

24.2.2021

EOAK/1934/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

AMMATTIKORKEAKOULUN TIEDOTTAMINEN MATKUSTAMISESTA

1 KANTELU

Oikeusasiamiehelle tehtiin 6.3.2020 kaksi kantelua Savonia-ammattikorkeakoulun sisäisessä verkossa 6.3.2020 julkaistusta koronaviruspandemiaa koskeneesta tiedotteesta, jossa käsiteltiin muun muassa opiskelijoiden ja henkilökunnan matkustamista. Kantelut liittyivät tiedotteen loppuosaan: ”Savonian henkilökunta ja opiskelijat voivat tehdä ulkomaanmatkan vain rehtorin luvalla maaliskuussa 2020. Myös kotimaan matkailua on syytä välttää, niin, että matkustaminen rajoittuu vain välttämättömään.”

Kanteluiden mukaan yksittäisellä oppilaitoksella ei ollut toimivaltuuksia tällaisten liikkumisvapautta koskevien rajoitusten asettamiseen.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Savonia-ammattikorkeakoulu antoi 10.6.2020 päivätyn selvityksen, josta ilmenee muun muassa seuraavaa.

Kanteluissa oli kyse ammattikorkeakoulun 6.3.2020 klo 13.05 sisäisessä opiskelijoiden intranetissä julkaistusta koronaviruksen leviämisen ehkäisyä koskeneesta tiedotteesta. Samanaikaisesti henkilöstölle julkaistiin tiedote henkilöstön intranetissä. Kantelun kohteena ollut tiedote ehti olla opiskelijoiden intranetissä vain muutaman tunnin ajan, kun sen sanamuodosta syntynyt virheellinen tulkinta huomattiin. Tiedotetta täsmennettiin välittömästi, ja korjattu tiedote laitettiin opiskelijoiden intranettiin saman päivän aikana n. klo 18.00. Tiedotteen muotoilussa ollut epätasällisyys korjattiin lisäksi 6.3.2020 klo 19.32 opiskelijoille lähteneeseen sähköpostiin.

Tiedotetta muutettiin seuraavaan muotoon: ”Savonian opiskelijat voivat tehdä **opintoihin liittyvän ulkomaanmatkan** vain rehtorin luvalla maaliskuussa 2020. Myös kotimaan matkailua on syytä välttää niin, että matkustaminen rajoittuu vain välttämättömään.”

Samanaikaisesti opiskelijoille lähti Wilma-järjestelmän kautta tekstiviesti, jossa ohjattiin lukemaan sähköpostia ja jossa tiedotteen sisällöllinen korjaus oli erikseen korostettuna. Myös Intranetissä oleva tiedote oli jo tuolloin korjattu. Sähköpostiviesti ja tekstiviesti saavuttivat kaikki Savonian opiskelijat.

Tiedotteiden tarkoituksena oli ollut saattaa muuttunut koronavirustilanne opiskelijoiden ja henkilöstön tietoon ja ehkäistä sen leviäminen korkeakouluyhteisössä. Asiyhteydestään irrotettuna matkustusrajoitusta koskevasta ilmaisusta yksinään voi syntyä väärinkäsitys, mikäli liityntää kokonaistilanteeseen ja Savonian johdon päätösvaltuuksiin ei tunnisteta. Sen ensisijaisena tarkoituksena oli ollut koronaviruksen aiheuttaman tilanteen johdosta keskittää opiskelijoiden opintomatkoista ja henkilöstön työmatkoista päättäminen rehtorille sen sijaan, että niistä olisi päätetty hajautetusti. Niiden tarkoituksena ei ollut puuttua opiskelijoiden tai henkilöstön perustuslain mukaiseen liikkumisvapauteen vapaa-aikana.

Myös myöhemmin koronavirustilanteen pahennuttua Savonian ulkomailla oleville opiskelijoille lähetetyt tiedotteet olivat luonteeltaan olleet vain vahvoja suosituksia palata kotimaahan, eikä niillä ollut rajoitettu yksilön vapautta päättää olinpaikastaan. Päätöksen palaamisesta on tehnyt viime kädessä aina opiskelija itse.

Tiedotteen taustalla oleva tilanne Savonia-ammattikorkeakoulussa oli 6.3.2020 ollut hiihtolomakausi, jolloin opiskelijat ja henkilöstö perinteisesti matkustavat paljon. Sen vuoksi Savonian opiskelijoiden ja henkilöstön turvallisuudesta vastaava johto koki välttämättömäksi tiedottaa muuttuneesta koronavirustilanteesta ja keskittää päätöksenteko rehtorille, jotta välttyään laajoilta altistumisilta korkeakouluyhteisöissä opiskelun käynnistyttyä 9.3.2020.

Tuolloin THL oli jo tiedottanut (mm. tiedote 3.3.2020) koronavirusepidemian tilanteen muuttumisesta edeltävinä päivinä ja määritellyt epidemia-alueeksi Manner-Kiinan lisäksi Iranin, Etelä-Korean sekä koko Italian, ja antanut ohjeet epidemia-alueilla oleskelleille ja sieltä palaaville. Sen sijaan täsmälliset viranomaisohjeet puuttuivat vielä tuossa vaiheessa ja kukin organisaatio muodosti kokonaisarvion tilanteesta itsenäisesti toiminnan luonne ja laajuus huomioiden.

Savoniassa opiskelee yli 6 000 opiskelijaa ja työntekijöitä on hieman yli 500. Sen vuoksi ja hiihtolomalta palaaminen huomioon ottaen akuutti tarve varautumiselle ja tiedottamiselle koettiin tarpeelliseksi turvallisuuden varmistamiseksi.

Ammattikorkeakoululain 31 §:n mukaisesti opiskelijoilla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Ammattikorkeakoulun johto vastaa viime kädessä turvallisuuden varmistamisesta korkeakouluyhteisössä. Ammattikorkeakoululla on velvollisuus toimia niin, että oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön toteutuu. Käytännössä tämä merkitsee mm. huolehtimista ajantasaisista kriisi- ja turvallisuusohjeista ja niistä tiedottamista (HE 164/2010 vp) koskien myös mm. kansainvälistä liikkuvuutta. Lain perusteluissa todetaan lisäksi ammattikorkeakoulun oikeus antaa järjestyssäännöissään tai muissa määräyksissään tarpeellisia määräyksiä turvallisen opiskeluympäristön varmistamiseksi (HE 26/2014 vp).

Tiedottamisen tarkoitus on ollut yksinomaan varmistaa koko korkeakouluyhteisön turvallisuus keskittämällä päätöksenteko rehtorille ja koronatilanteen kehittymistä seuraten rajoittaa tarpeen mukaan

ammattikorkeakoulun tukemia opintomatkoja ulkomaille. Opintomatkoja koskevalla päätöksenteolla ei ole missään vaiheessa puututtu perustuslaissa turvattuun liikkumisvapauteen opiskelijoiden vapaa-ajamatkoja koskien. Savonian tiedottamisessa on noudatettu ulkoministeriön suosituksia.

Yhteenvetona ammattikorkeakoulu on todennut, että alkuperäisessä tiedotteessa ollutta matkustusrajoitusta koskevaa ilmaisua on pidettävä lähinnä muotoiluvirheenä, joka epätasällisyydessään ei ollut vastannut sen sisällöllistä tarkoitusta. Ammattikorkeakoulun mukaan kyseessä ei siten ole asiavirhe. Virheellistä tulkintaa aiheuttanut tiedote korjattiin itseoikaisuna välittömästi sen tultua ilmi saman päivän aikana, ja jokaista opiskelijaa tiedotettiin asiasta henkilökohtaisesti. Opiskelijoille ei ollut aiheutunut vahinkoa tiedotteen johdosta. Kyseessä ei ollut opiskelijan oikeutta tai etua koskeva hallintopäätös, vaan jokaista yksittäistä opiskelijaliikkuvuutta koskevasta opintomatkasta on tehty erillinen hallintopäätös.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Jokaisella on 2 momentin mukaan oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 7 §:n 2 momentin ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Hallintolain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

3.2 Arviointi

Perusoikeuksia voidaan rajoittaa vain lain nojalla, ei ohjeilla eikä tiedotteilla. Erityisesti koronapandemian alkuvaiheessa viestintä on yleisesti ottaen voinut olla eri viranomaisille haasteellista, kun otetaan

huomioon yhtäältä pandemian uhan vakavuuden arviointiin liittyneet vaikeudet ja toisaalta se, että oli ollut erittäin tärkeää kaikin keinoin pyrkiä suojaamaan kansalaisten terveyttä ja elämää.

Totean myös, että tiedottamisessa voi ylipäättään olla vaikea täysin välttyä siltä, että ihmiset ymmärtävät ja kokevat asiat eri tavoin. Se, minkä joku voi kokea luovan turvallisuudentunnetta, joku taas voi kokea perusoikeuden loukkaamisena. Siksi tällaisissa perusoikeusherkissä tilanteissa sanavalintoihin tulee tiedottamisessakin kiinnittää erityistä huomiota.

Nyt tarkastelussa oleva tiedote oli liittynyt yleisvaarallisen tartuntataudin torjuntaan ja siltä suojelemiseen. Koronaepidemian alkuvaiheessa oli yleisemminkin tehty nopeita toimenpiteitä epidemian hallitsemiseksi. Tiedotteen ensisijaisena tarkoituksena oli saamani selvityksen mukaan ollut keskittää opiskelijoiden opintomatkoihin ja henkilöstön työmatkoista päättäminen rehtorille ja koronatilanteen kehittymistä seuraten rajoittaa tarpeen mukaan ammattikorkeakoulun tukemia opintomatkoihin ulkomaille.

Edellä todettuun nähden pidän tiedotetta epäonnistuneena. Toisaalta pidän ymmärrettävänä, että sikäli kuin ammattikorkeakoululle itselleen oli alun perinkin ollut selvää, ettei se voinut rajoittaa henkilökunnan tai opiskelijoiden vapaa-ajan matkailua, tiedotetta laadittaessa ei ehkä tästä näkökulmasta ollut edes tunnistettu tarvetta erikseen korostaa sitä, mitä matkoja tiedote koskee.

Minulla ei ole aihetta epäillä, että ammattikorkeakoulun olisi ollut tarkoitus puuttua opiskelijoiden tai henkilökunnan perustuslain mukaiseen liikkumisvapauteen, erityisesti oikeuteen poistua maasta. Tiedotteessa ei ollut asetettu opiskelijoille eikä henkilökunnalle oikeudellisesti velvoittavia liikkumisvapauden rajoituksia, vaan kyse on ollut lähinnä epäonnistumisesta tiedotteen sanamuotojen valinnassa. Siltä osin kuin tiedote oli koskenut kotimaan matkailua, kyse oli alun perinkin ollut muotoilunsa perusteella velvoittavuutta vailla olevasta suosituksesta.

Koska ammattikorkeakoulu oli pian tiedotteen julkaisemisen jälkeen tunnistanut puutteen tiedottamisessaan ja ryhtynyt hyvän hallinnon näkökulmasta tarpeellisiin toimenpiteisiin, eikä tiedotteen johdosta ollut aiheutunut vahinkoa, katson, ettei asia enää edellytä enempiä toimenpiteitäni kuin että kiinnitän ammattikorkeakoulun huomiota huolellisuuteen tiedottamisessa.