

Kontrollkäik SA-sse Viljandi Haigla

(1) Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid 11.06.2013 hommikul kella 5 ajal ja 30.06.2013 kella 3—4 paiku etteteatamata SA Viljandi Haigla õendus-hoolduskeskuse sotsiaalhoolekande üksuses (edaspidi *sotsiaalhoolekande üksus*) osutatava ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamist.

Sotsiaalhoolekande üksuses on tegevusloa kohaselt lubatud osutada ööpäevaringset erihooldusteenust 35 ebastabiilse remissiooniga psüühikahäirega isikule.

Viimati kontrollis õiguskantsler sotsiaalhoolekande üksuses ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamist 14.12.2012.¹

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

(3) Ringkäigul sotsiaalhoolekande üksuses kontrollisid õiguskantsleri nõunikud eraldusruumi nõuetele vastavust ja ühe magamistoa ukse lukustatust. Kontrollkäigu eesmärgiks oli teha kindlaks, kas sotsiaalhoolekande üksuses lukustatakse ühte klienti tema ohtlikkuse tõttu öösiti oma tuppa.

(4) Õiguskantsleri seisukoht

Kontrollkäigul nähtus, et SA Viljandi Haigla oli täitnud õiguskantsleri ettepaneku eraldusruumi osas: sellest olid eemaldatud lahtised esemed ja eraldusruumis olevalt vaateavalt oli eemaldatud kate. Samuti oli üksuses kasutusel eraldamise register.

11.06.2013 kontrollkäigu tulemusel tuvastas õiguskantsler sotsiaalhoolekande üksuses aga järgmised probleemid:

- üksuses oli lukustatud ühe kliendi magamistoa uks selliselt, et kliendil puudus võimalus ust ise seestpoolt avada (p 4.1);
- eraldamise registris puudusid olulised andmeväljad (p 4.2.1) ja see ei olnud üksuses kontrollkäigu ajal kättesaadav (p 4.2.2).

(4.1) Vabaduspõhiõiguse piiramine

Ringkäigul selgus, et 11.06.2013 oli sotsiaalhoolekande üksuses II korrusel ühe kliendi magamistoa uks lukustatud selliselt, et seda sai avada võtmega vaid väljastpoolt üksuse töötaja. Magamistoa ukse siseküljel oli küll libliklukk, kuid see ei olnud töökorras ega võimaldanud ust seestpoolt avada. Töötaja selgitas, et tegemist on kliendiga, kes võib öösel kujutada endast ohtu teistele klientidele. Ringkäigu ajal magas lukustatud magamistoas olnud klient rahulikult oma voodis. Kontrollides 30.06.2013, kas kõnealuse kliendi magamistoa ust saab avada ka seestpoolt, selgus, et see on võimalik. Ka sel ajal magas klient rahulikult oma toas.

¹Kontrollkäigu kokkuvõte on kättesaadav aadressil:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/kontrollkaigu_kokkuvote_viljandi_haigla_pshhiaatria_kliinik_ning_oiendus-hoolduskeskus.pdf.

11.06.2013 kontrollkäigul ilmnis veel, et üksuse II korruse tegevusjuhendajate ruumi ja klientide eluruumi vaheline uks oli lukustatud. Tegevusjuhendaja ei avanud ust nõunike korduvate koputuste peale. Hiljem selgitas töötaja, et ta ei avanud ust, kuna ta arvas, et koputajaks on mõni klient.

Kontrollkäikude järgselt sai õiguskantsler üksuselt täiendavalt selgituse, et lukustatud toas viibinud klient võib eriti öösiti ootamatult muutuda nii endale kui teistele ohtlikuks, seda aga ei juhtu igapäevaselt. Võimalikule ohtlikkusele vaatamata ei ole kliendi tuppa lukustamine ööseks lubatud. Lisaks selgitati, et kõikide klientide, sh kõnealuse kliendi, magamistubade ustel on seespool libliklukud, et kliendid saaksid soovi korral rahulikult oma toas olla. Samas märgiti, et kliendid kipuvad libliklukke sagedasti lõhkuma, seetõttu kontrollitakse nende töökorras olekut kaks korda päevas. Väidetavalt oli tegevusjuhendaja kliendi magamistoa ja enda ruumi ukse lukustanud ajaks, mil ta oli käinud ennast tualetis värskendamas.

Õiguskantsleril on 30.06.2013 kontrollkäigu põhjal hea meel tõdeda, et kõnealust klienti polnud oma tuppa lukustatud ja sotsiaalhoolekande üksuses olid lukkude töökorras oleku tagamiseks kasutusele võetud tõhusad meetmed. **Ühtlasi avaldab õiguskantsler sotsiaalhoolekande üksusele tunnustust, et asjaomane vajakajäämine nii kiiresti kõrvaldati.** Sellest olenemata selgitab õiguskantsler igaks juhuks veel kord², et isiku vabaduspõhiõiguse piiramine ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamisel on lubatud vaid väga piiratud juhtudel.

Ööpäevaringsel erihooldusteenusel viibiva isiku lukustamisel magamistuppa 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 seaduses sätestatud 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 20¹ ja 20².

Sotsiaalhoolekande üksuses osutatakse seal viibivatele isikutele ööpäevaringset erihooldusteenust ilma kohtu määruseta. Kohtu määruseta teenusel olevate isikute vabaduspõhiõigust on seadusandja lubanud piirata SHS § 20² lõike 1 järgi ainult isiku eraldamise teel eraldusruumi³ ning seda **vaid juhul**, kui on täidetud **kõik** sama paragrahvi lõikes 4 sätestatud tingimused:

- 1) isikust tuleneb otsene oht tema enda või teiste elule, kehalisele puutumatusele või füüsilisele vabadusele,

² Kliendi eraldamise lubatavust selgitas õiguskantsler SA-le Viljandi Haigla 14.12.2012 toimunud kontrollkäigu kokkuvõtte punktis 4.3. Kontrollkäigu kokkuvõtte on kättesaadav:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/kontrollkaigu_kokkuvote_viljandi_haigla_psuhiatria_kliinik_ning_oendus-hoolduskeskus.pdf.

³ Sotsiaalministri 30.06.2009 määruse nr 58 „Tervisekaitsenõuded erihoolekandeteenustele ja eraldusruumile” § 7 lõike 1 järgi peab eraldusruum olema turvaline, ohutu ja sobiva sisustusega, mis ei võimalda tekitada vigastusi.

- 2) isiku suusõnaline rahustamine või muude meetmete kasutamine ei ole osutunud küllaldaseks ja
- 3) arst ei ole teenuseosutajale teadaolevalt eraldamise kasutamist konkreetse isiku suhtes välistanud.

Kuna vähemalt 11.06.2013 ringkäigu toimumise ajal ei olnud täidetud kõik SHS § 20² lõikes 4 sätestatud eraldamise tingimused (isik magas rahulikult ega kujutanud endast sel ajal ohtu ei endale ega teistele), puudus õiguskantsleri hinnangul vähemalt sel ajal õiguslik alus isiku eraldamiseks. Ühtlasi leiab õiguskantsler, et sotsiaalhoolekande üksuses polnud väidetavalt endale või teistele ohtlikuks osutada võiva isiku ennetavalt magamistuppa lukustamine kooskõlas sotsiaalhoolekande seadusega.

Õiguskantsler juhib tähelepanu sellele, et kui asutusele on teada, et isik võib muutuda kiiresti ja ootamatult endale või teistele ohtlikuks, peab ta analüüsima, miks klient muutub öösiti rahutuks. Samuti tuleb analüüsida, milliseid seaduslikke meetmeid on võimalik rakendada kliendi rahustamiseks, et ta ei muutuks öisel ajal ohtlikuks, ning millised mõjusad meetmed piiravad ohtliku kliendi ja ka teiste klientide õigusi kõige vähem (proportsionaalsus meetme valikul).

Eelnevast tulenevalt kordab õiguskantsler oma seisukohta, et ööpäevaringse erihoolde teenuse kliendi eraldamist oma magamistuppa ei saa pidada lubatavaks. Kliendi eraldamisele eelnevast peab olema igakordselt kindlaks tehtud, et **kõik** eraldamise tingimused on täidetud ning kui mõni eraldamise tingimustest on ära langenud (nt isik ei kujuta endast enam ei endale ega teistele ohtu), siis tuleb eraldamine kohe lõpetada.

Kuna 11.06.2013 ringkäigu hetkel oli tegevusjuhendajate ruumi ja klientide eluruumi vaheline uks lukustatud, tegevusjuhendaja viibis oma ruumis ja koputusele ust ei avanud, arvates, et kliendid koputavad, siis puudus tal ilmselgelt ülevaade sellest, mis toimub klientide magamistubades või nende eesruumis. Sellest tulenevalt tekkis õiguskantsleril kahtlus, kas üksuses on alati tagatud klientide piisav järelevalve, turvalisus ja abi saamise võimalus.

Õiguskantsler kordab SA-le Viljandi Haigla varasemalt tehtud ettepanekut viia sotsiaalhoolekande üksuses eraldamised läbi üksnes eraldusruumis.

Lisaks teeb õiguskantsler SA-le Viljandi Haigla järgmised ettepanekud:

- tagada sotsiaalhoolekande üksuses eraldamiste läbiviimine vaid juhul, kui kõik eraldamise tingimused on täidetud;
- analüüsida, milliseid seaduslikke meetmeid on võimalik rakendada öisel ajal kiiresti ohtlikuks muutuva kliendi ja teiste klientide ohutuse tagamiseks ning võtta ohutuse tagamiseks edaspidi kasutusele meede, mis ohtu silmas pidades kõige vähem riivab klientide õigusi;
- selgitada töötajatele vabaduspõhiõiguse piiramise lubatavuse juhtusid,
- tagada sotsiaalhoolekande üksuses viibivate klientide järele alati ka öisel ajal piisav valve, turvalisus ja abi saamise võimalus.

(4.2) Eraldamise register

Kontrollkäigul selgus, et tööl olnud tegevusjuhendajal puudus juurdepääs eraldamise registrile ja seetõttu polnud võimalik sellega kontrollkäigu ajal tutvuda. Töötaja selgituste kohaselt oli eraldamise register juhataja käes.

Kontrollkäigu järgselt edastas SA Viljandi Haigla esindaja eraldamise registri, millest nähtus, et sellesse kantakse järgmised andmed: eraldamise kuupäev, osakond, eraldatu nimi, isikukood, eraldusmeetmete rakendamine/kestus, otsuse teinud arsti/õe nimi ja järelevalvet teostanud isiku nimi ja allkiri.

(4.2.1) Eraldamise registri andmed

Õiguskantsleril on hea meel tõdeda, et SA Viljandi Haigla sotsiaalhoolekande üksuse erihoolekande osakonnas peetakse eraldamise registrit. Selleks aga, et eraldamise register täidaks oma eesmärgi, on vajalik, et sellesse kantakse kõik olulised andmed.

PS § 13 järgi on igal isikul õigus riigi ja seaduse kaitsele. Nimetatud üldine kaitsepõhiõigus koostoimes PS §-st 20 tuleneva vabadusõigusega paneb riigile kohustuse tagada süsteemid, mis tagaksid, et isiku vabaduse võtmine toimub üksnes seaduses ettenähtud alusel ja korras. PS §-s 13 sätestatud kaitsepõhiõiguse tagamiseks on SHS § 20² lõikes 8 kehtestatud eraldamist kasutanud ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajale kohustus koostada kirjalik protokoll. Protokoll aitab kindlaks teha, kas konkreetse isiku suhtes läbiviidud eraldamine on olnud kooskõlas PS §-ga 20 ning rakendatud meetmed on olnud kooskõlas PS §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega.

Selleks aga, et asutusesiseselt oleks võimalik saada ülevaade toimunud eraldamiste praktikate kohta ja asutusevälised järelevalvajad saaksid tõhusalt analüüsida eraldamiste õiguspärasust, on vajalik eraldamiste kohta käiva olulise teabe koondamine ka kiiret ülevaadet võimaldavasse registrisse.

Seega on eraldamise registri eesmärgi saavutamiseks oluline, et sellesse kantakse eraldamise rakendamise õiguspärasuse kindlakstegemiseks kõik vajalikud andmed. Õiguskantsler leiab, et lisaks nendele andmetele, mida SA Viljandi Haigla registrisse juba kannab, võiks sellesse lisada eraldamisele eelnenud olukorra kirjelduse, eraldamise põhjused, tekkinud vigastuste andmed, andmed kiirabi või politsei teavitamise kohta ja teavitamise kellaaja ning teabe selle kohta, kas eraldatud olnud isikule selgitati eraldamise otstarvet ja põhjust. Eraldamise kestuse asemel võiks registrisse kanda eraldamise algus- ja lõpuaja.

Eraldamise algus- ja lõpuaeg annavad ülevaate sellest, kas asutus on järginud SHS § 20² lõikes 6 sätestatud eraldamise maksimumkestust ja millistel kellaaegadel eraldamisvajadused on tekkinud. Eraldamisele eelnenud olukorra kirjeldus⁴, 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. 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 § 20² lõikes 5 sätestatud teavitamiskohustust. Märke

⁴ 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.

eraldamise otstarbe ja põhjenduste selgitamise kohta võimaldab kontrollida SHS § 20² lõikes 9 sätestatud kohustuse täitmist. Seega on kõik nimetatud andmed vajalikud kontrollimaks isiku eraldamise rakendamise õiguspärasust.

Eelnevast tulenevalt soovitab õiguskantsler SA-l Viljandi Haigla lisada eraldamise registrisse järgmised andmeväljad: eraldamise algus- ja lõpuaeg, eraldamisele eelnenud olukorra kirjeldus, eraldamise põhjused, tekkinud vigastuste andmed, andmed kiirabi või politsei teavitamise kohta ja teavitamise kellaaeg, teave selle kohta, kas eraldatud olnud isikule selgitati eraldamise otstarvet ja põhjusi.

(4.2.2.) Eraldamise registri kättesaadavus

Kuna sotsiaalhoolekande üksuse töötajatel ning teistel õigustatud isikutel (välistel kontrollijatel) puudus igal ajal ligipääs eraldamise registrile, selgitab õiguskantsler, miks on vajalik, et register oleks igal ajal kättesaadav nii töötajatel⁵ kui asutuseväliste kontrollijatele.

Nagu öeldud, on eraldamise registri eesmärgiks anda kiire ja üldistatud ülevaade asutuses toimunud eraldamistest. Regstris sisalduvate andmete perioodiline analüüs võimaldab välja tuua võimalikud eraldamiste kasutamise väärtpraktikad. Eraldamise register on abiks väärtkohtlemise ohu ennetamisel kõigepealt eraldamiste rakendajal endal, kui ta tagantjärele analüüsib regstris sisalduvate andmete põhjal toimunud eraldamisi ning aitab vajadusel kasutusele võtta vajalikke meetmeid nii ohuolukordade tekkimise vähendamiseks kui õiguspärase eraldamiste tagamiseks. Teisalt tagab selline register aga asutuseväliste järelevalvajatele võimaluse teostada klientide õiguste kaitseks efektiivset kontrolli eraldamiste õiguspärasuse üle. Andmete kiire lisamine regstrisse tagab selle, et kontrollihetkel on võimalik teada kõiki eraldamisi, mis asutuses on toimunud või toimumas.

Õiguskantsler on seisukohal, et eraldamise register peab olema ligipääsetav selles sisalduvate andmete õigsuse ja asutuseväliste järelevalvajate efektiivse kontrolli tagamiseks. Register peab olema kättesaadav ka õhtusel ja öisel ajal, kuna sellesse sissekandeid võib olla vaja teha sõltumata kellaaajast. Registri hoidmine üksnes juhataja juures ei taga juurdepääsu seda täitma kohustatud töötajatele ega asutuseväliste järelevalvajatele.

Tulenevalt eeltoodust soovitab õiguskantsler SA-l Viljandi Haigla tagada sotsiaalhoolekande üksuses eraldamist rakendatavatele töötajatele ja asutuseväliste järelevalvajatele igal ajal juurdepääs eraldamise registrile.

(5) Kokkuvõte

Õiguskantsler teeb kontrollkäigu tulemusel isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamiseks SA-le Viljandi Haigla järgmised ettepanekud:

- viia sotsiaalhoolekande üksuses eraldamised läbi üksnes eraldusruumis;
- tagada sotsiaalhoolekande üksuses eraldamiste läbiviimine vaid juhul, kui kõik eraldamise tingimused on täidetud;
- analüüsida, milliseid seaduslikke meetmeid on võimalik rakendada öisel ajal kiiresti ohtlikuks muutuva kliendi ja teiste klientide ohutuse tagamiseks ning võtta ohutuse tagamiseks edaspidi kasutusele meede, mis ohtu silmas pidades kõige vähem riivab klientide õigusi;

⁵ Eraldamise registrile juurdepääsu andmisel tuleb tagada, et juurdepääs isikuandmetele on vaid nendel isikutel, kelle töös on konkreetsete isikuandmete töötlemine vajalik ja põhjendatud (õigustatud isikutel).

- selgitada töötajatele vabaduspõhiõiguse piiramise lubatavuse juhtusid;
- tagada sotsiaalhoolekande üksuses viibivate klientide üle ka öisel ajal piisava järelevalve olemasolu, nende turvalisus ja abi saamise võimalus.

Lisaks teeb õiguskantsler SA-le Viljandi Haigla järgmised soovitused:

- tagada sotsiaalhoolekande üksuses eraldamist rakendatavatele töötajatele ja asutusevälistele järelevalvajatele igal ajal juurdepääs eraldamise registrile;
- lisada eraldamise registrisse järgmised andmeväljad: eraldamise algus- ja lõpuaeg, eraldamisele eelnenud olukorra kirjeldus, eraldamise põhjused, tekkinud vigastuste andmed, andmed kiirabi või politsei teavitamise kohta ja teavitamise kellaaeg, teave selle kohta, kas eraldatud olnud isikule selgitati eraldamise otstarvet ja põhjusi.

Õiguskantsler palub SA-lt Viljandi Haigla teavet tehtud ettepanekute ja soovituse täitmise kohta hiljemalt 01.08.2013.