

## Kontrollkäik AS-i Põlva Haigla

(1) Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid 25.03.2014 etteteatamata AS Põlva Haigla iseseisva õendusabi osakonda.

AS Põlva Haigla iseseisva õendusabi osakonnas (edaspidi ka *õendusabi osakond*) osutatakse tasuta ja tasulist õendusabiteenust. AS-le Põlva Haigla on antud tegevusluba õendusabiteenuse osutamiseks 40 voodikohal.

Kontrollkäigu ajal oli teenust saamas 28 inimest. Patsientidega vahetult tegelevatest töötajatest oli kontrollkäigu ajal tööl õendusabi osakonna õendusjuht, õde ja kaks hooldajat.

Õiguskantsler õendusabi osakonda varasemalt 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 ennetusametuse funktsiooni,<sup>1</sup> kas õendusabi osakonnas on tagatud iseseisvat õendusabiteenust saavate isikute põhiõigused ja -vabadused.

(3) Kontrollkäigul pöörasid õiguskantsleri nõunikud kõrgendatud tähelepanu patsientide vabaduspõhiõiguse tagamisele ja nende kohtlemisele. Seejuures kontrollisid nõunikud õendusabiteenuse osutamiseks nõusoleku olemasolu ja selle dokumenteerimist. Kontrollkäigu kestel külastasid õiguskantsleri nõunikud õendusabi osakonna ruume, vestlesid osakonna töötajate ja patsientidega (intervjueeriti 2 töötajat ja 3 patsienti) ning tutvusid juhuvalikul patsientide raviandmetega. Intervjueeritud patsiendid olid väga rahul õendusabi osakonna ja selle töökorraldusega. Eriti olid patsiendid rahul osakonna töötajate ning vajadusel abi kiire kättesaadavusega. Probleeme patsiendid välja ei toonud.

### (4) Õiguskantsleri seisukoht

Kontrollkäigu tulemusel tuvastas õiguskantsler õendusabi osakonnas järgneva puudujäägi, millele ta soovib tähelepanu juhtida:

- esineb oht õendusabiteenuse patsientide vabaduspõhiõiguse alusetuks piiramiseks.

### Oht vabaduspõhiõiguse piiramiseks

Kontrollkäigul ilmnes, et AS Põlva Haigla ülemarst on 07.02.2011. a kinnitanud „Ohjeldusmeetmete rakendamise korra AS Põlva Haiglas” (edaspidi *Juhend*). Juhendi järgi rakendatakse ohjeldusmeetmeid psüühikahäiretega isiku suhtes [psühhiaatrilise abi seaduse](#)

---

<sup>1</sup> Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokollis artikli 4 järgi on riigi ennetusametusele õigus külastada kohti, kus hoitakse või võidakse hoida isikuid, kellelt on võetud vabadus avalikku 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 õendusabi(hooldusravi)teenusel olevate isikute vabaduspõhiõigusi võidakse riigi teadmisel piirata, ilmnes nii [Terviseameti 2011. aasta analüüsist hooldusraviteenuse osutate kohta](#) kui ka [Eesti Patsientide Esindusühingu 2011. aasta kokkuvõttest hooldusravis esinenud juhtumite kohta](#). Õiguskantsleri läbiviidud kontrollkäigud näitavad, et oht vabaduspõhiõiguse piiramisele on täiesti olemas, mistõttu kontrollib õiguskantsler riigi ennetusametuse õendusabiteenuse osutajate tegevust.

§ 11 lg 1 sätestatud asjaoludel, kui on otsene oht enesevigastuseks või vägivallaks teiste isikute suhtes ja muud vahendid ohu kõrvaldamiseks ei ole osutunud küllaldaseks. Juhendi punkti 1.1 järgi on ohjeldusmeetmeteks ohjeldamine eraldusruumi paigutamisega, füüsiline ohjeldamine ning mehaaniline ohjeldamine (fikseerimine), kusjuures fikseerimist kasutatakse üksnes valvepersonali pideva järelevalve all. Juhend viitab psühhiaatrilise abi seaduse §-le 14 ning ohjeldusmeetmete rakendamise korrale Tartu Ülikooli Kliinikumis.

Juhendis ei ole ohjeldusmeetmete rakendamise kohta määratletud, kas ohjeldamine leiab aset üksnes meditsiinilise protseduuri läbiviimise ajal või ka hiljem.

Kontrollkäigu ajal oli ühe patsiendi mõlemad käed fikseeritud voodi külge, kuna patsient olevat töötajate sõnul agressiivne ning proovib pidevalt voodist välja ronida. Teise patsiendi vasak käsi oli spetsiaalse rihma ja paelaga fikseeritud voodi külge, kuna patsient pidavat töötajate sõnul välja tõmbama kateetrit ning tema toitmiseks vajalikku nasogastraalsondi. Kõnealuste patsientide toimikutes fikseerimisi dokumenteeritud ei olnud.

Vabaduspõhiõigus on üks olulisemaid põhiõigusi, kuna see on eelduseks mitmete teiste põhiõiguste kasutamisel. Vabaduspõhiõigust kaitseb [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 20, mis lubab vabaduspõhiõigust piirata vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras PS § 20 lõikes 2 ammendavalt loetletud alustel. Teisisõnu võib vabaduse võtta ainult kindlatel eesmärkidel ning PS § 20 lõikes 2 toodud vabaduse piiramise aluseid ei tohi tõlgendada laiendavalt põhiõiguse kandja kahjuks.<sup>2</sup> Nii ei saa õendusabiteenust pakkuv asutus tõlgendada vabaduspõhiõiguse piiramise aluseid laiendavalt selliselt, et asutusel tekib PS § 20 lg 2 punkti 5 alusel õigus vaimuhaige kinnipidamiseks, kui ta on endale või teistele ohtlik. PS § 20 lõike 2 järgi peavad vabaduspõhiõiguse piiramise võimalused ja kord olema sätestatud seaduse tasandil ning isiku vabadust ei saa piirata üksnes PS § 20 lõike 2 mõnele punktile otse viidates.<sup>3</sup>

Üheks selliseks olukorraks, kus põhiseadus lubab isiku vabaduspõhiõigust seaduse alusel piirata, on psüühikahäirega isiku kinnipidamine, kui ta on endale või teistele ohtlik.

Psüühikahäirega isikute kinnipidamine on võimalik ainult [sotsiaalhoolekande seaduse](#) §-s 19 ja §-s 20<sup>1</sup> ning [psühhiaatrilise abi seaduse](#) (edaspidi PSAS) §-s 11 sätestatud juhtudel. Nimetatud sätete kohaselt võib psüühikahäirega isiku vabadust piirata üksnes järgnevatel juhtudel:

- isiku paigutamisel ööpäevaringsele erihooldusteenusele kohtumääruse alusel või
- ööpäevaringsel erihooldusteenusel viibiva isiku paigutamisel eraldusruumi, kui see on vajalik nimetatud isiku või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks või
- isiku tahtest olenematult tema paigutamisel ravile haigla psühhiaatriaosakonda vältimatu psühhiaatrilise abi korras.

Seega ei anna need sätted õiguslikku alust õendusabiteenusel viibiva isiku vabaduspõhiõiguse piiramiseks. Ka pole [tervishoiuteenuse korraldamise seaduses](#) ja teistes nimetatud valdkonda reguleerivates õigusaktides ette nähtud õendusabiteenust saavate isikute vabaduse ja isikupuutumatus sellel kujul piiramise võimalust. Kuna seadusest statsionaarsel õendusabiteenusel viibivate isikute vabadust piiravate meetmete õigust ei tulene, ei või õendusabi osakonnas patsientide vabadust niimoodi piirata.

<sup>2</sup> [Riigikohtu üldkogu otsus 21.06.2011, nr 3-4-1-16-10, p 79.](#)

<sup>3</sup> [Riigikohtu kriminaalkolleegiumi määrus 21.06.2006, nr 3-1-1-59-06, p 7.](#)

Õiguskantsler möönab siiski, et mõningatel puhkudel võib teatud meditsiiniliste protseduuride läbiviimise ajaks olla hädavajalik patsiendi kindlas asendis hoidmine.<sup>4</sup> Selline PS § 20 riive võib olla põhjendatud PS §-st 28 tuleneva isiku tervise kaitse põhiõiguse tagamiseks. Taoline tegevus on [võlaõigusseaduse](#) (VÕS) § 758 lg 1 järgi lubatud kui muu tervishoiuteenuse osutamisega otseselt seotud tegevus. Näiteks olukorras, kus patsiendi liigutused võivad ohustada protseduuri edukust, on kehtiva õiguse järgi lubatud patsiendi kehaosa või –osi kindlas asendis hoida. Selline fikseerimine tuleb aga lõpetada kohe pärast meditsiinilise protseduuri läbiviimise lõppu. Samuti peab selline protseduur olema eesmärgi silmas pidades sobiv, vajalik ja mõõdukas ehk proportsionaalne saavutatava eesmärgi suhtes.

Kindlasti peab meditsiiniliste protseduuride läbiviimise ajaks rakendatud ohjeldamine kajastuma patsiendi ravidokumentides. Patsiendi toimikus peab olema dokumenteeritud mh fikseerimise kuupäevad, fikseerimise meetod, arsti korraldus, fikseerimise põhjus ja kestus, patsiendi jälgimise ja fikseerimise vaheaegade korraldused. Tervishoiuteenuste osutamise dokumenteerimise üldine kohustus tulenev VÕS §-st 769, mille järgi peab tervishoiuteenuse osutaja patsiendile tervishoiuteenuse osutamise nõuetekohaselt dokumenteerima ning vastavaid dokumente säilitama. Kuna tervishoiuteenuse osutaja vastutab osutatud tervishoiuteenuse õiguspärasuse eest (VÕS § § 770 lg 1), siis peab olema võimalik tuvastada, mh dokumentaalselt, kas ohjeldusmeetod on rakendatud kooskõlas õigusaktidega.

Arvestades, et kehtiv õigus ei näe võimalust tahtest olenematut vältimatut psühhiaatrilist abi kohaldada väljaspool haigla psühhiaatriaosakonda, tuleks endale või teistele ohtlikud õendusabiteenuse patsiendid tahtest olenematu ravi vajaduse ilmnemisel suunata ravile haigla psühhiaatriaosakonda. AS-le Põlva Haigla ei ole väljastatud tegevusluba statsionaarse psühhiaatriateenuse osutamiseks.<sup>5</sup> Sestap pole võimalik tahtest olenematut vältimatut psühhiaatrilist abi ja selle abi andmise raames vajadusel rakendatavaid ohjeldusmeetmeid AS-l Põlva Haigla õendusabiteenuse patsientide suhtes kohaldada, v.a hädakaitse/hädaseisundi korral.

Esiteks võib aset leida olukord, kus patsient oma haigusest või meeleseisundist tulenevalt ründab haigla personali, näiteks ilmse eesmärgiga tekitada kehavigastusi. Sellises olukorras võib personal rakendada hädakaitset ehk tõrjuda vahetut rünnet kaitsetegevusega, mis seisneb ründaja mõne õigushüve kahjustamises (nt liikumisvabadus). Oluline on, et ründe tõrjumisel ei ületataks hädakaitse piire. Karistusseadustiku § 28 lõike 2 järgi ületab isik hädakaitse piiri, kui ta kavatsetult või otsese tahtlusega teostab hädakaitset vahenditega, mis ilmselt ei vasta ründe ohtlikkusele, samuti kui ta ründajale kavatsetult või otsese tahtlusega ilmselt liigset kahju tekitab. Ehkki ka mittesüüdiva (nt vaimuhaige, nõdrameelse) isiku ründe puhul on hädakaitse lubatud, on kaitse nimetatud rünnete vastu piiratud. See tähendab, et võimaluse korral tuleb ründe eest taanduda ning vaid hädavajaduse korral võib minna üle aktiivkaitsse.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Sotsiaalministeerium on leidnud, et tervishoiuteenuse osutamise käigus võib lühiajaline fikseerimine protseduuri teostamise ajaks olla aktsepteeritav. See peab olema patsiendi huvides ja vastama tema poolt varem avaldatud või tema eeldatavale tahtele ja tervishoiuteenuse osutamata jätmine (nt mingi konkreetse protseduuri teostamata jätmine) oleks ohtlik patsiendi elule või kahjustaks oluliselt patsiendi tervist. Selline fikseerimine peab olema rangelt meditsiiniliselt näidustatud, kestma mitte kauem kui protseduuri läbiviimine ning nii põhjendus protseduuriks kui ka fikseerimiseks peab olema nõuete kohaselt dokumenteeritud. Patsiendi ohutus peab olema tagatud läbi meditsiinilise järelevalve kogu protseduuri läbiviimise ajaks.

Vt Terviseameti [2011. aasta järelevalvetulemuste kokkuvõtte hooldusraviteenuse osutajate kohta](#), lk 3.

<sup>5</sup> AS-l Põlva Haigla on tegevusluba psühhiaatria päevaraviteenuste osutamiseks.

<sup>6</sup> Jaan Sootak ja Priit Pikamäe. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 3. väljaanne. Tallinn 2009, § 28 komm 26.

Teiseks võib ette tulla olukord, kus vaimse tervise probleemidega patsiendi tegevus on ohtlik ta enda elule ja tervisele. Näiteks rebib patsient lahti talle toitmiseks paigaldatud sondi. Selline olukord on vaadeldav hädaseisundina karistusseadustiku § 29 mõttes. Hädaseisundi korral on tegu vahetu ohuga enda või teise isikuõigushüvele (nt elu, tervis), mida saab kõrvaldada üksnes teisele õigushüvele (nt liikumisvabadus) kahju tekitamisega. Näitena toodud sondi lahti rebimise olukorras tuleks seega arvesse personali tegevus, mis patsiendi ennast kahjustavat tegevust takistaks. Tähele tuleb aga panna, et hädaseisundi kõrvaldamiseks või vähendamiseks valitud toiming peab olema tekkinud olukorra päästmiseks vajalik, st toiming peab olema sobiv, kohane ja kahjustatud õigushüve jaoks säästvaim.<sup>7</sup>

Õiguskantsler möönab, et statsionaarsete tervishoiuteenuste, sh õendusabiteenuse, psüühikahäiretega inimestele osutamisel võib tegelikus elus tekkida vajadus paralleelselt osutada tahtest olenematut vältimatut psühhiaatrilist abi ja rakendada selle raames mõningaid ohjeldusmeetmeid. Neile patsientidele tuleks kehtivast õigusest johtuvalt tahtest olenematut vältimatut psühhiaatrilist abi osutada üksnes psühhiaatriaosakonnas, kuid kõikide statsionaarsete tervishoiuteenuste osutamine (nt mõne keerulise operatsiooni ja sellele järgnev hooldus ja ravi) tahtest olenematul ravil psühhiaatriaosakonnas ei ole aga tegelikkuses teostatav.

Eelnevast tulenevalt on õiguskantsler seisukohal, et kehtivas õiguskorras võib esineda lünk, kuna ohjeldusmeetmete kohaldamine on PsAS § 14 lg 1 järgi lubatud üksnes tahtest olenematul psühhiaatrilisel ravil, mida PsAS § 6 lg 6 ja PsAS § 11 järgi võib osutada üksnes haigla psühhiaatriaosakonnas.

Õiguskantsler leiab, et olukorras, kus AS Põlva Haigla hinnangul on kehtivas õiguses lünk ja praktikas on vaja tahtest olenematut vältimatut psühhiaatrilist abi, sh ohjeldusmeetmeid, kohaldada ka väljapool haigla psühhiaatriaosakonda, tuleks AS-l Põlva Haigla pöörduda Sotsiaalministeeriumi poole, näidates ära, millistel juhtudel ja miks on tahtest olenematut vältimatut psühhiaatrilist abi, sh ohjeldamismeetmeid, AS Põlva Haigla praktikas rakendanud, ning põhjendades, miks on kehtivat õigust vaja selles osas muuta. Seejuures märgib õiguskantsler, et tal on ka endal plaanis juhtida Sotsiaalministeeriumi tähelepanu tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi, sh ohjeldusmeetmete rakendamise, regulatsiooni ülevaatamise vajadusele.

## **(5) Kokkuvõte**

**Eeltoodut arvestades teeb õiguskantsler AS-le Põlva Haigla ettepaneku**

- **pöörduda juhistele saamiseks Sotsiaalministeeriumi poole, näidates ära, millistel juhtudel ja miks olete rakendanud tahtest olenematut vältimatut psühhiaatrilist abi, sh ohjeldamismeetmeid, ning põhjendades, miks on kehtivat õigust vaja selles osas muuta;**
- **selgitada AS Põlva Haigla iseseisva õendusabi osakonna töötajatele, et vajadusel meditsiinilise protseduuri ajaks, sh patsiendi ratastoolist või voodist kukkumise ohu vältimiseks või kateetri/nasogastraalsondi välja tõmbamise vältimiseks, võib patsienti tema enda ohutuse tagamiseks mehhaaniliste vahenditega julgestada, kuid õendusabiteenusel viibivate patsientide meditsiinilise näidustusega kinnisidumine ei ole lubatud;**

---

<sup>7</sup> Jaan Sootak ja Priit Pikamäe. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 3. väljaanne. Tallinn 2009, § 29 komm 6.1.

- dokumenteerida meditsiiniliste protseduuride läbiviimise ajaks rakendatud ohjeldamine patsiendi ravidokumentides kooskõlas õigusaktidega;
- kaaluda AS Põlva Haigla töötajate koolitamist patsiendi ohjeldamisvajaduse ennetamise ja ohjeldamisele alternatiivsete meetmete rakendamise teemadel.<sup>8</sup>

Õiguskantsler palub AS-lt Põlva Haigla teavet tehtud ettepanekute täitmise kohta **hiljemalt 04.08.2014.**

---

<sup>8</sup> Vt nt The Royal College of Nursing. Clinical Guidelines. Kättesaadav: <http://www.rcn.org.uk/development/practice/clinicalguidelines/violence>.