

Valmiusjohtoryhmä
Kaupunginhallitus

§ 169
§ 398

21.10.2020
26.10.2020

Aluehallintoviraston selvitys- ja lausuntopyyntö koskien Savonlinnan kaupungin valmiusjohtoryhmän antamaa suositusta

397/06.069/2020

Valmiusjohtoryhmä 169

Selostus:

Aluehallintovirasto pyytää liitteen A mukaisesta kantelusta kaupunginhallitukselta selvityksen ja lausunnon sekä asiassa tulee toimittaa valmiusjohtoryhmän niiden jäsenten selvitys, jotka ovat olleet tekemässä kantelun kohteena olevaa suositusta.

Valmiusjohtoryhmä antaa alla olevan selvityksen aluehallintoviranomaiselle /kaupunginhallitukselle.

Valmiusjohtoryhmän suositus ja perustelu

6.5.2020 valmiusjohtoryhmä antoi yksimielisesti suosituksen, että perusopetuksen lähiopetukseen osallistuva oppilas ei osallistuisi lähiopetukseen kahden viikon aikana matkalta palattuaan, mikäli hän oli ollut matkalla pääkaupunkiseudulla tai Kemi-Tornio alueella. Perusteena suositukselle oli, että sillä olisi voitu vähentää taudin leviämisen riskiä Savonlinnassa erityisesti koulukuljetusten yhteydessä.

Suosituksella pyrittiin turvaamaan oppilaiden ja koulujen henkilöstön terveenä pysyminen 2,5 viikon ajan, jolloin koulut olivat toiminnassa. Terveystilanteen arvio on, että suljetussa tilassa, jossa ihmiset ovat lähekkäin, kuten joukkoliikennevälineissä, tartuntariski on huomattavan suuri.

Arvio oli, että koulukuljetuksia ei pystyttäisi kaluston puutteen vuoksi järjestämään riittävillä turvaväleillä. Kouluissamme on paljon oppilaita, joiden vanhempia on töissä vanhusten palveluyksiköissä. Riskinä olisi tällöin ollut, että tauti olisi voinut levitä tätä kautta muun muassa vanhusten hoitolaitoksiin tuhoisin seurauksin.

Viimekätinen virkaoikeudellinen vastuu turvallisuudesta kaupungin omien palveluiden järjestämisessä on kaupungilla. Kaupungilla on yleisvastuu väestön hyvinvointiin, suojeluun ja turvallisuuteen liittyvissä asioissa sekä erityisvastuu kaupungin vastuulla olevien palveluiden turvallisuudesta.

Savonlinnassa tauti oli tuolloin sammunut ja yli kuukauteen ei ollut

yhtään uutta löydettyä tartuntaa ja riskinä oli, että tartuntoja olisi tullut ihmisten liikkumisen myötä. Maassamme oli tuolloin eniten väkilukuun suhteutettuna tartuntoja Uudellamaalla ja Länsi-Pohjassa. Tällä lienee ollut vaikutusta siihen, että Länsi-Pohjassa esimerkiksi Torniossa kouluun jäi tulematta joka neljäs ja Kemissä joka viides oppilas. Ylitorniolla noin joka kolmas oppilas oli poissa koulusta lukukauden loppuun saakka. Pääkaupunkiseudulla jäi kotiin noin 8000 oppilasta. Pelkästään jo toukokuun puoliväliin mennessä Uudellamaalla oli tullut reilu tuhat uutta tautitapausta. Uusimaa oli eristettynä kolme viikkoa. Eli taudin saamisen riski näillä alueilla liikkeessa oli Savonlinnaan verrattuna huomattavan suuri riippuen tietenkin, missä liikkui ja miten paljon ihmisiä tapasi.

Pirkanmaan alueellinen pandemiaohjausryhmä on antanut 13.10.2020 alla olevan matkustussuosituksen: ”Suosittelemme Pirkanmaalla, että tarpeetonta matkustamista Vaasan seudulle vältetään, koska sairastumisriski Vaasan alueella on verrattavissa ulkomaanmatkaan.” THL tilaston mukaan Vaasan seudulla on yhteensä 756 tautitapausta tähän mennessä

Valmiusjohtoryhmän suositus tehtiin nimenomaisesti haluten turvata väestömme ja riskiryhmiemme elämää ja terveyttä, koska maskin käyttöönotto todettiin vaikeaksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja terveyden- hyvinvoinninlaitoksen (THL) ohjeen mukaan maskien käyttöä ei yleisesti suositeltu koulussa tai varhaiskasvatuksessa, mutta maskia voi halutessaan käyttää ottaen huomioon siihen liittyvät ohjeet.

Mikäli THL:n ja AVI:n ohjeita lähiopetuksen ja koulukuljetusten turvallisuuteen liittyen ei noudateta ja toiminnalla terveys vaarannetaan, voi tällöin tulla selvitettäväksi oikeudelliset sekä rikosoikeudelliset vastuukysymykset.

Tartuntatautilaki ja valmiuslaki

Suosituksessa ei ollut kyse tartuntatautilain mukaisen toimivallan käyttämisestä. Tässä ei määrätty ketään karanteeniin, joissa toimivalta on tartuntatautilääkärillä eikä suljettu mitään palveluyksiköitä, jossa toimivalta on tartuntatautilääkärin esityksestä tartuntatautilain mukaisella toimielimellä. Asiassa ei käytetty valmiuslain keinovalikoimaa.

Suosituksen juridinen asema ja oikeutus suosituksen antamiseen

Kyse oli suosituksesta, ei velvoitteesta. Asiaa ei esitetty velvoitteena, vaan ainoastaan suosituksena. Suosituksella ei ole juridista vaikutusta eikä siten ole lainvastainen, jokainen itse arvioi, miten sen ottaa toiminnassaan huomioon. Siten myöskään valmiusjohtoryhmän

antama suositus ei ollut ketään velvoittava. Suosituksessa ei ole kyse velvoitteesta. Myös valtiosääntöoikeuden asiantuntijat ovat todenneet, että suositus ei ole velvoite eikä sillä siten ole minkäänlaista juridista asemaa ja merkitystä vaan sen mukainen toiminta perustuu jokaisen vapaaseen omaan harkintaan. Valtioneuvosto oli keväällä 2020 esimerkiksi antanut yli 70-vuotiaille suosituksen pysyä kotona, joka on vastoin perustuslain liikkumisvapautta. Mm. pääministeri Sanna Marin totesi ikäihmisiä koskevasta suosituksesta välttää kontakteja muihin ihmisiin mahdollisuuksien mukaan, että jokainen itse arvio ja harkitsee, miten suosituksia noudattaa. Suosituksen antaminen on antajiensa mielipide ja perustuslaissa on turvattu oikeus ilmaista mielipiteitä kenenkään sitä ennakolta estämättä.

Emeritusprofessori Kaarlo Tuorin mukaan:

"Viranomaisen suositus ja määräys eroavat toisistaan ensinnäkin siinä, että määräys on oikeudellisesti velvoittava, kun taas suositus ei ole, vaikka silläkin pyritään vaikuttamaan suosituksen kohdejoukon käyttäytymiseen. Määräyksen rikkomisesta voi seurata rikosoikeudellinen sanktio, mikäli tällaisesta seuraamuksesta on erikseen säädetty. Suosituksella ei tällaista vaikutusta voi olla. Jos rikkomisesta voitaisiin langettaa oikeudellinen sanktio, kyseessä olisi määräys eikä suositus. Suositusta saatetaan kutsua myös ohjeeksi. Sillä, mitä nimitystä käytetään, ei ole oikeudellisessa tarkastelussa merkitystä. Olennaista on, että suositukselta / ohjeelta puuttuu oikeudellinen velvoittavuus.

Perustuslain 2.2 §:n mukaan julkisen vallan käyttö perustuu lakiin. Yksityisiä oikeussubjekteja velvoittavien määräysten antaminen on julkisen vallan käyttämistä, ja se edellyttää laissa olevaa, yksilöityä toimivaltaperustaa. Tartuntatautien leviämisen ehkäisemiseksi tartuntatautilaissa (1227/2016) myös kunnallisille viranomaisille on perustettu toimivaltaa, joka oikeuttaa määräysten antamiseen. Viranomaisille luotiin määräysten antamiseen oikeuttavaa toimivaltaa myös niin sanotuilla soveltamisasetuksilla, joita valtioneuvosto antoi keväällä 2020 sen jälkeen, kun tasavallan presidentti ja valtioneuvosto olivat todenneet valmislain (1552/2011) soveltamedellytysten olevan käsillä ja kun valtioneuvosto oli niin sanotuilla käyttöönottoasetuksilla mahdollistanut valmislain joidenkin toimivaltasäännösten soveltamisen. Kuten kaupunginhallitukselle annetussa selvityksessä on aivan oikein todettu, valmiusjohtoryhmän suosituksessa ei ollut kysymys tartuntatautilain tai valmislain (1552/2011) toimivaltasäännösten soveltamisesta.

Suosituksset eivät yksityisiä oikeussubjekteja velvoittavista määräyksistä poiketen edellytä laissa erikseen luotua, yksilöityä

toimivaltaperustaa. Sen sijaan myös suositusten antaminen edellyttää, että ne liittyvät asianomaiselle viranomaiselle asianomaisessa järjestyksessä osoitettuihin tehtäviin. Kunnallisten viranomaisten tartuntatautien ehkäisemiseksi antamia suositusta voidaan perustella ensinnäkin kuntalain (410/2015) 1 §:n 2 momentin yleisellä säännöksellä kunnan tehtävistä. Sen mukaan ”kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla”. Tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi kunnan asukkaille annettavat suositukset pyrkivät epäilyksittä edistämään säännöksen tarkoittamalla tavalla asukkaiden hyvinvointia. Lisäksi tällaisten suositusten antamisen kuulumista kunnan toimialaan voidaan perustella tartuntalaissa kunnallisille viranomaisille erikseen osoitetuilla tehtävillä, vaikka suosituksissa ei olekaan kysymys näiden säädösten kunnille perustaman toimivallan käyttämisestä.

Suosituksien antamisvallan perustelemiseksi ei kuitenkaan riitä vedota kunnan yleisiin tehtäviin. Suositusten on lisäksi liityttävä ne antavalle elimelle asianomaisessa järjestyksessä osoitettuihin tehtäviin. Nyt kysymyksessä olevaa suositusta ei ole antanut kuntalaissa mainittu kunnan toimielin vaan valmiusjohtoryhmä, jonka kaupunginjohtaja on nimennyt kaupunginhallituksen 10.2.2020 hyväksymän valmiussuunnitelman mukaisesti. Kuntalain 38 §:n 2-3 momentin mukaan kunnanhallitus ”johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta”, kun taas kunnanjohtajan tehtävänä on ”johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa”. Valmiussuunnitelman hyväksyminen kaupunginhallituksen päätöksellä ja valmiusjohtoryhmän asettaminen valmiussuunnitelman mukaisesti ovat sopusoinnussa kuntalain 38 §:n tehtävämäärittysten kanssa. Valmiussuunnitelman laatiminen ja hyväksyminen on toteuttanut valmiuslain 12 §:ssä muun muassa kunnille asetettu varautumisvelvollisuutta.

Kaupunginhallitukselle 27.5.2020 jätetyssä selvityksessä on selostettu valmiusjohtoryhmän kokoonpanoa. Kokoonpanoa on täydennetty koronaviruksen aiheuttamassa tilanteessa siten, että kokoonpano takaa sellaisen monipuolisen asiantuntemuksen, jota tartuntataudin ehkäisemistä tarkoittavien suositusten antaminen edellyttää. Kun suosituksissa ei ole kysymys oikeusvaikutuksia omaavista hallintopäätöksistä, niitä voivat tehtäviensä rajoissa antaa muutkin elimet kuin kuntalaissa tarkoitetut viranomaiset. Valmiusjohtoryhmän kokoonpanon ja sille osoitetun tehtäväkokonaisuuden vuoksi voidaan pitää perusteltuna, että se antaa myös tartuntataudin leviämisen ehkäisemistä tarkoittavia suosituksia.”

Koulukuljetusten järjestämistä koskeva ohjeistus ja perusopetuslain vastaisuus

Koulukuljetusten osalta THL oli ohjeistanut mm. suojautumisen periaatteita

"1. Varmistetaan, että oppilaat eivät matkusta sairaana ja että kuljettaja ei tule sairaana tai oireisena töihin. Tämä on tärkein suojautumistoimenpide.

2. Pidetään etäisyyttä ja pidättäydytään fyysisestä kontaktista (esim. kättely). Tämä koskee sekä oppilaita että kuljettajaa.

3. Korostetaan hyvää yskimis- ja aivastamishygieniaa

4. Huolehditaan käsihygieniasta

5. Huolehditaan kulkuneuvon siisteydestä ja pintojen puhtaudesta.

Esimerkkejä oppilaiden sijoittelusta:

- taksikuljetuksissa henkilöautolla suositeltavin oppilaan sijoituspaikka on takapenkin oikeassa reunassa. Suositeltavaa on myös, että takapenkillä on korkeintaan kaksi oppilasta eli keskimäinen penkki pyritään pitämään tyhjänä.

- hyvä yskimis/aivastamis- ja käsihygienia on ensiarvoisen tärkeää."

Lisäksi opetushallitus oli antanut erillisiä ohjeita opetuksen järjestämiseen mm. :

- Opetuksen järjestäjä ja koulu voivat tehdä yleisiä linjauksia poissaololupien myöntämisestä ottaen kuitenkin huomioon oppilaiden oikeus saada perusopetusta.

- Poissaoloihin liittyvissä menettelyissä hyvä yhteistyö ja pyrkimys yhteisen näkemyksen löytymiseen kotien kanssa on erityisen tärkeää.

- Lisäksi poissaoloihin liittyvissä menettelyissä on tärkeää etsiä yhteistä näkemystä kotien kanssa myös pandemiatilanteissa.

- Opetushallituksen ohjeet antavat rehtorille laajan harkintavallan poissaolojen myöntämisestä.

Perusopetuslain perusteella esi- ja perusopetuksessa sekä muussa perusopetuslain mukaisessa opetuksessa oppilaan tulee osallistua opetukseen, jollei hänelle ole erityisestä syystä tilapäisesti myönnetty vapautusta (perusopetuslaki 25–26 a §, 35 §).

Lähiopetuksen alkaessa toukokuussa 2020 Savonlinnassa lähiopetuksesta oli poissa erilaisista syistä n. 15 % oppilaista (414). Koulutoimella oli toimintamalli järjestää niiden oppilaiden opetus, jotka olisivat jääneet kotiin suosituksen mukaan. Opetus olisi järjestetty kuten riskiryhmään kuuluvien oppilaiden kohdalla toimittiin, joten perusopetuslain mukainen toiminta olisi turvattu. Opetuksen järjestämisen lainmukaisuus olisi viimekädessä ratkaistu hallinto-oikeuden päätöksellä.

Koulutoimi oli valmistautunut kahteen vaihtoehtoon, jos oppilas olisi jäänyt kotiin annetun suosituksen mukaisesti. Vaihtoehtoista olisi keskustelu huoltajien kanssa ja tehty tarvittavat päätökset sen mukaan kumpaan vaihtoehtoon huoltajat päätyisivät. Koulutoimi olisi

vahvasti suositellut ensimmäistä vaihtoehtoa huoltajille.

-Tilapäisen vapautuksen (poissaolon) sijaan oppilaalle olisi tehty päätös erityisistä opetusjärjestelyistä (PkL §18). Tällöin oppilas olisi saanut etäopetuksen välityksellä opetusta sekä tarvittavia oppilashuollon palveluita kotiin.

-Huoltaja olisi hakenut oppilaalle tilapäiseen poissaoloon luvan. Tälle ajalle oppilaalle olisi annettu koulutehtäviä ja opettaja olisi ollut normaali oloista poiketen oppilaaseen yhteydessä sovitun mukaisesti.

Kaupunginvalmiustoiminta, valmiussuunnitelma ja valmiusjohtoryhmä

Kaupunginhallitus on 10.2.2020 § 39 kohdalla hyväksynyt Savonlinnan kaupungin valmiussuunnitelman yleisen osan.

Valmiussuunnitelmassa määritellään valmiussuunnittelun vastuista ja vastuuhenkilöistä. Operatiivisessa osassa määritellään häiriötilanteiden hallinnan tehtävistä ja tavoitteista sekä kuntakonsernin johdon ja avainhenkilöstön hälyttämis- ja informointijärjestelyistä.

Valmiusjohtoryhmän kokoonpano:

Suunnitelman mukaisesti kaupunginjohtaja on nimennyt valmiusjohtoryhmän, joka koostuu kaupunginjohtajan johtoryhmän jäsenistä sekä eri alojen asiantuntijoista. Jokaiselle jäsenelle on nimetty 2 varajäsentä.

Valmiusjohtoryhmään kutsuttiin poikkeusolojen aikana ryhmän varsinaiset sekä varajäsenet ja asiantuntijoita puhe- ja läsnäolo-oikeudella.

Valmiusjohtoryhmän tehtävä:

Valmiussuunnitelman mukaisesti valmiusjohtoryhmän tehtävänä on kaupunginjohtajan avustaminen mm. tilannekuvan ja tilannetietoisuuden muodostamisessa, kriisiviestinnässä ja muissa johtamistoimintojen tukitoimissa. Pitkäkestoisissa vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa valmiusjohtoryhmä pidetään jatkuvasti miehitettynä.

Valmiusjohtoryhmä muodostaa kaupungin toimintojen osalta häiriötilanteen hallinnassa keskeisen toiminnallisen osan. Kukin johtoryhmän jäsen käyttää niitä toimivaltuuksia, joita hänelle kuuluu lain ja hallintosäännön mukaan.

Kaupunginjohtaja valmiusjohtoryhmän puheenjohtajana kutsuu valmiusjohtoryhmän koolle.

Asioiden valmistelu ja esittely valmiusjohtoryhmälle:

Valmiusjohtoryhmä käsittelee asioita ryhmän jäsenten valmistelun ja esittelyn pohjalta kuullen läsnä olevia asiantuntijoita. Valmistelija vastaa käsittelyyn tulevan asian valmistelun lainmukaisuudesta ja asian riittävästä selvityksestä. Valmistelu tehdään dokumentoidusti

kirjallisena ja siinä tuodaan asiaan vaikuttavat seikat esille. Lisäksi valmiusjohtoryhmä voi perustaa työryhmiä asioiden valmistelua varten.

(Valmistelu: hallintojohtaja-kaupunginlakimies Aki Rasimus, puh. 044 417 4041)

Esitys: Valmiusjohtoryhmä toteaa selostusosan perusteella, että valmiusjohtoryhmällä oli oikeus antaa kantelun kohteena oleva suositus.

Käsittely: Valmiusjohtoryhmä hyväksyi esityksen. Niiltä valmiusjohtoryhmän jäseniltä ja varajäseniltä, jotka olivat kokouksessa paikalla 6.5.2020, mutta eivät tässä kokouksessa, jolloin kyseinen suositus annettiin, pyydetään vielä sähköpostilla kannanotto, voivatko he hyväksyä valmiusjohtoryhmän nyt hyväksymän selostuksen ja käsittelyn.

Toimenpiteet:
KH § 398

Kaupunginhallitus

Selostus: Esittelijän ja varaesittelijän ollessa esteellisiä asia käsitellään puheenjohtajan selostuksen pohjalta.

Valmiusjohtoryhmä on käsitellyt asian 21.10.2020, josta selostus ja käsittely yllä.

Käsittely: Esteellisinä kokouksesta poistuivat esittelijä kaupunginjohtaja Janne Laine, hallintojohtaja-kaupunginlakimies Aki Rasimus ja hallintopäällikkö, pöytäkirjanpitäjä Seija Hytönen (HallL 28 § 1 m. 1 k).

Pöytäkirjanpitäjänä toimi puheenjohtaja Kirsi Torikka.

Puheenjohtaja esitti, että kaupunginhallitus yhtyy valmiusjohtoryhmän jäsenten selvitykseen ja antaa sen mukaisen lausunno asiasta.

Sanna Metsälä teki seuraavan esityksen: "Savonlinnan kaupunginhallitus on käsitellyt asiaa 1.6.2020 §249. Savonlinnan kaupunginhallitus lausuu tuolloin käsitellyn mukaisesti: "Kaupunginhallitus merkitsee saadut selvitykset tiedoksi ja toteaa, että 6.5.2020 annettu suositus on ollut valmiusjohtoryhmän koolle kutsujan, sekä johtavana virkamiehenä toimivan kaupunginjohtajan vastuulla. Kaupunginhallitus haluaa vastaisuuden varalle huomauttaa, että suosituksia lasten pysymiselle poissa koulusta, vailla siihen oikeuttavaa perustetta, ei tule antaa.

Suosituksista annettaessa on jätetty huomioimatta valvovan viranomaisen ja paikallisen terveydenhuollon viranomaisen kanta asiassa."

Puheenjohtaja totesi, että koska oli tehty puheenjohtajan esityksestä poikkeava esitys, oli asiassa suoritettava äänestys.

Suoritetussa nimenhuutoäänestyksessä puheenjohtajan esityksen puolesta annettiin 3 jaa -ääntä (Juha Kukkonen, Tuukka Suomalainen ja Kirsi Torikka) ja Sanna Metsälän esityksen puolesta 8 ei -ääntä (Anja Backman, Lauri Kosonen, Olli-Pekka Kristiansson, Sanna Metsälä, Seija Puputti, Aila Makkonen, Eija Stenberg ja Jonne Tynkkynen),

Päätös:

Puheenjohtaja totesi kaupunginhallituksen hyväksyneen Sanna Metsälän esityksen.

Tiedoksi:

Aluehallintovirasto