

22.6.2026

EOAK/1521/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Susanna Lindroos-Hovinheimo

Esittelijä: Notari Sofie Roininen

LIKKUMISEN TUEN (KULJETUSPALVELUT) ALUEELLINEN LAAJUUS

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Varsinais-Suomen hyvinvointialueen (Varha) menettelyä vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen järjestämisestä koskevassa asiassa.

Kantelija kertoi, että hänelle oli 30.8.2023 viranhaltijan päätöksellä myönnetty vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua 1.12.2023 alkaen toistaiseksi. Kantelijan kertoman mukaan Varha on tehnyt uuden vammaispalvelulain mukaisen linjauksen, jonka mukaan liikkumisen tuella (kuljetuspalvelulla) ei enää pääse Turusta rajanaapurikunta Pöytyällä sijaitsevaan Kurjenrahkan kansallispuistoon. Kantelijan mielestä Varha ei voi rajoittaa – vammaispalvelulaissa säädettyä siirtymäaikana – matkoja lähikuntiin. Kantelijan mukaan hänen voimassa olevaa kuljetuspalvelupäätöstä tai asiakassuunnitelmaa ei ole muutettu, joten Varha ei voi yksipuolisesti tässä vaiheessa rajoittaa kuljetuspalvelujen alueellista ulottuvuutta.

2 SELVITYS

Varsinais-Suomen hyvinvointialuetta pyydettiin selvitys siitä, miten hyvinvointialueella menetellään kuljetuspalvelujen alueellisen laajuuden suhteen niissä tapauksissa, joissa asiakkaan päätös on tehty ennen 31.12.2024, ja noudatetaanko hyvinvointialueella samoja soveltamisohjeita riippumatta siitä, onko viranhaltijapäätös tehty vanhan tai uuden vammaispalvelulain perusteella. Selvityksessä tuli myös ilmoittaa, miten asiakkaita on kuultu tai tiedotettu uusista liikkumisen tuen käytännöistä ja linjauksista ja onko ns. vanhojen asiakkaiden kuljetuspalvelupäätöksiä alettu tarkistaa uuden vammaispalvelulain mukaisiksi liikkumisen tuen päätöksiksi.

Kantelun tutkimista varten Varsinais-Suomen hyvinvointialueelta saatiin selvitys ja lausunto VARHA/6248/05.00.01.03/2025 9.4.2025 (liitteenä).

Käytettävissä ovat lisäksi olleet seuraavat Varsinais-Suomen hyvinvointialueelta saadut asiakirjat:

- Soveltamisohje vammaispalvelulain mukaisista kuljetuspalveluista.
- Vammaisen henkilön liikkumisen tuki palvelukuvaus - vammaispalvelut 1.1.2025 alkaen.

- Vammaisen henkilön liikkumisen tuki myöntämisperusteet 1.1.2025 alkaen.
- Vammaispalvelulain mukaisen liikkumisen tuen palvelukuvaus ja myöntämisperusteet.
- Asiakastiedote 1.9.2024 alkavista kuljetuspalvelun muutoksista.
- Asiakastiedote 1.1.2025 alkavista kuljetuspalvelun muutoksista.

3 RATKAISU

3.1 Kuljetuspalvelujen alueellinen laajuus ja muutoksista tiedottaminen

Selvityksen mukaan kunta-aikana Pöytyää, jonka alueella Kurjenrahkan kansallispuisto osin sijaitsee, ei ole pidetty Turun lähikuntana. Turun kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta oli kuitenkin päättänyt, että vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua voidaan käyttää 1.10.2022 alkaen Kuhankuonon kansallispuiston Kurjenpesän pysäköintialueelle suuntautuviin matkoihin. Selvityksen mukaan tämä ennen hyvinvointialueiden toiminnan alkamista tehty erillispäätös kategorisesta kuljetuspalvelualueen laajennuksesta on osin aiheuttanut epäselvyyttä vanhan lain mukaisesta kuljetuspalvelualueesta turkulaisten asiakkaiden osalta. Kategorista laajennusta ei ole kirjattu asiakkaiden palvelupäätöksiin.

Selvityksen mukaan kunta-aikaisten erillispäätösten voimassaolo on tulkittu päättyneen hyvinvointialueiden toiminnan alkaessa, jonka vuoksi Kuhankuono ei ole kategorisesti sisällytynyt kuljetusalueeseen uusissa päätöksissä Varhan aloitettua toimintansa.

Soveltamisohjeesta 31.8.2023 (Varsinais-Suomen hyvinvointialue kuljetuspalvelut VpL 8 § soveltamisohje s.2) ilmenevän mukaan ohje perustuu Varsinais-Suomen hyvinvointialueen aluehallituksen päätökseen 8.11.2022 § 330 Varsinais-Suomen hyvinvointialueen sosiaalipalveluiden palvelukuvaukset ja palveluiden myöntämisen kriteerit (HVA/626/00.01.00.00/2022). Selvityksen mukaan Varsinais-Suomen hyvinvointialueen aluehallitus on hyväksynyt soveltamisohjeet vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) mukaisesta kuljetuspalvelusta 12.9.2023 § 295.

Selvityksen mukaan Varhan vammaispalveluissa on kantelun johdosta tarkennettu työntekijöille annettua ohjeistusta, jonka mukaan ennen Varhan toiminnan alkamista tehtyjen kuljetuspalvelupäätösten perusteella turkulaisilla asiakkailla on edelleen oikeus matkustaa Kuhankuonolle. Selvityksen mukaan tämä tieto lisätään asiakkaan matkanhallintaohjelman asiakasprofiiliin, kun vammaispalveluihin tulee tieto asiakkaan kuljetustarpeesta Kuhankuonolle.

Arvioin asiaa seuraavasti.

YK:n vammaisyleissopimus turvaa vammaisille henkilöille mahdollisimman itsenäisen henkilökohtaisen liikkumisen (20 artikla) sekä yhdenvertaisen mahdollisuuden osallistua virkistys-, vapaa-ajan- ja urheilutoimintaan (30 artikla). Artikla 30 kohta 5 c mukaan sopimuspuolten tulee toteuttaa asianmukaiset toimet, joilla varmistetaan, että vammaiset henkilöt pääsevät urheilu-, virkistys- ja matkailupaikkoihin.

Oikeudesta kuljetuspalveluun säädetään vammaispalvelulaissa. Kuljetuspalvelun käytön alueellisessa määrittelyssä on ennen uuden vammaispalvelulain voimaantuloa 1.1.2025 sovellettu vammaispalvelulakia 380/1987 ja vammaispalveluasetusta 759/1987. Vammaispalveluasetuksen 4 § 2 momentin mukaan jokapäiväiseen elämään kuuluvia kuljetuksia ovat vaikeavammaisen henkilön asuinkunnan alueella tapahtuvat tai lähikuntiin ulottuvat kuljetukset.

Vammaispalveluasetuksessa lähikuntaa ei ole määritelty tarkasti, ja kysymys lähikunnan määrittelystä saattaa joissakin tilanteissa olla tulkinnanvarainen. Oikeuskäytännössä lähikuntana on pidetty vaikeavammaisen henkilön asuinkuntaan maantieteellisesti rajoittuvia rajakuntia sekä ns. toiminnallista lähikuntaa.

Saamani selvityksen mukaan turkulaisen asiakkaan kategoriseen oikeuteen matkustaa kuljetuspalvelulla Kurjenrahkan kansallispuistoon vaikuttaa se, onko päätös tehty ennen Varhan toiminnan alkamista. Jos päätös on tehty ennen tätä, sovelletaan alueellista matkustusoikeutta määriteltäessä edelleen Turun kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöstä oikeudesta käyttää kuljetuspalvelua kansallispuiston Kurjenpesän pysäköintialueelle suuntautuviin matkoihin.

Selvityksestä ei ilmennyt, oliko Turun ohella muissa hyvinvointialueen kunnissa, joita ei tulkita Kurjenrahkan kansallispuistoon kuuluvan alueen lähikunniksi, tehty vastaavia kategorisia päätöksiä matkustusoikeudesta alueelle. Näin ollen jäi epäselväksi, miten oikeus matkustaa Kurjenrahkan kansallispuistoon lähtökohtaisesti määräytyy niiden asiakkaiden kohdalla, kenelle vammaispalvelulain mukainen kuljetuspalvelupäätös on tehty jossakin toisessa Varsinais-Suomen hyvinvointialueen kunnassa ennen hyvinvointialueen toiminnan alkamista.

Totean yleisesti, että mikäli asiakkaalle myönnetty kuljetuspalvelu ei päätöksen sisältämän alueellisen laajuuden vuoksi mahdollista asiakkaan tarpeen/toiveen mukaista palvelun käyttöä, on asiakkaalla oikeus hakea palvelun toteuttamista toivomallaan alueellisella laajuudella. Sosiaalihuoltoon tehdyn hakemuksen johdosta asiakkaalla on oikeus saada oikaisuvaatimuskelpoinen viranhaltijan päätös, jonka lainmukaisuus voidaan viime kädessä saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaisen noudattaa lakia ja toimii harkintavaltansa puitteissa. Eduskunnan oikeusasiamies ei voi toimia hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana eikä sitä täydentävänä vaihtoehtona. Asiakkaan oikeutta matkustaa kuljetuspalvelulla tietyille, toivomalleen alueelle arvioi siis viime kädessä tuomioistuin.

Selvityksen mukaan tieto oikeudesta matkustaa edelleen Kuhankuonolle lisätään asiakkaan matkanhallintaohjelman asiakasprofiiliin, kun vammaispalveluihin tulee tieto asiakkaan kuljetustarpeesta. Saamastani selvityksestä ei kuitenkaan ilmennyt, että hyvinvointialue olisi erikseen tiedottanut niitä asiakkaita, kenen matkustusoikeutta asia koskee, mahdollisuudesta matkustaa ko. alueelle.

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

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Neuvonta liittyy myös hallintolain 7 §:ssä säädettyyn palveluperiaatteeseen, jonka mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluja.

Sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen asukkaiden saatavissa on oltava sosiaalihuollon neuvontaa ja ohjausta. Erityistä huomiota on kiinnitettävä lasten, nuorten sekä erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden neuvontaan ja ohjaukseen. Säännöksen perustelujen (HE 164/2014 vp s. 101) mukaan asiakkaan oikeuksista ja etuuksista tiedottaminen sekä palvelujen käyttöön liittyvä neuvonta ovat tärkeä osa sosiaalityötä.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan.

Koska oikeudesta matkustaa Kurjenrahkan kansallispuistoon oli aiemmin tehty erillinen kategorinen päätös, mutta matkustusoikeus ei ilmeisesti näkynyt päätöksen mukaisiin matkoihin oikeutettujen asiakkaiden kuljetuspalvelua koskevassa asiakasprofiilissa, olisi mielestäni hyvän hallinnon ja asiakaslain periaatteiden mukaista ollut tiedottaa niille kuljetuspalvelun käyttäjille, joita muutos nimenomaisesti koski, muuttuneesta käytännöstä ja asiakkaan mahdollisuudesta ilmoittaa kuljetustarpeesta kyseiselle alueelle asiakasprofiiliin kirjaamista varten.

Totean, että viranomaisella on korostuneempi tiedotus- ja selvittämisvelvollisuus silloin, kun sen ohjeissa tai käytännöissä tapahtuva muutos vaikuttaa tai tulee vaikuttamaan sosiaalihuollon asiakkaan etuihin tai oikeuksiin. Hyvissä ajoin tapahtuva tiedottaminen mahdollistaa sen, että sosiaalihuollon asiakas voi reagoida asiaan tarpeensa mukaisesti. Erityistä huomiota tulee kiinnittää haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten vammaisten, pitkäaikaissairaiden ja vanhusväestöön kuuluvien henkilöiden palveluissa tapahtuvista muutoksista tiedottamiseen.

Selvityksestä ilmeni, että erillispäätös kategorisesta kuljetuspalvelualueen laajennuksesta oli aiheuttanut epäselvyyttä vanhan lain mukaisesta kuljetuspalvelualueesta turkulaisten asiakkaiden osalta. Näin ollen vaikuttaa siltä, että myös hyvinvointialueen sisäinen tiedonkulku on ollut joiltain osin puutteellista. Totean tästä syystä vielä yleisesti, että hyvinvointialueen tulee toiminnassaan varmistaa asianmukainen sisäinen tiedonkulku. Viranomaisen on myös varmistuttava siitä, että sen antamat neuvot, ohjeet ja tiedotteet ovat riittävän selkeitä ja täsmällisiä, eivätkä ne aiheuta asiakkaan oikeuksien toteutumisen estymistä tai kaventumista.

Totean asiakkaan alueelliseen matkustusoikeuteen liittyen vielä yleisellä tasolla, että mikäli asiakkaalla ei voida nähdä olevan kategorista oikeutta matkustaa tietylle alueelle esimerkiksi kaupungin erillispäätökseen liittyen, tulee mahdollinen asiakkaan ilmoitus kuljetuspalvelutarpeesta alueelle, joka ei sisälly asiakkaan kuljetuspalvelupäätökseen, käsitellä hakemuksena.

Pidän myönteisenä ja tärkeänä, että vammaispalveluissa oli selvityksen mukaan kantelun takia tarkennettu työntekijöille annettua ohjeistusta, joka koski turkulaisten asiakkaiden oikeutta matkustaa Kuhankuonolle.

3.2 Uuden vammaispalvelulain mukaisen liikkumisen tuen järjestäminen ja asiakkaiden vanhan lain mukaisten päätösten tarkistaminen

Selvityksen mukaan aluehallitus on hyväksynyt uuden vammaispalvelulain (675/2023) mukaisen liikkumisen tuen palvelukuvauksen sekä myöntämisperusteet kokouksessaan 17.12.2024 § 403 sekä vammaisneuvoston käsittelyn jälkeen tarkennetut asiakirjat kokouksessaan 25.3.2025 § 100. Asiakkaita on tiedotettu uudesta vammaispalvelulaista Varhan verkkosivuilla, sosiaalityön ja ohjauksen asiakastapaamisissa sekä tiedotustilaisuuksissa keväällä ja syksyllä 2025.

Selvityksen mukaan vammaispalveluhakemukset, jotka ovat tulleet vireille 1.1.2025 tai sen jälkeen, käsitellään noudattaen uuden vammaispalvelulain säännöksiä.

Selvityksen mukaan asiakastyössä noudatetaan selvityksessä mainittuja aluehallituksen hyväksymiä asiakirjoja riippuen siitä, onko kyse uuden vai vanhan vammaispalvelulain mukaisesta päätöksestä. Asiakaskohtaista kuljetuspalvelualueen laajuutta ei selvityksen mukaan ole tarkoitus yksipuolisesti muuttaa kolmen vuoden siirtymäajan aikana vanhan lain mukaisten päätösten ollessa voimassa, vaan toimitaan lain siirtymäsäännösten mukaisesti.

Vammaispalvelulain 28 §:n 1 momentin mukaan vammaisella henkilöllä on oikeus saada tarvitsemansa kohtuullinen liikkumisen tuki, jos hänellä on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa eikä hän pysty itsenäisesti käyttämään julkista joukkoliikennettä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia. Pykälän 3 momentin mukaan liikkumisen tuen toteuttamistapaa, määrää ja alueellista laajuutta arvioitaessa on otettava huomioon vammaisen henkilön asiakassuunnitelmaan kirjattu liikkumisen tuen tarve, muut käytettävissä olevat palvelut ja toimintaympäristön esteettömyys. Liikkumisen tuen toteuttamistapa, määrä ja alueellinen laajuus on kirjattava päätökseen.

Vammaispalvelulain 42 §:n 2 momentin mukaan lain voimaan tullessa vireillä olleet hakemukset on käsiteltävä noudattaen lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Saman pykälän 3 momentin mukaan kumotun lain (vanhan vammaispalvelulain) perusteella tehdyt päätökset pysyvät voimassa päätöksiin merkityn voimassaoloajan, kuitenkin enintään kolme vuotta tämän lain voimaantulosta. Päätökset on saatettava uuden vammaispalvelulain mukaisiksi vammaisen henkilön aloitteesta aina tai hyvinvointialueen aloitteesta silloin, kun vammaisen henkilön palvelutarve sitä edellyttää.

Saamani selvityksen perusteella en ole voinut havaita lainvastaista menettelyä tai viranomaisen velvollisuuksien laiminlyöntiä (vanhan) vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelupäätösten tarkistamisessa.

4 TOIMENPITEET

Kiinnitän Varsinais-Suomen hyvinvointialueen huomiota edellä kohdassa 3.1 viranomaisen tiedottamisvelvollisuudesta sanottuun.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Varsinais-Suomen hyvinvointialueelle.