

28.5.2010

Dnro 4245/4/09

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kaija Tanttinen-Laakkonen**

## **PANDEMIAROKOTUSJÄRJESTYKSEN VIRHEELLINEN SOVELTAMINEN ESPOOSSA**

1

### **KANTELU**

Kantelija arvosteli 6.11.2009 päivätyssä kirjeessään sitä, että Espoon kaupunki oli evännyt häneltä, kuten muiltakin vuokrasuhteisilta hammaslääkäreiltä A (H1N1) -rokotuksen.

- - -

3

### **RATKAISU**

3.1

#### **Oikeusohjeet**

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät terveystalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä (1 mom). Ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Tartuntatautilain (583/1986) 11 §:n mukaan kunnan on järjestettävä yleisiä vapaaehtoisia rokotuksia tartuntatautien ehkäisemiseksi. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vapaaehtoisten ja muiden rokotusten antamisesta.

Tartuntatautiasetuksen väliaikaisesta muuttamisesta annetulla valtioneuvoston asetuksella (707/2009) tartuntatautiasetukseen (786/1986) lisättiin uusi 31.5.2010 asti voimassa oleva 8 §.

Asetuksen 8 §:n 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vapaaehtoiset rokotukset, joiden tarkoituksena on suojata influenssa A-viruksen alatyypiltä (H1N1)v. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen on huolehdittava rokotteiden toimittamisesta ja asiantuntijatuesta kunnille.

Asetuksen 8 §:n 2 momentin mukaan rokotukset annetaan eri väestöryhmille seuraavassa järjestyksessä:

- 1) infektiopotilaiden tai infektioalttiiden potilaiden välittömään hoitoon ja kuljetukseen liittyvä terveyden- ja sosiaalihuollon henkilöstö sekä apteekkien asiakaspalvelutehtävissä toimiva henkilöstö;
- 2) raskaana olevat naiset;
- 3) sairautensa vuoksi riskiryhmään kuuluvat 6 kuukautta täyttäneet alle 65-vuotiaat;
- 4) riskiryhmään kuulumattomat 6 kuukautta täyttäneet alle 3-vuotiaat;
- 5) riskiryhmään kuulumattomat 3–24-vuotiaat sekä varusmiehet;
- 6) sairautensa vuoksi riskiryhmään kuuluvat 65 vuotta täyttäneet;
- 7) 25 vuotta täyttäneet ja sitä vanhemmat painottaen rokotusten aloittamista nuoremmista ikäryhmistä.

Asetuksen 24.9.2009 päivätyssä esittelymuistiossa todetaan, että rokotusten antaminen eri henkilöryhmille aloitetaan asetuksessa määrättyssä järjestyksessä. Esittelymuistion mukaan ryhmät määriteltiin lääketieteellisin perustein. Esittelymuistiosta ilmenee, että asetusta valmistettiin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tartuntatautien asiantuntijoiden kanssa. Lisäksi asiaa käsiteltiin Kansallisen rokotusasiantuntijaryhmän (KRAR) kokouksessa, tartuntatautien neuvottelukunnassa ja Valtakunnallisessa terveydenhuollon eettisessä neuvottelukunnassa (Etene). Esittelymuistion mukaan kaikki puolsivat esitettyä rokottamisjärjestystä.

Esittelymuistiossa perustellaan 8 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen ryhmien rokottamista ensimmäiseksi seuraavalla tavalla: "Perusteena on näiden ryhmien altistuminen työssään tartunnalle sekä sairastuneiden hoidon, kuljetuksen ja lääkehuollon toimintojen ylläpito. Välittömään potilastyöhön osallistuvan henkilökunnan rokotukset turvaavat hoidon saatavuutta myös muille kiireellisen hoidon tarpeessa oleville kuin influenssaan sairastuneille. Terveydenhuollon henkilöiden rokottaminen on asetettu ensisijaiseksi tavoitteeksi myös mm. Maailman terveysjärjestön WHO:n ja Euroopan tartuntatautiviraston ECDC:n ohjeistoissa. Kyseisiä henkilöitä on arvioiden mukaan maassamme 200 000."

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetussa laissa (668/2008) ja asetuksessa (675/2008) säädetään laitoksen tehtävistä, joita ovat muun muassa seuraavat: Laitos ohjaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa sekä antaa asiantuntija-apua hyvinvointia ja terveyttä edistävien toimintatapojen ja käytäntöjen toteuttamiseksi. Laitos toimii asiantuntijaviranomaisena tartuntatauteihin liittyvissä asioissa. Laitos huolehtii Suomen rokotehuollosta.

### 3.2

#### Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) lausunto

THL on kirjannut pandemiarokotussuositukseensa perustelun asetuksen 8 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen ryhmien sijoittamiseen rokotusjärjestyksen kärkeen: Nämä ryhmät altistuvat työssään tartunnalle muita enemmän ja heidän rokottamisensa suojaa myös potilaita.

Tarkentavassa ohjeistuksessaan THL on luetellut seuraavia esimerkkejä todennäköisesti infektiopotilaita hoitavista yksiköistä kunnissa:

- terveysasemien henkilökunta,

- yksityisten lääkäriasemien sellainen henkilökunta, joiden potilaista merkittävä osa on lapsia tai infektio-oireiden takia hoitoon hakeutuneita,
- ambulanssihenkilökunta,
- paikallisten apteekkien asiakaspalveluun osallistuva henkilökunta
- kotisairaanhoidon henkilökunta,
- terveyskeskusten vuodeosastojen henkilökunta ja
- laboratorion ja röntgenosaston välittömään potilastyöhön osallistuva henkilökunta sekä
- terveyskeskusten lapsia ja raskaana olevia pääasiassa hoitava hammashuollon henkilökunta.

THL toteaa lausunnossaan, että hammaslääkäri on voinut kuulua ensimmäisenä rokotettavien ryhmään pääasiassa sillä perusteella, että hän hoitaa infektioalttiita potilaita. Infektioalttiiksi voidaan THL:n mukaan katsoa immuunipuolustuskykyä alentavia sairauksia sairastavien lisäksi ainakin raskaana olevat naiset, mahdollisesti myös pikkulapset. Runsaasti hengitystieinfektioita sairastavat ja sairastuessaan vähäoireisinakin taudinaiheuttajia herkästi ja pitempään levittävät pikkulapset voivat myös olla tartuttavia muita hammaslääkärin potilaita useammin. Koska terveyskeskukset huolehtivat raskaana olevien, pikkulasten ja jossain määrin myös immuunipuolustuskykyä alentavia sairauksia sairastavien suun terveydenhuollosta, valtaosa terveyskeskuksissa toimivista hammaslääkäreistä on todennäköisesti kuulunut ensimmäisenä rokotettavien ryhmään.

THL:n mukaan valtioneuvoston asetus ja THL:n rokotussuositus eivät esitä rokotusperusteeksi missään kohdin potilastyötä tekevän henkilöstön työsuhteen luonnetta tai työnantajaa. Ratkaisevaa on ollut yksinomaan se, minkälaisia potilaita kyseinen henkilö hoitaa. Jos terveyskeskuksessa vuokrasuhteessa toimivilta hammaslääkäreiltä on evätty rokotus yksinomaan vuokrasuhteen perusteella, THL:n näkemyksen mukaan on menetelty asetuksen vastaisesti. Jos vuokrasuhteessa toimivien hammaslääkäreiden potilaat sen sijaan poikkeavat oleellisesti terveyskeskuksessa toimivien muiden hammaslääkäreiden potilaista eikä potilaista merkittävä osa ole edellä kuvatulla tavalla infektioalttiita, menettely on THL:n mielestä ollut asetuksen kanssa sopusoinnissa.

### 3.3

#### Espoon sosiaali- ja terveystoimen selitys

Johtavan ylilääkärin selityksen mukaan Espoo linjasi rokotettavan henkilöstön seuraavilla perusteilla:

- Työntekijän pääasiallisena työnä on osallistua influenssaan sairastuneiden potilaiden lähihoitoon tai kuljetukseen (esimerkiksi työ päivystysalueella, ensihoitoa toteuttavassa ambulanssissa). Tällä tavoiteltiin potilaiden hoidon turvaamista epidemian eri vaiheissa ja rokotusperuste on siten työperäinen. Jos työntekijällä on satunnainen mahdollisuus kohdata influenssaan sairastunut henkilö lähietäisyydeltä (kuumeinen influenssapotilas ei todennäköisesti lähde hammaslääkärille tai fysioterapeutille), tämä influenssapotilaiden hoidon turvaamisen aiheuttama rokotusaihe ei täyty.

- Työtehtävänä on pääsääntöisesti erityisen infektioalttiiden potilaiden hoito (esimerkiksi syöpäpotilaita, paljon lapsia tai raskaana olevia). Jos tällaisten potilaiden hoito on satunnaista, tarvetta ei ole työntekijän rokottamiselle ja sitä kautta potilaan suojaamiseksi. Lisäksi terveydenhuollon henkilöstö voi suojata potilasta mahdolliselta omalta tartunnaltaan käyttämällä satunnaisen riskipotilaan kanssa maskia ja hanskoja (hammaslääkärit käyttävät pääsääntöisesti

nykyään kaikkien potilaiden kanssa maskia ja hanskoja ja siten heidän aiheuttamansa tartuntariski on potilaalle hyvin pieni).

Suun terveydenhuollon henkilöstön ei katsottu Espoossa kuuluvan kumpaankaan näistä ryhmistä, samoin fysioterapia ei kuulunut niihin. Molemmat ryhmät ovat kuitenkin mukana Espoon pandemiasuunnitelmassa. Käytännössä sairaalatoiminnan tarpeen lisääntyessä molempien näiden yksiköiden normaalitoiminta lakkaisi tai vähenisi merkittävästi ja potilaille turvattaisiin vain kiireellinen hoito. Henkilökunta sijoitettaisiin muihin tehtäviin muun muassa terveyskeskussairaalaan tai avovastaanotolle. Nämä ryhmät rokotettiin tämän valmiussuunnitelmaan pohjautuvan sijoituksen perusteella, jotta voidaan turvata sairastuneiden hoito myös epidemian mahdollisesti laajetessa.

Vuokratyövoima rokotettiin Espoossa, jos heidän työtehtävänsä olivat samoja kuin edellä on kuvattu. Siten muun muassa päivystävät lääkärit ja akuuttiosastoilla työskentelevät hoitajat kuuluivat rokotettaviin samalla tavoin kuin tätä työtä tekevät omatkin työntekijät.

Suun terveydenhuollon ja fysioterapian vuokrahenkilöstöä ei otettu mukaan kohderyhmään, koska vuokratyövoimaa ei käytännössä käytettäisi pandemiasuunnitelman mukaisiin poikkeustehtäviin esimerkiksi vuodeosastolla. He toimisivat siinä työssä, johon heidät on hankittu eli vuokrahammaslääkäreitä käytettäisiin hammaslääkärin tehtäviin.

### 3.4

#### Oikeudellinen arviointi

Espoon kaupungin palveluksessa oleva suun terveydenhuollon henkilöstö rokotettiin sillä perusteella, että tämä henkilöstö oli mukana pandemiasuunnitelmassa edellä esitetyn mukaisesti. Suun terveydenhuollon vuokrahenkilöstöä ei rokotettu lainkaan, koska sitä ei olisi käytetty pandemiasuunnitelman mukaisissa poikkeustehtävissä.

Valtioneuvoston asetuksen 8 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan ensimmäisenä tuli rokottaa infektiopotilaiden tai infektioalttiiden potilaiden välittömään hoitoon ja kuljetukseen liittyvä terveyden- ja sosiaalihuollon henkilöstö sekä apteekkien asiakaspalvelutehtävissä toimiva henkilöstö.

THL:n pandemiarokotussuosituksessa perusteltiin näiden ryhmien rokottamista ensimmäiseksi sillä, että ryhmät altistuvat työssään tartunnalle muita enemmän ja heidän rokottamisensa suojaaa myös potilaita. Tarkentavassa ohjeistuksessaan THL luetteli todennäköisesti infektiopotilaita hoitavista yksiköistä kunnissa esimerkkeinä terveysasemien henkilökunnan ja terveyskeskusten lapsia ja raskaana olevia pääasiassa hoitavan hammashuollon henkilökunnan.

THL:n mukaan valtioneuvoston asetus ja THL:n rokotussuositus eivät esitä rokotusperusteeksi missään kohdin potilastyötä tekevän henkilöstön työsuhteen luonnetta tai työnantajaa. Ratkaisevaa on ollut yksinomaan se, minkälaisia potilaita kyseinen henkilö hoitaa. THL:n mukaan valtaosa terveyskeskuksissa toimivista hammaslääkäreistä todennäköisesti on kuulunut ensimmäisenä rokotettavien ryhmään, koska terveyskeskukset huolehtivat raskaana olevien, pikkulasten ja jossain määrin myös immuunipuolustuskykyä alentavia sairauksia sairastavien suun terveydenhuollosta. Jos terveyskeskuksessa vuokrasuhteessa toimivilta hammaslääkäreiltä on evätty rokotus yksinomaan vuokrasuhteen perusteella, on THL:n näkemyksen mukaan menetelty asetuksen vastaisesti. Jos vuokrasuhteessa työskentelevien hammaslääkäreiden potilaat sen sijaan poikkeavat oleellisesti muiden terveyskeskuksessa toimivien ham-

maslääkäreiden potilaista eikä merkittävä osa heistä ole edellä kuvatulla tavalla infektioalttiita, menettely on THL:n mielestä ollut valtioneuvoston asetuksen kanssa sopusoinnussa.

Espoon kaupungin suun terveydenhuollon oman ja vuokrahenkilöstön rokottamiskäytännössä ei ollut ratkaisevaa se, minkälaisia potilaita kyseiset terveydenhuollon ammattihenkilöt ammatitöissään terveyskeskuksessa hoitivat. Oikeus rokotukseen määräytyi sen mukaan, kuuluiko suun terveydenhuollon ammattihenkilö kaupungin pandemiasuunnitelmaan vai ei. Jos suun terveydenhuollon ammattihenkilö, olipa hän Espoon kaupungin palveluksessa tai terveyskeskuksessa vuokratyötä tekevä, hoiti valtioneuvoston asetuksessa tarkoitettuja infektiopotilaita tai infektioalttiita potilaita, hänellä olisi tullut olla valtioneuvoston asetuksen 8 §:n 2 momentin 1 kohdan mukainen oikeus rokotukseen. Käsitykseni mukaan Espoon kaupungin rokotuskäytäntö ei ollut sopusoinnussa valtioneuvoston asetuksen kanssa.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsityksen menettelyn lainvastaisuudesta Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.