

31.8.2020

EOAK/2393/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Kristiina Kouros

KOULURUOKAILUN JÄRJESTÄMINEN POIKKEUSOLOJEN AIKANA

1 KANTELU

Arvostelitte Kempeleen kuntaa kouluruokailun järjestämisessä poikkeusolojen aikana. Kertomanne mukaan kouluruokaa täytyi anoa sosiaalitoimistosta.

2 SELVITYS

Asiassanne pyydettiin selvitys Kempeleen kunnalta (vastauksen liitteenä). Selvityksen mukaan kunnan sosiaalitoimi koordinoi kouluruokajakelua etäopetuksen alkuvaiheessa kunnan linjausten mukaan perheille, jotka ilmoittavat tarpeesta. Sosiaalitoimi ei ole tehnyt asiassa harkintaa, vaan tarveharkinta on ollut huoltajilla.

Käytettävissäni on ollut myös omaan aloitteeseeni (EOAK/2505/2020) saatu opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto.

3 VASTAUS

Katson, ettei kirjeestänne ilmennyt sellaista, mikä antaisi aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksutomaan perusopetukseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että maksuttomuus kattaa myös tarpeelliset koulukuljetukset ja riittävän ravinnon (PeVM 25/1994 vp, s. 9, myös HE 86/1997 vp, s. 14).

Perusopetuslain 31 §:n 2 momentin mukaan opetukseen osallistuvalla on annettava jokaisena työpäivänä tarkoituksenmukaisesti järjestetty ja ohjattu, täysipainoinen maksuton ateria. Koska lähtökohtana perusopetuslain mukaisen opetuksen järjestämisessä on lähiopetus, on vaikiituneesti katsottu, että kouluruoka tulee tarjota vain oppilaitoksessa opetukseen osallistuville oppilaille tarkoituksenmukaisesti järjestettynä ja ohjattuna ruokailuna.

Valtioneuvosto totesi Suomessa vallitsevat poikkeusolot 16.3.2020 ja linjasi samalla perusopetuksen järjestämistä koskevista rajoituksista koronavirustartuntojen leviämisen hidastamiseksi. Tässä yhteydessä valtioneuvosto suositteli, että perusopetuksen järjestäjät pyrkivät järjestämään alueellisesti osassa kouluista kouluruokailun sekä ylläpitämään opetuksen tukipalveluita ja oppilashuollon palveluita.

Aluehallintovirastot antoivat 17.3.2020 tartuntatautilain 58 § 1 momentin nojalla määräykset, joiden mukaan oppilaitokset suljettiin lähiopeutuksen osalta eräin erityisesti perusopetusta koskevin poikkeuksin 18.3.–13.4.2020. Myöhemmin tätä aikaa jatkettiin 13.5.2020 saakka.

Valtioneuvosto antoi 17.3.2020 valmiuslain 6 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksen valmiuslain mm. 109 §:ssä säädettyjen eli opetusta ja koulutusta koskevien toimivaltuuksien käyttöönotosta (125/2020).

Valmiuslain 109 §:n 2 momentin mukaan poikkeusoloissa voidaan välttämättömien opetus- ja koulutuspalveluiden turvaamiseksi rajoittaa velvollisuutta ateria-, kuljetus- ja majoitusetuuksien järjestämiseen siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

Säädöksen esitöistä käy ilmi, että eduskunnan sivistysvaliokunta kiinnitti valmiuslakia koskevasta hallituksen esityksestä ([HE 3/2008 vp 86](#)) antamassaan lausunnossa ([SiVL 5/2008](#)) huomiota siihen, että poikkeusolojen opetusta tulee tarkastella muun muassa siltä osin, toteutuuko oppilaiden oikeus saada opetusta. Valiokunta painotti, että opetuksen häiriötön jatkaminen vahvistaa lasten ja nuorten turvallisuudentunnetta ja luo uskoa kriisin jälkeiseen tulevaisuuteen. Valiokunta piti tärkeänä, että myös kouluruokailu ja oppilashuolto järjestetään mahdollisimman kattavasti poikkeusoloissa.

Valmiuslain käyttöönoton jälkeen perusopetuslain 31 §:ssä säädettyistä palveluista säädettiin valtioneuvoston antamissa soveltamisasetuksissa.

Valtioneuvoston asetuksen (126/2020) nojalla opetuksen järjestäjällä oli velvollisuus järjestää 18.3.–13.4.2020 välisenä aikana perusopetuslain 31 §:ssä säädettyjä palveluja vain siinä laajuudessa kuin se oli mahdollista toteuttaa.

Poikkeusolojen jatkuessa opetuksen järjestäjällä oli velvollisuus 14.4.–13.5.2020 välisenä aikana järjestää valtioneuvoston asetuksen (191/2020) nojalla perusopetuslain 31 §:ssä säädettyjä palveluja ja etuuksia siinä laajuudessa ja sellaisilla toteuttamistavoilla kuin se oli olosuhteisiin nähden mahdollista toteuttaa.

Mainittujen asetusten eduskuntakäsittelyssä *sivistysvaliokunta*¹ ja *perustuslakivaliokunta*² kiinnittivät valtioneuvoston huomiota muun muassa kouluruoan tärkeyteen etenkin vähävaraisten perheiden lapsille, asetuksiin sisältyvän sääntelyn puutteisiin, sekä kunnille annettavan riittävän ja yhtenäisen viranomaisohjauksen ja -tuen tarpeeseen tunnistuen samalla tarpeen paikallisiin ratkaisuihin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle antaman selvityksen mukaan OKM ja Opetushallitus (OPH) laativat rajoitustoimenpiteiden aikaista informaatio-ohjausta yhteistyössä.

¹ [SiVL 2/2020 vp](#) - M 4/2020 vp ja [SiVL 3/2020 vp](#) - M 6/2020 vp

² [PeVM 6/2020 vp](#)

OKM ohjeisti keväällä 2020 soveltamisasetusten voimassaolon aikana verkkosivuillaan kouluruokailun järjestämisestä muun muassa seuraavasti:

Kouluruokailu on järjestettävä niille oppilaille, jotka osallistuvat lähiopeutukseen. Etäopetuksessa oleville oppilaille kouluruokailua järjestetään siinä laajuudessa kuin se on mahdollista toteuttaa. Järjestely koskee myös niitä lähiopeutukseen oikeutettuja oppilaita, jotka ovat valinneet etäopetuksen. Ruokailussa on pyrittävä välttämään lähikontakteja. Yleispätevää ohjetta ruokailun järjestämisestä on mahdoton antaa, sillä koronavirustilanne vaihtelee niin maantieteellisesti kuin ajallisestikin.

Poikkeusolojen jatkuessa, soveltamisasetuksen (191/2020) myötä verkkosivuilla annettua ohjeistusta täsmennettiin vastaamaan asetuksen perustelumiestä ohjeistamalla, että niissäkin tilanteissa, joissa kouluruokailua muutoin joudutaan lähikontaktien välttämiseksi rajoittamaan, opetuksen järjestäjä voi esimerkiksi yhteistyössä oppilashuollon kanssa etsiä oppilaat, joille päivittäinen kouluateria on erittäin tärkeä ja järjestää aterian. Lisäksi verkkosivuilla ohjeistettiin, että etäopetuksen valinneille, mutta lähiopeutukseen oikeutetuille oppilaille järjestetään kouluruokailu siinä laajuudessa ja sellaisilla toteuttamistavoilla kuin se on olosuhteisiin nähden mahdollista toteuttaa.

OKM:n selvityksen mukaan opetusministeri Li Anderssonin kouluruokailua koskevassa kirjoituksessaan (15.4.2020) Andersson muistutti, että kunnilla oli tuolloin voimassa olleen asetuksen mukaan velvollisuus järjestää kouluruokailua myös muille kuin lähiopeutuksessa oleville oppilaille siinä laajuudessa ja sellaisilla toteuttamistavoilla, kuin se on olosuhteisiin nähden mahdollista. Ministeri suositteli voimakkaasti, että kaikissa kunnissa kartoitetaan kotona opiskelevien lasten tarvetta kouluruokaan, ja järjestetään kouluruokailu omalle kunnalle sopivalla tavalla kaikille sitä tarvitseville lapsille.

OPH:n kouluruokailua koskeva ohjeistus oli OKM:n antaman selvityksen mukaan pääosin saman sisältöinen kuin OKM:n ohjeistus. OPH:n verkkosivuilla todettiin lisäksi, että etäopetuksessa olevien oppilaiden osalta kouluaterian järjestämistä voidaan rajoittaa, jos se on perusteltua koronaviruksen leviämisen ehkäisemiseksi. OPH:n ohjeistuksen mukaan päivittäinen kouluateria järjestetään heille siinä laajuudessa ja sellaisilla toteuttamistavoilla kuin se on vallitsevissa olosuhteissa mahdollista toteuttaa.

OPH:n 24.4.2020 päivitettyissä ohjeissa maksuttoman kouluruokailun järjestämisestä todetaan, että maksuttomaan perusopetukseen kuuluu oikeus kouluateriaan:

Soveltamisasetuksella (191/2020) ei ole poistettu perusopetuslain 31 §:n 2 momentissa tarkoitettua oppilaan oikeutta maksuttomaan ateriaan koulupäivän aikana, vaan oppilaiden oikeus kouluruokailuun on voimassa myös poikkeusoloissa. Lähiopeutukseen osallistuvilla oppilaille kouluruokailu on järjestettävä kuten normaalioloissa, kuitenkin hygienian ja koronaviruksen leviämisen estämiseen liittyvät varotoimenpiteet huomioon ottaen.

OKM:n selvityksessään ilmaiseman näkemyksen mukaan sellainen tulkinta, jossa aterian saaminen perustuisi tarveharkintaan tai jonka mukaisesti ateria voitaisiin järjestää toimittamalla ainoastaan aterian raaka-aineet tai esimerkiksi maksusitoumus aterian hankkimiseksi, ei ole ollut OKM:n tai OPH:n ohjeistuksen sekä annettujen soveltamisasetusten nojalla mahdollinen.

OKM:n selvityksen mukaan soveltamisasetuksella ei kategorisesti poistettu oppilaan oikeutta maksuttomaan ateriaan. Soveltamisasetuksilla kuitenkin joustavoitettiin sitä menettelyä, kuinka päivittäinen ateria järjestetään ja annetulla viranomaisohjeistuksella pyrittiin vastaamaan käytännön soveltamistilanteissa esiintyneisiin kysymyksiin. Ateriaa ei poikkeusoloissa tarvinnut järjestää ohjatusti kuten perusopetuslaki edellyttää. Aterian käytännön järjestelyissä, esimerkiksi noudettaessa ateriaa jostain tietyistä paikasta, on ollut syytä huomioida tosiasialliset mahdollisuudet perheiden ja oppilaiden tavoittamiseksi, mikäli siihen on ollut tartuntatautilanne huomioon ottaen mahdollisuus.

OKM kartoitti perusopetuksen kouluruokailun toteutumista kevään 2020 aikana manner-Suomen kunnille kohdistetuilla kyselyillä. Vastauksien perusteella kunnilla oli vaihtelevia käytäntöjä ruokailun järjestämisessä. Kouluruokailua järjestettiin etäopetuksen jatkuessa yhä laajemmalle joukolle oppilaista joko kouluilla tapahtuvana ruokailuna tai eri toimipisteistä tai kotiin jaettavina eväs- tai ruokapaketteina. Joissain kunnissa oli käytössä myös rahallinen korvaus tai maksusitoumus.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on kouluruokailun järjestämistä koronavirusepidemian aiheuttamissa poikkeusoloissa koskevassa ratkaisussaan OKV/622/1/2020 viitannut perustuslakivaliokunnan edellä mainituista asetuksista (126/2020, 191/2020) antamiin mietintöihin, joissa käsiteltiin muun muassa kouluruokailun järjestämisvelvollisuutta etäopetuksessa. Oikeuskansleri totesi muun muassa, että etäopetuksessa oleville oppilaille kouluruokailua voidaan järjestää siinä laajuudessa kuin se on mahdollista toteuttaa. Hän oli jo aiemmin antamassaan kouluruokailua koskevassa ratkaisussaan (OKV/518/1/2020) todennut pitävänsä tärkeänä, että opetuksen järjestäjä voisi esimerkiksi yhteistyössä oppilashuollon kanssa etsiä sellaiset oppilaat, joille päivittäinen kouluateria on erittäin tärkeä ja järjestää ateria näille oppilaille niissäkin tilanteissa, joissa aterioiden tarjoamista joudutaan lähikontaktien välttämiseksi merkittävästi rajoittamaan. Tällä menettelyllä voitaisiin turvata kouluateria sellaisille oppilaille, jotka olisivat vaarassa jäädä ilman riittävää ravintoa.

Asian arviointi

Koronaepidemian johdosta valtioneuvosto linjasi poikkeuksellisen nopealla aikataululla lukuisista toimenpiteistä, joilla virustartuntojen määrää pyrittiin hillitsemään. Opetushallitus, aluehallintovirastot ja kunnat joutuivat niin ikään toimimaan erittäin nopealla aikataululla opetustoimen toiminnan uudelleen organisoimiseksi.

Vaikka valtioneuvoston suositukset ja viranomaisten viestintä eivät varsinkaan poikkeusolojen alkuvaiheessa täysin kuvastaneet kouluruokai-

lun asemaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja sivistysvaliokunnan linjaamalla tavalla, ovat ne nähdäkseni pyrkineet turvaamaan oppilaiden oikeutta maksuttomaan perusopetukseen ja siihen kuuluvaan kouluruokailuun olosuhteisiin nähden tyydyttävästi.

Koronaepidemian jatkumista ajatellen kiinnitän yleisellä tasolla vielä huomiota siihen, että syyslukukauden 2020 ajan voimassaolevalla lailla perusopetuslain muuttamisesta ([521/2020](#)) kouluruokailun järjestämistä koskevia edellytyksiä on muutettu.

Uuden väliaikaisen 20 a §:n mukaan opetuksen järjestäjällä on oikeus päätöksellään siirtyä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin enintään yhden kuukauden ajaksi kerrallaan. Poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana opetusta järjestetään osittain tai kokonaan muuna kuin lähiopetuksena etäyhteyksiä hyödyntäen.

Pykälän 3 momentin mukaan opetuksen järjestäjällä on velvollisuus järjestää 31 §:ssä säädettyjä palveluja ja etuuksia sellaisilla toteuttamistavoilla kuin se on olosuhteisiin nähden mahdollista toteuttaa. Opetuksen järjestäjällä on velvollisuus muuna kuin lähiopetuksena annettavassa opetuksessa antaa kaikille oppilaille maksuton ateria.

Väliaikaisia säädöksiä koskevan hallituksen esityksen ([HE 86/2020](#), s. 18–19) mukaan muuna kuin lähiopetuksena järjestettävässä opetuksessa olevien oppilaiden osalta oikeus maksuttomaan ateriaan eroaa 31 §:n 2 momentista siten, että aterian antamisen yhteydessä ei edellytetä yhteistä ohjattua ruokailua, eikä aterialta edellytetä täysipainoisuutta. Hallituksen esityksen mukaan etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa maksuton ateria ei voisi kuitenkaan tarkoittaa esimerkiksi rahallista avustusta, eikä maksuttoman aterian antamiselle voitaisi asettaa tarveharkintaa. Aterian tarjoaminen ei voisi myöskään tarkoittaa ruokatarvikkeiden antamista, vaan aterian tulisi olla valmistettu valmiiksi. Ateriat tulisi järjestää erityisruokavaliot huomioiden.

Edelleenkin sellaista yleispätevää sääntöä siitä, kuinka ateriat tulisi järjestää, ei ole hallituksen esityksen mukaan mahdollista antaa, sillä tilanne koronaviruksen suhteen vaihtelee niin alueellisesti kuin ajallisestikin. Opetuksen järjestäjän tulee siten järjestää ateriointia kulloistekin olosuhteiden mukaisesti ja hyödyntää harkinnassa omaa lääketieteellistä ja tartuntatautien torjumiseen liittyvää osaamistaan tartuntatautilain 9 §:n mukaisen tehtävänsä mukaisesti.

Sivistysvaliokunta lausui asiaa käsitellessään, että pakottavista syistä voidaan pitää hyväksyttävänä, että ruokailua ei voida järjestää ohjattuna etäopetuksessa oleville tartuntariskin vuoksi. Valiokunta korosti, että tilannetta, jossa kaikki kunnat eivät tarjoa kouluateriaa, ei voida pitää hyväksyttävänä. ([SiVM 8/2020 vp](#), s. 5)

Mielestäni väliaikainen perusopetuslain 20 a § turvaa edellä kerrotusti oikeuden maksuttomaan perusopetukseen ja siihen kuuluvaan ateriaan paremmin kuin keväällä 2020 annetut valmiuslain soveltamisasetukset. Edelleen pidän kuitenkin tärkeänä kehittämiskohteena koulu-

ruoan jakelua sen noutamisen etäisyydestä johtuvien ongelmien ratkaisemiseksi esimerkiksi käytössä olevia koulukuljetusreittejä ja -kalustoa hyödyntäen.

Tältä osin kiinnitän perustuslakivaliokunnan tavoin valtioneuvoston huomiota väliaikaisen säädöksen soveltamisen seurantaan ja tarpeeseen perusoikeuden toteutumisen varmistamiseen myös asianmukaisella ohjeistuksella. ([PeVL 18/2020 vp](#), s. 4)

Kirjoituksenne ei edellä sanottu huomioon ottaen anna taholtani aihetta enempään.

Lähetän jäljennöksen tästä vastauksestani tiedoksi asiassa lausunnon antaneeseen kuntaan, jota pyydän ilmoittamaan siitä selvityksiä antaneille tahoille.

Lähetän jäljennöksen tiedoksi myös opetus- ja kulttuuriministeriölle sekä Opetushallitukselle ja pyydän kiinnittämään huomiota etenkin kouluruoan jakeluun suosituksia laadittaessa ja säädöksen soveltamista seurattaessa.