

Kontrollkäik SA Pärnu Haigla õendus- ja hoolduskeskusesse

(1) Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid etteteatamata 07.08.2014 SA Pärnu Haigla õendus- ja hoolduskeskuse tegevust statsionaarse õendusabiteenuse osutamisel.

SA Pärnu Haigla õendus- ja hoolduskeskus (edaspidi *keskus*) osutab nii õendusabiteenust kui ka üldhooldekoduteenust Pärnus aadressil Ravi 2 asuvas kolmekorruselises hoones. Tegevusloa järgi osutab keskus statsionaarset õendusabiteenust 80 voodikohal ja üldhooldekoduteenust 23 voodikohal.

Õiguskantsler ei ole keskust varem 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 ennetusasutuse funktsiooni,¹ kas keskkuses on tagatud õendusabiteenust saavate isikute põhiõigused ja –vabadused.

(3) Kontrollkäigul pöörasid õiguskantsleri nõunikud kõrgendatud tähelepanu patsientide kohtlemisele ning põhiõiguste tagamisele. Samuti kontrollisid nõunikud õendusabiteenuse osutamiseks nõusoleku olemasolu ja selle dokumenteerimist. Kontrollkäigu kestel väisasid õiguskantsleri nõunikud keskuse ruume, vestlesid töötajate ja patsientidega ning tutvusid õendusabiteenusel viibivate patsientide raviandmetega. Intervjueeritud patsiendid olid üldiselt rahul keskuse ja selle töötajatega.

Kontrollkäigul osales õendusabi ekspert, kelle hinnangul vastab patsientidele osutatav ravi ja õendustegevus õendushaigla spetsiifikale. Täiendavalt märkis ekspert, et keskkuses on olemas vajalikud abivahendid ja materjalid ning arsti kättesaadavus keskkuses on piisav.

Positiivsena tõi ekspert oma arvamuses veel välja, et

- 1) keskkuses on kasutusel hooldajate hooldustööd kajastavad dokumendivormid: passiivse patsiendi asendi muutmised, söötmist vajavatele haigetele toidu-joogi leht (koos koguste ülesmärkimisega) ja hooldusleht (sisaldab andmeid pesemise, nahahoolduse ja mähkmete vahetuse sageduse kohta),
- 2) õendusplaanid on täidetud patsientide vajadusi silmas pidades,
- 3) töötajate töövõtted hooldustoimingute tegemisel olid professionaalsed,
- 4) asutuses on olemas konditsioneer,
- 5) söötmist-jootmist vajavaid patsiente söödeti kiirustamata,
- 6) asutuses tehakse väga head meeskonnatööd,
- 7) hooldustöötajate töö dokumenteerimiseks on olemas eraldi dokumendivormid,
- 8) asutuses on olemas eraldi blokk dementsetele haigetele, kus tööol olev personal on erikoolitusega.

¹ Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokolli artikli 4 järgi on riigi ennetusasutusel õigus külastada kohti, kus hoitakse või võidakse hoida isikuid, kellelt on võetud vabadus kas avaliku võimu teostava asutuse korralduse alusel, sellise asutuse toetusel või sõnaselgel või vaikival nõusolekul. „Vabaduse võtmine“ tähendab siinjuures /.../ ametiasutuse korraldusel isiku mis tahes vormis kinnipidamist, /.../ või paigutamist riiklikku või eraõiguslikku järelevalveasutusse, kust isikul ei ole lubatud oma tahte kohaselt lahkuda. Viide sellele, et õendusabiteenusel olevate isikute vabaduspõhiõigusi võidakse riigi teadmisel piirata, ilmnas nii [Terviseameti 2011. aasta analüüsist hooldusraviteenuse osutajate kohta](#) kui ka [Eesti Patsientide Esindusühingu 2011. aasta kokkuvõttest hooldusravis esinenud juhtumite kohta](#). Õiguskantsleri läbiviidud kontrollkäigud näitavad, et oht vabaduspõhisõiguse piiramisele on täiesti olemas.

Samas juhtis ekspert oma arvamuses tähelepanu sellele, et igapäevased õdede sissekanded, mis peaksid kajastuma õenduspäevikutes, on keskuses puudulikult täidetud, mistõttu ei ole võimalik hinnata patsientide seisundite dünaamikaid.² Samuti oli osades õenduslugudes ebakorrektselt täidetud patsientide või nende esindajate nõusoleku vormid.

Ekspert vaatas kontrollkäigul läbi seitse statsionaarsel õendusabiteenuse viibivat patsienti. Ebakohast hooldust ekspert ei tuvastanud. Läbivaadatud patsientide kehaline seisund vastas õenduslugudes sisalduvatele terviseandmetele.

Ekspert soovitas keskuses pöörata tähelepanu järgnevatele asjaoludele:

- 1) patsientide seisundi dünaamika peab olema jälgitav. Õed peaksid tegema igapäevaseid päevikusissekandeid;
- 2) hoolikalt tuleb täita haiglaravil viibimisega nõustumise allkirjakohti dokumentatsioonis.

(4) Õiguskantsleri seisukoht

Esmalt soovib õiguskantsler tunnustada keskust eraldi dementsetele patsientidele mõeldud osakonna loomise eest. Kontrollkäigul oli näha, et dementsetele mõeldud osakonnas on personali tegevus patsientide spetsiifilistest vajadustest lähtuvalt hoolikalt läbi mõeldud ning seeläbi on tagatud kvaliteetse õendusabiteenuse osutamine ka dementsetele patsientidele.

Kontrollkäigu tulemusel tuvastas õiguskantsler keskuses ühe puudujäägi, millele ta soovib tähelepanu juhtida:

- õendusabiteenuse osutamiseks ei ole alati võetud kohane nõusolek pädevalt isikult (p 4.1)

4.1. Kohane nõusolek õendusabiteenuse osutamiseks

Keskuse õenduslugude kontrollimisel selgus, et osades õenduslugudes puudus patsiendi kirjalik nõusolek teenuse osutamiseks või oli nõusoleku patsiendi eest andnud teine isik. Samuti tekkis õiguskantsleri nõunikel kahtlus, et nõusoleku teenuse osutamiseks on andnud dementsed patsiendid, kes sisuliselt ei olnud võimelised hindama kõiki asjaolusid.

Nõusoleku andmine tervishoiuteenuse osutamiseks puudutab otsustusvabadust isiku füüsilise ja vaimse puutumatuse üle, mida kaitsevad nii Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 26 kui ka PS § 19.³ Veel puudutab patsiendilt nõusoleku küsimine tema inimväärikust, mida kaitseb PS § 10. Inimväärikuse aspekt on nõusoleku saamisel oluline, kohtlemaks tervishoiuteenuse osutama asumisel patsienti kui subjekti mitte kui objekti.

Nõusoleku andmisega tervishoiuteenuse osutamiseks annab isik teisele isikule õiguse sekkuda oma keha puudutavatesse küsimustesse. Kuna tervishoiuteenuse osutamisega mõjutatakse inimese keha ja vaimu moel või teisel, on vajalik, et juba enne tervishoiuteenuse osutama

² Patsiendile teostatud protseduurid ja patsiendi seisund peaks olema järjepidevalt kirjeldatud õenduspäevikus. Vt Eesti Haigekassa jt. [Õendushoolduse osutamise nõuded](#). 2007, lk 27.

³ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012. Paragrahv 26, p 8 ja 9.1. Kättesaadav ka arvutivõrgus: <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-26/>. Lisaks vt Euroopa Inimõiguste Kohtu lahend [Y.F. vs Türgi](#), 22.07.2003, avaldus nr 24209/94, p 33.

asumist saaks inimene ise otsustada selle üle, kas ta soovib, et talle osutatakse tervishoiuteenust või mitte.

Tervishoiuteenuse osutamiseks nõusoleku küsimise kohustus tuleneb Eestile ka rahvusvahelise õiguse normidest. Täpsemalt käsitleb tervise valdkonnas sekkumise eelselt nõusoleku küsimise kohustust [inimõiguste ja biomeditsiini konventsioon inimõiguste ja inimväärikuse kaitsest bioloogia ja arstiteaduse rakendamisel](#).⁴

Riigisiselt reguleerib tervishoiuteenuse osutamisel nõusoleku andmist [võlaõigusseadus](#) (VÕS). Võlaõigusseadus on eraõigussuhteid käsitlev õigusakt. Selles reguleeritud tervishoiuteenuse osutamise lepingu sätted puudutavad tervishoiuteenuse osutaja ja patsiendi (teatud juhtudel ka tema seadusliku esindaja) vahelisi õigusi ja kohustusi. Riigikohus on korduvalt leidnud, et tervishoiuteenust osutatakse tervishoiuteenuse osutamise lepingu alusel eraõigussuhtes.⁵ Seega toimub tervishoiuteenuse osutamiseks nõusoleku andmine samuti eraõiguslikus suhtes.

Tervishoiuteenuse osutamiseks nõusoleku saamisel tuleb olulist tähelepanu pöörata asjaolule, kas isik on täieliku või piiratud teovõimega. [Tsiviilseadustiku üldosa seaduse](#) § 8 lg 2 järgi on täielik teovõime 18-aastaseks saanud isikul ning piiratud teovõime alla 18-aastaselt isikul (alaealisel) ja isikul, kes vaimuhaiguse, nõrgamõistuslikkuse või muu psüühikahäire tõttu kehtvalt ei suuda oma tegudest aru saada või neid juhtida.

Kaitsmaks patsienti tervishoiuteenuse osutaja ehk kolmanda isiku õigustamatu sekkumise eest, on seadusandja VÕS §-s 766 näinud ette kohustuse saada tervishoiuteenuse osutamiseks patsiendi nõusolek. Patsiendi nõusolekut ei ole vaja vaid järgnevatel juhtudel:

- kui piiratud teovõimega patsient ei ole võimeline tervishoiuteenuse osutamise ja osutamata jätmise poolt- ja vastuväiteid vastutustundeliselt kaaluma. Sel juhul annab nõusoleku patsiendi eest tema seaduslik esindaja (VÕS § 767 lg 4)⁶;
- kui seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses ei ole patsiendi ega tema seadusliku esindaja nõusolek vajalik (VÕS § 766 lg 6);
- patsient on a) teadvuseta või ei ole muul põhjusel võimeline oma tahet avaldama (ehk ta on otsusevõimetu) ning b) tal ei ole seaduslikku esindajat või seaduslikku esindajat ei ole võimalik kätte saada, c) kui tervishoiuteenuse osutamine on patsiendi huvides ja vastab tema varem avaldatud või eeldatavale tahtele ja d) tervishoiuteenuse viivitamatu osutamata jätmine oleks ohtlik patsiendi elule või kahjustaks oluliselt patsiendi tervist (VÕS § 767 lg 1).

⁴ Inimõiguste ja biomeditsiini konventsiooni inimõiguste ja inimväärikuse kaitsest bioloogia ja arstiteaduse rakendamisel artikkel 5 sätestab tervise valdkonnas sekkumise eelselt isikult teadliku ja vabatahtliku nõusoleku küsimise kohustuse, artikli 6 järgi võib sekkumine tervise valdkonnas toimuda vaimupuude, haiguse või muu sama laadi põhjuse tõttu nõusoleku andmiseks võimetu täiskasvanu puhul toimuda vaid tema esindaja loal või seadusega ette nähtud muu isiku loal. Täpse regulatsiooni selles osas peab sätestama riik ise. Raske psüühikahäirega isikule tema nõusolekuta psüühikahäire ravi kohaldamine võib toimuda ainult seaduses ette nähtud kaitsemeetmeid silmas pidades ning ainult juhul, kui sellise ravita võiks psüühikahäirega isiku tervis oluliselt halveneda (artikkel 7). Kui isik on eluohtlikus seisundis ja temalt ei ole võimalik seetõttu nõusolekut saada, võib tema tervise huvides osutada talle vajalikku arstiabi viivitamata (artikkel 8).

⁵ Vt Riigikohtu erikogu 18.11.2013 määruse nr [3-2-4-1-13](#), p-i 7 ja Riigikohtu halduskolleegiumi 17.04.2009 otsuse nr [3-3-1-16-09](#), p-i 17.

⁶ Kui aga seadusliku esindaja otsus kahjustab ilmselt patsiendi huve, ei või tervishoiuteenuse osutaja seda järgida (VÕS § 766 lg 4).

Ka õendusabiteenuse osutamisel tuleb lähtuda patsiendi otsustusõigusest teda puudutava üle ning saada õendusabiteenuse osutamiseks kohane nõusolek⁷ kas patsiendilt endalt või tema seaduslikult esindajalt, vältimaks patsiendi muutmist meditsiini objektiks, kus patsiendil otsustusõigus enda keha ja vaimuga toimuva üle puudub.

Poolt- ja vastuväiteid vastutustundeliselt kaaluma võimetu piiratud teovõimega patsiendi puhul on õendusabiteenuse osutajal oluline jälgida, et tema asemel saab nõusoleku tervishoiuteenuse osutamiseks anda vaid tema seaduslik esindaja⁸. Seaduslikuks esindajaks võib olla näiteks eestkostja ([perekonnaseaduse](#) § 207 lg 1), kuid selleks ei ole patsiendi lähedane, kellele pole kohus eestkostja õigusi andnud. Samuti ei ole patsiendi seaduslikuks esindajaks sotsiaaltöötaja ega muu kontaktisik, kes ei ole määratud patsiendi eestkostjaks.

Kui õendusabiteenust on vajalik osutada inimesele,

- kes on sisuliselt piiratud teovõimega⁹ ega ole võimeline poolt- ja vastuväiteid vastutustundeliselt kaaluma, kuid
- kellele pole seaduslikku esindajat määratud ja
- kellele õendusabiteenuse osutamine viivitamatult tema elu ja tervise kaitseks ei ole vajalik,

tuleb esmalt inimese lähedastel (tema vanemal, täisealisel lapsel, abikaasal), inimesel endal või valla- või linnavalitsusel esitada kohtule avaldus inimesele eestkostja määramiseks. Piiratud teovõimega inimese vajadustest lähtuvalt võib esitada samaaegselt kohtule avalduse esialgse õiguskaitse rakendamiseks¹⁰ ja muu hulgas ajutise eestkostja määramiseks.¹¹ Kui kohus avalduse rahuldab ja määrab nt ajutise eestkostja, on viimasel võimalik sellise õiguse olemasolul anda inimese asemel nõusolek õendusabiteenuse osutamiseks.

Nõusoleku võtmine õendusabiteenuse osutamiseks patsiendilt, kes on sisuliselt piiratud teovõimega ega ole võimeline poolt- ja vastuväiteid vastutustundeliselt kaaluma, ei kannata teadliku nõusoleku andmise eesmärki, kuna isik ei mõista temaga toimuvat ega sellega kaasnevat tagajärgi. Seega ei ole poolt- ja vastuväiteid vastutustundeliselt kaaluma võimetu sisuliselt piiratud teovõimega patsiendilt nõusoleku küsimine õiguspärane ning tema puhul tuleb saada nõusolek tema seaduslikult esindajalt (peale selle määramist).

Kui aga sisuliselt piiratud teovõimega isikule on vajalik õendusabiteenuse osutamine viivitamata ja täidetud on kõik VÕS § 767 lõikes 1 toodud tingimused, võib õendusabiteenust vajavat inimest käsitada otsusevõimetuna ning tervishoiuteenust võib talle osutada tema nõusolekuta. Kui õendusabiteenuse osutamise viivitamatu vajadus on ära langenud, ei või kõnealusele inimesele tema nõusolekuta teenust enam osutada. Teenuse jätkuvaks osutamiseks tuleb kõigepealt välja selgitada, kas sisuliselt piiratud teovõimega patsient on ise

⁷ Kohane nõusolek tähendab, et patsienti või VÕS §-s 766 nimetatud juhul seaduslikku esindajat on nõuetekohaselt teavitatud ja nõusolek on saadud samas paragrahvis sätestatud isikult. Samuti tuleb arvestada tsiviilseadustiku üldosa seaduses sätestatud tehingute regulatsiooniga, sh peab nõusolek olema antud vabatahtlikult.

⁸ Seaduslik esindaja on isik, kelle esindusõigus tuleb tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 117 lõike 2 järgi seadusest.

⁹ Sisuliselt piiratud teovõimega isikuks loetakse siin ja edaspidi isikut, kes ei suuda vaimuhaiguse, nõrgamõistuslikkuse või muu psüühikahäire tõttu kehtvalt oma tegudest aru saada või neid juhtida, kuid kellele kohus pole veel eestkostjat määranud.

¹⁰ Kohtupraktika näitab, et eestkostesajades on esialgse õiguskaitse rakendamise määrase kohus teinud isegi taotluse esitamisega samal päeval. Vt ka Viru Maakohu 21.03.2011 määrust asjas [2-10-47817](#).

¹¹ Esialgse õiguskaitse rakendamist eestkostja määramise menetluses reguleerib täpsemalt [tsiviilkohtumenetluse seadustiku](#) § 521.

võimeline ravi jätkamise üle otsustama. Kui ta seda pole, võib ravi jätkamise üle otsustada tema seaduslik esindaja (kohtu määratud eestkostja). Seda siis, kui kohus on volitanud teda sääraseid otsuseid patsiendi eest langetama.

Eelnevast johtuvalt tuleb tervishoiuteenuse osutajal seista hea selle eest, et nõusoleku teenuse osutamise jätkamiseks annaks selleks õigustatud isik – kas patsient ise, kelle seisund on paranenud ja otsusevõime taastunud, või seaduslik esindaja. Seadusliku esindaja puudumisel tuleks patsiendi lähedastel, patsiendil endal või kohalikul omavalitsusel esitada kohtule avaldus patsiendi teovõime piiramiseks. Kui seaduslik esindaja on patsiendile määratud, peab tervishoiuteenuse osutaja selgitama välja, mis küsimustes ja millistes ulatuses võib patsiendile määratud eestkostja patsiendi asemel otsuseid langetada. Kui seadusega ette nähtud nõusolekut ei saada, ei ole tervishoiuteenuse osutajal enam õiguslikku alust õendusabiteenuse osutamiseks.¹²

Lisaks sellele, et patsiendilt või tema seaduslikult esindajalt tuleb küsida tervishoiuteenuse osutamiseks kohane nõusolek, tuleb see nõusolek tervishoiuteenuse osutajal protokollida.¹³

Kuigi VÕS § 766 lg 3 järgi peab nõusolek olema vormistatud kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis tervishoiuteenuse osutaja nõudmisel, on õiguskantsler seisukohal, et patsiendi õiguste kaitse eesmärgil ning hilisemate tõendamisprobleemide vältimiseks tuleks nimetatud sätet tõlgendada koosmõjus sotsiaalministri 15.12.2004 vastu võetud määruse nr 128 „[Tervishoiuteenuste kvaliteedi tagamise nõuded](#)“ (edaspidi ka *kvaliteedimäärus*) § 6 lõikes 5 sätestatuga ning fikseerida patsiendi nõusolek kirjalikult.

Lisaks patsiendi või tema seadusliku esindaja nõusoleku kirjalikule fikseerimisele patsiendi ravidokumentides tuleb õiguskantsleri hinnangul täiendavalt kirjalikult üles tähendada nõusoleku puudumisel selgitus, miks patsiendile asuti õendusabiteenust osutama ilma tema nõusolekuta ning miks õendusabiteenuse osutaja leidis, et patsient on otsusevõimetu või piiratud teovõimega patsient ei ole võimeline õendusabiteenuse osutamise poolt- ja vastuväiteid vastutustundeliselt kaaluma.¹⁴

Kuna kontrollkäigu ajal keskuses viibinud osade patsientide toimikutes puudusid selgitused isiku otsusevõimetuse kohta ja nõusoleku olid patsiendi eest andnud isikud, kelle puhul on kahtlus, et nad ei olnud tema seaduslikuks esindajaks, pole õiguskantsler kindel, kas kõikidelt keskuses viibinud isikutelt või nende seaduslikelt esindajatelt oli küsitud kohane nõusolek.

¹² Kui isik ei soovi enam õendusabiteenuse osutamist, tuleks talle selgitada teenuselt lahkumise tagajärgi ja selgitada koostöös isiku lähedaste ja/või omavalitsuse sotsiaaltöötajaga välja isiku edasine elukorraldus.

¹³ Nimelt on seadusandja [tervishoiuteenuste korraldamise seaduse](#) § 56 lg 1 punktiga 7 pannud sotsiaalministrile kohustuse kehtestada nõuded tervishoiuteenuse kvaliteedi tagamiseks. Volitusnormi alusel on minister 15.12.2004 vastu võtnud määruse nr 128 „[Tervishoiuteenuste kvaliteedi tagamise nõuded](#)“ ja selle § 6 lõikes 5 sätestanud tervishoiuteenuse osutaja kohustuse protokollida tervishoiuteenuse osutamiseks antud teavitatud nõusolek. Seega tuleb õendusabiteenuse osutajal igal juhtumil küsida patsiendilt või tema seaduslikult esindajalt kohane nõusolek ja see kirjalikult fikseerida.

¹⁴ Kui kvaliteedimääruse § 6 lõikes 5 ette nähtud tervishoiuteenuse osutaja kohustust nõusolek protokollida tõlgendada kitsendavalt nii, et nõusoleku puudumisel ei tule ravidokumentidesse midagi kirjutada, siis poleks piiratud teovõimega või otsusevõimetu patsiendi teenusele paigutamise õiguspärasus, sh VÕS §-s 766 sätestatud nõusoleku saamise kohustuse täitmine, piisavalt kontrollitavad. Nimetatud kohustuse täitmine peab olema aga kontrollitav, et tuvastada, millistel asjaoludel ja kelle vastutusel patsiendile teenust osutati.

Eelnevast lähtuvalt soovitab õiguskantsler SA-l Pärnu Haigla

- tagada, et õendusabiteenusele saabuvatelt patsientidelt või nende seaduslikelt esindajatelt küsitaks alati kohane nõusolek õendusabiteenuse osutamiseks ja see kirjalikult fikseeritaks;
- selgitada poolt- ja vastuväiteid vastutustundeliselt kaaluma võimetu sisuliselt piiratud teovõimega patsientide puhul neile endile (kui patsiendi seisund seda võimaldab), nende lähedastele või kohalikule omavalitsusele, et viivitamatu teenuse osutamise vajaduse puudumisel tuleb enne õendusabiteenuse osutama asumist patsiendile määrata kohtul seaduslik esindaja, kes saaks patsiendi asemel anda teenuse osutamiseks kohase nõusoleku;
- selgitada igakordselt välja, kas kohus on patsiendi seaduslikule esindajale andnud õiguse otsustada tervishoiuteenuse osutamine patsiendi eest;
- tagada, et patsiendi ravidokumentides fikseeritaks selgitus, miks õendusabiteenuse osutaja leidis, et patsient on otsusevõimetu või piiratud teovõimega patsient ei ole võimeline õendusabiteenuse osutamise poolt- ja vastuväiteid vastutustundeliselt kaaluma.

Õiguskantsler palub SA-lt Pärnu Haigla teavet tehtud soovitude täitmise kohta hiljemalt 1. novembriks 2014.