

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta HE 245/2020 vp

Viite: Sivistysvaliokunta tiistai 12.01.2021 klo 09.00, kirjallinen asiantuntijalausunto

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tartuntatautilakia. Osa muutoksista on tarkoitettu olemaan voimassa covid-19-epidemiaan liittyen väliaikaisesti.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn turvaamiseksi viimesijaisesta mahdollisuudesta alueellisesti tai valtakunnallisesti velvoittavasti muuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi edellytyksistä, joita noudattamalla erilaisia palveluja voidaan koronavirusepidemian aikana tarjota asiakkaille ja toimintaan osallistuville turvallisesti ja estäen uusien tartuntojen leviämistä mahdollisimman tehokkaasti. Myös muun muassa tiedonsaantioikeuksia koskevaa sääntelyä, työstä, varhaiskasvatuksesta ja oppilaitoksesta poissaoloa koskevia säännöksiä sekä eristämispaiikkaa koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Väliaikaisiksi tarkoitettut säännökset olisivat voimassa 31.12.2021 saakka.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Ehdotukset ovat tarpeellisia väestön terveyden suojelemiseksi covid-19-taudilta ja niiden mukaisilla toimilla voidaan osaltaan suojata lapsen oikeutta mahdollisimman hyvään terveydentilaan (LOS 24 art) sekä lapsen oikeutta elämään ja kehittymiseen (LOS 6 art).
- Hallituksen esityksellä on arvioitu olevan monia vaikutuksia lapsiin, erityisesti opetuksen ja harrastustoiminnan osalta, mutta vaikutusten sisältöä ei juurikaan ole kuvattu tarkemmin. Siten ko. jakson (he:n kohta 4) perusteella on vaikea arvioida, onko esitys kokonaisuudessaan lapsen edun periaatteen mukainen.
- Varhaiskasvatuksessa ja opetuksessa vaadittavat hygieniakäytännöt ja etäisyyksien pitäminen ovat välttämättömiä, mutta niiden toteuttaminen on huomioitava resursoinnissa, jotta oikeus opetukseen ja sitä kautta oppimistulosten saavuttaminen ei vaarannu.
- Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että sääntelyn vaikutuksia oppimistulosten saavuttamiseen arvioidaan ja seurataan jatkuvasti sekä yleisemmällä että oppilaskohtaisella tasolla. Oppimistulosten heikentymiseen tulee puuttuva mahdollisimman matalalla kynnyksellä jo varhaisessa vaiheessa.
- Poikkeuksellisin opetusjärjestelyin etäyhteyksiä hyödyntämällä toteutettava opetus on taattava kaikille oppilaille karanteenin (60 §) tai eristämisen (63 §) aikana tai silloin, kun lapsi on määrätty 57 §:n mukaisesti olemaan pois opetuksesta.
- Hallituksen esityksessä on otettu huomioon LOS 31 mukainen lapsen oikeus vapaa-aikaan ja harrastamiseen, mutta lapsiasiavaltuutettu katsoo, ettei mahdollisten rajoitustoimenpiteiden vaikutuksia ole arvioitu riittävästi tästä näkökulmasta. On tärkeää, että rajoitustoimenpiteitä harkittaessa, silloinkin, kun kyse on vain lyhytkestoisesta tai osittaisesta toiminnan rajoittamisesta, ensisijaisena ratkaisuperusteena on lapsen etu.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu pitää tartuntatautilakiin ehdotettavia muutoksia lähtökohtaisesti tarpeellisina väestön terveyden suojelemiseksi covid-19-taudilta. Ehdotusten mukaisilla toimilla voidaan osaltaan suojata lapsen oikeutta mahdollisimman hyvään terveydentilaan (LOS 24 art) sekä lapsen oikeutta elämään ja kehittymiseen (LOS 6 art).

Lapsiasiavaltuutettu keskittyy lausunnossaan arvioimaan hallituksen esityksen ehdotuksia (määräaikaiset 58 c §, 58 d § ja 58 g §), jotka vaikuttavat lapsen oikeuteen opetukseen (LOS 28 art), vapaa-aikaan, lepoon, leikkiin ja harrastamiseen sekä kulttuuriin (LOS 31 art) sekä oikeuteen toimia yhdistyksissä (LOS 15 art),

Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi

Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä, että lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa (kohta 4.2.8) viitataan esityksen kannalta keskeisiin lapsen oikeuksien yleissopimuksen sopimuskohtiin. Kyseisessä kohdassa on nostettu esiin esityksen ehdotuksista seuraavia keskeisiä vaikutuksia hyvin yleisellä tasolla, joten se jää pääosin ehdotusten ja tavoitteiden kuvaamiseksi. Lapsiin kohdistuvia merkittäviä vaikutuksia on kuvattu myös erityisesti edellisessä kohdassa (4.2.7), jossa on esitetty monia kokemuksia erityisesti keväällä 2020 toteutetuista rajoituksista.

Hallituksen esityksessä on varsin laajasti todettu sillä olevan vaikutuksia moniin lasten oikeuksiin eri tilanteissa ja tuotu esiin erityisesti keväällä 2020 todettuja ongelmia. Esityksen ehdotuksista arvioituja vaikutuksia ei kuitenkaan avata esityksessä tarkemmin, eikä esimerkiksi konkretisoida, miten hallituksen esityksen mukaisilla ehdotuksilla voitaisiin jatkossa vähentää aiemmin todettuja negatiivisia vaikutuksia. Vaikutusten arviointi -jakson perusteella on siten vaikea muodostaa kuvaa siitä, toteuttavatko esityksen sääntelyehdotukset lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaista lapsen edun ensisijaisuutta (LOS 3.1 art) parhaalla mahdollisella tavalla.

Opetusta koskevat muutosehdotukset

Ehdotus 58 c §:ksi koskee toimenpiteitä covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi. Säännös koskee muun muassa hygieniatoimenpiteitä sekä etäisyyksien pitämistä. Pykälässä asiakkaalla ja osallistujalla tarkoitettaisiin myös varhaiskasvatukseen osallistuvaa lasta, oppilaita ja opiskelijoita. Esitetty säännös ei vaikuttaisi lähi- ja etäopetusjärjestelyihin, jotka to-

teutettaisiin tartuntatautilain 58 §:n sekä perusopetuslain ja siihen joulukuussa 2020 säädettyjen poikkeuksellisia opetusjärjestelyjä koskevien säännösten nojalla.¹

Hallituksen esityksen mukaan (s. 60) riittävien etäisyyksien ylläpitämisellä ja koronavirus-taudin leviämisen estämiseksi tähtäävillä hygieniakäytänteillä sekä tilojen ja pintojen puhdistamiseen liittyvillä toimilla pyritään varmistamaan varhaiskasvatuksen sekä perusopetuksen ja muun opetuksen ja koulutuksen turvallinen järjestäminen epidemiatilanteessa. Toimenpiteissä tulee kuitenkin ottaa huomioon kunkin koulutusmuodon erityispiirteet, mikä mahdollistaa koulutusasteiden erilaiset käytänteet lapsen iästä ja kehitystasosta riippuen (mm. s. 79). Lasten kehitystason huomioiminen on järkevää ja tarpeellista. Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että käytännössä oppilaitoksissa on omakuttu erilaisia ohjeistuksia esimerkiksi siinä, minkä luokka-asteen oppilaiden on edellytetty käyttävän suunenäsuojusta. Uusimman Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen suosituksen mukaan suojuksen käyttöä suositellaan kaikille 12-vuotta täyttäneille. Lapsiasiavaltuutettu pitäisi tärkeänä, että oppilaitokset noudattaisivat näitä suosituksia sen sijaan, että annettaisiin omia suosituksia, joiden noudattamisen velvoittavuus voi jäädä epäselväksi oppilaille ja heidän vanhemmilleen. Hallituksen esityksen mukaan ikä ja kehitystaso voidaan ottaa huomioon myös silloin, kun huolehditaan riittävien etäisyyksien pitämisestä. Varhaiskasvatuksessa tätä voidaan toteuttaa siten, ettei lapsiryhmiä sekoiteta tai yhdistetä.

Lapsiasiavaltuutettu pitää hygieniakäytäntöjä sekä etäisyyksien pitämistä tärkeinä ja siinänsä selkeinä toimina, jotka ovat myös käytännössä yleensä toteutettavissa. Jossain määrin epäselvää kuitenkin on, miten näitä tosiasiallisesti päivittäisessä toiminnassa voidaan valvoa. Lapsiasiavaltuutettu pitää myös hyvänä, että hallituksen esityksessä on huomioitu se, että näiden toimien käytännön toteuttamisessa on otettava huomioon lasten kehittyvät valmiudet niiden noudattamisessa. Mitä pienemmistä lapsista on kyse, sitä suurempi velvollisuus ja vastuu käytännössä toimista on lasten kanssa toimivilla aikuisilla. Esityksen sivulla 80 todetaan, että sen nojalla henkilöstömitoituksia ei saa tiukentaa.

Esimerkiksi varhaiskasvatuksessa henkilökunnan on ohjattava, opastettava ja autettava lapsia toimimaan käytäntöjen mukaisesti. Pelkästään lapsiryhmän käsien pesun organisoiminen ja toteuttaminen useita kertoja päivässä esityksen tavoitteiden saavuttamisen edellyttämällä tavalla voi vaatia huomattavia resursseja. On selvää, että nämä resurssit ovat ainakin osin pois varsinaisesta varhaiskasvatuksesta. Myös perusopetuksessa, erityisesti alemmilla luokilla, nämä toimenpiteet voivat viedä aikaa ja resursseja varsinaisesta opetuksesta. Siten

pitkää jatkuessaan hygieniakäytännöt ja muut tarvittavat rajoitustoimet voivat vaarantaa lasten opetuksen toteutumista opetussuunnitelmien perusteissa kuvatulla tavalla. On huomattava, että lapsen perspektiivistä jo muutaman kuukauden tai koko lukukauden jatkuvat rajoitustoimenpiteet ovat erittäin pitkäkestoisia ja merkittävä osa lapsen opinpolkua.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että erityisesti varhaiskasvatuksen henkilöstön riittävyttä on arvioitava kriittisesti ottaen huomioon tartuntatautilain vaatimusten toteuttaminen käytännössä. Huolimatta siitä, että hallituksen esityksen mukaan (s. 80) ehdotettu sääntely ei anna toimivaltaa kunnille ja aluehallintovirastolle tiukemmista varhaiskasvatuksen henkilömitoituksista, on huolehdittava siitä, että päiväkodeissa on riittävä henkilöstö huolehtimassa siitä, että kyseisiä tarvittavia toimia voidaan noudattaa ja samalla varhaiskasvatusta voidaan toteuttaa riittävän laadukkaasti ja turvallisesti.

Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että sääntelyn vaikutuksia oppimistulosten saavuttamiseen (niin varhaiskasvatuksessa kuin perusopetuksessa ja toisella asteella) seurataan ja arvioidaan jatkuvasti jo väliaikaisten määräysten voimassaolon aikana, sekä valtakunnallisesti, alueellisesti ja koulukohtaisesti että myös jokaisen oppilaan kohdalla. Samaa aikaan tulee huolehtia siitä, että on riittävä valmius reagoida nopealla aikataululla, jos nähdään, että oppimistulokset heikkenevät siten, että ne vaikuttavat hetkellistä tapahtumaa pidemmällä tähtäimellä lapsen koulu- ja opiskelupolkuun.

Luonnollisesti on tärkeää seurata ja puuttua oppilaskohtaisesti myös hetkellisiin oppimistulosten heikkenemisiin. Matalalla kynnyksellä annettu oppimisen tuki estää pidempiaikaisten ja vaikeammin korjattavien ongelmien syntymistä. Tältä osin nyt käsittelyssä olevalla hallituksen esityksellä on kiinteä liittymä 16.12.2020 eduskunnassa hyväksytyyn perusopetuksen poikkeuksellisia opetusjärjestelyjä koskevaan lakimuutokseen (HE 218/2020 vp). Tätä hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan sivistysvaliokunnalle lapsiasiavaltuutettu korosti, että poikkeusjärjestelyissä ei ole kyse enää vain ”hetkellisestä poikkeamisesta, vaan ajanjaksosta, jolla voi olla suuri merkitys perusopetuksen oppilaille sekä lyhyellä että pidemmällä tähtäimellä. On siis huolehdittava, että kaikki oppilaat pysyvät opetuksessa mukana ja voivat saavuttaa oppimistavoitteensa. Opetuksesta osin tai kokonaan syrjäytyminen on riski lapsen kokonaisvaltaiselle hyvinvoinnille, joten on tärkeää huolehtia kaikkien oppilaiden tarpeista sekä ryhmänä että yksilöllisesti.”²

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota myös opetuksen järjestämiseen tartuntatautilain mukaisen karanteenin (60 §) tai eristämisen (63 §) aikana tai silloin, kun lapsi on määrätty

57 §:n mukaisesti olemaan pois opetuksesta. Perusopetuslain 20 a §:n mukaan, jos oppilaan opetusta ei näissä tilanteissa voida järjestää lähiopetuksena, opetus voidaan järjestää erityisin opetusjärjestelyin, etäyhteyksiä hyödyntäen, tehdyn päätöksen keston ajan.

Lapsiasiavaltuutetun tietojen mukaan kaikissa kunnissa ei etäopetusta ole järjestetty karanteenissa oleville oppilaille esimerkiksi silloin, kun karanteeni on määrätty tehdyn lomamatkan vuoksi. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että opetuksen järjestäminen etäyhteyksin olisi säädetty opetuksenjärjestäjän velvollisuudeksi näissä tilanteissa. Se, että lapsi on ollut lomamatkalla ja siksi joko sairastunut tai altistunut covid-19-taudille ja määrätty karanteeniin tai eristämiseen, ei tulisi olla syy opetuksen eväämiselle silloin, kun hänen terveydentilansa sallii opetuksen osallistumisen.

On huomattava, että keväällä 2020 opetuksen järjestäjät loivat jo varsin toimivat käytännöt etäopetukseen ja näitä valmiuksia on ollut tarpeen ylläpitää myös epidemian jatkuessa. Nyt etäopetuksen järjestäminen myös edellä mainituissa tilanteissa ei todennäköisesti vaatisi kohtuuttomia ponnistuksia opetuksen järjestäjältä tai yksittäisiltä opettajilta. Vaikka siinänsä voidaan ajatella, että karanteeni tai eristäminen on pääasiassa lyhytkestoinen jakso ja siten oikeus opetukseen ei sen aikana vaarantuisi vakavasti, poikkeusjärjestelyt ja erilaiset rajoitukset ovat jatkuneet tässä vaiheessa jo pitkään. Kokonaisuutena arvioiden niillä on voinut olla merkittäviäkin vaikutuksia lapsen koulunkäyntiin. Siksi jatkossa tulisi kaikin käytettävissä olevin keinoin, covid-19-epidemian leviämisen ehkäisemisen huomioon ottaen, taata, että jokaisella oppilaalla, myös riippumatta siitä, missä paikassa karanteeni tai eristäminen toteutetaan, on yhdenvertaiset oikeudet opetukseen.

Lasten vapaa-aikaa ja harrastuksia koskevat muutosehdotukset

Lasten iän ja kehitystason mukaisesti toteutettavien covid-19-taudin leviämistä ehkäisevien toimien toteuttamisen (58 c §) tarkoituksena on mahdollistaa myös lasten harrastustoiminta mahdollisimman laajasti ja turvallisesti. Lasten harrastus-, leikki- ja virkistytymistoimintaan voivat vaikuttaa myös ehdotettu 58 d § ja 58 g §, joiden mukaan kunnan tartuntatautien valvonnasta vastaava toimielin tai aluehallintovirasto voisi päättää väliaikaisesta tilojen käytön rajoituksista tai kokonaan sulkemisesta asiakkailta ja osallistujilta covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi ko. säännöksissä säädettyjen tarkempien edellytysten täytyessä.

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että hallituksen esityksessä on otettu huomioon LOS 31 mukainen lapsen oikeus vapaa-aikaan ja harrastamiseen, mutta katsoo, ettei mahdollisten rajoitustoimenpiteiden vaikutuksia ole arvoitu riittävästi tästä näkökulmasta. Harrastus- ja vapaa-ajantoiminnan rajoittaminen vaikuttaa merkittävästi lasten mahdollisuuksiin ylläpitää sosiaalisia suhteitaan ja heidän hyvinvointiinsa. On siis tärkeää, että rajoitustoimenpiteitä harkittaessa, silloinkin, kun kyse on vain lyhytkestoisesta tai osittaisesta toiminnan rajoittamisesta, ensisijaisena ratkaisuperusteena on lapsen etu. Mennyt vuosi on osoittanut, että määräaikaista rajoitustoimia voidaan joutua usein jatkamaan, jolloin kokonaisuus rajoituksille voi tosiasiallisesti muodostua pitkäksikin.

Mahdollisia poikkeusjärjestelyjä, joiden avulla toimintaa voitaisiin jatkaa, ei hallituksen esityksessä ole pohdittu. Olisi tärkeää suunnitella mahdollisia korvaavia liikunta- ja muita harrastus- ja vapaa-ajan toimintoja, joita lapsille ja nuorille voitaisiin tarjota. Moni normaalisti sisällä tapahtuva toiminta voidaan siirtää jossain muodossa myös ulos. Ulkoliikuntapaikkojen hyödyntäminen entistä tehokkaammin luo hyviä mahdollisuuksia lapsille ja nuorille tavata toisiaan ja päästä liikkumaan myös vapaamuotoisesti. Ulkoliikuntaa ja muuta ulkotiiloissa tapahtuvaa turvallista harrastamista ja vapaa-ajanviettoa voidaan edistää ja tukea monilla tavoin, kuten esimerkiksi jääkenttien ja hiihtolatujen ylläpidolla (sääolosuhteiden salliessa myös pidempään keväällä kuin ns. normaaleina aikoina), erilaisten käyttömaksujen poistamisella rajoitusten ajaksi, liikuntapaikkojen valaisemisella ja harrastustoiminnan ohjaajien sekä muiden aikuisten läsnäolon lisäämisellä. Tällaisia toimia on monissa paikoin jo toteutettukin, joka on hyvin myönteistä.

Jyväskylässä 11.1.2021

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta HE 218/2020 vp.

² Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 218/2020 vp) 19.11.2020.