

24.9.2009

Dnro 2527/2/08

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus**

## **VARKAUDEN KAUPUNGIN PUUTTEELLINEN KOULURUOKAILU**

1  
ASIA

Itä-Suomen lääninhallituksen sivistysosasto lähetti 1.7.2008 eduskunnan oikeusasiamiehelle tiedoksi kanteluasiassa antamansa päätöksen (3.10.2007, ISLH-2006-03529/Op-13). Päätös koski Varkauden kaupungissa tapahtunutta alimitoitettua kouluruokailua. Lääninhallitus oli kysynyt opetusministeriöltä uhkasakkomahdollisuuden käytöstä, mitä opetusministeriö ei ollut pitänyt tarpeellisena. Lääninhallitus katsoi käyttäneensä asiassa sen toimivallan mikä sillä on.

Varkauden kaupungin koulutoimi oli 14.5.2008 antanut lääninhallitukselle selvityksen. Sen mukaan kaupungin peruskoulun 6-luokkalaisten energian saannin toteuma 433 kilokaloria oli keväällä 2008 alittanut valtion ravitsemusneuvottelukunnan ravitsemussuosituksen alarajan (suositus 12-vuotiaille tytöille) 693 kilokaloria noin 260 kilokalorilla eli oli ollut vain noin 62 % ravitsemussuosituksen alarajasta.

Koska Varkauden kaupunki ei ollut täyttänyt perusopetuslain 31 §:n mukaisia velvoitteitaan asiassa, lääninhallitus lähetti päätöksensä oikeusasiamiehelle mahdollisia toimenpiteitä varten. Otin asian omana aloitteenani tutkittavakseni.

2  
SELVITYS

Pyysin asiassa 31.7.2008 opetusministeriötä hankkimaan Varkauden kaupungilta selityksen ja ministeriötä antamaan oman lausuntonsa. Selityksessä ja lausunnossa tuli kiinnittää huomiota erityisesti Itä-Suomen lääninhallituksen jo toteamiin puutteisiin Varkauden kaupungin järjestämässä kouluruokailussa ja tarpeisiin luoda selkeitä, oppilaisiin nähden sitovia valtakunnallisia mitoituksia kouluruokailulle aikana, jolloin monet kunnat pyrkivät säästämään eri tavoin omassa taloudenpidossaan.

Varkauden kaupunginhallitus antoi 16.9.2008 selityksen ja opetusministeriö 13.10.2008 lausunnon. Niiden perusteella pyysin vielä Varkauden kaupunginhallitukselta 18.11.2008 päivätyä lisäselvityksen. Itä-Suomen lääninhallitus on lisäksi 30.3.2009 toimittanut tänne uusia tietoja Varkauden kouluruokailun tilasta ja lähettänyt samalla tänne Varkauden kaupungin sivistystoimiston 27.3.2009 antaman selvityksen liitteineen. Kouluruokailun koulukohtaisista ajankohdista ja välipalojen käytöstä vuosina 2008–2009 oli tehty kysely koulujen rehtoreille.

Itä-Suomen lääninhallitus lähetti 28.1.2009 opetusministeriölle ja oikeusasiamiehelle tiedoksi myös 29.9.2008 tekemänsä päätöksen (ISLH-2007-03756/Op-13) Varkauden kaupungin vuoden 2008 opetushenkilöstön lomautusten aikaisista opetusjärjestelyistä. Päätös perustui kanteluun ja myös sii-

nä asiassa lääninhallitus oli perusopetuslain 4 §:ään viitaten kehottanut Varkauden kaupunkia perusopetuksen järjestäjänä huolehtimaan, että sen vastuulla olevissa opetusjärjestelyissä noudatetaan lakeja ja asetuksia. Myös tuossa asiassa lääninhallitus katsoi käyttäneensä asiassa sen toimivallan mikä sillä on.

Varkauden kaupungin nykyinen sivistysjohtaja on 2.4.2009 puhelimitse antanut asian esittelijälle tietoja eräiden peruskoulujen rehtoreiden ja opinto-ohjaajien lomautuksista ja opetusalan valtionosuuden käytöstä Varkauden kaupungissa vuonna 2009. Perusopetuksen valtionosuudet oli käytetty 98 %:n osalla peruskoulujen käyttöön eikä opettajia osana kaupungin henkilöstöä ollut lomautettu enää vuonna 2009. Sivistysjohtaja on katsonut, että koulujen ruokahuolto voitaisiin tehostaa kaupungin ateriatuotantoa keskittämällä.

### 3

## RATKAISU

### 3.1

#### Tapahtumatiedot

Itä-Suomen lääninhallitus lähetti 1.7.2008 Varkauden kaupungin järjestämää kouluruokailua koskeneeseen kanteluun antamansa päätöksen eduskunnan oikeusasiamiehelle tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten. Päätöksestä 3.10.2007 (ISLH-2006-03529/Op-13) ilmeni muun ohella, että lääninhallitus oli perusopetuslain 31 §:ään viitaten kehottanut Varkauden koulutuslautakuntaa opetuksen järjestäjänä huolehtimaan kouluruokailun täysipainoisuudesta ja sen ohjauksen toimivuudesta kaikilla Varkauden kouluilla siten, että perusopetuslain mukainen täysipainoinen ateria tarjotaan jokaisena koulun työpäivänä. Lääninhallitus oli saattanut kantansa Varkauden kaupungin tietoon. Opetushallituskin oli antanut kouluruokailusta asiantuntijalausuntonsa 6.7.2007. Silti muutosta kouluruokailuun ei ollut saatu aikaan, vaikka lääninhallitus oli ollut asiassa yhteydessä myös opetusministeriöön.

Varkauden kaupungin minulle antaman selityksen mukaan oppilasruokailun valvontaan on kiinnitetty huomiota syksystä 2007 lähtien, jolloin jokaiselle oppilasruokailuun osallistuvalla oppilasryhmälle on nimetty oppilasruokailua valvova opettaja tai kouluavustaja. Varkauden koulujen koulukohtaiset selvitykset oppilasruokailun järjestämisestä ja valvonnasta on esitetty Varkauden selityksessä.

Varkauden kaupungin mukaan oppilasaterioihin käytettävää elintarvikemäärärahaa ei ollut lisätty keväällä 2008, mikä oli perustunut perusopetuksen ruokalistojen vertailuun eri kaupungeissa. Näitä olivat Varkauden kaupungin lisäksi Savonlinna, Raahe, Kemi, Kuusankoski, Iisalmi, Kuopio ja Mikkeli. Elintarvikkeiden osuus oppilasaterian hinnasta oli vaihdellut vertailuissa kaupungeissa 0,54 eurosta 0,74 euroon. Varkauden kaupungin kohdalla aterian hinta oli ollut 0,70 euroa.

Varkauden kaupunki on kuitenkin koulutuslautakunnan päätöstä (27.8.2008, § 79) noudattaen ryhtynyt toimiin perusopetuksen oppilasaterioiden saattamiseksi ravitsemussuosituksen 12-vuotiaan energiatarpeen viitearvon mukaiseksi. Varkauden kaupunki on korottanut 15.9.2008 alkaen oppilasaterioihin varattua elintarvikemäärärahaa 0,34 eurolla / ateria, jolloin elintarvikkeiden osuudeksi oppilasaterioiden hinnassa tulee 1,04 euroa ateriana kohden. Myös perusopetuksen kuuden viikon ruokalistaa on tarkistettu siten, että syksyn 2008 ruokalistalla kouluaterian ravintosisältö oli keskimäärin 684,23 Kcal, jolloin 650 Kcal:n mukainen suositus täyttyy.

Opetusministeriön käsityksen mukaan Varkauden kaupungin oikeusasiamiehelle antamassa selityksessä kouluruokailun ohjauksesta on lähestytty valvonnan näkökulmasta. Tällöin kouluruokailun ohjauksessa korostuu kontrollin näkökulma eikä niinkään oppilaiden pedagoginen kannustaminen ja moti-

vointi. Varkauden kaupungin selityksestä ei ilmene, ohjataanko oppilaita täysipainoisen ja riittävän aterian muodostamiseen esimerkiksi malliateriailla tai lautasmallilla. Opetusministeriö korostaa opettajien roolia paitsi tapakasvatuksen myös ravitsemus- ja terveystieteiden toteuttajina. Parhaimmillaan ohjaus kouluruokailussa ohjaa hyviin ruokavalintoihin ja lautasmallin mukaiseen kouluaterian koostamiseen. Säännöllisesti katettu malliateria on toimivaksi havaittu esimerkki hyvistä käytännöistä.

Opetusministeriön mukaan ruokalistojen ja aterian hintojen vertailulla saadaan tietoa muiden kuntien toteuttamistavoista, mutta sillä ei voida osoittaa ruuan riittävyttä ja aterian täysipainoisuutta yksittäisessä kunnassa. Edellä mainittu vertailu ei ole riittävä peruste lykätä elintarvikemäärärahan korottamista eikä vertailun perusteella myöskään voida suunnitella toimenpiteitä ateriakokonaisuuksien parantamiseksi.

Samaan asiaan oli kiinnittänyt huomiota Varkauden kaupungin käyttämä ruokailu- ja puhdistuspalveluiden tehostamiseen keskittyvä konsultointiyritys asiantuntijalausunnossaan Varkauden kaupungin koulujen ruokalistasta. Yhtiön mukaan kuntien välinen ateriahintojen vertailu ei anna välttämättä relevanttia tietoa, mikä johtuu monistakin tekijöistä kuten palvelutuottajaorganisaatioiden erilaisuudesta ja jalostusasteiden vaikutuksesta kustannusrakenteeseen. Keväällä 2008 yhtiö oli verrannut Varkauden perusopetuksen ruokalistaa Valtion ravitsemusneuvottelukunnan kouluruokailusuositukseen. Asiantuntijalausunnossaan Varkauden kaupungin koulujen ruokalistasta yhtiö oli todennut, että ruokalistakokonaisuus täyttää Valtion ravitsemusneuvottelukunnan kouluruokailusuosituksessa oppilasruokailulle esitetyt kriteerit. Vaikka ruoka-ainevalinnoissa ruokailusuosituksen kriteerit täyttyvät, yhtiön toimitusjohtajan lausunnossa ei ole otettu kuitenkaan kantaa energiamäärän riittävyteen kuten annoskookoon. Ateriaan käytettävästä määrärahasta (0,70 euroa) yhtiö oli todennut, että noudattamalla kulinallaista ostopolitiikkaa ja minimoimalla hävikin määräraha on riittävä oppilasruokailun järjestämiseen.

Varkauden kaupungin mukaan keväällä 2008 perusopetuksen ruokalistaa oli tarkistettavahentämällä makkara-aterioiden osuutta ja lisäämällä vastaavasti liha-aterioiden määrää tavoitteena vähentää ruoan rasvapitoisuutta. Kouluruokailun energiatarpeen tasoksi on Varkaudessa asetettu kolmasosa (33 %) päivittäisestä tarpeesta, vaikkakaan tätä tavoitetasoa ei ole saavutettu. Vaikka edellä kuvattu toimenpide ei nostanut ruoan energiapitoisuutta suositusta vastaavaksi, se kuitenkin on parantanut energiaravintoaineiden suhteellisia osuuksia kouluaterian sisällössä. Opetusministeriö painottaa sitä, että toimenpiteen myötä ruoan ravitsemuksellinen laatu kuitenkin on parantunut, mitä voidaan pitää edistysaskeleena.

Kouluruokailun toteuttamisen ajankohta on olennainen osa kouluruokailun tarkoituksenmukaista järjestämistä. Varkauden koulukohtaisista selvityksistä oppilasruokailun järjestämisestä ilmenee, että esimerkiksi Kangaslammin koulun kouluruokailu oli toteutettu kovin aikaisin. Stakesin kouluterveyskyselyssä oli noussut esiin peruskouluikäisten väsymys, jonka yhtenä osatekijänä näyttäisi olevan ateriarhythmin epäsäännöllisyys. Liian aikainen lounasruokailu ei kannusta syömään riittävästi ja tällöin oppilaille tulisi tarjota mahdollisuus koululounasta täydentävään terveelliseen välipalaan.

Varkauden kaupungin selityksessä painotetaan kouluruokailun järjestämisessä kustannusten näkökulmaa sekä kuvataan tähän liittyen ruoka-ainetasolla toteutettuja uudistuksia. Konsultointiyritys on myös suosittanut Varkauden kaupungin ruokapalvelulle tilaaja-tuottaja-mallin edelleen kehittämistä esimerkiksi toteuttamalla asiakaskyselyjä ja päivittäispalautekäytäntöjä, muodostamalla asiakastoi-  
mikuntia, vahvistamalla kodin ja koulun välistä yhteistyötä sekä kasvatuksellista yhteistyötä. Varkauden kaupungin selvityksestä ei käynyt ilmi, oliko kehittämis ehdotus johtanut em. toimenpiteisiin.

Opetusministeriön mielestä eri-ikäisten ja -kokoisten oppilaiden yksilöllinen energiatarve vaihtelee suuresti, mikä on tärkeää ottaa huomioon niin ravintosisältöä määriteltäessä kuin ruoan annostelua ohjattaessa. Opetusministeriö pitää ongelmallisena sitä, että Varkaudessa käytetään viitearvonaravitsemussuosituksen 12-vuotiaan energiatarvetta (650 Kcal). Vuosiluokkien 7.–9. kohdalla ravitsemussuosituksen viitteellinen energiasisältö on kuitenkin tätä huomattavasti suurempi eli 740 Kcal. Tässä mielessä Varkauden kaupungin ratkaisu on epätasa-arvoinen eikä huomioi eri-ikäisten oppilaiden yksilöllisiä tarpeita.

### 3.2

#### Sovellettavat säännökset

Totean asiassa merkityksellisistä säännöksistä seuraavan. Perustuslain (731/1999) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lisäksi YK:n yleiskokouksessa 20.11.1989 hyväksytyn lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikkien julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Hallintolain (434/2003) 7 §:n sisältämän palveluperiaatteen mukaisesti asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Perusopetuslain 3 §:n 1 momentin mukaan opetuksessa noudatetaan valtakunnallisesti yhtenäisiä perusteita siten kuin tässä laissa säädetään. Perusopetuslain 4 §:n 1 momentin mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Perusopetuslain 31 §:n 2 momentin mukaan kouluruokailu tulee järjestää ja ohjata tarkoituksenmukaisesti. Kouluruokailu on osa kasvatusta ja opetusta, joten se tapahtuu pääasiassa opettajien ohjauksessa. Tarkoituksenmukaisella ohjaamisella tarkoitetaan valvonnan lisäksi oppilaiden opastamista ravintopitoisuudeltaan täysipainoisen aterian muodostamiseen. Saman lain 31 a §:n mukaan oppilaalla on oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämä tarvittava oppilashuolto. Oppilashuollolla tarkoitetaan oppilaan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niiden edellytyksiä lisäävää toimintaa.

### 3.3

#### Arviointi

Kunnan ylläpitämän peruskoulun oppilaille kuuluvat lain mukaan oikeus maksuttomiin oppikirjoihin, oppimateriaaliin ja työvälineisiin sekä maksuttomaan kouluruokailuun, kouluterveydenhoitoon, koulukuljetuksiin ja muihin oppilashuollollisiin palveluihin. Jokainen kunta koulutuksen järjestäjänä voisuosituksista huolimatta itsenäisesti käytännössä päättää, mitä ruoka-aineita käyttäen se järjestää perusopetuslain edellyttämän maksuttoman kouluruokailun. Täysin vapaata ei kunnan harkinta tällöinkään ole, vaan siinä on noudatettava hyvän hallinnon ja lapsen oikeuksien vaatimuksia.

Opetushallitus on julkaissut opetuksen ja oppilashuollon kehittämisen tueksi Opiskelun tuki esi- ja perusopetuksessa -kirjan (2005) sekä Kouluruokailun käsikirja – laatuvaikuttajien koulutyöhön – julkaisun (2007). Valtion ravitsemusneuvottelukunnan kouluruokailusuositus julkistettiin 10.4.2008. Kouluruokailusuosituksen tavoitteena on antaa suuntaviivat kouluruokailun järjestämiseksi siten, että oppilaiden oikeus täysipainoiseen ateriaan toteutuu. Opetushallitus on kytkenyt kouluruokailun myös osaksi peruskoulujen opetussuunnitelmia. Opetussuunnitelmissa kuvataan yleensä lyhyesti, tarkoituksenmukaisesti ja käytännönläheisesti kouluruokailun järjestämisen keskeiset periaatteet sekä huomioon otet-

tavat terveysterveys-, ravitsemus- ja tapakasvatuksen tavoitteet (ks. <http://www.edu.fi/page.asp?path=498,1329,80303,50500,50497>).

Vuonna 2008 jo 60 vuotta täyttäneitä lasten ja nuorten kouluruokailua on selvitetty Sitran tutkimushankkeissa, joiden tulokset julkistettiin joulukuussa 2008. Järkipalaa-tutkimus- ja pilottihankkeet ovat osa Sitran elintarvike- ja ravitsemusohjelmaa ERAa. Vuosina 2006–2008 toteutetussa hankkeessa tutkimuslaitokset, järjestöt ja yritykset kehittivät ja testasivat keinoja, joilla lasten ja nuorten terveyttä voidaan parantaa. Erityishuomiota kiinnitettiin ravitsemukseen (ks. <http://www.jarkipalaa.fi/jarkipalaa/>).

Kouluruokailusuositus on valmistunut vasta puolitoista vuotta sitten. Tässä vaiheessa sen toteutumista ja vaikutuksia kouluruokailun järjestämiseen kunnissa ja kouluissa on vielä vaikea arvioida. Kouluruokailusuosituksen toteutumista tullaan seuraamaan osana joukkoruokailun seurantajärjestelmää. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asettaman joukkoruokailun seuranta- ja kehittämissuostuksen toimikausi on 1.8.2008–31.10.2009. Työryhmän tehtävänä on laatia toimenpidesuositus, jossa on mukana mm. esitys tarvittavasta valtakunnallisesta seurantajärjestelmästä. Jos seurannassa tulee ilmi puutteita, tullaan arvioimaan mahdollisten sitovien määräysten antamisen tarpeellisuus.

Varkauden kouluruokailun tilasta keväällä 2009 saatujen tietojen mukaan koulujen ohjauksessa koetaan nykyisin mallierioita muutamista ruoka-annoksista viikon ruokalistalla ja ateriat on nähtävillä ruokasalien linjastoissa. Läänihallituksen mielestä Varkauden kouluissa säännöllisesti katettu mallierio ohjaa oppilaita kouluruokailulle asetettujen tavoitteiden mukaisesti täysipainoisen aterian muodostamiseen. Jokaisella ryhmällä on aiempien selvitysten mukaan nimetty ruokailua valvova opettaja tai avustaja. Muusta opetuskellisesta ohjauksesta esim. opettajien toimesta ei esitetty selvityksiä. Oppilaiden ottaessa ruokansa itse opettajan ohjaus aterian koostamisessa korostuu.

Kouluruokailun energian saantiarvot sekä 1–6 että 7–9 luokilla täyttävät keskimäärin Valtion ravitsemusneuvottelukunnan 2008 antamassa kouluruokailusuosituksessa esitetyt arvot. Myös energiaravintoaineiden saanti on hiilihydraattien saantia (n. 10 % -yksikköä alle) lukuun ottamatta suositukset täyttävä. Tilanne on lääninhallituksen mielestä nyt kohtuullisen hyvä.

Kouluruokailun ajankohta klo 10.15–10.25 alkaen on joissakin kouluissa ongelmallinen, kun välipaloja ei ole tarjolla. Useissa kouluissa oppilaat voivat tuoda omat välipalat. Yhdellä koululla iltapäiväkerho tarjoaa 1.–2. luokkien oppilaille välipalan ja yhdellä yläkoululla 7.–9. luokkalailla on mahdollisuus osallistua maksuttomaan välipalaan kerran viikossa.

Varkauden kouluruokailussa kuitenkin ohjaus on ymmärretty suppeana, lähinnä oppilaiden valvontaan liittyvänä toimenpiteenä, johon eivät kuulu ravitsemuskasvatuksen pedagogiset näkökulmat. Myös kouluruokailun varhainen ajoitus näyttäisi olevan osassa Varkauden kouluista ongelmallista. Varkauden selvityksessä ei oteta kantaa siihen, voiko lapsi syödä kehityksensä kannalta riittävästi, jos lounastarjoilu toteutetaan niinkin aikaisin kuin klo 10 eikä välipaloja ole ollut tarjolla. Myös eri-ikäisten ja kokoisten lasten erilaiset ravitsemukselliset tarpeet sivuutetaan Varkauden selvityksessä, mikä on huolestuttavaa (vrt. myös Matti Lahtinen ym.: Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä 2006, s. 109–110).

Jokaisessa yksittäistapauksessa olisi mielestäni tapauskohtaisesti arvioitava, mikä olisi siinä tapauksessa kyseisen ikäryhmän lapsen kannalta paras ratkaisu. Saamani uusimpien selvitysten mukaan kouluruokailun järjestämisessä Varkauden kaupungissa on tapahtunut edistystä mm. kouluruokailun lisääntyneessä ravintopitoisuudessa, vaikkakin asia kuntatalouden ilmeisesti kiristyessä edellyttää edelleen seurantaa.

Sen sijaan pidän perusopetuslain 31 §:n ja hallintolain 7 §:n kannalta kunnollisen oppilashuollon täytäntöönpanossa kovin ongelmallisena sitä, ettei Varkauden kouluruokailuasiasiaa ollut saatu hyvän hallinnon mukaisesti kohtuulliseen kuntoon kuin vasta monien opetus- ja valvontaviranomaisten puututtua asiaan. Kouluruokailun osuus kuntataloudessa on merkittävä mutta koulujen henkilöstön palkkaukseen ja muihin kuluihin (noin 2/3) nähden vaatimaton.

Nähdäkseni Varkauden kunnallisessa päätöksenteossa oli kuntatalouden niukkuudesta huolimatta jäänyt riittävästi huomioon ottamatta kouluruokailun olennainen kasvatuksellinen ja ehkäisevän terveydenhuollon merkitys sekä eri-ikäisten oppilaiden yksilölliset ravintotarpeet ja lapsen etu.

4

#### TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 11 §:n 2 momenttiin viitaten saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen Varkauden kaupungin sivistystoimen menettelystä Varkauden kaupunginhallituksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän kaupunginhallitukselle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös Opetushallitukselle ja opetusministeriölle sekä valtioneuvoston oikeuskanslerille, joka parhaillaan omalta osaltaan selvittää peruskoulujen oppilashuollon kehittämistä.