RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Warszawa, 26 sierpnia 2003 r.

36170

RPO-421293-XI/02

Pan
Leszek Sikorski
Minister Zdrowia

Szanowny Panie Ministrze,

W kontynuacji korespondencji w sprawie braków systemowego przeciwdziałania narkomanii, prowadzonej z Poprzednikiem Pana Ministra, w tym zwłaszcza w związku z odpowiedzią z 4 listopada 2002 r. udzieloną z upoważnienia Ministra Zdrowia przez ówczesnego Podsekretarza Stanu, Pana Aleksandra Naumana (PZ-Psych-515/2002) z przykrością muszę zauważyć, że mimo upływu czasu nie zostały rozwiązane problemy zasygnalizowane w wystąpieniu Rzecznika z dnia 17.10. 2002 r. o sygn. jak wyżej. Nie zostały też zrealizowane - przedstawione we wspomnianej odpowiedzi - zapowiedzi działań.

W powoływanym wystąpieniu Rzecznik zwracał uwagę, m.in., na niekonstytucyjność upoważnienia zawartego w art. 14 ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2003 r., nr 24, poz. 198). Z odpowiedzi Ministerstwa wynikało, że zapowiadana na 2003 r. nowelizacja ustawy pozwoli usunąć wadę tego przepisu. Niestety, w II połowie roku 2003 r. projekt nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii nie znajduje się na liście projektów, które wpłynęły do Sejmu RP. Powoduje to utrzymanie się stanu niemożności wydania aktu wykonawczego na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy. Akt ten określić winien warunki, jakie powinny spełniać podmioty realizujące zadanie leczenia i rehabilitacji osób uzależnionych, pośrednio zatem zabezpieczyć prawa osób uzależnionych, poddających się leczeniu w warunkach, o których mowa. Jednocześnie nie mogę zgodzić się z zawartym w odpowiedzi twierdzeniem, iż w takiej sytuacji prawa pacjentów są zabezpieczone przed naruszeniem poprzez obowiązujące regulaminy porządkowe zakładów opieki zdrowotnej. Prawa te, zgodnie z zasadą wyłączności ustawy, określone są pierwotnie (lub winny być) w przepisach Konstytucji i obowiązujących ustaw, a ich przeglądu dokonano np. w tzw. Karcie Praw Pacjenta.

Natomiast wydawane na podstawie art. 18a ustawy z dnia 30.08.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.) regulaminy porządkowe zakładów opieki zdrowotnej także wówczas, gdy zawierają - zgodnie z pkt 4 ust.1 wym. artykułu - prawa i obowiązki pacjenta nie mogą być uznane za wystarczający instrument ochrony praw pacjentów uzależnionych, poddanych leczeniu i rehabilitacji, ponieważ:

• po pierwsze - w placówkach mających status niepublicznych zoz, w których pracownicy Biura RPO przeprowadzali wizyty, leczenie i rehabilitacja uzależnionych prowadzona była przede wszystkim metodą terapii grupowej. Specyfika tej metody wiąże się z ograniczeniami, zwłaszcza w początkowych etapach rehabilitacji, konstytucyjnie zabezpieczonych praw [np. zagwarantowanej w art. 47 ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego i decydowania o swoim życiu osobistym - poprzez niemożność jakiegokolwiek kontaktu z rodziną i środowiskiem zewnętrznym, zakaz makijażu i innych sposobów stylizacji swojej osoby; w art. 51 - do nieujawniania inaczej, niż na podstawie ustawy informacji dotyczących osoby - poprzez dokonywanie typowych dla tej metody grupowych, niejako publicznych wiwisekcji (ich świadkowie - inni pacjenci nie są związani przepisami ustawy o zawodzie lekarza, pielęgniarki, psychologa); czy też wolności do poruszania się i wyboru miejsca pobytu określonej w art. 52, a nawet - obowiązku nauki do 18 roku życia, o którym mowa w art. 70 Konstytucji RP]. W procesie „typowego" leczenia i rehabilitacji w trybie stacjonarnym prawa te są doprecyzowane i odpowiednio zabezpieczone.

Co prawda, ograniczenia konstytucyjnych praw osób uzależnionych, poddawanych terapii w placówkach zajmujących się rehabilitacją uzależnionych dokonywane są w praktyce za wstępnie wyrażaną zgodą pacjentów (nie odnosimy się tu do przypadków, gdy prawo pozwala na przymus leczenia). Zgodnie z zasadą autonomii pacjenta zgoda jest koniecznym warunkiem legalności leczenia i podstawowym prawem pacjenta, a obowiązek poinformowania o zabiegu/sposobie leczenia jest warunkiem skuteczności zgody. Jednakże zakres tego obowiązku (inaczej zresztą sprecyzowany w art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 5.12.1996 r. o zawodzie lekarza; Dz.U. z 2002 r. Nr 21, poz.204 ze zm., inaczej - w art. 13 Kodeksu Etyki Lekarskiej) nie obejmuje tak szerokiego zakresu spraw związanych ze stanowieniem o sobie, jak wyżej wymienione prawa konstytucyjne. Nadto wspomnieć trzeba, że w Polsce obecnie metoda terapii grupowej jest (w różnych adaptacjach) tak powszechnie stosowana, że wobec braku dostępności innej, alternatywnej metody osoby zainteresowane leczeniem i rehabilitacją uzależnienia postawione są w sytuacji przymusowej.

O konieczności wprowadzenia odpowiednich regulacji, które określiłyby i zabezpieczyły granice naruszeń praw konstytucyjnych osób uzależnionych w trakcie ich leczenia i rehabilitacji przesądza jeden z wymogów wprowadzonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym dopuszczalne ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być (m.in.) ustanawiane tylko w ustawie. Z

przedstawionych wyżej względów wydaje się konieczne, aby regulacja ustawowa wskazywała na szerszy zakres zgody pacjenta wraz z uprzedzającym zgodę informowaniem (objaśnienie terapeutyczne; objaśnienie w celu stanowienia o sobie). Zgoda traktowana jako przejaw przysługujących podmiotowi dóbr osobistych związanych z ochroną prywatności i integralności cielesnej w tym przypadku dotyczy bowiem jeszcze szerszej grupy praw przysługujących jednostce.

• po drugie - leczenie i rehabilitacja osób uzależnionych, w myśl przepisów wwym. ustawy prowadzi nie tylko zakład opieki zdrowotnej, ale także: „lekarz wykonujący indywidualną, specjalistyczną praktykę lekarską" oraz „osoby posiadające specjalistyczne wyższe wykształcenie niemedyczne". Do tych podmiotów nie mają zatem zastosowania regulaminy porządkowe wydawane na podstawie art. 18 a ustawy o zoz. Do części z nich nie stosuje się też wyżej omówiona instytucja zgody na leczenie (art. 19 pkt 2 ustawy o z.o.z.; art. 32 ust. 1 ustawy o zawodzie lekarza). Niektórych podmiotów, które w świetle ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii mogą prowadzić rehabilitację osób uzależnionych lub w niej uczestniczyć nie obejmują nie tylko regulacje dotyczące zawodu lekarza, ale nawet regulacje nakładające obowiązek zachowania w tajemnicy informacji uzyskanych w związku z wykonywanym zawodem - prowadzić rehabilitację mogą bowiem również pedagodzy (art. 14 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii i rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4.08.2000 r. w sprawie określenia wykazu (...); Dz.U. Nr 70, poz. 830), zaś uczestniczyć w niej - „osoby (...) z wykształceniem co najmniej średnim, o ile ukończyły specjalistyczne szkolenie w dziedzinie uzależnień, zgodnie z programem zatwierdzonym i certyfikowanym przez ministra właściwego do spraw zdrowia"(art. 14 ust. 2a ustawy). Ten zakres zagadnień wymaga, jak się wydaje, równie pilnie stosownych uregulowań.

Otrzymana odpowiedź nie wyjaśniła również podniesionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich wątpliwości co do istnienia pełnej, aktualnej informacji o placówkach prowadzących leczenie i terapię narkomanów, zwłaszcza wobec wyjaśnień umieszczonych na pierwszej stronie nowej wersji internetowego „Informatora na temat placówek udzielających pomocy osobom z problemem narkotykowym" (w zał.). Problemem jest zresztą nie tyle to, że osoby szukające pomocy nie uzyskają informacji o niektórych działających placówkach, ale że wiedzy o nich nie ma Ministerstwo Zdrowia i Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii. Oznacza to przecież, że te nieznane placówki pozostają poza jakimkolwiek nadzorem (także co do standardów leczenia i rehabilitacji, których dotyczyły uwagi odnoszące się do regulacji zawartej w 14 ust.3 ustawy i wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych, gdyby takie istniały).

Kolejny raz poruszona musi zostać także kwestia wykonania przez Pana Ministra upoważnienia zawartego w artykule 82 § 1 ustawy z dnia 26. 10. 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 2002 r., Nr 11, poz. 109). Problem ten pojawiał się także w innej, wcześniejszej korespondencji Rzecznika z poprzednim Ministrem Zdrowia, wywołanej przesłaniem informacji o sytuacji w szpitalach dziecięcych, w tym

psychiatrycznych (m.in. wystąpienie z 6.12.2000 r.: RPO -336433-00/XI i z 19.11.2002 r.: RPO - 405066 - 02 XI/EC). Jak wykazały przedstawione wówczas wyniki wizyt pracowników Biura RPO zakres tego, ciągle niewykonanego upoważnienia odnosi się w praktyce wprost do niezmiernie wrażliwych praw nieletnich, a paradoksalnie - z uwagi na brak tych regulacji - także do praw pacjentów małoletnich (przepis wykonawczy określać ma „szczegółowe zasady kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, w szczególności wskazując organ odpowiedzialny za kierowanie nieletnich do odpowiednich zakładów, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia sprawności postępowania, bezpieczeństwa tych placówek, właściwych warunków pobytu nieletnich i przestrzegania ich praw").

Pomimo zawartej w powoływanej już odpowiedzi z listopada 2002 r., informacji, iż projekt rozporządzenia Ministra Zdrowia tworzonego w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości został pozytywnie zaopiniowany przez Rządowe Centrum Legislacji i przesłany do uzgodnień międzyresortowych, po dziś dzień nie stał się on obowiązującym prawem (nie pojawia się też na znajdującej się w Internecie na stronach Ministerstwa Zdrowia liście projektów prawnych, przygotowywanych przez MZ).

W dalszym ciągu przedmiotem zainteresowania Rzecznika jest również rozpoczęcie działalności Krajowego Ośrodka Psychiatrii Sądowej dla Nieletnich w Garwolinie. Proszę o poinformowanie o ostatecznym terminie otwarcia Ośrodka, a także zakresie świadczonych w nim usług.

Niezmiernie pilne jest wydanie wymienionych aktów prawnych, które wprost określą status pacjenta oraz maksymalny zakres, w jakim możliwe jest ograniczenie praw przysługujących mu w procesie leczenia i rehabilitacji uzależnienia, a także doprecyzują obowiązki podmiotów prowadzących ten proces lub w nim uczestniczących. Sygnalizowane problemy mają poważny wymiar teoretyczny, ale i praktyczny - w sumie dają obraz braku całościowego systemu przeciwdziałania narkomanii. Brak jest miejsc do leczenia i rehabilitacji w trybie stacjonarnym najmłodszych uzależnionych. Rzecznik otrzymuje od sędziów rodzinnych sygnały o niemożności znalezienia placówek dla uzależnionych poniżej 18 roku życia, w stosunku do których zastosowano leczenie na podstawie art. 17 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, a więc przy zastosowaniu przepisów o postępowaniu w sprawach nieletnich. W świetle tego artykułu leczenie tych nieletnich jest przymusowe, nie ma jednak placówek, które chcą prowadzić rehabilitację bez zgody „tych, którzy powinni być najbardziej zainteresowani". Problemem jest zagwarantowanie możliwości uczenia się na terenie placówki, gdy nie wchodzi w rachubę nauczanie indywidualne. Nie ma miejsc i pomysłu na leczenie i rehabilitację najmłodszych, zwłaszcza uzależnionych od środków wziewnych („selekcja" odbywa się np. przy pomocy badania ilorazu inteligencji - nie są przyjmowane dzieci z gorszymi wynikami). W odpowiedzi Ministerstwa z 4 listopada 2002 r. mówi się o lecznictwie ambulatoryjnym jako o podstawowej formie leczenia i rehabilitacji osób uzależnionych,

tymczasem w Polsce nie istnieje system lecznictwa ambulatoryjnego. Punkty konsultacyjne, nastawione na informację, nie są w stanie zastąpić leczenia ambulatoryjnego z prawdziwego zdarzenia. Daje się to we znaki zarówno osobom, które zaczynają szukać fachowej pomocy, jak i osobom opuszczającym placówki leczenia i rehabilitacji stacjonarnej; nie może też skutkować utrzymaniem uzyskanych tam efektów.

Na podstawie art. 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r., nr 14, poz. 147), proszę uprzejmie o przedstawienie stanowiska Pana Ministra wobec problemów zabezpieczenia dostępności świadczeń dla osób uzależnionych oraz zapewnienia odpowiednich standardów ochrony praw osób dobrowolnie poddających się procesowi leczenia i rehabilitacji oraz leczonych przymusowo, a także usunięcie wskazanych, jak się wydaje wieloletnich zaniedbań w tym względzie. Będę zobowiązany za informację o stanie prac legislacyjnych oraz o przyczynach istniejących w tej sferze zaległości.

Z wyrazami poważania
ZASTĘPCA
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ dr. hab. Jerzy Świątkiewicz