

27.11.2014

Dnro 199/2/13

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Iisa Suhonen

VANKIEN SUUN TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄMINEN RIKOSSEURAAMUSLAITOKSESSA

1 KANTELU

Erään vankilan poliklinikan tarkastuksen yhteydessä saatujen tietojen perusteella heräsi epäily siitä, että kaikki vangit eivät saa poliklinikan hammashuollossa valtion kustantamana heille lain mukaan kuuluvaa hammashoitoa. Poliklinikalla edellytettiin ainakin hammasproteettisille toimenpiteille kuntien maksusitoumusta. Mikäli vangin kotikunta ei suostunut tällaista antamaan, oli potilaan itse maksettava hoitonsa tai hän jäi ilman kyseistä hoitoa. Oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen ja niihin saatujen selvitysten perusteella oli mahdollista, että tilanne oli sama muissakin vankiloissa.

3 RATKAISU

3.1 Asiaa koskevat keskeiset oikeusohjeet

Suomen perustuslain (731/1999) 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi iän, alkuperän, kielen, uskonnon, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perusoikeussäännöksen muuttamista koskeneen hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) perusteluissa todetaan, että säännös ei estäisi tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eri tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan perusoikeuksien toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Keskeisiin keinoihin kuluvat perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen (HE 309/1993 vp).

Vankeuslain 10 luvun 1 §:n mukaan (735/2011) Rikosseuraamuslaitoksen on järjestettävä tai muutoin turvattava vangin lääketieteellisten tarpeiden mukainen terveyden- ja sairaanhoito sekä lääkinnällinen kuntoutus. Terveyden- ja sairaanhoidon järjestämisessä noudatetaan, mitä potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa, terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa, mielenterveyslaissa, tartuntatautilaissa ja työterveyshuoltolaissa säädetään. Saman luvun 2 §:ssä todetaan, että jos sairasta tai vammautunutta vankia ei voida

asianmukaisesti hoitaa tai tutkia vankilassa, hänet on lähetettävä tarpeellisen valvonnan alaisena tilapäisesti vankilan ulkopuolelle hoitoon tai tutkimukseen.

Vankeuslain 10 luvun 7 §:n mukaan (735/2011) vangin lääketieteellisten tarpeiden mukainen terveydenhoito, sairaanhoito ja lääkinnällinen kuntoutus maksetaan valtion varoista. Valtion maksuvelvollisuus edellyttää, että vankilan ulkopuolella järjestettävä tutkimus tai annettava hoito on Rikosseuraamuslaitoksen lääkärin osoittamaa tai hyväksymää.

Vankeuslain 10 luvun 10 §:n 1 momentin mukaan (735/2011) vangin lääkityksestä, lääkkeiden hallussapidosta, tutkimuksesta ja muusta terveydenhuollosta vankilassa päättää Rikosseuraamuslaitoksen lääkäri. Hammashuollosta päättää hammaslääkäri. Saman luvun 10 §:n 2 momentin mukaan vankilan johtaja päättää, kuultuaan mahdollisuuksien mukaan lääkäriä, lähettämistä 2 §:ssä tarkoitettuun hoitoon tai tutkimukseen.

Muiden säännösten ja ohjeiden osalta viitataan Valviran lausunnossa esitettyyn.

3.2

Rikosseuraamuslaitoksen määräykset vankien terveydenhuollon järjestämisestä

Siinä vaiheessa, kun Valviralta pyydettiin asiassa lausuntoa, oli vankien terveydenhuollon järjestämisestä voimassa Rikosseuraamuslaitoksen määräys dnro 29/004/2010 (voimassa 1.1.2011 lukien). Määräyksen 7-kohdassa käsiteltiin hammashoitoa seuraavasti:

Hammashoidon tarpeen arvioinnissa on keskeisenä tekijänä vangin akuuttihoiton tarve ja rangaistusajan pituus. Hammashoitoon pääsyn kriteereinä ovat:

- ensiapuluonteinen hoito valtion varoin*
- lääkärin tai sairaanhoitajan suositus hammastarkastuksesta ja hoidon tarpeen arvioinnista valtion varoin*
- yleisterveydentilan kannalta välttämätön hoito*
- yli ½ vuoden rangaistusta suorittavalle perustarkastus ja tarvittava perushoito valtion varoin.*

Avolaitoksissa ensiapuluonteista hoitoa lukuun ottamatta hammashoito on maksullinen.

Sosiaalisin perustein tapahtuvasta hammashoidosta tulee vangin itse hakea ensisijaisesti kunnan maksusitoumusta. Mikäli kunnan maksusitoumusta ei saada, tulee harkittavaksi vankilan kustannuksella ja päätöksellä maksettava hammashoito. Hoidon toteuttamisesta tulee sopia erikseen.

Vankien terveydenhuollon järjestämisestä annettiin uusi määräys (dnro 2/004/2013), joka tuli voimaan 1.8.2013. Siinä todetaan hammashoidosta 7-kohdassa seuraavasti:

Hammashoidon tarpeen arvioinnissa on keskeisenä tekijänä vangin akuuttihoiton tarve ja rangaistusajan pituus. Hammashoitoon pääsyn kriteereinä ovat:

- ensiapuluonteinen hoito valtion varoin*
- lääkärin tai sairaanhoitajan suositus hammastarkastuksesta ja hoidon tarpeen arvioinnista valtion varoin*
- yleisterveydentilan kannalta välttämätön hoito*
- yli ½ vuoden rangaistusta suorittavalle perustarkastus ja tarvittava perushoito valtion varoin.*

Sosiaalisin perustein tapahtuvasta hammashoidosta tulee vangin itse hakea ensisijaisesti kunnan maksusitoumusta. Mikäli kunnan maksusitoumusta ei saada, tulee harkittavaksi vankilan kustannuksella ja päätöksellä maksettava hammashoito. Hoidon toteuttamisesta tulee sopia erikseen.

3.3

Asiassa saadut lausunnot ja selvitykset

3.3.1

Valviran lausunto

Valvira on lausunnossaan katsonut, että vankilan velvollisuus ei rajoitu enää hammashoidossa vain välttämättömään hoitoon, vaan hammashoitoa on annettava vangin lääketieteellisten / hammaslääketieteellisten tarpeiden mukaan. Valviran näkemyksen mukaan potilaan hoidon tulee perustua hoitopaikasta riippumatta terveydenhuollon ammattihenkilön toteamaan hammaslääketieteelliseen / lääketieteelliseen hoidon tarpeeseen ja sen kiireellisyyden arviointiin. Terveyden- ja sairaanhoito, mukaan lukien kiireetön suun terveydenhoito, on toteutettava potilaan yksilöllisesti arvioidun lääketieteellisen tai hammaslääketieteellisen tarpeen mukaisesti, sisältäen myös hammaslääkärin tarpeelliseksi toteaman hammasproteettisen hoidon. Valvira toteaa, että myös vankien hammashoidosta päätettäessä on perusteltua ottaa huomioon potilaan hoitoa ja hoitoon pääsyä ohjaavat valtakunnalliset yhtenäiset kiireettömän hoidon perusteet.

Johtopäätöksessään Valvira on todennut, että vankien suun terveydenhuollon tulee toteutua samojen periaatteiden mukaan kuin muidenkin kansalaisten hoidon. Hoidon perusteena ei siten voi olla vankeusajan pituus, vaan yksilöllisesti todettu hoidon tarve ja hoidon kiireellisyyden arviointi. Vankeusaikana toteutettava suun terveydenhuolto kuuluu kokonaisuudessaan valtion maksettavaksi. Lyhyiden vankilatuomioiden aikana tarpeelliseksi todettua hoitoa ei aina voida toteuttaa vankeusaikana, vaan hoito tai osa siitä saattaa jäädä suoritettavaksi vapautumisen jälkeen, mikäli hoidon antamista voidaan perustelluista hammaslääketieteellisistä syistä lykätä.

3.3.2

Rikosseuraamuslaitoksen kuuleminen Valviran lausunnon johdosta

Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikön ylihammaslääkärin selvityksen mukaan Rikosseuraamuslaitoksen voimassa olevassa määräyksessä ei ole enää mainintaa omakustanteisesta hoidosta ja se ei ole muutenkaan kuulunut terveydenhuoltoyksikön/hammashuollon käytäntöihin enää vuosiin. Ylihammaslääkärin mukaan nykykäytännöissä ei ole sellaisia virheellisyyksiä, joita tarvitsisi muuttaa. Selvityksessä todetaan, että yksilöllisen hoidon tarve on aina määräävä tekijä hoitoresurssien allokoinnissa. Vankilaolosuhteista johtuen varsinainen kiireetön hoito pyritään aina toteuttamaan vasta sitten kun vangin lopullinen sijoituspaikka on selvillä. Tähän liittyen kokonaishoitosuunnitelma tehdään tarkennettuna vasta hoidon toteuttavan hammaslääkärin toimesta. Kunnes siihen tilanteeseen päädytään, pitäydytään akuutin tarpeen mukaisessa hoidossa, kuitenkin hoitotakuulain edellyttämällä tavalla.

Ylihammaslääkärin mukaan lyhyet vankeusajat haittaavat kokonaishoitojen toteuttamista ja koko ajan pienenevien resurssien vuoksi ei ole mahdollista lähteä tekemään epärealistisia hoitosuunnitelmia. Rikosseuraamuslaitoksen määräyksessä mainittu ½ vuotta on pikemminkin muistutus siitä, että hoitoresurssit tulee ohjata tehokkaimmin niille, joiden hoidon tarve yksilöllisesti määriteltynä sitä eniten kaipaa. Vankeusaikana aloitettu hoito ei lykkää potilaan saamaa hammashoitoa siviilissä tehtäväksi, mutta usein hoitoa on niin paljon, ettei sitä kyetä

saamaan valmiiksi vankeusaikana. Ylihammaslääkärin mukaan joskus on hammaslääketieteellisesti jopa perusteltua jättää esimerkiksi hampaan poistoja tekemättä ennen lopullista hoitoa, jotta potilaalla olisi edes jonkinlainen hampaisto käytettävissään.

Proteettisten hoitojen laboratoriokustannusten osalta terveydenhuoltoyksikössä on ylihammaslääkärin mukaan noudatettu käytäntöä, joka on samankaltainen useimpien kuntien maksukäytäntöjen kanssa. Kunnat myös useimmiten laskuttavat proteettiset tekniset kustannukset sosiaalihuollon varoista. Selvityksessä todetaan, että Rikosseuraamuslaitoksen määräyksessä vankien terveydenhuollon järjestämisestä puhutaan vielä erityisesti sosiaalisiin perusteisiin tehtävistä hoidoista, jolloin tässäkin tapauksessa käytetään yksilöllistä arviointia.

Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikön johtava ylilääkäri viittaa lausunnossaan ylihammaslääkärin selvitykseen ja toteaa omana käsityksenään, että vangit saavat vankilassa samantasoisena hammashuollon kuin siviilissä ja korvauseriaatteet ovat samankaltaiset kuin kunnallisessa hammashoidossa. Mikäli terveydenhuoltoyksikön resursointi olisi parempi ja vankeusajat pidempiä, voisi terveydenhuoltoyksikkö johtavan ylilääkärin mukaan tarjota kunnallisia viranomaisia paremmat hammashoitopalvelutkin.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö toteaa lausunnossaan, että vankeuslain 10 luvun 1 ja 7 §:n mukaan perustarkastus ja tarvittava perushoito tulee antaa vangille valtion varoista yksilöllisen hoidon tarpeen mukaan eikä hoidon saamista voida kytkeä suoritettavan rangaistuksen pituuteen. Sitä, johtaako rangaistuksen pituus hammaslääketieteellisesti arvioiden siihen, että hoitoa lykätään vankeusajan yli, tulee keskushallintoyksikön näkemyksen mukaan arvioida yksilöllisesti todetun hoidon tarpeen ja hoidon kiireellisyyden perusteella.

Keskushallintoyksikön mukaan Rikosseuraamuslaitos tulee täsmentämään määräystä vankien terveydenhuollon järjestämisestä (2/004/2013) siltä osin, kun siinä on mainittu hammashoitoon pääsyn kriteerinä perustarkastuksen ja tarvittavan perushoidon osalta valtion varoin se, että vanki suorittaa yli ½ vuoden pituista rangaistusta. Määräys täsmennetään sanamuodoltaan sellaiseksi, että siitä käy ilmi, ettei hoidon saaminen ole kytköksissä suoritettavan rangaistuksen pituuteen. Tässä tarkoituksessa keskushallintoyksikkö on lähettänyt lausuntonsa terveydenhuoltoyksikölle tiedoksi. Muilta osin lausunnossa viitataan asiassa annettuun terveydenhuoltoyksikön selvitykseen.

3.4

Kannanotto

Totean ensinnäkin, että ennen vankeuslakia vankilan velvollisuutena oli turvata vain sellainen hammashoito, mikä oli *välttämätöntä sairauden hoitamiseksi tai huomattavan vahingon estämiseksi*. Vankeuslaissa, joka tuli voimaan 1.10.2006, hammashoitoa ei ole enää erotettu muusta terveyden- ja sairaanhoidosta. Käsitykseni mukaan tämä tarkoittaa sitä, että velvollisuus ei rajoitu enää hammashoidossa vain välttämättömään hoitoon, vaan hammashoitoa on annettava – kuten muutakin terveyden- ja sairaanhoitoa – vangin lääketieteellisten tarpeiden mukaan. Tällainen hoito kuuluu maksaa valtio varoista.

Vankeuslaissa tai sen säännösten perusteluissa ei ole erikseen määritelty, mikä on sellaista vangin lääketieteellisten tarpeiden mukaista hammashoitoa, jota vangilla on oikeus saada valtion varoista. Valviran lausunnon mukaan vankien suun terveydenhuollon tulee toteutua samojen periaatteiden mukaan kuin muidenkin kansalaisten hoidon. Hoidon perusteena ei voi olla vankeusajan pituus, vaan yksilöllisesti todettu hoidon tarve ja hoidon kiireellisyyden arviointi. Hoidon antamisen tai sen loppuun viemisen lykkääminen suoritettavaksi vapautumisen jälkeen tulee aina perustua hammaslääketieteellisiin syihin. Yhdyn näihin Valviran näkemyksiin.

Selvityksessä viitataan Rikosseuraamuslaitoksen voimassa olevaan määräykseen, joka ei enää sisällä mainintaa omakustanteisesta hammashoidosta. Sen sijaan terveydenhuoltoyksikkö on ilmoittanut noudattavansa hammasproteettisten hoitojen laboratoriokustannusten osalta käytäntöä, joka on ”samankaltainen useimpien kuntien maksukäytäntöjen kanssa”. Tämä tarkoittaa sitä, että vankien edellytetään maksavan proteettisesta hoidosta aiheutuvat laboratoriokustannukset itse tai hankkivan kotikunnaltaan maksusitoumuksen. Totean tältä osin, että menettely ei perustu vankeuslakiin. Jos vankilan hammaslääkäri arvioi vangin tarvitsevan hammasproteettista hoitoa, tulee siitä aiheutuvat kustannukset maksaa kokonaisuudessaan valtion varoista.

Totean vielä, että Rikosseuraamuslaitoksen voimassa olevaan määräykseen sisältyy käsite ”sosiaalisin perustein tapahtuva hammashoito”. Tätä ei ole selvityksessä täsmennetty. Mikäli tällä tarkoitetaan sosiaalisin perustein myönnettävää sosiaalietuutta, kuten toimeentulotukea, niin totean tältä osin, ettei voida edellyttää, että vanki hakee kotikunnaltaan toimeentulotukea sellaiseen tarpeelliseen hammashoitoon, joka on vankeuslain mukaan valtion kustannettava. Jos tällä tarkoitetaan jotain muuta, olisi määräystä mielestäni hyvä täsmentää ja selventää, mihin hammashoitoon vangin edellytetään hakevan maksusitoumusta.

Vankien terveydenhuollosta annetussa Rikosseuraamuslaitoksen määräyksessä on hammashoidon osalta rajattu perustarkastus ja tarvittava perushoito yli puolen vuoden rangaistusta suorittavalle. Katson, että määräys ei ole tältä osin vankeuslain mukainen. Selvityksen mukaan määräyksessä todettu ei vastaisi myöskään terveydenhuoltoyksikön käytäntöä. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on lausunnossaan ilmoittanut, että määräystä täsmennetään sanamuodoltaan sellaiseksi, että siitä käy ilmi, ettei hoidon saaminen ole kytköksissä suoritettavan rangaistuksen pituuteen. Käsitykseni mukaan määräystä ei ole vielä täsmennetty tältä osin.

3.5

Johtopäätös ja toimenpiteet

Katson, että vankien suun terveydenhuollon tulee toteutua samojen periaatteiden mukaan kuin muidenkin kansalaisten hoidon. Vankeusaikana toteutettava suun terveydenhuolto – johon kuuluu myös hammaslääkärin tarpeelliseksi toteama hammasproteettinen hoito – kuuluu kokonaisuudessaan valtion maksettavaksi. Vankien terveydenhuollosta annetulla määräyksellä ei voida rajoittaa tai sulkea pois oikeutta lainsäädännössä turvattuihin oikeuksiin. Siltä osin kuin määräys ei jätä tilaa vankipotilaan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle, määräys on ristiriidassa lainsäädännön kanssa. Saatan nämä käsitykseni Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön ja terveydenhuoltoyksikön tietoon. Pyydän keskushallintoyksikköä ilmoittamaan minulle 30.4.2015 mennessä, mihin toimenpiteisiin käsitykseni on antanut aihetta.

Laillisuusvalvojana minun ei ole mahdollista arvioida, miten paljon lisäkustannuksia aiheutuu vankien suun terveydenhuollon saattamisesta vankeuslain edellyttämälle tasolle. Tämä olisi mielestäni tarpeellista selvittää jo senkin vuoksi, että sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää vankien terveydenhuollon järjestämisen siirtäminen oikeusministeriöltä sosiaali- ja terveysministeriölle. Tässä yhteydessä työryhmän tulee arvioida myös tästä aiheutuvat kustannusvaikutukset. Tässä tarkoituksessa lähetän tästä ratkaisusta jäljennöksen sosiaali- ja terveysministeriölle.