

## **Kontrollkäik MTÜ-sse Läänemaa Psühhosotsiaalse Rehabilitatsiooni Keskus**

(1) Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid 26.03.2013 etteteatamata MTÜ Läänemaa Psühhosotsiaalse Rehabilitatsiooni Keskus Lihula osakonnas (edaspidi *Lihula osakond*) ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamist.

MTÜ Läänemaa Psühhosotsiaalse Rehabilitatsiooni Keskus osutab järgnevaid erihooldekandeteenuseid:

- 1) igapäevaelu toetamise teenus,
- 2) toetatud elamise teenus,
- 3) töötamise toetamise teenus,
- 4) ööpäevaringne erihooldusteenus sügava liitpuudega isikutele.

Ööpäevaringset erihooldusteenust sügava liitpuudega isikutele osutatakse vaid Lihula osakonnas. Kontrollimise ajal oli seal ööpäevaringsel erihooldusteenusel 12 inimest.

Õiguskantsler ei olnud MTÜ Läänemaa Psühhosotsiaalse Rehabilitatsiooni Keskus Lihula osakonda varasemalt kontrollinud.

(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 Lihula osakonnas on tagatud ööpäevaringset erihooldusteenust saavate sügava liitpuudega isikute põhiõigused ja -vabadused.

(3) Kontrollkäigu kestel külastasid õiguskantsleri nõunikud ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamise ruume ning vestlesid ringkäigu ajal Lihula osakonna töötajatega. Õiguskantsleri nõunikud pöörasid kõrgendatud tähelepanu ööpäevaringsel erihooldusteenusel viibivate isikute vabaduspõhiõiguse tagamisele ja eraldamise korraldusele. Täiendavalt tutvusid õiguskantsleri nõunikud Lihula osakonna ööpäevaringse erihooldusteenuse igapäevaelu kajastava registriga ning pisteliselt ööpäevaringsel erihooldusteenusel olevate isikute toimikutega.

### **(4) Õiguskantsleri seisukoht**

Kontrollkäigu tulemusel tuvastas õiguskantsler Lihula osakonnas järgnevad probleemid:

- 1) esineb vabaduspõhiõiguse piiramist (p 4.1.);
- 2) puudub eraldusruum (p 4.2.) ja sellest johtuvalt eraldamise register (4.3.);
- 3) tegevusjuhendajate arv Lihula osakonnas ei ole piisav (p 4.4.).

#### **(4.1.) Vabaduspõhiõiguse piiramine**

Ringkäigul Lihula osakonna ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamise ruumides selgus, et üks ööpäevaringset erihooldusteenust saav isik oli lukustatud päevaseks ajaks oma tuppa. Tuppa viiv uks oli osaliselt klaasist, kuid see ei võimaldanud jälgida täpselt ruumis toimuvat (tegemist oli mattklaasiga). Tegemist oli neljakohalise toaga, milles viibis kontrollkäigu ajal kolm teenusekasutajat. Töötaja selgitas, et üks lukustatud toas viibinud isik muutub ühe teise teenusel oleva isiku suhtes vägivaldseks. Seetõttu on lukustatud ohtu tekitav isik oma tuppa. Teiste lukustatud toas olijate suhtes isik töötajate sõnade kohaselt vägivaldne ei ole. Töötaja sõnul on keeruline ohutust muul moel tagada. Kontrollkäigu järgselt selgitas asutuse juhataja,

et teised tegevusjuhendajad kõnealust teenusekasutajat tупpa ei lukusta ning tagavad isikute ohutuse muul moel. Lisaks nähtus, et võti oli ukse ees veel teiselgi teenusekasutajate magamistoal (uks ise oli kontrollkäigu läbiviimise ajal avatud) ning ust ei olnud võimalik lukustamise korral seestpoolt avada.

Kontrollkäigu läbiviimise ajal oli Lihula osakonnas sügava liitpuudega isikutele teenust osutamas üks tegevusjuhendaja.

Ööpäevaringsel erihooldusteenusel viibiva isiku lukustamisel tупpa on tegemist väga intensiivse vabaduspõhiõiguse riivega. Vabaduspõhiõigus on üks olulisemaid põhiõigusi, kuna see on eelduseks mitmete teiste põhiõiguste kasutamisel. Vabaduspõhiõigust kaitseb põhiseaduse (PS) § 20. Selles on sätestatud, et isikult võib vabaduse võtta ainult teatud olukordades ning seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Üheks selliseks olukorraks, kus põhiseadus lubab isiku vabaduspõhiõigust seaduse alusel piirata, on psüühikahäirega isiku kinnipidamine, kui ta on endale või teistele ohtlik. Ohtlikkuse korral reguleerivad ööpäevaringsel erihooldusteenusel viibiva isiku vabaduspõhiõiguse piiramist sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 19 ning §-d 20<sup>1</sup> ja 20<sup>2</sup>.

Lihula osakonnas osutatakse seal viibivatele isikutele ööpäevaringset erihooldusteenust ilma kohtu määruseta. Kohtu määruseta teenusel olevate isikute vabaduspõhiõigust on seadusandja lubanud piirata SHS § 20<sup>2</sup> lõike 1 järgi ainult isiku eraldamise teel eraldusruumi<sup>1</sup> ning seda vaid juhul, kui on täidetud kõik sama paragrahvi lõikes 4 sätestatud tingimused. Seega ei ole endale või teistele ohtliku isiku magamistuppa lukustamine kooskõlas sotsiaalhoolekande seadusega.

Õiguskantslerile jäi kontrollkäigu põhjal ebaselgeks, kas magamistuppa lukustatud teenusekasutaja puhul on täidetud kõik eraldamise tingimused ning muu hulgas tehtud kindlaks, et muude meetmete kasutamine olukorra lahendamiseks ei ole piisav. Kuna kontrollkäigu järgselt asutuse juhatajalt saadud selgituste kohaselt teised tegevusjuhendajad kõnealust isikut oma tупpa ei lukusta ja tagavad isikute ohutuse muul moel, tekkis õiguskantsleril kahtlus, kas kontrollkäigu ajal olid kõik eraldamise tingimused tolle teenusekasutaja puhul täidetud ning eraldamine seetõttu vajalik.

Kui isiku lukustamine tупpa oli tingitud asjaolust, et konkreetne tegevusjuhendaja ei osanud erinevalt teistest tegevusjuhendajatest leida tekkinud olukorrale sobivamat lahendust, soovitab õiguskantsler Lihula osakonnas sügava liitpuudega isikute tegevusjuhendajatele selgitada, millistel tingimustel on eraldamine lubatud. Kui mõni tegevusjuhendajatest ei valda probleemsete olukordade lahendamise meetodeid, tuleks kaaluda teda sobivaimate lahenduste leidmiseks täiendavalt koolitada, tutvustada erialaste seisukohtadega või kasutada muid võimalusi probleemsele olukorrale õiguspärase lahenduse leidmiseks.<sup>2</sup> Tegevusjuhendajate ebapiisav oskus probleemseid olukordi lahendada ei saa õigustada isikute vabaduspõhiõiguse piiramist.

---

<sup>1</sup> Sotsiaalministri 30.06.2009 määruse nr 58 „Tervisekaitsenõuded erihooldekandeteenustele ja eraldusruumile” § 7 lõike 1 järgi peab eraldusruum olema turvaline, ohutu ja sobiva sisustusega, mis ei võimalda tekitada vigastusi.

<sup>2</sup> Näiteks on Sotsiaalministeeriumi kodulehelt kättesaadavad mitmed juhendid ja käsiraamatud, mis puudutavad erihooldekandeteenuseid. Vt <http://www.sm.ee/tegevus/sotsiaalhoolekanne/riigi-rahastatavad-teenused/erihoolekanne.html> ja „Probleemse käitumise ennetamise ja juhendamise hea tava. käsiraamat”.

Arvestades eeltoodut, teeb õiguskantsler MTÜ-le Läänemaa Sotsiaalse Rehabilitatsiooni Keskus ettepaneku viivitamatult lõpetada teenusekasutajate oma tuppa lukustamine ja võtta ohutuse tagamiseks kasutusele muud sobivamad meetmed.

#### **(4.2.) Eraldusruumi puudumine**

Lihula osakonnas puudus eraldusruum, kuhu vajadusel endale või teistele ohtlik isik paigutada. Töötaja selgitas, et Lihula osakonda on kavas eraldusruum luua.

Nagu punktis 4.1 selgitatud, lubab sotsiaalhoolekande seadus ööpäevaringsel erihooldusteenusel viibiva isiku vabadusõiguse piiranguna kasutada teatud tingimuste<sup>3</sup> samaaegse täidetuse korral eraldamist. Kahtlemata on eraldamise puhul tegemist isiku põhiõigusi väga intensiivselt riivava toiminguga ja seda tuleks kasutada vaid juhul, kui muude meetmete rakendamine ei ole võimalik. Kui ööpäevaringse erihooldusteenuse osutaja suudab kiirabi või politsei saabumiseni enesele või teistele ohtliku isiku suhtes kasutada ohutuse tagamiseks muid lubatud meetodeid peale isiku eraldamise, ei pea inimest teistest eraldama. Võib aga ette tulla olukordi, kus teenuse osutajal ei jää peale eraldamise midagi muud üle. Kui ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajal puudub eraldusruum, tekib oht, et eraldamisvajaduse ilmnemisel paigutatakse isik ruumi, milles isikul on võimalik tekitada endale vigastusi (nt võivad olla ruumis lahtised esemed või muud esemed, millega isikul on ennast võimalik vigastada).

Arvestades eraldusruumi paigutatud isiku seisundit, on oluline, et eraldusruumi paigutamisel oleks tagatud tema põhiseadusest tulenev õigus elule ja õigus tervise kaitsele. Nende õiguste tagamiseks on sotsiaalministri 30.06.2009 määruses nr 58 „Tervisekaitsenõuded erihooldekandeteenustele ja eraldusruumile” muu hulgas ette nähtud, et ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajal peab olema eraldusruum, mis on turvaline ja sellise sisustusega, mis ei võimalda tekitada vigastusi (määruse § 7 lg 1). Samuti peab olema tagatud eraldatu üle pidev järelevalve, võimaldamaks töötajatel talle vajadusel kiiresti abi anda (SHS § 20<sup>2</sup> lg 2).<sup>4</sup>

Eelnevast tulenevalt teeb õiguskantsler MTÜ-le Läänemaa Psühhosotsiaalse Rehabilitatsiooni Keskus ettepaneku tagada Lihula osakonnas nõuetekohase eraldusruumi olemasolu.

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

Koos eraldusruumi loomisega soovitab õiguskantsler Lihula osakonnal kasutusele võtta eraldamise registri. Järgnevalt on selgitatud, miks sellise registri loomine on vajalik.

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. Protokoll

---

<sup>3</sup> SHS § 20<sup>2</sup> lg 4 kohaselt võib isiku eraldada vaid juhul, kui 1) on olemas isikust tulenev otsene oht isiku enda või teise isiku elule, kehalisele puutumatusele või füüsilisele vabadusele; 2) isiku suusõnaline rahustamine või muude teenuse osutajale teadaolevate konkreetse isiku kohta arsti poolt märgitud meetmete kasutamine ei ole osutunud küllaldaseks ja 3) arst ei ole teenuse osutajale teadaolevalt eraldamise kasutamist konkreetse isiku suhtes välistanud.

<sup>4</sup> CPT on oma 16. üldaruande punktis 50 asunud seisukohale, juhul, kui patsient paigutatakse eralduspalatisse, võib hooldustöötaja jääda väljapoole patsiendi palatit tingimusel, et patsient näeb hooldustöötajat täielikult ning viimane saab patsienti jätkuvalt näha ja kuulda. Videovalve ei saa asendada hooldustöötaja pidevat kohalolekut. CPT 16. üldaruanne on kättesaadav aadressil: <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-16.pdf>.

aitab kindlaks teha, kas eraldamine on olnud kooskõlas PS §-ga 20 ning isiku suhtes rakendatud meetmed on olnud kooskõlas PS §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega. Selleks, et saada ööpäevaringsel erihooldusteenusel viibinud isiku ja talle teenuse osutamisega seonduvalt ülevaatlik teave, tuleks eraldamise andmed (protokolli näol) fikseerida isiku toimikus.<sup>5</sup>

Ülevaatlik eraldamise register annab asutusele endale hea pildi sellest, millistel juhtudel eraldamisi kasutatakse, kas esineb rikkumisi eraldamiste rakendamisel jne. Selle info pinnalt on ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajal võimalik võtta tarvitusele meetmeid näiteks eraldamiste rakendamise praktikate parendamiseks ning eraldamiste vähendamiseks.

Eraldamise register on oluline abivahend põhiõiguste ja -vabaduste tagamisel ka asutuseväliseks järelevalveks. Nimelt annab kiire ja üldistatud ülevaate saamine asutuses toimuvatest eraldamistest asutusevälistele järelevalvajatele võimaluse efektiivselt kontrollida toimunud eraldamiste kui isiku põhiõigusi väga tugevalt riivava toimingu õiguspärasust. Seega aitab eraldamise andmete kandmine ülevaatlikusse registrisse kaasa isikute põhiõiguste kaitsmisele.

Eraldamise registri eesmärgi saavutamiseks on oluline, et sellesse kantakse eraldamise rakendamise õiguspärasuse kindlakstegemiseks kõik vajalikud andmed. Õiguskantsler leiab, et sellisteks andmeteks tuleks pidada a) SHS § 20<sup>2</sup> lõikes 8 loetletud, protokolli kantavad andmed, välja arvatud info isiku lõhutud või rikutud teenuse osutamise ruumide või sisustuse kohta, b) kas teavitati politseid või kiirabi ning teavitamise kellaaeg ja c) märke eraldatud isikule eraldamise otstarbe ja põhjuse selgitamise kohta.

Eraldamise algus- ja lõpuaeg annavad ülevaate sellest, kas asutus on järginud SHS § 20<sup>2</sup> lõikes 6 sätestatud eraldamise maksimumkestust. 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. Eraldamise põhjused peaksid andma adekvaatse ülevaate isiku seisundist ja sellest, miks otsustati isik eraldada. Eraldamise otsuse tegija nimest peaks nähtuma, et otsuse tegija puhul on tegemist pädeva isikuga, kellel on õigus eraldamist otsustada. 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 järgitud SHS § 20<sup>2</sup> lõikes 5 sätestatud teavitamiskohustust. Märke eraldamise otstarbe ja põhjenduste selgitamise kohta võimaldab kontrollida SHS § 20<sup>2</sup> lõikes 9 sätestatud kohustuse täitmist. Seega on kõik nimetatud andmed vajalikud kontrollimaks isiku eraldamise rakendamise õiguspärasust.

**Eelnevast tulenevalt soovitab õiguskantsler MTÜ-I Läänemaa Psühhosotsiaalse Rehabilitatsiooni Keskus võtta eraldusruumiga samaaegselt kasutusele eraldamiste**

<sup>5</sup> Sama seisukohta on väljendanud ka CPT oma 8. üldaruande punktis 50. Kättesaadav aadressil:

<http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-08.htm>.

<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.

**dokumenteerimiseks omaette registri, millesse oleks eraldamisvajaduse tekkimisel võimalik kiirelt talletada eraldatu nimi, eraldamise algus- ja lõpuaeg, eraldamisele eelnenud olukorra kirjeldus, eraldamise põhjused, eraldamise otsustaja nimi, andmed eraldamisel tekkinud vigastuste kohta, märke politsei või kiirabi teavitamise kohta, teavitamise kellaaeg ning märke eraldatud olnud isikule eraldamise otstarbe ja põhjuse selgitamise kohta.**

#### **(4.4) Tegevusjuhendajate arv**

Kontrollkäigu ajal<sup>7</sup> oli Lihula osakonnas tööl üks tegevusjuhendaja, kellel oli kohustus hoolitseda 12 ööpäevaringsel erihooldusteenusel viibiva sügava liitpuudega inimese eest, sealhulgas neile süüa valmistada. Vestlusest töötajatega selgus, et enamjaolt on päeval ajal tööl üks tegevusjuhendaja ning vahel ka kaks tegevusjuhendajat. Tutvudes kontrollkäigu järgselt jaanuari, veebruari ja märtsi töögraafikutega, nähtus, et sageli on ööpäevaringselt tööl vaid üks tegevusjuhendaja (nt märtsis oli tööl ööpäevaringselt üks töötaja 21 päeval). Tegevusjuhendaja ametijuhendi (kinnitatud 01.09.2004 juhataja poolt) punktist 3.1.1. nähtub, et lisaks klientide eest hoolitsemisele on tegevusjuhendaja ülesandeks kütta ruume, neid õhutada, vahetada klientide voodipesu, valmistada toitu ning hoida korras ja puhtana kasutusel olevad ruumid.

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

Viidatud tegevusi võivad vahetult osutada vaid nõuetele vastavad tegevusjuhendajad (SHS § 11<sup>34</sup> lg 1, 2 ja 4). Kuna erihooldekandeteenuse 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. Sügava liitpuudega isikutele ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajale 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 öhtusel ajal (SHS § 48 lg 39).

Arvestades eeltoodut ning punktis 4.1 kirjeldatud osade teenusekasutajate lukustamist nende magamistuppa, leiab õiguskantsler, et Lihula osakonnas, kus osutatakse sügava liitpuudega isikutele ööpäevaringset erihooldusteenust, ei pruugi teenusel viibivate isikute põhiõiguste tagamiseks alati olemas olla piisaval hulgal tegevusjuhendajaid. Ei saa välistada, et punktis 4.1. kirjeldatud teenusekasutajate vabaduspõhiõiguse piiramine tuppa lukustamise näol võis olla põhjustatud muu hulgas ebapiisavast tegevusjuhendajate arvust, kuna üks tegevusjuhendaja ei pruugi suuta tagada üheaegselt kõikide ametijuhendis ettenähtud ja vajalike kohustuste täitmist.

Selleks, et Lihula osakonnas viibivatel sügava liitpuudega isikutel oleks ööpäevaringsel teenusel turvaline elukeskkond ning nende iseseisvat toimetulekut säilitatakse või suurendatakse nende seisundit ja oskusi arvestades, **teeb õiguskantsler MTÜ-le Läänemaa**

---

<sup>7</sup> Kontrollkäik toimus päeval ajal.

**Psühhosotsiaalse Rehabilitatsiooni Keskus ettepaneku tagada, et sügava liitpuudega isikutele ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamiseks oleks igapäevaselt tööl piisavalt tegevusjuhendajaid.**

#### **(5) Kokkuvõte**

Õiguskantsler teeb kontrollkäigu tulemusel isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamiseks MTÜ-le Läänemaa Sotsiaalse Rehabilitatsiooni Keskus järgnevad ettepanekud:

- viivitamatult lõpetada teenusekasutajate oma tuppa lukustamine ja võtta ohutuse tagamiseks kasutusele muud sobivamad meetmed
- tagada Lihula osakonnas nõuetekohase eraldusruumi olemasolu
- tagada, et sügava liitpuudega isikutele ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamiseks oleks igapäevaselt tööl piisavalt tegevusjuhendajaid.

Lisaks soovitab õiguskantsler MTÜ-l Läänemaa Psühhosotsiaalse Rehabilitatsiooni Keskus:

- võtta eraldusruumiga samaaegselt kasutusele eraldamiste dokumenteerimiseks omaette registri, millesse oleks eraldamisvajaduse tekkimisel võimalik kiirelt talletada eraldatu nimi, eraldamise algus- ja lõpuaeg, eraldamisele eelnenud olukorra kirjeldus, eraldamise põhjused, eraldamise otsustaja nimi, andmed eraldamisel tekkinud vigastuste kohta, märke politsei või kiirabi teavitamise kohta, teavitamise kellaaeg ning märke eraldatud olnud isikule eraldamise otstarbe ja põhjuse selgitamise kohta.

**Õiguskantsler palub MTÜ-lt Läänemaa Psühhosotsiaalse Rehabilitatsiooni Keskus teavet tehtud ettepanekute ja soovituse täitmise kohta hiljemalt 01.06.2013.**