Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta HE 245/2020 vp

Viite: Sosiaali- ja terveysvaliokunta keskiviikko 13.01.2021 klo 12.45, etäkuuleminen ja 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 eristämispaikkaa koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Väliaikaisiksi tarkoitetut 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.

- Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että lapsen eristäminen erilleen hänestä huolta pitävistä aikuisista ja muista lapsista voi olla kehityspsykologisesti lasta erittäin vakavasti ja pysyvästi vaurioittavaa. Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että sekä päätettäessä karanteenista tai eristämisestä että toimenpiteiden toteutustavan arvioinnissa ja valinnassa tulee aina ottaa ensisijaisesti huomioon kyseisen lapsen etu.

- Jos lapsen eristäminen ja karanteeniin määrääminen sallitaan lapsen kodin ja terveydenhuollon yksiköiden lisäksi muissa hallituksen esityksessä mainituissa paikoissa ja ehdotetulla tavalla, lapsiasiavaltuutettu katsoo, että sen tulee olla mahdollista vain silloin, kun kyseisessä paikassa voidaan varmistaa lapsen ja hänen läheistensä tapaamiset ja muu yhteydenpito. Tämä pitää voida toteuttaa vastaavalla tavalla kuin, jos lapsi olisi tällaisen toimenpiteen kohteena kotonaan tai terveydenhuollon yksikössä. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että henkilökunnalla tulee olla riittävä koulutus ja osaaminen sekä eristys- ja karanteeniolosuhteissa toimimisesta että lasten tukemisesta näissä haastavissa tilanteissa.

- Lapsiasiavaltuutettu katsoo, ettei asiakkaille ja osallistujille tarkoitettujen tilojen käytön rajoittamisten vaikutuksia lapsiin ole arvoitu riittävästi. Koulunkäynnillä ja harrastustoiminnalla sekä muulla vapaa-ajantoiminnalla on keskeinen merkitys lapsen kokonaisvaltaiselle fyysiselle ja henkiselle hyvinvoinnille. 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, jotka vaikuttavat erityisesti edellä mainittuihin lapsen oikeuksien yleissopimuksessa vahvistettuihin lapsen ihmisoikeuksiin.

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 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 ehdotusten vaikutuksia ei kuitenkaan avata esityksessä tarkemmin, eikä esimerkiksi konkretisoida, miten näillä 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.

Karanteeni ja eristäminen

Esityksessä ehdotetun 68 §:n mukaisesti toteutetuilla karanteenilla (60 §) ja eristämisellä (63 §) puututaan lapsen perusoikeutena suojattuun vapauteen. Vaikutusarvioinnissa todetaan (s. 61), että siksi on huolehdittava siitä, että ”lapsen perus- ja ihmisoikeudet turvataan, että eri oikeushyviä punnitaan huolellisesti, ja että päätöksenteko ja niiden käytännöllinen toteuttaminen ovat myös menettelyllisesti kestäviä ja lapsen edun periaatteen mukaisia”. Lisäksi todetaan, että näiden toimenpiteiden tulee olla viimesijaisia ja välttämättömiä, jotta

ne voidaan ottaa käyttöön. Lopuksi todetaan, että ”[l]apsen eristäminen erilleen hänestä huolta pitävistä aikuisista ja mahdollisesti muista lapsista on erittäin kajoava toimenpide”. On hyvä huomata, että karanteeniin tai eristykseen voidaan määrätä sekä silloin, kun henkilön on todettu altistuneen tai sairastuneen yleisvaaralliseen tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäiltyyn tartuntatautiin, että myös silloin, kun kyse on vasta perustellusta epäilystä alistuksesta tai sairastumisesta.

Tartuntatautilaki sallii eristämisen kahdeksi kuukaudeksi, ja sitä voidaan jatkaa tarvittaessa kuusi kuukautta kerrallaan (63.1 § ja 66.1 §). Karanteenikin voi kestää kuukauden (60.1 §) ja sitä voidaan jatkaa tarvittaessa kuukaudella (62.1 §). Kyse on siis lapsen näkökulmasta erittäin pitkistä ajoista. Lienee selvää, että useimmissa tilanteissa lapsen karanteeni tai eristäminen pyritään toteuttamaan lapsen kotona, ja tarvittaessa terveydenhuollon yksikössä. Terveydenhuollon yksikössä henkilökunnalla on osaaminen ja kokemus tartuntatautien leviämisen ehkäisemistä sekä (pientenkin) lasten kanssa toimimisesta tällaisissa erityisissä tilanteissa. Näissä tilanteissa vanhempien läsnäolo ja lapsen yhteydenpito läheisten kanssa on yleensä mahdollista. Tapaamisia voidaan joutua rajoittamaan 69 §:ssä säädetyissä tilanteissa, mutta silloinkin on tärkeää, että lapsen ja läheisten yhteydenpitoa tuetaan mahdollisimman hyvin ja rajoitus pyritään pitämään mahdollisimman lyhytaikaisena.

Lapsiasiavaltuutettu haluaa kiinnittää huomiota siihen, että lapsen eristäminen erilleen hänestä huolta pitävistä aikuisista ja muista lapsista voi olla kehityspsykologisesti lasta erittäin vakavasti ja pysyvästi vaurioittavaa. Karanteenin ja eristämisen olosuhteita koskevan säännöksen (68§) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan (s. 109-110), että tilanteissa, joissa karanteeni- tai eristämispäätös koskee alaikäistä henkilöä, on muiden perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ohella huomioitava lapsen erityisasema sekä useat YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteet. Toimenpiteiden toteuttamisessa tulee huomioida lapsen huollon ja hyvän kohtelun periaatteet ja turvattava lapsen perus- ja ihmisoikeuksien mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen sekä varmistettava, että lapsi saa hänelle ymmärrettävällä tavalla tietoa tilanteesta. Lapsiasiavaltuutettu pitää edellä mainittuja seikkoja erittäin tärkeänä ja korostaa, että sekä päätettäessä karanteenista tai eristämisestä että toimenpiteiden toteutustavan arvioinnissa ja valinnassa tulee aina ottaa ensisijaisesti huomioon kyseisen lapsen etu.

Ehdotettu lainsäädäntö sallisi myös lapsen eristämisen tai karanteenin toteuttamisen ympärivuorokautisia asumispalveluja tarjoavassa sosiaalihuollon toimintayksikössä, perheko-

dissa, turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksessa tai muussa karanteeni- tai eristämispäätöksen tekijän hyväksymässä ja osoittamassa paikassa. Näin voidaan siis toimia esimerkiksi silloin, kun lapsi on sijoitettu kodin ulkopuolelle tai hän asuu vammaisten henkilöiden ympärivuorokautisessa asumispalveluyksikössä. Myös tahdonvastainen karanteeni tai eristäminen on näissä yksiköissä mahdollinen.

Hallituksen esityksessä on käsitelty karanteenin tai eristämisen olosuhteita lastensuojelulaitokseen tai perhekotiin sijoitetun lapsen osalta (s. 110). Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että ehdotuksen mukaan karanteeni ja eristäminen voidaan toteuttaa myös muissa paikoissa, joten mahdolliset erityispiirteet näissä tilanteissa olisi ollut syytä myös kuvata yksityiskohtaisissa perusteluissa. Erityisen tärkeää olisi huomioida ne erityiset toimet ja vaatimukset, jotka ovat käsillä, kun kyse on tahdonvastaisesta toimenpiteestä.

Edellä mainitussa kohdassa (68 §:n yksityiskohtaiset perustelut s. 110) todetaan, että lapsella on oikeus yhteydenpitoon läheistensä kanssa. Lapsen edun mukaisesta eristyksestä ja turvallisuudesta vastaavan henkilön tulee valvoa lasta koko erillään pitämisen ajan olemalla hänen kanssaan samassa tilassa tai sen välittömässä läheisyydessä niin, että hänellä on mahdollisuus saada yhteys eristettyyn lapseen. Lapsella on oltava mahdollisuus saada yhteys hänen turvallisuudestaan vastaavaan henkilöön. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että edellä mainittu lapsen valvonta ja yhteydenpito on välttämätöntä.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että hallituksen esityksessä ei ole otettu kantaa lainkaan siihen, miten lapsen yhteydenpito hänen läheisiinsä karanteeni- tai eristystilanteissa varmistetaan. Esityksestä ei käy ilmi, miten näissä tilanteissa olevan lapsen yhteydenpito ja tapaamiset omien läheisten kanssa tulisi järjestää. Jos tällainen jakso kestää muutamaa päivää pidempään, ei pelkästään puhelinsoitot tai yhteydenpito nettiyhteyksin pääsääntöisesti ole riittäviä turvaamaan lapsen oikeutta läheisiinsä. Lisäksi on huomattava, että vastaava oikeus yhteydenpitoon läheisiin sekä tarvittava valvonta ja muu hoito ja huolenpito koskee kaikkia lapsia, jotka joudutaan eristämään tai määräämään karanteeniin, riippumatta siitä missä yksikössä se toteutetaan. Nyt perusteluissa viitataan vain lastensuojelulaitokseen ja perhekotiin sijoitettuihin lapsiin.

Jos lasten määrääminen karanteeniin tai eristämiseen sallitaan myös lapsen kodin ja terveydenhuollon yksiköiden lisäksi ympärivuorokautisia asumispalveluja tarjoavassa sosiaalihuollon toimintayksikössä, perhekodissa, turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksessa tai muussa karanteeni- tai eristämispäätöksen tekijän hyväksymässä ja osoittamassa pai-

kassa, lapsiasiavaltuutettu katsoo, että sen tulee olla mahdollista vain silloin, kun kyseisessä paikassa voidaan varmistaa lapsen ja hänen läheistensä tapaamiset ja yhteydenpito. Tämä pitää voida toteuttaa vastaavalla tavalla kuin, jos lapsi olisi tällaisen toimenpiteen kohteena kotonaan tai terveydenhuollon yksikössä. Käytännössä edellä mainittu tarkoittaa, että kyseisessä paikassa on tilat ja suojavarusteet, joiden avulla voidaan sallia lapsen ja hänen vanhempiensa/huoltajiensa sekä mahdollisesti sisarusten tapaaminen turvallisesti. Henkilökunnalla tulee olla myös riittävä koulutus ja osaaminen sekä eristys- ja karanteeniolosuhteissa toimimisesta että lasten tukemisesta näissä haastavissa tilanteissa. On huomattava, että edellä mainituissa muissa kuin terveydenhuollon yksiköissä ei henkilökunnalla välttämättä ole nykyisellään osaamista tartuntatautien torjunnasta ja muista terveydenhuollon kysymyksistä, joten lapsen erityksen ja karanteenin toteuttamista niissä tule harkita huolellisesti.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että lapsen eristämis- tai karanteenipaikasta päätettäessä tulisi ensisijaisesti ottaa huomioon lapsen etu. Selkeintä olisi, jos 68 §:än lisättäisiin ainakin, esimerkiksi omana momenttinaan ”Kun kyse on alaikäisestä, karanteeni- tai eristämispaikasta päätettäessä tulee ensisijaisesti ottaa huomioon lapsen etu”. Lapsen edun huomioonottaminen liittyy myös ehdotettuun 68 § 3 momenttiin, jonka mukaan kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on huolehdittava, että käytettävissä on riittävä määrä karanteeniin ja eristämiseen sopivia tiloja ja tarvittavia suojavälineitä. Sopivia tiloja arvioitaessa ja järjestettäessä on otettava huomioon, että ne mahdollistavat myös lasten hoidon karanteenin tai eristämisen aikana, jos tarkoituksena on, että niissä voidaan hoitaa myös lapsia. Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on huolehdittava myös siitä, että karanteeni- ja eristämisyksiköiden henkilökunnalla on riittävä koulutus ja osaaminen karanteeni- ja eristämisolosuhteissa toimimiseen. Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että tämän vaatimuksen lisäämistä 68 §:än harkittaisiin.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lisäksi, että hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi 63 §:ä, jossa edelleen säädettäisiin eristämisestä terveydenhuollon yksikköön (1 mom). Samoin 69 §:ssä tapaamisen rajoittamisesta karanteenin ja eristämisen aikana mainitaan vain terveydenhuollon yksikkö. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, miksi näitä säännöksiä ei ole tarkennettu, vaikka eristämisen määritelmästä (3 §) on viittaus terveydenhuollon yksikköön poistettu.

Asiakkaille ja osallistujille tarkoitettuja tilojen käyttöä koskevat rajoitukset ja sulkemiset

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että hallituksen esityksessä on otettu huomioon lapsen oikeus opetukseen (LOS 28) sekä lapsen oikeus vapaa-aikaan ja harrastamiseen (LOS 31), joilla on merkittävä vaikutus lapsen kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin. Tartuntatautitilanteessa on luonnollisesti otettava huomioon myös lapsen oikeus parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan (LOS 24), joten välttämättömät rajoitustoimenpiteet tulee voida toteuttaa, kunhan ensisijaisesti otetaan huomioon lapsen etu kokonaisuutena.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, ettei mahdollisten rajoitustoimenpiteiden vaikutuksia ole hallituksen esityksessä arvioitu riittävästi tästä näkökulmasta. Harrastus- ja vapaa-ajantoiminnan rajoittaminen voi vaikuttaa merkittävästi lasten mahdollisuuksiin ylläpitää sosiaalisia suhteitaan ja heidän henkiseen ja fyysisen hyvinvointiinsa. Myös perusopetuslain (628/1998, 20 a §) mukaisilla poikkeuksellisilla opetusjärjestelyillä voi olla vastaavanlaisia vaikutuksia lapsiin. 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 määräaikaisia rajoitustoimia voidaan joutua usein jatkamaan, jolloin kokonaisaika rajoituksille voi tosiasiallisesti muodostua pitkäksikin. Lasten terveyden ja hyvinvoinnin kannalta tärkeitä toimintoja rajoitettaessa tulisi pyrkiä järjestämään heille turvallisia ja tartuntatautitilanteen sallimia korvaavia toimintoja, joilla voidaan tukea lasten hyvinvointia mahdollisimman hyvin. Nämä seikat tulee ottaa huomioon jo rajoittamistoimenpiteitä suunniteltaessa ja niistä päätettäessä.

Jyväskylässä 12.1.2021

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies