

11.9.2019

EOAK/6160/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Kaija Tanttinen-Laakkonen

TYÖNTEKIJÄN ROKOTUSSUOJA VANKITERVEYDENHUOLLOSSA

1 KANTELU

Kantelija kertoi työskentelevänsä sairaanhoitajana psykiatrisessa vankisairaalassa Turussa. Hän arvosteli Vankiterveydenhuollon yksikön johtoryhmän tekemää päätöstä vaatia kaikilta hoitajana työskenteleviltä vuosittain influenssarokotuksen ottamista. Vaihtoehtona rokotuksen ottamiselle on pukeutuminen hengityssuojaimiin ja kertakäyttökäsineisiin. Kantelijan mukaan tämä ei ole realistinen vaihtoehto yksikössä, jossa hoidetaan muun muassa paranoidisia potilaita ja kun kaiken hoidon lähtökohtana pyritään luottamuksellisen hoitosuhteen syntymiseen. Kantelijan mielestä tässä yhteydessä voitaneen puhua henkilökunnan ”pakkorokotuksista”.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin seuraava selvitys:

- 1) sosiaali- ja terveysministeriön lausunto 11.2.2019,
- 2) Rikosseuraamuslaitoksen selvitys 23.1.2019 ja
- 3) Vankiterveydenhuollon yksikön johtajan - - - selvitykset 14.12.2018 ja 4.1.2019.

3 RATKAISU

3.1 Keskeiset oikeusohjeet

Europan ihmisoikeussopimus

Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.

Saman artiklan 2 kappaleen mukaan viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan mukaan yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.

Perustuslaki

Perustuslain (731/1999) 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan terveydentilan tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Pykälän 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Pykälän 3 momentin mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä.

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

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

Tartuntatautilaki

Tartuntatautilain (1227/2016) 7 §:n mukaan 1 momentin mukaan tartuntatautien torjunnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle.

Pykälän 2 momentin mukaan tartuntatautien torjunnan kansallisena asiantuntijalaitoksena toimii Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, joka tukee asiantuntemuksellaan sosiaali- ja terveysministeriötä ja aluehallintovirastoja, ylläpitää tartuntatautien torjuntaa palvelevia valtakunnallisia epidemiologisia seurantajärjestelmiä sekä ohjaa ja tukee tartuntatautien torjuntatyötä kunnissa, sairaanhoitopiirien kuntayhtymissä ja sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksiköissä.

Tartuntatautilain 48 §:ssä säädetään työntekijän ja opiskelijan rokotussuojasta potilaiden suojaamiseksi seuraavaa:

Työskentelyyn *sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksiköiden asiakas- ja potilastiloissa*, joissa hoidetaan lääketieteellisesti arvioituna tartuntatautien vakaville seuraamuksille alttiita asiakkaita tai potilaita, saa käyttää vain erityisestä syystä henkilöä, jolla on puutteellinen rokotussuoja (1 mom.).

Työntekijällä ja työharjoitteluun osallistuvalla opiskelijalla on oltava joko rokotuksen tai sairastetun taudin antama suoja tuhkarokkoa ja vesirokkoa vastaan. Lisäksi edellytetään rokotuksen antama suoja influenssaa vastaan ja imeväisikäisiä hoitavilla hinkuuskästä vastaan (2 mom.).

Opiskeluterveydenhuollon on huolehdittava, että työharjoitteluun osallistuvilla opiskelijoilla on 2 momentissa tarkoitettu rokotussuoja (3 mom.).

Työnantajalla on oikeus käsitellä työntekijän tai työharjoittelussa olevan opiskelijan 1 momentissa tarkoitettuihin tehtäviin soveltuvuutta koskevia tietoja riittävän rokotussuojan osalta työntekijän tai opiskelijan suostumuksella yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004), työterveyshuoltolain ja henkilötietolain mukaisesti (4 mom.).

Lain esitöissä (HE 13/2016 vp) todetaan 48 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa seuraavaa.

”Vakaville seuraamuksille alttiuden arviointi tapahtuisi lääketieteellisillä perusteilla. Joillekin potilasryhmille rokotuksilla ehkäistävissä olevat tartuntataudit muodostavat tavallista suuremman vaaran. Terveellä henkilöllä yleensä lievä tauti voi aiheuttaa jopa kuoleman näille potilaille.

Esimerkkejä elimistön puolustusjärjestelmää merkittävästi heikentävistä tekijöistä ovat potilaan vakava sairaus sekä syöpälääkkeet ja immuunivasteenmuuntajat. Raskaus heikentää immuunipuolustusta, mikä altistaa infektioitaudeille. Myös esimerkiksi alle 12 kuukauden ikäiset lapset ja yli 65-vuotiaat ovat muuta väestöä alttiimpia infektioitaudeille.

Edellä kuvattujen potilasryhmien suojaamiseksi vaarallisilta tartunnoilta heitä hoitava ja heidän läheisyydessään työskentelevä henkilökunta tulisi rokottaa tartuntatauteja vastaan. Rokotuksen voi kuitenkin jättää antamatta, jos henkilöllä on oman ilmoituksensa perusteella aiemman rokotuksen tai sairastetun taudin aiheuttama suoja jo olemassa. Tarvittaessa rokotussuojan olemassaoloa voidaan selvittää laboratoriotutkimuksilla. Hoitokäytäntöjen muuttumisen vuoksi päiväkirurgia ja vakavien tautien avohoito ovat lisääntyneet, minkä vuoksi työntekijöiden rokotussuoja on erityisen tärkeää. Tavoitteena on lisätä avohoitoa, jolloin esimerkiksi vakavasti sairaita syöpäpotilaita hoidetaan enenevässä määrin polikliinisesti.

Tuhkarokkorokote kuuluu yhdistelmärokotteeseen, joka suojaa tehokkaasti tuhkarokkoa, sikotautia ja vihurirokkoa vastaan. Vesirokkoa vastaan on olemassa tehokas rokote. Tuhkarokko- tai vesirokkorokotusta ei tarvita, jos työntekijällä on jo sairastetun taudin antama suoja kyseistä tautia vastaan. Sairastettu hinkuyskä tai influenssa ei sen sijaan anna elinikäistä suojaa tautia vastaan, minkä takia toistuvat säännölliset rokotukset ovat perusteltuja. Rokottamisen on osoitettu vähentävän merkittävästi hoitohenkilökunnan sairastuvuutta influenssaan ja vähentävän potilaiden sairastuvuutta ja kuolleisuutta.

Eryyisenä syynä rokottamattoman henkilöstön käyttöön voisi olla esimerkiksi se, ettei ole käytettävissä muuta ammattitaitoista henkilökuntaa, yliherkkyys tai muu rokotettavan ominaisuus taikka uusi työntekijä on saatava nopeasti töihin.

Työnantajalle annettaisiin oikeus käsitellä työntekijän tai työharjoittelussa olevan opiskelijan 1 momentissa tarkoitettuihin tehtäviin soveltuvuutta koskevia tietoja riittävän rokotussuojan osalta heidän suostumuksellaan yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) 3 ja 5 §:n, työterveyshuoltolain ja henkilötietolain mukaisesti. Tämä olisi tarpeellista työntekijän ja opiskelijan rokotussuojan selvittämiseksi.”

Lain esitöiden yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan kohdassa 4 (Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys) seuraavaa.

”Työntekijän rokotussuojaa koskevan selvityksen esittäminen työnantajalle tapahtuisi vain työntekijän suostumuksella ja rokotusten ottaminen olisi vapaaehtoista. Rokotussuojaa koskevien tietojen käsittelyoikeus on ehdotuksessa rajattu koskemaan työntekijöitä, jotka työskentelevät laissa tarkemmin rajattujen potilaiden ja asiakkaiden läheisyydessä asiakas- ja potilastiloissa, joissa ilman rokotussuojaa toimiva henkilö lääketieteellisen arvioinnin perusteella voi aiheuttaa kyseisten tartuntatautien leviämistä potilaille. Menettely koskee työ- tai virkasuhteeseen otettavaa sekä sitä, jolle ensi kerran annetaan pykälässä tarkoitettuja tehtäviä. Rokotussuojaa koskevan selvityksen tietosisältö rajattaisiin ehdotetussa laissa välttämättömimpään, siis vain siihen, soveltuuko työntekijä kyseisiin tehtäviin rokotussuojansa kannalta. Selvitykseksi riittäisi myös työntekijän suullinen ilmoitus työnantajalle.”

Tartuntatautilain 3 §:n 10 kohdan mukaan asiakas- ja potilastilalla tarkoitetaan asiakas- ja potilashuoneita, sairaankuljetuksessa käytettäviä kulkuneuvoja sekä näihin verrattavia tiloja, joissa on mahdollisuus tartunnalle tai sen leviämiselle asiakkaisiin tai potilaisiin.

Lain esitöissä todetaan 3 §:n 10 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa seuraavaa.

”Asiakas- ja potilastilalla tarkoitettaisiin asiakas- ja potilashuoneita ja sairaankuljetuksessa käytettäviä kulkuneuvoja kuten ambulansseja. Potilas- ja asiakastilalla tarkoitettaisiin myös muita edellä mainittuihin verrattavia tiloja, joita olisivat esimerkiksi sairaaloiden odotus- ja käytävätilat. Edellytyksenä on, että näissä tiloissa on mahdollisuus tartunnalle tai sen leviämiselle asiakkaisiin tai potilaisiin. Tartuntatautiriskin arvio on lääketieteellinen ja toimipistekohtainen.”

Tartuntatautilain 93 §:n 1 momentin mukaan laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2017. Pykälän 2 momentin mukaan lain 48 §:ää sovelletaan kuitenkin vasta vuoden kuluttua tämän lain voimaantulosta.

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992, potilaslaki) 2 §:n 2 kohdan mukaan *terveyden- ja sairaanhoidolla* tarkoitetaan potilaan terveydentilan määrittämiseksi taikka hänen terveytensä palauttamiseksi tai ylläpitämiseksi tehtäviä toimenpiteitä, joita suorittavat terveydenhuollon ammattihenkilöt tai joita suoritetaan terveydenhuollon toimintayksikössä.

Potilaslain 2 §:n 4 kohdan mukaan *terveydenhuollon toimintayksiköllä* tarkoitetaan muun muassa Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetussa laissa (1635/2015) tarkoitettua Vankiterveydenhuollon yksikköä.

Potilaslain 6 §:n mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan.

Laki Vankiterveydenhuollon yksiköstä

Lakia sovelletaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen alaiseen Vankiterveydenhuollon yksikköön. Vankiterveydenhuollon yksikön toimialueena on koko maa (1 §).

Vankiterveydenhuollon yksikön tehtävänä on järjestää vankien ja tutkintavankien terveyden- ja sairaanhoito siten kuin vankeuslain (767/2005) 10 luvussa ja tutkintavankeuslain (768/2005) 6 luvussa säädetään (2 §).

Vankiterveydenhuollon yksikköä johtaa vankiterveydenhuollon johtaja. Vankiterveydenhuollon johtaja ratkaisee yksikköä koskevat asiat, jollei niitä ole säädetty johtokunnan ratkaistavaksi taikka erikseen säädetty tai määrätty työjärjestyksessä muun virkamiehen ratkaistaviksi (3 §).

Vankiterveydenhuollon yksikön toiminnan yleinen ohjaus, kehittäminen, johto ja valvonta kuuluvat Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle. Vankiterveydenhuollon yksiköllä on johtokunta, jonka Terveiden ja hyvinvoinnin laitos asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Johtokunnassa on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja sekä enintään seitsemän muuta jäsentä ja heillä henkilökohtaiset varajäsenet. Johtokunta vahvistaa Vankiterveydenhuollon yksikön työjärjestyksen (4 §).

Vankiterveydenhuollon yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle (8 §).

Vankeuslaki

Vankeuslain 10 luvun 1 §:n mukaan Vankiterveydenhuollon yksikkö vastaa vangin lääketieteellisten tarpeiden mukaisen terveyden- ja sairaanhoidon sekä lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämisestä. Vankiterveydenhuollon yksiköllä on sairaaloita ja poliklinikoita, joilla on toimipaikkoja Rikosseuraamuslaitoksen eri yksiköissä (1 mom.).

Vankiterveydenhuollon yksikössä potilaana olevaan vankiin sovelletaan tätä lakia ja rangaistusten täytäntöönpanosta yksikössä vastaa Rikosseuraamuslaitos. Rikosseuraamuslaitoksen on turvattava vangin pääsy 1 momentissa tarkoitettuun hoitoon ja kuntoutukseen (2 mom.).

Terveyden- ja sairaanhoidon järjestämisessä noudatetaan, mitä potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (785/1992), terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994), mielenterveyslaissa (1116/1990), tartuntatautilaissa (1227/2016) ja työterveyshuoltolaissa (1383/2001) säädetään (3 mom.).

Tutkintavankeuslaki

Tutkintavankeuslain 6 luvun 1 §:n mukaan Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetussa laissa tarkoitettu Vankiterveydenhuollon yksikkö vastaa tutkintavangin lääketieteellisten tarpeiden mukaisen terveyden- ja sairaanhoidon sekä lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämisestä. Rikosseuraamuslaitoksen on turvattava tutkintavangin pääsy tällaiseen hoitoon tai kuntoutukseen (1 mom.).

Terveyden- ja sairaanhoidon järjestämisessä noudatetaan, mitä potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (785/1992), terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994), mielenterveyslaissa (1116/1990), tartuntatautilaissa (1227/2016) ja työterveyshuoltolaissa (1383/2001) säädetään (4 mom.).

Kuntainfo

Tartuntatautilain 48 §:ään liittyen sosiaali- ja terveysministeriö antoi 19.12.2017 Kuntainfon 8/2017 "Työntekijän ja opiskelijan rokotussuoja potilaiden suojaamiseksi uuden tartuntatautilain mukaan".

Kuntainfossa todetaan, että erityisen syyn perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköissä voidaan käyttää rokottamatonta henkilöstöä esimerkiksi silloin, jos käytettävissä ei ole muuta ammattitaitoista henkilökuntaa tai uusi työntekijä on saatava nopeasti töihin. Samoin erityinen syy voi olla se, että rokotettavalla työntekijällä tai opiskelijalla on yliherkkyys rokotteelle, tai rokotettavan ominaisuus, jonka vuoksi hänelle ei voi antaa rokotetta.

Kuntainfon mukaan toimintayksikön johto määrittelee lääketieteellisin perustein ne tilat ja tilanteet, jossa edellytetään 48 §:n mukaista suojaa. Tartuntatautilain 3 §:n mukaan asiakas- ja potilastilalla tarkoitetaan asiakas- ja potilashuoneita ja sairaankuljetuksessa käytettäviä kulkuneuvoja, kuten ambulansseja. Potilas- ja asiakastilalla tarkoitetaan myös muita edellä mainittuihin verrattavia tiloja, esimerkiksi sairaaloiden odotustiloja ja käytäviä. Edellytyksenä on, että näissä tiloissa asiakkaan tai potilaan on mahdollisuus saada tartunta. Tartuntatautiriskin arvio on lääketieteellinen ja se tehdään kussakin toimipisteessä erikseen. Olennaista on, että sen arviointi, kuka on altis tarttuvan taudin vakaville seuraamuksille, tapahtuisi lääketieteellisillä perusteilla.

Kuntainfossa todetaan, että rokotusten ottaminen on vapaaehtoista. Tartuntatautilain 48 § velvoittaa työnantajaa huolehtimaan siitä, että lääketieteellisesti arvioituna tartuntatautien vakaville seuraamuksille alttiiden potilaiden tai asiakkaiden kanssa työskentelevän henkilökunnan rokotussuoja on kunnossa. Tuhka- ja vesirokon osalta riittää sairastetun taudin antama suoja. Rokotusten antama suoja edellytetään influenssaa vastaan ja imeväisikäisiä hoitavilla hinkuyskää vastaan. Hoitohenkilökunnan rokottamisen on osoitettu vähentävän potilaiden sairastavuutta ja kuolleisuutta. Siten työntekijän rokotukset lisäävät potilasturvallisuutta.

Kuntainfon mukaan tartuntatautilaki ei muuta palvelussuhdetta koskevaa lainsäädäntöä eikä muita työelämässä normaalisti noudatettavia menettelytapoja.

Rokotteen ottaminen tai sairastettu tauti on henkilökohtainen terveydentilaa koskeva tieto. Työnantajalla ei ole oikeutta käsitellä työntekijän terveydentilaa tai soveltuvuutta koskevia tietoja ilman työntekijän suostumusta. Työntekijä tai opiskelija voi halutessaan toimittaa työnantajalle

tiedon soveltuvuudesta, annetuista rokotuksista tai sairastetuista taudeista. Tiedot voi myös toimittaa työterveyshuoltoon tai opiskelijaterveydenhuoltoon, jotka ovat vastuussa rokotussuojan täydentämisestä. Työnantaja kustantaa työntekijöilleen tarvittavat rokotukset.

Kuntainfossa todetaan, että Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) verkkosivuilla on ohjeita hoitohenkilökunnan rokottamisesta (<https://thl.fi/fi/web/rokottaminen/eri-ryhmien-rokotukset/tyoelaman-rokotukset>).

Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote

Ministeriö julkaisi 19.4.2018 tiedotteen 60/2018, jossa korostetaan lain tulkintaa lain tarkoituksen mukaisesti ja painotetaan työntekijöiden rokotusten tärkeyttä. Kansliapäällikkö Päivi Sillanaukee toteaa tiedotteessa seuraavaa: ”Työnantajien pitää muistaa, että Suomessa rokotusten ottaminen on aina vapaaehtoista. Lakia on tulkittu vastoin sen tarkoitusta, mikäli pykälän perusteella uhkaillaan irtisanomisella, jos kieltäytyy rokottamisesta.”

Lain velvoite koskee työskentelyä sellaisissa asiakas- ja potilastiloissa, joissa hoidetaan tartuntatautien vakaville seuraamuksille alttiita potilaita. Laissa on pyritty rajaamaan ne paikat, joissa vaikeimmin sairaita hoidetaan. Pykälää ei suinkaan ole tarkoitettu sovellettavaksi kaikissa tiloissa, joissa käyvät ihmiset voivat sinänsä levittää infektioita.

Korostan, että ammattihenkilöiden rokotussuojan taustalla on aina lääketieteellinen arvio siitä, ketkä ovat tartuntatautien vakaville seuraamuksille alttiita potilaita. Hoitohenkilöstön rokotusten on pätevästi osoitettu parantavan potilasturvallisuutta. Rokotus suojaa paitsi hoidettavia myös työntekijää itseään ja hänen työtovereitaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö on ohjeistanut kuntia tartuntatautilain 48 §:n tulkinnasta Kuntainfolla 8/2017.

Tartuntatautilaki ei muuta palvelussuhdetta koskevaa lainsäädäntöä eikä muita työelämässä normaalisti noudatettavia toimintatapoja.

Työnantajan on kuitenkin huolehdittava, että henkilökunnan rokotussuoja on kunnossa. Jos se ei ole kunnossa, työnantajan tehtävä on osoittaa rokottamattomalle henkilölle sellaisia tehtäviä, joissa potilasturvallisuus ei ole vaarassa.

THL:n ohjeet

THL on tartuntatautien torjunnan asiantuntijaviranomaisena ohjeistanut verkkosivuillaan työelämän rokotuksista. Ohjeita päivitetään tarpeen mukaan.

Ohjeiden mukaan tartuntatautien vakaville seurauksille alttiita ovat esimerkiksi

- potilaat, joiden puolustusjärjestelmä on merkittävästi heikentynyt sairauden tai sen hoidon takia
- alle yksivuotiaat
- 65 vuotta täyttäneet
- raskaana olevat

Ohjeissa on myös esimerkkejä siitä, millaisissa tilanteissa rokotussuojaa ei yleensä tarvitse täydentää. Toimintayksiköissä ja toimipisteissä ei tarvitse edellyttää 48 §:n mukaista suojaa kaikilta työntekijöiltä. Epäsäännöllisesti toistuvaan, lyhytkestoiseen tai etäällä potilaista tapahtuvaan työskentelyyn sosiaali- ja terveydenhuollon tiloissa ei yleensä liity niin merkittävää tartuntariskiä,

että rokotussuojaa pitäisi täydentää. Esimerkiksi tulkit tai lyhytaikaiset keikkatyöntekijät ovat toimipisteen kannalta tällaisia satunnaisessa lyhytkestoisessa tehtävässä toimipisteessä vierailevia henkilöitä. Vastaavasti tartuntariski on pieni ja käytännössä verrannollinen toimipisteen ulkoiseen tilanteeseen myös silloin, jos toimipisteessä asioi vain satunnaisesti tartuntatautien vakaville seurauksille alttiita.

Ohjeiden mukaan viimekädessä rokotustarve arvioidaan aina paikallisesti. Arvioinnissa toimipisteen johto käyttää apunaan tartuntatautien torjunnan ammattilaisia.

Ohjeissa todetaan, että tartuntatautilain tarkoitus on torjua tarttuvia tauteja, parantaa potilasturvallisuutta ja parantaa henkilökunnan rokotuskattavuutta. Lakia tulkittaessa ja ohjeistusta laadittaessa tulee käyttää harkintaa. Liian tiukasti lakia ei kannata tulkita ja yksittäiset tapaukset on syytä ratkaista tapauskohtaisesti. Jos työntekijän suoja ei ole kunnossa, hänelle tulee etsiä jokin muu soveltuva työpiste. Tartuntatautilain perusteella ei ole tarkoitus irtisanoa ketään.

3.2 Asiassa saatu selvitys

3.2.1 Vankiterveydenhuollon yksikön selvitys

Selvityksen mukaan Psykiatrisessa vankisairaалassa hoidetaan potilaita mielenterveyslain mukaisesti tahdon vastaisesti ja myös vapaaehtoisesti osastohoitoa edellyttäviä potilaita. Hoito on keskitetty Turun yksikköön. Potilailla ei näin ollen ole tosiasiallisesti mahdollisuutta valita hoitopaikkaansa.

Vankilat ovat suljettuina ja tiiviisti asutettuina yksikköinä erittäin alttiita erilaisten infektiosairauksien leviämislle, jolloin infektioiden torjunta on erittäin merkittävä asia paitsi vankien, myös henkilöstön kannalta. Selvityksessä viitatus tutkimuksen (Rikosseuraamusasiakkaiden terveys, työkyky ja hoidontarve, Rikosseuraamustieteen julkaisuja 1/2010) mukaan yli puolella vangeista on jokin pitkäaikainen vakava perussairaus, ja siksi on syytä olettaa vankipotilaan olevan erityisen altis infektioiden vakaville haittavaikutuksille.

Selvityksen mukaan Vankiterveydenhuollon johtoryhmä päätti kokouksessaan 1.11.2018 influenssarokotuksesta seuraavaa: ”VTH:ssa noudatetaan voimassa olevaa lakia. Vangeilla on tutkitusti paljon pitkäaikaissairauksia.”

Vankiterveydenhuolto noudattaa terveydenhuollon normaalia käytäntöä ja henkilöstö veloitetaan huolehtimaan siitä, etteivät potilaat tarpeettomasti altistu infektioille. Henkilöstön influenssarokotusten tarpeellisuus on varmistettu myös Psykiatrisen vankisairaalan työterveyshuollon palvelujen tuottajalta. Vankiterveydenhuollon yksikössä tarjotaan mahdollisuutta rokotuksen sijaan työskennellä henkilökohtaisia suojaimia käyttäen, mikäli henkilö ei halua ottaa rokotuksia. Mahdollisuuksien mukaan voidaan etsiä muuta korvaavaa työtä, mutta se on pienessä yksikössä vaikeaa, koska kaikki tehtävät edellyttävät lähikontaktia potilaaseen.

Selvityksen mukaan 11.12.2018 on hyväksytty Vankiterveydenhuollon yksikön infektioiden torjuntaohjelma, joka yhtenäistää vankiterveydenhuollon avohoidon ja sairaaloiden infektioiden torjuntaan liittyviä ohjeita ja toimintakäytäntöjä. Sen laadinnasta vastuussa ollut yleislääketieteen erikoislääkäri on käyttänyt hyväkseen myös laajaa THL:n ohjeistusta infektioiden torjunnasta. Ohjeistuksen lisäksi edellytetään, että terveydenhuollon ammattihenkilöllä on oltava riittävät ja ajantasaiset tiedot muun muassa infektioiden torjunnasta ja potilasturvallisuudesta.

3.2.2 Rikosseuraamuslaitoksen selvitys

Selvityksen mukaan Rikosseuraamuslaitos ei ole edellyttänyt vartijoina Psykiatrisen vankisairaalan tiloissa työskenteleviltä virkamiehiltään influenssarokotusta. Henkilökunnalla on kuitenkin mahdollisuus rokottautua influenssakausittain työnantajan kustannuksella.

Psykiatrisen vankisairaalan potilaita hoidetaan ensisijaisesti psykiatrisilla perusteilla eikä Rikosseuraamuslaitos katso omaavansa sellaista terveydenhuollon ammattitaitoa, että se pystyisi tekemään lääketieteellisen arvion hoidettavien potilaiden terveydentilasta. Rikosseuraamuslaitos toteaa, että lainsäädäntö ei anna työnantajalle mahdollisuutta edellyttää rokotuksia henkilökunnaltaan, vaan kyse on tapauskohtaiseen harkintaan perustuvasta arviosta niistä tehtävistä, joissa tartuntatautilain 48 §:n mukaiset edellytykset täyttyvät ja toisaalta siitä, ketkä työntekijät ensisijaisesti sijoitetaan työskentelemään kyseisissä tiloissa.

3.2.3 Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön lausunto

Ministeriö totesi lausunnossaan muun muassa seuraavaa.

Perustuslaki ja työntekijöiden rokotussuoja potilaiden suojaamiseksi

Hallituksen esityksessä (13/2016 vp) todetaan muun muassa seuraavaa.

Arvioitaessa ehdotetun lain 48 §:ää, joka koskee työntekijöiden rokotussuojaa potilaiden suojaamiseksi, on otettava huomioon perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetty kielto asettaa ketään ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan terveydentilan tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella, 7 §:ssä säädetty henkilökohtainen koskemattomuus, 10 §:n 1 momentissa turvattu yksityiselämän suoja sekä 18 §:n 1 momentissa turvattu työn ja ammatin valitsemisen vapaus.

Työntekijöiden rokotussuojaa potilaiden suojaamiseksi koskevan ehdotetun 48 §:n tavoitteena on suojata tartuntatautien vakaville seuraamuksille alttiiden potilaiden ja asiakkaiden henkeä ja terveyttä. Rokotusten ottaminen olisi vapaaehtoista. Sääntelyn tavoitteet liittyvät perustuslain 7 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Rokotaminen on tehokas keino vähentää sekä estää tautien tarttumisen henkilökunnalta potilaille että hoitohenkilökunnalle itselleen aiheutuvaa riskiä. Kysymys on myös toisten henkilöiden oikeuksien ja painavien yhteiskunnallisten etujen suojaamisesta. Sääntelyä voidaan siten pitää hyväksyttävän tarpeen vaatimana.

Työntekijän rokotussuojaa koskevan selvityksen esittäminen työnantajalle tapahtuisi vain työntekijän suostumuksella ja rokotusten ottaminen olisi vapaaehtoista. Rokotussuojaa koskevien tietojen käsittelyoikeus on ehdotuksessa rajattu koskemaan työntekijöitä, jotka työskentelevät laissa tarkemmin rajattujen potilaiden ja asiakkaiden läheisyydessä asiakas- ja potilastiloissa, joissa ilman rokotussuojaa toimiva henkilö lääketieteellisen arvioinnin perusteella voi aiheuttaa kyseisten tartuntatautien leviämistä potilaille. Menettely koskee työ- tai virkasuhteeseen otettavaa sekä sitä, jolle ensi kerran annetaan pykälässä tarkoitettuja tehtäviä. Rokotussuojaa koskevan selvityksen tietosisältö rajattaisiin ehdotetussa laissa välttämättömimpään, siis vain siihen, soveltuuko työntekijä kyseisiin tehtäviin rokotussuojansa kannalta. Selvitykseksi riittäisi myös työntekijän suullinen ilmoitus työnantajalle. Tämän vuoksi voidaan katsoa, että ehdotus on suhteellisuusvaatimuksen mukainen ja että ehdotus ei ole ongelmallinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityisyyden suojan kannalta.

Sääntelyä puoltavat tärkeät syyt ennakoita ehkäistä tiettyjen helposti tarttuvien tautien leviämistä sekä suojata lääketieteellisesti arvioituna näiden tautien vakaville seuraamuksille alttiita potilaita ja asiakkaita. Ehdotuksen perusteella ei ketään aseteta terveydentilansa perusteella huonompaan asemaan, koska poikkeamista voidaan perustellusti pitää työntekijän työtehtävien sekä hoidettavien potilaiden ja asiakkaiden kannalta välttämättömänä. Siten voidaan katsoa, että ehdotus ei ole ongelmallinen perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn yhdenvertaisuussäännöksen kannalta.

Tehtävät olisi yksilöity sellaisten suojattavien intressien mukaan, joita lainsäädäntö muutoinkin suojaaa ja joita työnantaja ei voi suojata yksinomaan ohjeiden ja neuvojen avulla. Rokotussuojaa koskevaan selvitykseen merkittävien tietojen käsittelyn tarpeellisuusvaatimuksen toteutumista tehtäväkohtaisesti arvioitaessa tulee ottaa huomioon se, että työnantajalla on muun lainsäädännön, kuten työturvallisuuslainsäädännön perusteella velvoitteita, joista hänen on huolehdittava monilla muillakin ja usein ensisijaisilla keinoilla.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 11/2016 vp), että julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan edistettävä väestön terveyttä. Lakiehdotukselle yleensä ja tartuntatautien leviämien estämiseksi ehdotetuille perusoikeuksien rajoittamista merkitseville yksittäisille säännöksille on osoitettavissa lähtökohtaisesti perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet.

Kansainväliset henkilöstön rokotussuositukset

Maailman terveysjärjestö (WHO) ja Euroopan tautien ehkäisy- ja torjuntakeskus (ECDC) suosittelevat terveydenhuoltohenkilöstön jokavuotista kausi-influenssarokottamista potilaiden ja henkilöstön suojaamiseksi. Euroopan alueella rokotussuositus on annettu 29 EU/ETA maassa.

Ministeriön kanta

Ministeriö toteaa, että tartuntatautilain 48 § koskee niitä sosiaalihuollon ja terveydenhuollon yksiköitä, joissa hoidetaan lääketieteellisesti arvioituna tartuntatautien vakaville seurauksille alttiita asiakkaita tai potilaita. Psykiatrinen vankisairaala on terveydenhuollon toimintayksikkö. Tartuntatautilaissa säädetään rokotuksista nimettyjä tauteja vastaan lääketieteellisesti arvioiduin perustein. Rokotusten ottaminen on vapaaehtoista. Muista mahdollisista tartuntatautien torjuntakeinoista työnantajan on tarvittaessa konsultoitava tartuntatautien asiantuntijoita.

Vankiterveydenhuollon yksikön selvityksen ja siinä viitatuun tutkimukseen mukaan yli puolella vangeista on jokin pitkäaikainen vakava perussairaus, joten saatujen selvitysten mukaan Psykiatriassa vankisairaalassa hoidetaan myös tartuntatautien vakaville seurauksille alttiita vankipotilaita.

Saadun selvityksen mukaan Rikosseuraamuslaitos ei ole edellyttänyt vartijoina Psykiatrisen vankisairaalan tiloissa työskenteleviltä virkamiehiltään influenssarokotusta. Henkilökunnalla on kuitenkin mahdollisuus rokottautua influenssakausittain työnantajan kustannuksella. Työnantaja voi käyttää apunaan tartuntatautien torjunnan ammattilaisia sen arvioinnissa, onko tartuntatautilain 48 §:n mukainen rokotussuoja tarpeen. Ministeriö katsoo edellä esitetyillä perusteilla, että Psykiatriassa vankisairaalassa työskenneltäessä kausi-influenssarokotteen ottaminen influenssakauden aikana voi olla perusteltua myös vartijoiden osalta, jos he työskentelevät sellaisissa tiloissa, että ilman rokotussuojaa toimiva henkilö lääketieteellisen arvioinnin perusteella voi aiheuttaa kyseisten tartuntatautien leviämistä tartuntatautien vakaville seurauksille alttiita potilaita.

Kantelussa todetaan, että Vankiterveydenhuollon yksikössä ei ole voimassa olevaa infekti- ja hygieniasuunnitelmaa. Saadun selvityksen mukaan kantelun tekemisen jälkeen 11.12.2018 on hyväksytty Vankiterveydenhuollon yksikön infektioidentorjuntaohjelma, joka yhtenäistää vankiterveydenhuollon avohoidon ja sairaaloiden infektioiden torjuntaan liittyviä ohjeita ja toimintakäytäntöjä.

Kantelussa esitetyn johdosta ministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakiehdotukselle yleensä ja tartuntatautien leviämien estämiseksi ehdotetuille perusoikeuksien rajoittamista merkitseville yksittäisille säännöksille on osoitettavissa lähtökohtaisesti perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet.

Työnantajan tulee perehdyttää ja kouluttaa työntekijöitä työyhteisön potilas- ja työturvallisuuteen liittyvistä seikoista. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimipisteissä voi olla työntekijöitä, joilla ei ole riittäviä tietoja rokotuksilla ehkäistävistä taudeista ja riskeistä, joita näiden tautien sairastamiseen liittyy. On tärkeää lisätä tietoa ja ymmärrystä rokotusten merkityksestä tartuntatautien torjunnassa. Erityisen tärkeää on lisätä tietoa ja ymmärrystä hoitoon liittyvien infektioiden ehkäisystä. Parhaimmillaan rokotus suojaa paitsi hoidettavia myös työntekijää itseään ja hänen työtovereitaan. Tartuntatautilain 48 §:llä tavoitellaan potilasturvallisuuden ja henkilöstön rokotuskattavuuden merkittävää lisäämistä. Potilasturvallisuuden kannalta on tärkeää, että influenssaepidemian aikana on sairastuneiden hoidossa käytettävissä ammattitaitoista terveydenhuoltohenkilöstöä. Ministeriö korostaa, että vuosittain otettava rokotus on tällä hetkellä paras tapa suojautua influenssaa vastaan.

Terveydenhuollon henkilöstö hoitaa ja kohtaa riskipotilaita usein jokapäiväisessä työssään. Siksi heidän tartuttamallaan taudilla voi olla kohtalokkaat seuraukset, vaikka tauti terveille olisi vaaraton. Influenssan lausepidemioita on kuvattu myös Suomessa (Kainulainen ym. 2009, Ruotsalainen ym. 2010). Pitkäaikaishoitolaitoksissa on todettu influenssaepidemioita, joissa henkilöstö on toiminut merkittävänä tartunnan lähteenä.

Rokotussuojaa koskeva säännös ei tarkoita ehdotonta kieltoa käyttää rokottamatonta työntekijää tämän omissa työtehtävissä. Työnantaja voi jatkossakin erityisestä syystä käyttää potilaiden ja asiakkaiden hoitoon henkilöitä, joilla ei ole riittävä suojaa. Tällaisia syitä ovat esimerkiksi, ettei ole käytettävissä muuta ammattitaitoista henkilökuntaa, yliherkkyys tai muu rokotettavan ominaisuus taikka uusi työntekijä on saatava nopeasti töihin. Työnantajan tulee arvioida tapauskohtaisesti, missä määrin henkilöstön suojan puutteet voivat vaarantaa potilasturvallisuuden.

3.3 Oikeudellinen arviointi

Minulla ei ole laillisuusvalvojana syytä kyseenalaistaa sitä, mitä sosiaali- ja terveysministeriö on lääketieteellisenä asiantuntijana lausunut tartuntatautilain 48 §:n mukaisesta työntekijän rokotussuojasta.

Oma arviointini asiassa kohdistuu säännöksen soveltamisen henkilölliseen alaan Vankiterveydenhuollon yksikössä. Erillinen tarkastelu on perusteltua, koska vankiterveydenhuollon yksiköt poikkeavat muista terveydenhuollon toimintayksiköistä siinä, että tiloissa työskentelee tai käy säännöllisesti myös rikosseuraamuslaitoksen virkamiehiä.

Vankiterveydenhuollon yksikkö

Vankiterveydenhuollon yksikön tehtävänä on järjestää vankien ja tutkintavankien terveyden- ja sairaanhoito. Yksikön toimialueena on koko maa. Yksiköllä on sairaaloita ja poliklinikoita, joilla on toimipaikkoja Rikosseuraamuslaitoksen eri yksiköissä.

Vankiterveydenhuollon poliklinikoilla tuotetaan Suomen vankiloiden vankien perusterveydenhuolto. Poliklinikoilla tehtävän työn tarkoituksena on edistää, tukea ja ylläpitää vankien terveyttä, hyvinvointia ja toimintakykyä tarjoamalla terveyden- ja sairaanhoidon palveluita. Sairaanhoitaja haastattelee ja tutkii vangit ja ohjaa tarvittaessa lääkärin vastaanotolle. Vastaanotoilla hoidetaan sekä akuutteja että kroonisia sairauksia, arvioidaan vangin toimintakykyä ja järjestetään pitkäaikaisvankien terveystarkastukset. Lääkärin vastaanotto on yleislääkäritasoinen. Jos tarvitaan

erikoissairaanhoidon palveluita, vanki voidaan lähettää vankisairaalaan, psykiatriseen vankisairaalaan tai siviiliterveydenhuoltoon jatkotutkimuksiin ja -hoitoon. Vankiterveydenhuollon poliklinikoita on jokaisessa Suomen vankilassa lukuun ottamatta Suomenlinnaa, jonka vankien terveydenhuolto järjestetään Helsingin vankilan poliklinikalla.

Suun terveydenhuolto vastaa Suomen vankien suun terveydenhuollon palveluista. Palvelut sisältävät ensiapuluonteiset palvelut sekä kokonaishoidon. Hammashoitolat sijaitsevat poliklinikkojen yhteydessä Helsingissä, Vantaalla, Turussa, Riihimäellä, Hämeenlinnassa, Kylmäkoskella, Mikkelissä, Kuopiossa, Sukevalla, Pyhäselässä sekä Pelsossa. Vaasassa toiminta on kaupungin terveyskeskuksen tiloissa.

Vankisairaala on valtakunnallinen vankipotilaita hoitava yleislääkärijohtoinen somaattinen sairaala Hämeenlinnassa. Osastojen toimintaan kuuluu monialainen somaattisten sairauksien hoito ja kuntoutus. Naistenosastolla hoidetaan lisäksi sairaalahoittoa vaativia vieroitusoireisia potilaita ja päihderiippuvaisia raskaana olevia naisvankeja.

Psykiatrinen vankisairaala on koko maata palveleva vankien akuuttisairaala, jossa hoitoajat vaihtelevat muutamasta päivästä muutamaa viikkoon tai kuukauteen. Sairaalan Turun yksikkö on toiminut vuodesta 1911, ja se on vankiterveydenhuollon ainoa ympäri vuorokauden ja vuoden päivystävä yksikkö. Potilaspaikkoja on Turun yksikössä 40 ja Vantaan yksikössä 14. Psykiatrisen vankisairaalan lääkärit tarjoavat myös polikliinisiä palveluita lähivankiloille.

Tartuntatautilain 48 §:n soveltaminen Vankiterveydenhuollon yksikössä

Totean, että tartuntatautilain 48 §:ssä tarkoitettujen rokotusten ottaminen on vapaaehtoista. Perustuslain 7 ja 10 §:stä sekä potilaslain 6 §:stä johtuu, että työntekijällä on oikeus päättää näiden rokotusten ottamisesta. Sen sijaan tartuntatautilain 48 § velvoittaa työnantajaa huolehtimaan siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden asiakas- ja potilastiloissa, joissa hoidetaan lääketieteellisesti arvioituna tartuntatautiin vakaville seuraamuksille alttiita asiakkaita tai potilaita, käytetään työntekijöitä, joilla on säännöksessä tarkoitettu rokotussuoja ja vain erityisestä syystä henkilöitä, joilla on puutteellinen rokotussuoja.

Vankiterveydenhuollon yksikkö on terveydenhuollon toimintayksikkö (potilaslain 2 §:n 4 kohta). Toimintayksikön johto määrittelee lääketieteellisin perustein ne tilat ja tilanteet, joissa edellytetään 48 §:n mukaista suojaa (Kuntainfo 8/2017).

Sosiaali- ja terveysministeriö viittaa lausunnossaan Vankiterveydenhuollon yksikön selvitykseen ja siinä mainittuun tutkimukseen, jonka mukaan yli puolella vangeista on jokin pitkäaikainen vakava perussairaus. Ministeriön mukaan Psykiatrisessa vankisairaalassa hoidetaan siten myös tartuntatautiin vakaville seurauksille alttiita vankipotilaita. Yhdyn ministeriön käsitykseen.

Ministeriö katsoo lisäksi, että Psykiatrisessa vankisairaalassa työskenneltäessä kausi-influenssarokotteen ottaminen influenssakauden aikana voi olla perusteltua myös vartijoiden osalta, jos he työskentelevät sellaisissa tiloissa, että ilman rokotussuojaa toimiva henkilö lääketieteellisen arvioinnin perusteella voi aiheuttaa kyseisten tartuntatautiin leviämistä tartuntatautiin vakaville seurauksille alttiille potilaille. Tämä on myös minun käsitykseni.

Vankiterveydenhuollon yksiköllä on edellä todettuja sairaaloita ja poliklinikoita. Totean, että tartuntatautilain 48 § koskee niitä siltä osin kuin niissä hoidetaan lääketieteellisesti arvioituna tartuntatautiin vakaville seurauksille alttiita vankipotilaita. Työnantaja on velvollinen huolehtimaan, että tällaisissa tiloissa käytetään työntekijöitä, joilla on säännöksessä tarkoitettu rokotussuoja ja vain erityisestä syystä henkilöitä, joilla on puutteellinen rokotussuoja.

Säännöksessä ei tarkoiteta työntekijällä ainoastaan hoitohenkilökuntaa, vaan muutakin henkilökuntaa, esimerkiksi vartijoita, joka työskentelee tällaisten potilaiden läheisyydessä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsitykset Vankiterveydenhuollon yksikön ja Rikosseuraamuslaitoksen tietoon. Pyydän niitä ilmoittamaan minulle 31.10.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin käsitykseni ovat mahdollisesti antaneet aiheita.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Vankiterveydenhuollon yksikölle ja Rikosseuraamuslaitokselle.