrust asendab Vabariigi Valitsuse 17.12.2009 määrus nr 204 "Vere- ja bioloogilise vedeliku proovi võtmise, säilitamise, uuringuks edastamise, uuringu tegemise ning nende toimingute tasustamise ja uuringu tulemustest teavitamise kord". Kehtivas määruses toodu on käesolevat menetlus puudutavas osas sarnane eelnevalt kehtinud regulatsiooniga. Peamiseks erinevuseks on sunni kasutamisel uriiniproovi võtma õigustatud isiku määramine – kui määruse nr 83 § 9 lõike 7 kohaselt võis sunni kasutamisel uriiniproovi võtta kateetriga tervishoiuteenuse osutajana registrisse kantud arst, siis kehtiva määruse nr 204 § 9 lõike 6 kohaselt võib sellist sekkumist läbi viia iga tervishoiuteenuse osutajana registrisse kantud tervishoiutöötaja. Tulenevalt tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 3 lõikest 1 on tervishoiutöötajad arst, hambaarst, õde ja ämmaemand.

1.2.2. Eesti Arstide Liidu seisukoht

36. Esimese ja kõige olulisema puudusena tõi EAL oma 04.11.2009 vastuses välja asjaolu, et arsti või muu tervishoiutöötaja osalemine sunni abil vereproovi või kehavedelike proovi võtmisel on vastuolus meditsiinieetikaga.

37. Teise kitsaskohana tõi liit välja raskused narkootiliste ja psühhotroopsete ainete kasutamisest tingitud joobe määramisel. Selliste ainete kasutamisel on joove erinev ning ajas kiiresti mööduv.

38. Kõik EAL liikmed ei ole saanud eriväljaõpet seaduses toodud vere- ja kehavedelike proovi võtmise, kirjeldamise ja joobeseisundi tuvastamise kohustuse täitmiseks. Liidu ettepaneku kohaselt peaks PolS V² peatükki muutma viisil, mis ei kohustaks sunniviisiliselt proove võtma. Selle asemel peaks seadusandja sätestama karistuse analüüsi andmisest keeldumise eest, mis oleks soovitatavalt karmim joobeseisundi tuvastamise puhul määratavast. Samuti peaks loobuma joobeseisundi mõiste kasutamisest narkootiliste ja psühhotroopsete ainete kontekstis ning fikseerima karistuse määramisel alusena selliste ainete leidumise bioloogilistes vedelikes.

1.2.3. Justiitsministri seisukoht

39. Justiitsminister vastas minu teabe nõudmisele 06.01.2010 ja selgitas muu hulgas, et ministri vastus on ette valmistatud koostöös Siseministeeriumiga. Kuna politseiseaduse regulatsioon on alates 01.01.2010 kehtetu ning asendatud uue politsei ja piirivalveseadusega, viitab minister oma vastuses viimasele.

40. Justiitsminister leidis, et sundproovide võtmise regulatsiooni eesmärk on tagada proovide võtmine ka olukorras, kus meetme kohaldamisele allutatud isik ei ole proovi andmisega nõus või isik ei ole võimeline oma seisundi tõttu andma nõusolekut proovi võtmiseks (raske joove). Seega juhul, kui isik keeldub proovi andmast, saab seda temalt võtta kohaldades selleks vahetut sundi niivõrd, kui see on eesmärgi täitmiseks vajalik. Justiitsministri hinnangul on vastav regulatsioon vajalik, kuna vastasel juhul ei oleks isiku keeldumisel proovi võtmine üldse võimalik. See tooks endaga kaasa aga olukorra, kus proov jääks võtmata ning isiku joobeseisund tuvastamata. Justiitsminister asus seisukohale, et seaduses sätestatud juhtudel, kus joobeseisund on süüteokoosseisu element, ei saa tekkida olukorda, kus isiku joobeseisund jääb tuvastamata. See tooks kaasa selle, et politseil puuduks võimalus tuvastada vastava joobeseisundiga süüteo toimepanemist. Erilist tähtsust omab see veel ka juhtudel, kus on vajalik tuvastada lisaks joobeseisundi faktile ka joobeaste. Joobeastmest omakorda sõltub, kas isik on pannud toime väärteo või kuriteo. Seetõttu leiab justiitsminister, et joobe tuvastamisest keeldumise eest karistamine ei täida soovitud eesmärki.

41. Justiitsminister selgitas oma vastuses minu teabe nõudmisele, et politseiseaduse regulatsiooni väljatöötamisel võeti arvesse Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikad, mille kohaselt on lubatud võtta isikult sunniga tõendusmaterjali, mis eksisteerib tema tahtest sõltumatult.

42. Justiitsminister asus seisukohale, et politseiseaduse ja ka politsei ja piirivalve seaduse regulatsioon on varasemast selgem ning aitab vältida võimalikke vaidluse joobeseisundi olemasolu ja joobeastme osas. Samuti näeb seadus ette juhud, millal võib piirduda indikaatorvahendi kasutamisega. Nendel juhtudel puudub vajadus joobe tuvastamiseks ning seetõttu puudub vajadus ka proove sundi kohaldades võtta. Juhtudel, kus joobe tuvastamine on vajalik, võib sundi kasutada üksnes juhul, kui isik vabatahtlikult sellega ei nõustu. Sundi võib kasutada proovi võtmise

tagamiseks niivõrd, kuivõrd see on eesmärgi saavutamiseks vältimatu. Kehtib üldine proportsionaalsuse põhimõte.

43. Eelnevatest kaalutlustest lähtudes leidis justiitsminister, et nii joobe tuvastamise kui ka vahetu sunni kohaldamise alused on määratletud piisava täpsusega ning regulatsioon vastab õigusselguse põhimõttele.

44. Sundkorras proovide võtmise metoodika kohta selgitas justiitsminister oma kirjas, et sundi rakendab mitte tervishoiuteenuse osutaja, vaid politseiametnik. Justiitsminister kinnitas, et isiku õigus mitte olla koheldud väärkust alandavalt ja õigus tervise kaitsele on tagatud. Võttes arvesse, et vastavat uuringut saab viia läbi vaid põhjendatud kahtluse korral, siis on oluline, et isiku käitumine ja kliiniline pilt viitavad objektiivselt sellele, et isikul esineb tervisehäire, mis võib olla tingitud alkoholist, narkootilistest või muudest ainetest, mis põhjustavad sellised välised kehaliselt häiritud refleksid. Seega on oluline isiku tervise kaitse aspektist teha kindlaks, millise ainega võib olla tegu ja see kas isik vajab meditsiinilist abi või kainenemist ilma täiendava meditsiinilise sekkumiseta.

45. Justiitsminister märkis täiendavalt, et 2009. aasta detsembris toimus kohtumine Justiitsministeeriumi, Siseministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, politsei ja EKEI esindajatega. Kohtumisel leiti, et üheks probleemkohaks regulatsioonis, mis vajaks täpsustamist, on terviseseisundi kirjeldamisel hinnangu andmine narkootilise aine joobe puhul. Seda eelkõige selles osas, et tervishoiuteenuse osutaja ei saa anda hinnangut narkootilise aine joobe olemasolu või selle puudumise kohta, sest puudub vastav metoodika ning seos isiku kliinilise käitumise ja selle põhjustamise kohta narkootilise aine tarvitamise tagajärjel eeldab vastava uuringu tegemist, s.t narkootilise aine uuringut uriinist.

46. Palusin oma teabe nõudmises justiitsministrilt õiguslikku hinnangut ka kõnealuse regulatsiooni menetluslike aspektide kohta. Justiitsminister selgitas oma vastuses, et isiku joobeseisundi kontrollimise puhul vastavalt PolS §-le 15⁷ (PPS § 7²³) on tegemist riikliku järelevalve meetmega ning tegemist on haldusmenetlusega. Analoogselt kavandati riikliku järelevalve regulatsioon ning vastavad riikliku järelevalve erimeetmed ka korrakaitseaduse eelnõus. Juhul kui riikliku järelevalve käigus tuvastatakse asjaolud, mis annavad alust arvata, et isik on pannud toime süüteo, alustatakse süüteomenetlust.

47. Proovi võtmise proportsionaalsust hinnates leidis justiitsminister, et väärteomenetluse puhul tuleb lähtuda kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) §-st 100, mis sätestab võrdlusmaterjali võtmise ekspertiisiks. Toimingu eesmärgiks on koguda ekspertiisiks vajalikke võrdlusjälgi ja proove. Kuna joove on teatud kuriteo ja väärteokoosseisu koosseisuliseks tunnuseks, siis on riigil kohustus rakendada seadusest tulenevaid võimalusi tõendamiseseme asjaolu väljaselgitamiseks. KrMS §100 lg 2 p 1 sätestab, et võrdlusmaterjali võtmise määrus on vajalik, kui kahtlustatav või süüdistatav keeldub võrdlusmaterjali andmisest ja menetlustoimingu eesmärgi on võimalik saavutada sunniga. Siin annab seadusandja võimaluse ekspertiisimaterjali võtmiseks sunniga. Sunni rakendamine on proportsionaalne, sest antud juhul võib tulla kõne alla isiku liikumisvabaduse piiramine (isiku kinnipidamine kahtlustatavana, menetlusaluse isikuna, isiku paigutamine kainenema, isiku paigutamine tervishoiuteenuse osutaja juurde), mis on kahtlemata suurem isiku põhiõiguse riive, kui sunni rakendamine proovi võtmiseks. Samuti on see vajalik selleks, et tagada teiste isikute ohutus ja avalik turvalisus. Lisaks eeltoodule on käesoleval juhul isiku kaitse aspektiks ka isiku tervis - ilma aine, mille mõju all isik on, väljaselgitamiseta, ei ole võimalik ka isikule osutada kohast abi.

48. Alaealistelt proovide võtmise vajalikkuse kohta leidis justiitsminister, et „[...] joobeseisundi kontrollimine ja tuvastamine on vajalik alaealise puhul järgmistel PolS §-s 15⁷ (politsei ja piirivalveseaduse § 7²³) sätestatud juhtudel ning nendeks on süüteo toimepanemine, mille koosseisuliseks tunnuseks on joobeseisund, lubatud alkoholi piirmäära ületamine või narkootilise või psühhotroopse aine tarvitamine, samuti kui alaealisel esinevad ilmsed joobeseisundi tunnused. Kõigil neil juhtudel on joobe tuvastamine vajalik.“

49. PolS § 15² lg 2 p 3 kohaselt ilmsete joobetunnustega alaealise raviasutusse toimetamise eesmärk oli eelkõige hoida ära oht tema tervisele ja osutada vajalikku abi. Joobe tuvastamine ja joobe astme tuvastamine on eelpool nimetatud eesmärgil samuti oluline, eriti juhtudel, kus raske joobe või mürgistuse tõttu on vajalik alaealisele vajaliku abi ja ravi osutamine.

50. Justiitsminister osundas ka sellele, et võrreldes politseiseadusega näeb politsei ja piirivalveseadus ette mõnevõrra teistsuguse regulatsiooni. Juhul, kui alaealisele on vajalik osutada vältimatut abi, kutsub politsei välja kiirabiteenuse osutaja.

51. Justiitsminister möönis oma vastuses, et sundproovide võtmisel alaealistelt on tegu olulise küsimusega alaealiste õiguste parema kaitse tagamisel ning põhimõtteliselt võib täiendava analüüsi läbi viimisel selguda vajadus kaasata alaealiselt sundkorras proovi võtmise juurde tema vanem või muu seaduslik esindaja.

1.2.4. Eesti Arstide Liidu täiendav seisukoht

52. EAL vastas minu täiendavale teabe nõudmisele 17.02.2010 ja nentis, et jääb oma varasemate seisukohtade juurde. Arsti või mõne muu tervishoiutöötaja osalemine sunni abil vereproovi või kehavedelike proovi võtmisel on jämedas vastuolus meditsiinieetikaga. Arste ei peaks kohustama osalema sunni abil vereproovi või kehavedelike proovi võtmisel, kuna sellega sisuliselt kohustatakse arste rikkuma arstieetika põhimõtteid.

53. EAL tegi veelkord ettepaneku viia õigusaktidesse sisse muudatus, mis sätestaks, et kui isik keeldub joobeseisundi tuvastamiseks vajalikest uuringutest, siis ei rakendata temalt vereproovi või kehavedelike proovi võtmiseks sundi. Seadusandja peaks sätestama karistuse analüüsi andmisest keeldumise eest (mis oleks soovitatavalt karmim sellest, mis tuleneb positiivse vere- või kehavedelike proovi andmisest ehk joobeseisundi tuvastamisest).

54. Samuti peaks EAL-i hinnangul loobuma joobeseisundi mõiste kasutamisest narkootiliste ja psühhotroopsete ainete kontekstis ja sätestama karistuse nende ainete bioloogilistes vedelikes leidumise korral.

1.2.5. Eesti Haiglate Liidu täiendav seisukoht

55. EHL vastas minu täiendavale teabe nõudmisele 19.02.2010. Kuna palusin oma täiendavas teabe nõudmises infot EHL liikmete poolt võetud sundproovide statistika kohta, siis esitas EHL oma liikmetele vastava päringu. Päringule vastas kolmandik EHL liikmetest. Seetõttu ei ole EHL-i vastuste põhjal kahjuks võimalik täpselt määratleda, kui palju on politsei ja piirivalveseaduse jõustumisest saadik Eestis kokku olnud tahtevastaseid joobe tuvastamisi.

56. EHL märgib, et kogutud andmete põhjal võib teha järgmisi järeldusi:

- 1) ajavahemikul 01.07.2009 kuni 31.12.2009 viidi haiglasse inimesi joobe tahtevastaseks tuvastamiseks sõltuvalt haigla liigist ja maakonnast 0-18 juhul. Neist juhtudest olid alaealised mõned üksikud isikud.
- 2) enamikel juhtudel, kui oli tegemist joobe tahtevastase tuvastamisega, viidi proovi võtmise menetlus läbi politsei ja piirivalveseaduses sätestatud korras.

57. EHL leidis, et sundproovide võtmise käigus on tekkinud järgmisi tõrkeid ja probleeme:

- 1) joobe tahtevastaseks tuvastamiseks toodud inimesed on rahutud, lõhuvad ruumi ning segavad tervishoiuteenuse osutamist tegelikele abivajajatele, kes on haiglate erakorralise meditsiini osakondadesse pöördunud;
- 2) politsei nõuab joobe tuvastamise toimingute teostamist väljaspool üldist järjekorda, mistõttu peavad teised patsiendid ootama;
- 3) ahtevastasel proovide võtmisel on isikud keeldunud veenipunktsioonist ja otsuse allkirjastamisest;
- 4) tervishoiutöötajad on pidanud hiljem kodaniku kaebuse tõttu uurija juurde ülekuulamisele minema;
- 5) arstid, kes koguaeg valves vahetuvad, ei tunne ennast kindlalt narkojoobe tuvastamisel (tervise seisundi kirjeldamisel), kuna teevad seda harva;
- 6) osades haiglates puudub ruum uriinianalüüsides võtmiseks;
- 7) analüüsides säilitamine tervishoiuteenuse osutaja juures vastavalt seadusele nõuaks lisainvesteeringuid.

58. EHL kinnitas veelkord oma seisukohta, et sundanalüüsides võtmine ei ole kooskõlas meditsiinieetika ja tänase mõistega tervishoiuteenuse osutamisest. Haiglas töötavatele tervishoiutöötajatele on eetilisel vastuvõetamatu proovide sunniviisiline võtmine, kui selle eesmärgiks ei ole patsiendile tervishoiuteenuse osutamine.

59. EHL märkis, et sundanalüüsides võtmisel tuleb arvestada ka protseduuri käigus tekkida võivate tervisekahjustustega ja selle hüvitamiseks esitatavate nõuetega tervishoiuteenuse osutajate vastu.

60. EHL leidis, et joobe tuvastamisega seotud toimingud kuuluvad EKEI pädevusse ning tervishoiuteenuse osutajatele selliseid kohustusi panna ei tohiks. Tervishoiuteenuse osutajad peaksid joovet tuvastama üksnes tervishoiuteenuse osutamise käigus vastavalt vajadusele ja seoses meditsiiniliste näidustustega.

61. EHL nõustus justiitsministri seisukohaga, et joobe ja tarbitud ainete tuvastamine võib osutada oluliseks ka patsiendile vajaliku abi osutamise seisukohast, kuid sellisel juhul on tegemist isikule tervishoiuteenuse osutamise, mitte kohtule tõendite hankimisega ning isiku tervisliku seisundi parandamine on esmatähtis. EHL tuletas meelde, et tervishoiutöötaja esmane ülesanne on siiski patsientide tervise eest hoolt kanda, mitte erinevate asutuste poolt täiendavate (meditsiiniga mitte seotud) ülesannetega tegeleda.

62. EHL tegi ettepaneku täiendada sunni kasutamist kirjeldavaid õigusakte selliselt, et kui vere- ja uriiniproovi võtmisel sunni kasutamise ei ole tervishoiuteenuse osutaja volitatud isiku arvates tagatud kliendile ohutu proovi võtmine, on volitatud isikul õigus keelduda proovi võtmisest ning see märgitakse ka saatekirjale.

63. Samuti tegi EHL ettepaneku viia PPS §-desse ⁷²⁶ ja § ⁷²⁷ sisse muudatused, mille kohaselt eemaldatakse seadusest kohustused tervishoiutöötajatele ning tehakse tervishoiuteenuse osutaja ja

politsei vahelise halduslepingu sõlmimine tervishoiuteenuse osutajale vabatahtlikuks vastavalt personali, ruumide jmt võimalustele.

1.2.6. Sotsiaalministri seisukoht

64. Sotsiaalminister asus oma 02.08.2010 vastuses seisukohale, et õigus verd võtta on igal tervishoiutöötajal ja bioanalüütikul, kes töötab tegevusluba omava tervishoiuteenuse osutaja juures. Lisaks märkis sotsiaalminister oma vastuses, et tervishoiuteenuse osutamiseks tegevusloa väljastamise aluseks on tervishoiuteenuste korraldamise seadus, sotsiaalministri 19.08.2004 määrus nr 103 "Haigla liikide nõuded" ning sotsiaalministri 25.01.2002 määrus nr 25 "Nõuded haiglavälise eriarstiabi osutamiseks vajalikele ruumidele, sisseseadele ja aparatuurile".

65. Eelöeldust lähtuvalt väitis sotsiaalminister, et tervishoiuteenuse osutajad, kellele on väljastatud tegevusluba, vastavad Vabariigi Valitsuse 17.12.2009 määrusega nr 204 "Vere- ja bioloogilise vedeliku proovi võtmise, säilitamise, uuringuks edastamise, uuringu tegemise ning nende toimingute tasustamise ja uuringu tulemustest teavitamise kord" sätestatud nõuetele ja on pädevad osutama nimetatud määrusega sätestatud teenust.

1.2.7. Politsei- ja Piirivalveameti seisukoht

66. Oma 17.03.2010 vastuses selgitas Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor joobe kontrollimise ja tuvastamise praktikat ning märkis, et etanoolisisalduse mõõtmine isiku organismis tõendusliku alkomeetri või vereproovi uuringu abil on kohustuslik üksnes nende süütegude korral, mil vastavat koosseisu sätestav seadus seda ette näeb (näiteks liiklusseadus, kus vastavalt mõõtetulemusele kvalifitseeritakse süütegu erinevate paragrahvide järgi, ning meresõiduohutuse seadus, kus joobeseisund on väljendatud konkreetse mõõtetulemusena). Muudel juhtudel (nt alkoholiseaduse § 70) piisab isiku kontrollimisest indikaatorvahendiga, millele lisandub kohustus kirjeldada isikul esinevaid joobetunnuseid.

67. Juhtudel, mil isik keeldub indikaatorvahendiga alkoholijoobe kontrollimisest või vaidlustab indikaatorvahendi näidu (nõuab alkoholisisalduse kindlaksmääramist organismis), peab süüteo tunnuste esinemise tõendamiseks alkoholisisalduse mõõtma, st allutama isiku tõendusliku alkomeetri kasutamise või vereproovi võtmise protseduurile.

68. Peadirektor selgitas, et kainenemisele toimetamiseks ei ole alkoholisisalduse mõõtmine isiku organismis vajalik. Kui esinevad isiku kainenemisele toimetamise alused, st isik võib joobeseisundi tõttu olla ohtlik endale või teisele isikule, isikut ei ole võimalik toimetada koju ning isik on võimeline järgima indikaatorvahendi kasutamise protseduuri, kontrollitakse teda indikaatorvahendiga ja kontrolli tulemus vormistatakse protokollina. Lisaks tuleb kirjeldada isikul esinevad alkoholijoobe tunnused. Juhtudel, mil isik ei ole võimeline indikaatorvahendi kasutamise protseduuri järgima, kuid tal on ilmsed alkoholijoobe tunnused, toimetatakse ta kainenema PPS § 74²⁹ lõike 3 punkti 1 alusel teda tervishoiuteenuse osutaja juurde toimetamata.

69. Alaealiste puhul joobe määramise küsimuses viitas peadirektor, et PPS § 7²³ sätestab, millal võib isiku allutada joobeseisundi kontrollimise või tuvastamise protseduurile. Isiku organismis alkoholisisalduse mõõtmine ei ole kohustuslik antud paragrahvi punktis 2 nimetatud juhul, näiteks joobes isiku kainenemisele toimetamisel. PPS § 7²³ punktis 1 nimetatud juhtudel peab joobeseisund olema tõendatud süüteomenetluse huvides, kuid joobeseisundi tõendamiseks on seaduse kohaselt mõõtmisprotseduur kohustuslik üksnes juhul, kui seda nõuab eriseadus. Punktis 3 nimetatud juhul piisab üldjuhul indikaatorvahendi kasutamisest ka süüteo tõendamiseks, kuna

alkoholiseaduse § 71 sätestatud süüteokoosseisu tunnuseks ei ole mitte alaealise joobeseisund, vaid alkoholi tarvitamine. Indikaatorvahendi erinevus tõenduslikust alkomeetrist seisneb selles, et ta annab kontrollimise tulemusena teabe sellest, kas isiku organismis on alkoholi või mitte, kuid teavet ei ole võimalik käsitleda mõõtetulemusena. Kui alaealine keeldub indikaatorvahendisse puhumisest, võib ta allutada alkomeetri kasutamise protseduurile, kui alaealise poolt alkoholi tarvitamist väärteona menetlev ametnik peab seda tõendamise seisukohalt vajalikuks. Alaealise toimetamine tervishoiuteenuse osutaja juurde ja temalt vereproovi võtmine süüteo tõendamise eesmärgil ei ole peadirektori hinnangul vajalik ega proportsionaalne, kui alaealise joobeseisundit on võimalik tõendada muude tõenditega (nt tunnistajate ütlused). Kindlat reeglit selles osas ei ole ning ei ole võimalik ka kehtestada, kuna alaealiste joobega seonduvad kaasused on erinevad.

70. Süüvõimetu, st alla 14-aastase alaealise puhul on politsei sekkumine vajalik alaealise elu ja tervise kaitseks ning joobeseisundi tõendamine süüteomenetluslikus mõttes ei ole vajalik. Sellistel juhtudel üldjuhul antakse alaealine üle lapsevanemale ning joobeseisundi tuvastamine vereproovi uuringuga ei ole otstarbekas ega eesmärgipärane.

71. Oma teabe nõudmises palusin politsei seisukohta proovide võtmiseks pädeva organisatsiooni kohta. Peadirektor selgitas vastuseks, et seadusega on vereproovi võtmise kohustus pandud tervishoiuteenuse osutajatele, kuna see on ainuvõimalik lähenemine – ainult tervishoiutöötajad oskavad seda toimingut õigesti ja turvaliselt teha. Lisaks sellele on tegemist toiminguga, mida kõik tervishoiuteenuse osutajad teevad oma igapäevatöö käigus pidevalt ning see ei nõua seega neilt mingeid lisaressursse. Kahtlemata võib joobeseisundis isikuga suhtlemine tekitada ebamugavust tervishoiuteenuse osutajale ja tema klientidele, kuid turvalisuse tagamine riigis on kõigi kodanike huvides ning seetõttu on politsei seisukohal, et seadusega vastava kohustuse panemine tervishoiuteenuse osutajale oli sobivaim võimalikest lahendustest. EKEI-l¹⁴ on 4 regionaalset keskust, kuid riigile oleks ebamõistlikult kulukas kõikide vere- ja bioloogiliste proovide võtmiseks isikute toimetamine EKEI-sse. Vereproovi võtmisega ei koormata tervishoiuteenuse osutajaid üleliigselt, samuti ei kaasne sellega muid kohustusi, v.a juhtudel, mil nad ise halduslepinguga võtavad kohustuse proovi säilitamiseks ja EKEI-sse transportimiseks. Peadirektor on seisukohal, et kohustus politsei nõudmisel vereproovi võtta on kõikidel tervishoiuteenuse osutajatel, kuid proovi säilitamise ja EKEI-sse toimetamise kohustus saab tuleneda üksnes vastavatest kokkulepetest.

72. Palusin oma teabe nõudmises politseilt ülevaadet statistika kohta, mis käsitleb bioloogiliste proovide võtmise sagedust. Politsei esitatud statistika põhineb peamiselt politsei infosüsteemi sisestatud andmetel. Kahjuks ei ole infosüsteemis võimalust pidada arvestust sunniga bioloogiliste proovide võtmise üle. Prefektuuridelt küsitud andmete kohaselt on ajavahemikus 01.07.2009 kuni 28.02.2010 vahetut sundi kohaldades kokku võetud vereproove 21 juhul (Julgestuspolitsei – 0; Ida PP – 1; Lääne PP – 7; Lõuna PP – 3, Põhja PP 11).

73. Politsei- ja Piirivalveametile teadaolevalt PPS § 7²³ punktides 2 ja 3 sätestatud alustel vahetut sundi kasutades vereproovi isikutelt võetud ei ole.

74. Uriiniproovi vahetut sundi kohaldades võetud ei ole, kuna erinevate arstidega konsulteerimise tulemusel on politsei jõudnud järeldusele sellise tegevusega isiku tervise kahjustamise suurest tõenäosusest. Politseiasutustele on Politsei- ja Piirivalveameti kinnitusele antud soovitus narkootilise või psühhotroopse aine tarvitamise kahtluse korral vabatahtlikult uriiniproovi andmisest keeldunud isikutelt võtta vajadusel vahetut sundi kasutades vereproov.

¹⁴ EKEI osakondade täpsemad asukohad on elektrooniliselt leitavad EKEI veebilehel: <http://www.ekei.ee/8008>.

1.2.8. Terviseameti seisukoht

75. Terviseamet tõi oma 07.09.2010 vastuses välja asjaolu, et politsei ja piirivalveseaduse alusel vereproovi võtmisel rakendatava sunni läbi viimiseks ei ole vaja tervishoiuteenuse osutajal võrreldes tervishoiuteenuste korraldamise seaduse (TTKS) tooduga luua sekkumise läbi viimiseks eriruumi. Uriiniproovi võtmise nõuete täitmisega seonduv olukord on Terviseameti hinnangul aga teistsugune, kuna selliseid nõudeid ei ole tervishoiuteenuse osutajatele pandud TTKS alusel, mistõttu sellised nõuded ei saa olla aluseks tegevusloa andmisel, nendele vastavust ei saa kontrollida ka hiljem ja mittevastavuse korral ei saa teha ettekirjutust või kohaldada muud seaduses ettenähtud mõjutusvahendit.

76. Tulenevalt eeltoodust asuti vastuses seisukohale, et kõik tervishoiuteenuse osutajad (vähemalt nimistu alusel tegutsevad perearstid, iseseisva ämmaemandusabi osutajad, piirkondlikud, kesk-, üld- ja kohalikud haiglad, aga ka ambulatoorse eriarstiabi osutajad, kellel on tegelikult osutatavate tervishoiuteenuste sisu arvestades vajalik vereproovi võtmine ning tööl seda tegema õigustatud füüsiline isik - tervishoiutöötaja, bioanalüütik) on kohustatud võtma vereproovi ka politsei ja piirivalve seaduse alusel. Selleks on juba tervishoiuteenuste korraldamise seaduse alusel tegevuslubade väljastamisel vajalik ettenähtud ruumide olemasolu protseduuride teostamiseks. Uriinianalüüsi võtmise tingimustele vastavust politsei ja piirivalve seaduse alusel sätestatule ei ole Terviseameti hinnangul tervishoiuteenuse osutajatelt õigus nõuda.

77. Tervishoiutöötaja pädevuse osas vere- ja uriiniproovi võtmisel sedastas Terviseamet, et isik ei saa omandada õe või ämmaemanda või arsti kvalifikatsiooni ilma, et ta ei oskaks võtta veenist verd ning ka n-õ tavaolukorras peab tervishoiutöötaja järgima ohutusnõudeid. Siiski mõõnis Terviseamet, et kui tervishoiutöötaja hindab, et politsei poolt rakendatavad sunnimeetmed ei ole küllaldased, et vältida ohtu endale, aga ka isikule, kellelt verd või uriiniproovi plaanitakse võtta (isik võib enda liigutamise, isiku mitte küllaldase fikseerimisega tekitada olukorra, kus protseduur võib põhjustada ülemäärast valu / kahjustada), peaks tervishoiutöötajal olema õigus toimingute tegemisest keeldumiseks.

1.2.9. Politsei- ja Piirivalveameti täiendav vastus

78. Politsei- ja Piirivalveamet vastas minu täiendavale teabenõudmisele 28.03.2011, kuid kahjuks ei edastanud minu poolt palutud värskeimat statistikat proovide võtmisel kohaldatava sunni kohta (vt eespool p 72).

79. Politseipeadirektor kinnitas, et prefektuuride lisatud informatsiooni kohaselt esineb praktikas esialgu proovi andmisest keeldumist mõnevõrra rohkem, kuid pärast selgitamist, et politseil on seadusest tulenev õigus võtta asjakohane proov sunniga, nõustuvad isikud üldjuhul proovi andmisega ning sunni kasutamiseks puudub vajadus.

80. Minu täpsustavale küsimusele, millises dokumendis on sätestatud Politsei- ja Piirivalveameti antud politseisisene soovitus narkootilise või psühhotroopse aine tarvitamise kahtluse korral vabatahtlikult uriiniproovi andmisest keeldunud isikutelt võtta vajadusel vahetut sundi kasutades vereproov, ning kuidas see kättesaadavaks on tehtud, vastas politseipeadirektor järgmist. Soovitus narkootilise või psühhotroopse aine tarvitamise kahtluse korral vabatahtlikult uriiniproovi andmisest keeldunud isikutelt vahetu sunni abil vereproovi (mitte uriiniproovi) võtmiseks edastati politseiasutustele ja Sisekaitseakadeemiasse 08.10.2009 politseipeadirektori allkirjastatud kirjaga, milles sisaldasid ka juhised vahetu sunni kohaldamiseks. Juhised valmisid teenistusosakonna personalitalituse koolitusspetsialisti, korrakaitsepolitseiosakonna ja politseikooli spetsialistide koostöö tulemusena.

Kõikides politseiasutustes saadeti juhised allüksustesse (sh kriminaalpolitseile) korraldusega tutvustada seda õppepäevadel. Politseipeadirektor väljendas ka kavatsust lähiajal edastada vastava soovitus ja juhised veel kord politseiasutustele, kuna vahepealsel ajal on asunud politseiteenistusse hulgaliselt uusi ametnikke.

2. Õiguskantsleri seisukoht

81. Kõnealusel juhul on menetluse põhiküsimus, kas PPS § 7²⁶ lõiked 1 ja 6 ning PPS § 7²⁷ lõiked 5 ja 9, mis näevad ette tervishoiuteenuse osutajate kohustuse politsei nõudmisel vere ja bioloogilise vedeliku võtmiseks, on kooskõlas põhiseadusega.¹⁵

2.1. Riivatav põhiõigus

82. Politsei poolt tervishoiuteenuse osutajate seaduse alusel ilma halduslepingut sõlmimata kohustamine proovide võtmiseks (nii sundkorras kui ka prooviandja nõusolekul) riivab nende privaatautonomiat, mis on osa PS §-s 19 sätestatud õigusest vabale eneseteostusele¹⁶.

83. Tervishoiuteenuse osutamisse puutuvat reguleerib võlaõigusseaduse (VÕS) 41. peatükk. VÕS §-s 766 toodud üldise regulatsiooni kohaselt võib patsiendi läbi vaadata ja talle tervishoiuteenust¹⁷ osutada üksnes tema nõusolekul (lepinguline suhe patsiendiga). Sama paragrahvi lõikes 6 toodu kohaselt ei ole erandina seadusega sätestatud juhtudel ja ulatuses patsiendi ega tema seadusliku esindaja nõusolek tervishoiuteenuse osutamiseks vajalik. Erandi näevad ette nt nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus (§ 4 jj) ja psühhiaatrilise abi seadus (§ 11 jj). Tervishoiuteenuse osutamisel alaealisele tuleb arvesse võtta VÕS § 766 lõikes 4 toodut, millel kohaselt on piiratud teovõimega patsiendi puhul õigus teenuse osutamiseks nõusolekut anda ja see tagasi võtta patsiendi seaduslikul esindajal niivõrd, kuivõrd patsient ei ole võimeline poolt- ja vastuväiteid vastutustundeliselt kaaluma. Kuid ka alaealiste puhul võib kõne alla tulla VÕS § 766 lõikest 6 tulenev erisus. Oluline on tähele panna, et ka selliste seadusest tulenevalt tahtevastase ravi korral on tegemist tervishoiuteenuse osutamisega. Samuti tegutseb tervishoiuteenuse osutaja ka tahtevastase ravi osutamisel riigiga sõlmitud lepingu alusel ning teenuse osutamise kohustust ei ole kõigil vastavatele nõuetele vastavatel tervishoiuteenuse osutajatel. Seega lähtub tervishoiuteenuse osutamine alati PS § 19 kaitsealasse kuuluvast privaatautonomiast.

84. Politsei nõudmisel vere või muu bioloogilise materjali proovi võtmine ei vasta tervishoiuteenuse korraldamise seaduses toodud tervishoiuteenuse mõistele, kuigi sisuliselt on tegu tervishoiuteenuse osutamise elementidega (proovide võtmine) mõneti sarnase tegevusega. Tervishoiuteenuse osutajate kohustamine proovide võtuks kujutab endast seadusega erasektori kaasamist haldusmenetlustoimingu läbiviimisesse¹⁸.

¹⁵ Kuigi minu teabe nõudmised puudutasid vere ja bioloogilise materjali võtmise regulatsiooni ja korraldust laiemalt, siis vastustega tutvumise järel langes ära eraldi vajadus analüüsida proovile võtmisele allutatud isikute ringi seaduses piiritlemisega seonduvat.

¹⁶ RKPJKo 30.04.2004, nr 3-4-1-3-04, p 21.

¹⁷ Tervishoiuteenuse osutamisega seonduvaid küsimusi reguleerib tervishoiuteenuse korraldamise seadus. TTKS § 2 lõike 1 kohaselt on tervishoiuteenus tervishoiutöötaja tegevus haiguse, vigastuse või mürgituse ennetamiseks, diagnoosimiseks ja ravimiseks eesmärgiga leevendada inimese vaevusi, hoida ära tema tervise seisundi halvenemist või haiguse ägenemist ning taastada tervist. Tervishoiuteenuste loetelu kehtestab sotsiaalminister. Loetelu on kehtestatud sotsiaalministri 10.01.2002 määrusega nr 13.

¹⁸ Halduskoostöö seadus (HKS) ei kuulu antud juhul minu hinnangul kohaldamisele HKS § 1 lg 1 ja lg 2 alusel.

85. Kuigi järgnev analüüs keskendub peamiselt tervishoiuteenuse osutajale seadusega pandud kohustuse põhiseaduspärasuse hindamisele, on sellega lahutamatult seotud ka proovi võtmisele allutatud isiku õigused.

86. Vere- ja bioloogilise vedeliku proovi andmise kohustuslikkus kujutab PS §-s 19 sätestatud vaba eneseteostuse põhiõiguse piirangut, proovide võtmisega seonduvate terviseandmete töötlemine informatsioonilise enesemääramise õiguse ja eraelu puutumatuse riivet (PS §-d 19 ja 26). Kui politsei kasutab seejuures füüsilist jõudu, käeraudasid jm erivahendeid, siis vahetu sunni kasutamine riivab PS §-s 20 sätestatud õigust isikupuutumatusele. Riive seisneb isikupuutumatuse (eelkõige füüsilises) piiramises, kuna takistatakse isiku liikumisvõimalusi ning ta on sunnitud olema kindlas kehaasendis, kus temalt võetakse proovid. Samuti riivab füüsilist isikupuutumatust proovi võtmisel kasutatava tehnilise abivahendi isiku kehasse sisestamine. Kui isik toimetatakse proovi võtmiseks sundkorras politsei ametiruumi või tervishoiuteenuse osutaja juurde, piiratakse samuti isiku füüsilist vabadust. Asjakohased on ka PS § 18 lõikest 1 tulenev õigus mitte olla koheldud väarikust alandavalt ning õigus tervise kaitsele (PS § 28 lõige 1).

87. Seetõttu lisandub tervishoiuteenuse osutajate tegevuspiirangutele proovile allutatud isiku õigus menetlusele ja korraldusele (PS § 14). Riigikohus on rõhutanud, et „õiguste ja vabaduste tagamine ei tähenda üksnes, et riik hoidub põhiõigustesse sekkumast. Riigil on PS § 14 järgi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused. Nii kohtu- kui haldusmenetlus peab olema õiglane. Muuhulgas tähendab see, et riik peab kehtestama menetluse, mis tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse.“¹⁹ Seega hindan alljärgnevalt paralleelselt põhiküsimusega ka seda, kas proovile allutatud isiku põhiõigused on olemasoleva korralduse juures piisavalt tagatud.

2.2. Riive põhiseaduspärasus

88. Põhiõiguste piiramine on lubatav, kui see on formaalselt ja materiaalselt õiguspärane. Põhiõiguste piiramise formaalne põhiseaduspärasus eeldab esiteks põhiseaduses sätestatud pädevuse, vormi- ja menetlusnõuete järgimist, teiseks PS § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse tagamist ning kolmandaks PS § 3 lõike 1 lausest 1 tulenevast parlamendireservatsioonist kinnipidamist.

2.2.1. Formaalne põhiseaduspärasus

89. Antud juhul on tervishoiuteenuse osutajate privaatautonomia riive kehtestatud seadusega. Põhiõiguse piirang on kehtestatud Riigikogu poolt menetluskorda järgides seadusega ning vastab teistele formaalse õiguspärasuse nõuetele. Nagu eelnevalt kirjeldatud (vt eespool eelkõige p 11–19), ei ole põhjust kahelda tervishoiuteenuse osutajatele pandud kohustuse – s.o küsimus proovi võtmiseks halduslepingu sõlmimise vajalikkusest – õigusselgusetuses, kuna nii seadusandja tahe kehtiva regulatsiooni loomisel, kui asjaosaliste arusaamine tervishoiutöötajate kohustusest proovi võtmiseks on kokkulangevad.

2.2.2. Materiaalne põhiseaduspärasus

90. Riive materiaalse õiguspärasuse eeldused on riive legitiimne eesmärk ning PS § 11 lausest 2 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimine. PS § 19 on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus²⁰, millest tulenevalt võib üldist vabadusõigust piirata mistahes põhjusel, mis ei ole

¹⁹ RKPJK 17.02.2003 nr 3-4-1-1-03 p 12.

²⁰ RKÜKo 11.10.2001, nr 3-4-1-7-01, p 14; RKÜKo 25.02.2004, nr 3-3-1-60-03, p 20.

otsesõnu põhiseadusega keelatud. Seetõttu tuleb analüüsida põhjalikult kõnealust riivet proportsionaalsuse põhimõtte valgusel.

91. Kuna nagu eelnevalt juba märgitud (vt p 86) kaasneb tervishoiuteenuse osutajate poolt vere ja bioloogilise vedeliku proovide võtmisega proovi võtmisele allutatud isiku mitmete põhiõiguste riive, siis kaasneva põhiõigusena analüüsin ka põhiõiguse menetlusele ja korraldusele materiaalselt põhiseaduspärasust. „Kui aktiivse sekkumise korral põhiõigustesse peab riik õigustama enda tegevust, siis üldise põhiõigusele ja korraldusele ja menetlusele riive seisneb mittemidagitegemises või liiga vähe tegemises, mistõttu riik peab õigustama tegevusetust.“²¹

92. Haldusmenetlustoiming, mille läbiviimisesse tervishoiutöötaja proovi võtmiseks kohustamisega kaasatakse, on suunatud korrakaitse meetme kohaldamisele, mis teenib teiste isikute või isiku enda õiguste ja vabaduste kaitset. PPS § 7¹ lg 1 sätestab, et politsei järelevalve on politsei tegevus ohu ennetamisel, tõrjumisel ja korrarikkumise kõrvaldamisel. Politsei ülesanne on avalikku korda ähvardava ohu ennetamine, väljaselgitamine, tõrjumine ja avaliku korra rikkumise kõrvaldamine (PPS § 3 lg 1 p 1). Avalik kord on ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning isikute subjektiivsete õiguste ja õigushüvede kaitstus (PPS § 7² lg 1). Seetõttu võib järeldada, et riive eesmärk on legitiimne.

93. Põhiõigusi piirav abinõu peab olema proportsionaalne taotletava eesmärgi suhtes. Kokkuvõtvalt on proportsionaalsuse põhimõtet käsitletud Riigikohtu praktikas järgnevalt: "Proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb põhiseaduse § 11 teisest lausest, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kohus järjestikku kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust. Ilmselgelt ebasobiva abinõu korral ei ole vaja kontrollida abinõu vajalikkust ja mõõdukust. [...] Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult eba-proportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust.“²² Seejuures kehtib põhimõte: "[...] mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema riivet õigustavad põhjused.“²³

94. Nagu öeldud, on sobiv abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult eba-proportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Et tervishoiuteenuse osutajate kohustamine proove võtma aitab kaasa politsei järelevalvemenetluse läbiviimisele ning seega kaitseb lõppastmes inimeste õigusi ja vabadusi, võib nentida piirangu vastavust sobivuse kriteeriumile.

95. Põhiõiguse piirangu vajalikkuse puhul tuleb hinnata seda, kas seadusandja on valinud samavõrd efektiivsete vahendite olemasolul inimese põhiõigusi ja -vabadusi kõige vähem piirava vahendi. Teisisõnu tuleb hinnata, kas seadusandja on valinud sellise vahendi, mis aitab eesmärgi saavutamisele samavõrd palju kaasa, kuid piirab põhiõigusi ja -vabadusi võimalikult vähe.

²¹ PS komm v.a § 14 komm 3.4. lk 161.

²² RKÜKo 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 27.

²³ RKPJKo 05.03.2001, nr 3-4-1-2-01, p 17.

Seejuures tuleb piirangu vajalikkuse hindamisel võtta arvesse piirangu mõju ka kolmandate isikute jaoks, keda piirang puudutab.²⁴

96. Politsei järelevalvemenetlusse kaasatud tervishoiuteenuste osutajate ja tervishoiutöötajate esindusorganisatsioonid on välja toonud rida kitsaskohti, mis takistavad neile politsei ja piirivalve seadusega pandud joobeseisundi tuvastamiseks vajaliku bioloogilise materjali proovi võtmise ülesandeid täita. Peamisteks probleemideks on (1) vastuolu arstieetikaga, (2) proovi võtmiseks sobivate ruumide puudumine osade tervishoiuteenuse osutajate juures ning tervishoiutöötajate ebahühtlane või puuduv pädevus proovi võtmise ja kirjeldamise kohustuse täitmiseks ning (3) võimalikud tahtevastase proovi võtmisega kaasnevad terviseohud prooviandjale.

Vastuolu arstieetikaga

97. Arstieetikaga vastuolu kirjeldamiseks esitan ülevaate rahvusvahelistes meditsiinimaailmas valitsevatest seisukohtadest ning dokumentidest.

98. Esmalt tuleks antud küsimuse kontekstis pöörata tähelepanu Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee (CPT) seisukohtadele. CPT raportis Rootsi Kuningriigi kohta²⁵, käsitletakse punktis 13 kinni peetud isikutelt nende tahtest olenemata vereproovide võtmisega seonduvat. CPT on seisukohal, et tahtest olenematu vere- või muude proovide võtmine on vastuolus meditsiinieetikaga ning võib kaasa tuua väärkohtlemise kõrgeks tõusnud riski. CPT juhib tähelepanu asjaolule, et võimalik on tahtest olenematu proovide võtmise asemel seadustada negatiivsed tagajärjed, mis kaasnevad proovi andmisest keeldumisega. CPT soovitas Rootsi Kuningriigil loobuda isikutelt vere- või muude proovide võtmisest ilma nende nõusolekuta. CPT raportis Eesti kohta²⁶, mis tehti avalikuks 19.04.2011, on CPT punktis 81 tauninud vanglas kinnipeetavalt (narkootiliste või psühhotroopsete ainete tarvitamise kahtluse korral) sundkorras uriiniproovi võtmist. CPT osundab, et selline tahtevastane proovi võtmine võib endast kujutada ebainimlikku ja alandavat kohtlemist. Seetõttu tegi CPT Eestile soovitusel vanglates sundkorras uriiniproovi võtmine lõpetada.

99. Tervishoiutöötajate kutsetegevuse ja eetikaküsimuste osas on andnud juhtnööre ka Maailma Arstide Liit (MAL). MAL on juba 1949. aastal vastu võtnud rahvusvahelise meditsiinieetika koodeksi²⁷. Koodeksi kohaselt kohustub arst osutama asjatundlikku tervishoiuteenust olles seejuures täielikult erialaselt ja moraalselt sõltumatu ning austades inimväärikuse printsiipe. Suhtes patsiendiga kohustub arst tegutsema vaid patsiendi parimates huvides ning juhul, kui arst tegutseb kolmanda isiku nõudmisel, tuleb tagada patsiendi täielik informeeritus sellisest olukorrast.

100. Aastal 2008 võeti vastu Sõuli deklaratsioon arstide erialase autonoomia ja kliinilise iseseisvuse kohta²⁸. Deklaratsioonis toodu kohaselt on erialase autonoomia ja kliinilise iseseisvuse keskseks elemendiks kindlus, et arstidel on täielik vabadus võtta vastu patsientide hooldust ja ravi

²⁴ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

²⁵ Kättesaadav elektrooniliselt <http://www.cpt.coe.int/documents/swe/2009-34-inf-eng.htm>. Rootsi Kuningriigi vastus CPT soovitusel kättesaadav <http://www.cpt.coe.int/documents/swe/2010-18-inf-eng.htm>.

²⁶ Kättesaadav elektrooniliselt: http://www.cpt.coe.int/documents/est/2011-15-inf-eng.htm#_ftnref55. Eesti vastus kättesaadav: <http://www.cpt.coe.int/documents/est/2011-16-inf-eng.pdf>. Vabariigi valitsuse vastuses on mh märgitud, et sundkorras proovi võtmine on toimunud vaid üksikudel juhtudel ning et arstide kinnitused (täpsemad viited puuduvad) on tegemist meditsiinis kasutatava tavapärase protseduuriga, millega ei kaasne raskeid terviseriske.

²⁷ Kättesaadav elektrooniliselt <http://www.wma.net/en/30publications/10policies/c8/index.html>. Eesti keeles: http://www.wma.net/en/30publications/30ethicsmanual/pdf/ethics_manual_estonian.pdf.

²⁸ Kättesaadav elektrooniliselt <http://www.wma.net/en/30publications/10policies/a30/index.html>.

puudutavaid otsuseid lähtuvalt oma asjatundmisest ning ilma väliste mõjutusteta. Seadusandliku ja täidesaatva võimu poolt kehtestatud kliinilise iseseisvuse ebamõistlikud piirangud ei ole patsientide parimates huvides paljuskki seetõttu, et nii kahjustub usaldus, mis on arsti ja patsiendi suhte oluliseks osiseks. Samuti ei ole patsientide ega ühiskonna parimates huvides olukord, kus arsti õigust võtta arvesse patsiendi või tema perekonna soov on piiratud.

101. Arstieetikast tulenevaid probleeme kokku võttes võib tõdeda, et arsti kutsetegevuse eetika rajaneb arsti ja patsiendi usaldussuhtel, mida arsti kui politsei "käepikendusena" tegutsemine võib olulisel määral riivata.

Proovi võtmiseks sobivate ruumide ning oskuste puudumine

102. Vere ja bioloogilise vedeliku proovide võtmiseks nõutava ruumi tingimused on sätestatud Vabariigi Valitsuse 17.12.2009 määruse nr 204 „Vere- ja bioloogilise vedeliku proovi võtmise, säilitamise, uuringuks edastamise, uuringu tegemise ning nende toimingute tasustamise ja uuringu tulemustest teavitamise kord“ §-s 3.

103. Sotsiaalminister kinnitas enda vastuses, et õigus proove võtta on igal tervishoiutöötajal ja bioanalüütikul, kes töötab tegevusluba omava tervishoiuteenuse osutaja juures ning tervishoiuteenuse osutajad peavad tagama proovi võtmiseks vajalike ruumide olemasolu.

104. Terviseamet tervishoiuteenuse osutamiseks vajalike tegevuslubade väljastajana ning järelevalve teostajana on sedastanud, et tervishoiuteenuse osutajal peaks olema sisse seatud seadustes ettenähtud tingimustele vastav ruum vereproovi võtmiseks, kuid uriiniproovi võtmiseks vajaliku ruumi olemasolu kehtivas õiguses kohustuslikuna sätestatud ei ole. Kui määruse nõuetele vastav ruum puudub, ei ole vastava tervishoiuteenuseosutaja juures võimalik uriiniproovi politsei ja piirivalveseaduse tähenduses politsei korraldusel võtta ilma halduslepinguta ega ka isiku nõusolekul.

Tahtevastase proovi võtmisega kaasnevad terviseohud prooviandjale

105. Lisaks meditsiinieetilistele probleemidele on MAL tähelepanu pööranud ka tervishoiuteenuste ohutusele. 2002.aastal vastu võetud patsiendiohutuse deklaratsiooni²⁹ punkti 5 kohaselt on arstide kohustus tagada, et tervishoiuteenuseid puudutavate otsuste tegemisel võetakse alati arvesse patsiendiohutuse aspekte.

106. EHL ja EAL selgitasid enda vastustest, et tervishoiuteenuse osutaja tavapärane väljaõpe piirdub vereproovi võtmisega üldjuhul rahulikus olekus patsiendilt. Agiteeritud seisundis isik võitleb kogu jõudu kokkuvõttes eelseisva protseduuri vastu. Rabeleva isiku suhtes kohaldavad vahetut sundi küll politseiametnikud, kuid sõltuvalt isiku kasvust ja massist ei pruugi ka mitu politseiametnikku tagada isiku stabiilsust temalt veenivere võtmise hetkel ja selle kestel. Seetõttu tuleb nõustuda ning nentida, et prooviandja vigastamise oht on üpris suur.

107. Eriti ohtlikuks pidasid EHL ja EAL sundi kasutades uriiniproovi võtmist, viidates asjaolule, et isegi tavatingimustes tekib 70% juhtudest infektsioon.

108. Eelnevalt on korduvalt rõhutatud, et politsei korraldusel proovi võtmine toob kaasa proovile allutatud isiku mitmete põhiõiguste riive (vt eespool p 86). Agiteeritud seisundis isiku

²⁹ Kättesaadav elektrooniliselt <http://www.wma.net/en/30publications/10policies/p6/index.html> .

suhtes sunni kohaldamine proovi võtmisel loob täiendavalt ohu tervise kaitse põhiõiguse riivele. PS § 28 lõige 1 sätestab igauhe õiguse tervise kaitsele. Sellise sotsiaalse õiguse näol on tegemist igauhe õigusega saada riigilt hüvesid. Ühtlasi on riik kohustatud aktiivselt tegutsema, et igauhele need hüved tagatud oleksid. Õigus tervise kaitsele omab põhiõiguste süsteemis tähtsust nii iseseisva põhiõigusena kui ka väärtusena, mida kasutatakse teiste põhiõiguste piiramisel. Võimalused tervist kaitsta on piiratud, sest põhjused, miks tervisega probleeme tekib, ulatuvad palju kaugemale tervisekaitsest selle kitsas tähenduses³⁰. Lisaks võimalustele pakkuda isikutele võimalusi tervise kaitseks peab riik oma tegevuses hoiduma kas otseselt või kaudselt olukordade loomisest, mille tagajärjel võib aset leida isikute tervise ohustamine.

Vahekokkuvõte

109. EHL ning EAL kinnitusel vajavad vereproovi võtmise õigust omavad tervishoiuteenuse osutajad eraldi täiendkoolitust proovi võtmiseks agiteeritud seisundis isikult. Ilma vastava koolitusega ei pruugi oskused olla piisavad tagamaks proovivõtu ohutust. Tervishoiuteenuse osutaja ei pruugi olla ka pädev kirjeldamaks inimese terviseseisundit PPS § 7²⁷ lg 5 tähenduses. Tervishoiuameti vastusest tulenevalt ei pruugi kõigi tervishoiuteenuse osutajate juures olla nõuetele vastavaid ruume uriiniproovi võtmiseks. Üksnes proovi võtmist reguleeriva halduslepinguga saab tervishoiuteenuse osutaja tagada uriiniproovide võtmiseks vajaliku võimekuse.

110. Eeltoodut kokku võttes saab nentida, et kuigi tervishoiuteenuse osutajatele on pandud kohustus viia läbi tahtevastane testmaterjali kogumine joobe selgitamiseks ning tervishoiutöötajatel peaks olema vastav pädevus, ei ole siiski üheselt selge, kas kõigilt tervishoiuteenuse osutajatelt on võimalik nõuda testimiseks vajalike tingimuste olemasolu. Samuti selgus menetluse käigus, et õigusaktiga kohustuste panemisel tervishoiuteenuse osutajatele ei ole normi adressaatidega konsulteeritud näiteks meditsiinietika ja patsienditurvalisuse küsimustes.

111. Eriti problemaatiline on asjaolu, et politsei- ja piirivalveseadus ega Vabariigi Valitsuse 17.12.2009 määrus nr 204 "Vere- ja bioloogilise vedeliku proovi võtmise, säilitamise, uuringuks edastamise, uuringu tegemise ning nende toimingute tasustamise ja uuringu tulemustest teavitamise kord" ei näe ette aluseid, kas ja kui jah, siis millal tervishoiuteenuse osutajal on õigus proovi võtmisest vaatamata politsei korraldusele keelduda. Ebaselge on ka see, millised tagajärjed on keeldumisel tervishoiuteenuse osutajale.

112. Nagu öeldud, peab proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt põhiõiguste riive olema vajalik. Kõiki tervishoiuteenuse osutajaid kohustatakse vajadusel proove võtma olukordades, mis erineb olulisel määral nende igapäevatoös ette tulevatest situatsioonidest. Teisalt peab tervishoiutöötajana tegutsemiseks olema läbitud erialane ettevalmistus, mis hõlmab ka proovi võtmise oskust. Samuti tekib politseil vajadus allutada isik proovi võtmisele üldjuhul ootamatult ja toiming tuleb läbi viia esimesel võimalusel, kuna aja möödudes väheneb võimalus saavutada soovitud eesmärki, s.o tuvastada joovet. Oluliselt väiksem riive kaasneks tervishoiuteenuse osutajate privaatautonomiale siis, kui proovi võtmise seadusest tulenev kohustus ei laieneks kõigile (nt kellel puudub vastavad vahendid ja vajalik ettevalmistus ning valmiskolek) tervishoiuteenuse osutajatele. Arvestades nõuetele vastavuse aspekti proovi võtmisele allutatud isiku põhiõiguste kaitse, sh õiguse menetlusele ja korraldusele, valguses, ei saa ma nõustuda eespool väljatoodud argmendiga (vt eespool p 12), et selline lähenemine eiraks eraõiguslikest isikutest tervishoiuteenuse osutajate võrdse kohtlemise põhimõtet. Tervishoiuteenuse osutaja vaba eneseteostusõigusega oleks aga

³⁰ T. Annus. Kommentaarid §-le 28. – Kirjastus Juura. Eesti Vabariigi Põhiseadus, Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 28 komm 1, 7, 9.4

kooskõlas olukord, kus regulatsioon, mille kohaselt saaks politsei kohustada proove võtma ainult neid tervishoiuteenuse osutajaid, kes on halduslepinguga niisuguse kohustuse endale võtnud ja seega ka vastava võimekuse (nii ruumide ja vahendite kui ka personali väljaõppe osas) taganud.

113. Kuna politsei nõudmisel toimingute sooritamise riivab intensiivselt proovi võtmisele allutatud isiku põhiõigusi, ei saa tervishoiuteenuse osutaja privaatautonomia riivet lugeda väheoluliseks (rääkimata proovile allutatud isiku enda põhiõiguste riivist, eriti veel sundkorras proovi võtmisel). Riigikohus on seoses eraõiguslike isikute kaasamisega avalike ülesannete täitmisele märkinud, et mida ulatuslikumad on mingis valdkonnas põhiõiguste piiramise legaalsed võimalused, seda vastutusrikkamalt peab riik toimima isikute kaitsmisel ja sellise olukorra kujundamisel, mis peab vältima põhiõiguste põhjendamatuid riiveid.³¹

114. Arvestades eeltoodut, olen seisukohal, et politsei ja piirivalveseaduses sisalduv menetlus ei taga parimal viisil proovile allutatud isiku õiguste kaitset vere ja bioloogilise vedeliku proovi võtmisel. Proovi võtmise kohustuse täitmine ei eelda eelneva lepingu sõlmimist ning tervishoiuteenuse osutaja võimekuse tõstmist vastavate proovide võtmisel. Samuti ei ole tänases regulatsioonis ette nähtud tervishoiuteenuse osutaja õigust keelduda, kui tema hinnangul võib proovi võtmine ohustada inimese tervist.

115. Seega võib kokkuvõtlikult asuda seisukohale, et **PPS § 7²⁶ lõiked 1 ja 6 ning PPS § 7²⁷ lõiked 5 ja 9 ei ole kooskõlas põhiseadusest tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega tervishoiuteenuse osutaja õigust vabale eneseteostusele silmas pidades. Samuti ei ole tagatud proovile allutatud isiku õigus menetlusele ja korraldusele.**

2. Õiguskantsleri ettepanekud ja soovitusel

116. Tulenevalt eeltoodust teen siseministrile ettepaneku viia PPS § 7²⁶ lõiked 1 ja 6 ning PPS § 7²⁷ lõiked 5 ja 9 kooskõlla põhiseadusega.

117. Kõnealuste normide põhiseadusega kooskõlla viimine võib toimuda erinevatel viisidel. Proovi võtmise eesmärki ei aita ilmselt saavutada proovide võtmise ülesande panemine ainult EKEI-le ilma viimase töökorraldust tööaegade ja territoriaalse paiknemise mõttes muutmata³². Samuti oleks teoreetiliselt mõeldav näha ette vastavad koosseisulised ametikohad ning võtta vastava pädevusega isikud tööle Politsei- ja Piirivalveameti koosseisus või suurendada EKEI-s töötavate isikute arvu. Vaidlusaluste sätete põhiseadusega kooskõlla viimine on aga mõeldav näiteks viisil, et riigi poolt määratakse mõned kindlad tervishoiuteenuse osutajad (nt regionaalhaiglad), kellele pannakse proovi võtmise kohustus seaduse alusel, ühtlasi koos ülesandega tagada, et on olemas vajalik väljaõpe ja vahendid (vajadusel tuleks need nõuded eraldi õigusaktiga kehtestada). Piirangu proportsionaalsuse tagamiseks tuleb sel juhul minu arvates kaaluda, kas tekkivad kulud katta riigieelarvest sarnaselt TTKS §-s 52 sätestatutega. Muude tervishoiuteenuse osutajate, kui neil on samuti vajalikud nõuded täidetud, kaasamine võib toimuda vastastikkusel kokkuleppel halduslepingu alusel. Kindlasti on kehtiva regulatsiooni põhiseadusega kooskõlla viimist võimalik tagada veel mõnel viisil, mistõttu hoidun ammendava loetelu esitamisest.

³¹ RKPJK 16.05.2008, nr 3-1-1-86-07, p 23.

³² Vastavalt eelnevalt viidatud määruse nr 204 §-le 11 on EKEI-s proovide võtmine võimalik vaid tööpäeviti kell 8-16, seega mitte ööpäevaringselt. Samas on toodud ka proovi võtmise asukohad. Territoriaalse paiknemise kohta vt ka allmärkus 14.

118. Täiendavalt soovitan teil koostöös analüüsida järgmisi käesolevas märgukirjas käsitletud asjaolusid:

- (1) alaealiste õiguste kaitse tagamise piisavuse küsimus, kuna kehtiva regulatsiooni kohaselt ei ole välistatud sundkorras proovide võtmine ka alaealistelt;
- (2) koostöös erialaekspertidega narkojoobe tuvastamise regulatsiooni, kuivõrd käesoleva menetluse raames väljendasid eksperdid arvamust, et tervishoiuteenuse osutajatel puudub pädevus joobe hindamiseks;
- (3) koostöös erialaekspertidega selgitada sundkorras uriiniproovi võtmise ohutus isiku põhiõiguse tervise kaitsele seisukohalt.

119. Palun teavitada mind hiljemalt **01.07.2011** ülal punktides 116 ja 118 toodu osas ette võetavate tegevuste sisust ja ajakavadest.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Teadmiseks: Sotsiaalministeerium
Eesti Arstide Liit
Eesti Haiglate Liit

Mari Amos 693 8441
E-post: mari.amos@oiguskantsler.ee

Monika Mikiver 693 8412
E-post: monika.mikiver@oiguskantsler.ee