

Kontrollkäik SA-sse Jõgeva Haigla

(1) Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid 13.12.2012 etteteatamata SA Jõgeva Haigla hooldusravi osakonda (*hooldusravi osakond*).

SA Jõgeva Haigla on kohalik haigla, mis osutab muude teenuste kõrval ka hooldusraviteenust. Terviseameti andmetel¹ võib SA Jõgeva Haigla tegevusloa järgselt osutada hooldusraviteenust kuni 50 voodikohal.

Kontrollkäigu ajal viibis hooldusravi osakonnas töötajatelt saadud info kohaselt 17 isikut.

Õiguskantsler varasemalt SA Jõgeva Haigla hooldusravi osakonda kontrollinud ei olnud.

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

(3) Kontrollkäigu kestel külastasid õiguskantsleri nõunikud hooldusravi osakonna ruume ning vestlesid ringkäigu ajal hooldusravi osakonna töötajatega. Õiguskantsleri nõunikud pöörasid kõrgendatud tähelepanu liikumisvabaduse ja privaatsuse tagamisele. Täiendavalt tutvusid nõunikud üksikute hooldusraviteenusel viibivate isikute õenduslugudega.

(4) Õiguskantsleri seisukoht

Kontrollkäigu tulemusel tuvastas õiguskantsler järgnevad probleemid:

- 1) SA Jõgeva Haigla juht on kinnitanud ohjeldusmeetmete rakendamise korra Jõgeva haiglas (p 4.1);
- 2) hooldusravi osakonnas puudub õe väljakutse süsteem (p 4.2).

(4.1) Ohjeldusmeetmete rakendamise korra olemasolu

Kontrollkäigul hooldusravi osakonda ilmnes, et SA Jõgeva Haigla juhataja on 29. oktoobril 2010 kinnitanud ohjeldusmeetmete rakendamise korra Jõgeva haiglas. Viidatud korra kohaselt on selle eesmärgiks määrata kindlaks töötajate tegevused psüühikahäirega patsientidele ohjeldusmeetmete rakendamiseks, lähtudes psühhiaatrilise abi seaduse § 11 lõikest 1 ja §-st 14. SA-l Jõgeva Haigla oli kontrollkäigu läbiviimise ajal ambulatoorse psühhiaatriateenuse osutamise tegevusluba, kuid puudus tegevusluba statsionaarse psühhiaatriateenuse osutamiseks.² Lisaks olid hooldusravi osakonnas olemas magnetrihmad.

Õiguskantsler leiab, et ohjeldusmeetmete rakendamise korra ja magnetrihmade olemasolu võib tekitada SA Jõgeva Haigla töötajates väärkujutelma ohjeldusmeetmete rakendamise lubatavusest haiglas ning viia ohjeldusmeetmete õigusvastasele rakendamisele SA-s Jõgeva Haigla, sealhulgas hooldusravi osakonnas. See aga kujutab potentsiaalselt ohtu isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagatusele.

¹ Terviseametilt saadud andmed 04.12.2012 seisuga.

² Terviseameti tegevuslubade registri andmetel (kontrollitud 18.02.2013) ei ole SA-l Jõgeva Haigla statsionaarse psühhiaatriateenuse tegevusluba olnud ka varasemalt. Terviseameti tegevuslubade register on kättesaadav aadressil <http://mveeb.sm.ee>.

Ohjeldusmeetmete rakendamine riivab intensiivselt isiku põhiõigusi, sealhulgas õigust vabadusele (põhiseaduse (PS) § 20), õigust vabale eneseteostusele (PS § 19) ja õigust inimväärsele kohtlemisele (PS § 10). Nimetatud õigused on ühed olulisemad põhiõigused, mis on aluseks muude põhiõiguste ja -vabaduste teostamisele.

Selleks, et isikute põhiõiguste ja -vabaduste piiramine oleks põhiseadusega kooskõlas, on seadusandja ette näinud konkreetsed juhud, mil ohjeldusmeetmete rakendamine on lubatud.

Psüühikahäiretega isikutele ohjeldusmeetmete rakendamist reguleerivad psühhiaatrilise abi seadus (PsAS) ja sotsiaalhoolekande seadus (SHS). Neist viimane lubab ohjeldusmeetmena kasutada ainult eraldamist (SHS § 20² lg 1) ja seda vaid ööpäevaringsel erihooldusteenusel oleva isiku suhtes sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud juhtudel ja korras (SHS § 20²). SA-l Jõgeva Haigla aga ööpäevaringsel erihooldusteenuse osutamiseks tegevusluba puudub.³

Psühhiaatrilise abi seadus reguleerib ohjeldusmeetme rakendamist psühhiaatrilise abi raames. Ohjeldusmeetmete rakendamine on lubatud PsAS § 14 lõike 1 kohaselt vaid juhtudel, kui

- 1) esinevad samaaegselt kõik tahtest olenematule ravile võtmise asjaolud (isikul on raske psüühikahäire, mis piirab tema võimet oma käitumisest aru saada või seda juhtida; haiglaravita jätmisel ohustab isik psüühikahäire tõttu iseenda või teiste elu, tervist või julgeolekut ja muu abi ei ole küllaldane);
- 2) isiku psüühikahäire tõttu on otsene oht enesevigastuseks või vägivallaks teiste isikute suhtes ja
- 3) muud vahendid ohu kõrvaldamiseks, sealhulgas vestlus, veenmine ja suuline rahustamine, ei ole osutunud küllaldaseks.

Seega ei ole lubatud psühhiaatrilise abi seaduses reguleeritud ohjeldusmeetmete rakendamine muudel juhtudel, kui tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi raames. Kuna sellist abi saab anda vaid haigla psühhiaatriaosakonnas (PsAS § 11 lg 1) ning psühhiaatrilise abi seaduse mõttest tulevalt vaid statsionaarse psühhiaatrilise abi korras,⁴ ei ole psühhiaatrilise abi seaduse järgi lubatud SA-s Jõgeva Haigla kui statsionaarse psühhiaatriateenuse tegevusloa mitteomajal ohjeldusmeetmeid rakendada.

Eelnevast tulenevalt teeb õiguskantsler SA-le Jõgeva Haigla ettepaneku:

- **tunnistada kehtetuks 29.10.2010 kinnitatud „Ohjeldusmeetmete rakendamise kord Jõgeva haiglas“;**
- **tagada, et magnetrihmu ei kasutata ohjeldusmeetmena ning**
- **täiendavalt selgitada töötajatele, et ohjeldusmeetmete rakendamine ei ole hooldusravi osakonnas lubatud.**

(4.2) Õe väljakutse süsteem

Ringkäigul hooldusravi osakonnas selgus, et hooldusraviteenusel viibivate isikute palatites puudub õe väljakutse süsteem. Õe väljakutse süsteemi rakendati hooldusravi osakonna

³ Majandustegevuse registri andmed seisuga 26.02.2013.

⁴ Asjaolule, et tahtest olenematut vältimatut psühhiaatrilist abi saab osutada vaid statsionaarse psühhiaatrilise abi korras, viitab PsAS § 11 lõike 1 sõnastus „võetakse ravile haigla psühhiaatriaosakonda“. Lisaks sätestab PsAS § 6 lõige 6, et psühhiaatrilist haiglaravi rakendatakse juhul, kui isiku terviseseisundist lähtuvalt ei ole haiglaväliline abi piisavalt tõhus või kui isik on temal esineva psüühikahäire tõttu muutunud endale või teistele ohtlikuks. Kuna ohtlikkuse kriteerium on üks tahtest olenematule ravile paigutamise kriteeriumeid, tuleks asuda seisukohale, et tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi on lubatud vaid statsionaarse psühhiaatrilise abi korras.

töötajate sõnade kohaselt aga tasulises hooldusteenuse osakonnas (osutatav teenus oli töötajate sõnul sotsiaalteenus), kus oli kasutusel n-ö uksekellasüsteem.

Õe väljakutse süsteemi puudumine on tekitanud õiguskantsleris küsimuse, kuidas saavad vajadusel patsiendid kiirelt abi kutsuda, kui nende või palatikaaslase tervise osas ilmneb halvenemise märke.

Hooldusraviteenust osutatakse patsientidele, kellel on tõenäoliselt tõsine tervisekahjustus või häire,⁵ mille kulg võib ettearvamatult areneda (pahatihti on tegu voodihaigetega). Võttes arvesse nende tervise seisundit, on tervise kaitse seisukohast oluline tagada patsientidele võimalus abi vajadusest kiirelt teada anda. Abi kutsumine peaks nõudma minimaalset pingutust, kuna igasugune füüsiline liigutamine võib patsiendi olukorrast tulenevalt olla raskendatud.

Õe väljakutse süsteem on patsiendi käeulatuses olev tehniline lahendus, mis võimaldab patsiendil oma abivajadusest tervishoiuteenuse osutaja töötajale operatiivselt teada anda. Selline teavituvõimalus on asendamatu lamavatele voodihaigetele ning teistele patsientidele voodis või tualetis kõrvalise abi kutsumiseks. Õe väljakutse süsteem suurendab patsiendi võimalusi saada kiiret ja adekvaatset abi ning see aitab realiseerida PS §-st 28 tulenevat igaühe õigust tervise kaitsele. Tervise kaitse põhimõtte hõlmab ohu vähendamist isiku elule ja tervisele.

Lisaks aitab kiire abi kutsumise võimaluse olemasolu tagada inimväärse hoolduse patsientidele, kes ise ei ole suutelised oma igapäevatoimingutega toime tulema (nt joogivee kättesaadavus, tualeti kasutamine, liikumine voodist ratastooli ja vastupidi). Olukorras, kus patsiendil puudub võimalus oma hooldusvajadusest distantsilt teada anda, jääb patsiendi hooldus üksnes asutuse töötajate otsustada. Jättes arvestamata patsiendi individuaalsed hooldusvajadused, võib tekkida oht isiku piinavaks, julmaks või väärrikust alandavaks kohtlemiseks, mis on PS § 18 järgi keelatud.

PS § 18 tuleneva keelu alusväärtuseks on inimväärlikus. Lisaks põhiseadusele kaitseb inimväärlikust piinamise keelu kaudu inimõiguste ülddeklaratsiooni artikkel 5, inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art 3, ÜRO piinamise ning muude julmade, ebainimlike või inimväärlikust alandavate kohtlemis- ja karistamisviiside vastane konventsioon ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 7. Siinjuures märgib õiguskantsler, et Euroopa Inimõiguste Kohus on seisukohal, et väärrikust alandavaks kohtlemise tuvastamiseks ei ole tahtluse olemasolu määrav.⁶

Õe väljakutse süsteemi kasutamise nõude täitmise kohustus lasub tervishoiuteenuse osutajal Eesti Haigekassaga (*haigekassa*) sõlmitud ravi rahastamise lepingust tulenevalt. Nimelt on ravikindlustuse seaduse (RaKS) § 68 lg 1 järgi tervishoiuteenuse osutaja, kellega haigekassa on sõlminud ravi rahastamise lepingu, kohustatud tagama kindlustatud isikule statsionaarse tervishoiuteenuse saamise ajaks majutuse standardtingimustes. RaKS § 68 lg 2 täitmiseks

⁵ Hooldusravi teenust osutatakse haigele, kellel on püsiv tervisekahjustus ja väljakujunenud funktsionaalne häire, kellel puudub perspektiiv tervenemiseks ning toimetulekuvõime oluliseks paranemiseks (sotsiaalministri 19.08.2004 määruse nr 103 „Haigla liikide nõuded“ § 73 lg 2).

⁶ Nii on Euroopa Inimõiguste Kohus oma lahendis *Price vs Ühendkuningriik* leidnud, et abivajava isiku pidamine tingimustes, mis ei vasta tema hooldusvajadusele, võib kujutada inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklist 3 tuleneva alandava kohtlemise keelu rikkumist. Seda isegi siis, kui puudub otsene tahtlus isiku alandavaks kohtlemiseks. Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 10.07.2001 lahend *Price vs Ühendkuningriik*, p 30. Kättesaadav aadressil: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-59565>.

vastu võetud sotsiaalministri 15.11.2002 määruse nr 132 „Haiglate majutuse standardtingimused“ § 3 lg 4 järgi peab haigla igas palatis ja tualettruumis, välja arvatud psühhiaatriaosakonnas, olema õe väljakutse süsteem.

Seadusandja pole vastu võtnud hooldusraviteenuse osutamise üldiseid tingimusi ning kõikidel institutsionaalset hooldust vajavate patsientide hooldajatel ei ole seadusest tulenevat kohustust tagada õe väljakutse süsteemi olemasolu. Seega haigekassaga ravi rahastamise lepingu sõlminud tervishoiuteenuse osutajal peab olema õe väljakutse süsteem, kuid nimetatud lepingu mittesõlminud tervishoiuteenuse osutajatel on põhiõiguste tagamise võimalikud viisid jäetud enda otsustada.

Õiguskantsler leiab, et patsientide tervise kaitse ning inimväärikus peavad hooldusravi teenuse osutamisel olema tagatud sõltumata teenuse rahastamise allikast. Selle eesmärgi täitmiseks peab hooldusravi patsientidel olema võimalus kiireks hooldusvajadusest teada andmiseks.

Olukorras, kus viivitamatu abi saamise võimalused on piiratud, võib tekkida kõrgendatud oht isiku elule, tervisele ning inimväärikale hooldusele. Seepärast on õiguskantsler seisukohal, et efektiivse teavitussüsteemi (nt õe väljakutse nupp, kaasaskantavad käepaelad, hooldaja pidev kohalolek) puudumine piirab patsiendi võimalusi enda seisukorra halvenemisest või hooldusvajadusest operatiivselt teada anda ning kätkeb ühes sellega endas patsiendi väärkohtlemise ohtu.

Tulenevalt eeltoodust teeb õiguskantsler SA-le Jõgeva Haigla **ettepaneku tagada haigekassaga sõlmitud lepingu alusel hooldusravil viibivatele patsientidele õe väljakutse süsteemi kasutamise võimalus. Patsientidele, kes ei viibi hooldusravi teenusel nimetatud lepingu alusel, tuleb tagada tõhusa abivajadusest teatamise süsteemi olemasolu.**

(5) Kokkuvõte

Õiguskantsler teeb kontrollkäigu tulemusel isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamiseks SA-le Jõgeva Haigla järgnevad ettepanekud:

- tunnistada kehtetuks 29.10.2010 kinnitatud „Ohjeldusmeetmete rakendamise kord Jõgeva haiglas“;
- tagada, et magnetrihmu ei kasutata ohjeldusmeetmena;
- täiendavalt selgitada töötajatele, et ohjeldusmeetmete rakendamine ei ole hooldusravi osakonnas lubatud;
- tagada haigekassaga sõlmitud lepingu alusel hooldusravil viibivatele patsientidele õe väljakutse süsteemi kasutamise võimalus. Patsientidele, kes ei viibi hooldusravi teenusel nimetatud lepingu alusel, tuleb tagada tõhusa abivajadusest teatamise süsteemi olemasolu.

Õiguskantsler palub SA-lt Jõgeva Haigla teavet tehtud ettepanekute täitmise kohta hiljemalt 01.05.2013.