

8.10.2025

EOAK/5678/2024

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

VAMMAISPALVELULAIN MUKAISEN KULJETUSPALVELUN ENNAKKOTILAUSAIKA

Tiivistelmä

Apulaisoikeusasiamies (AOA) katsoi, ettei hyvinvointialueen kuljetuspalvelun toimintaohjeessa määriteltyä kategorista 60 minuutin ennakkotilausaika ollut pidettävä lain tai YK:n vammaissopimuksen vastaisena taikka muutoin kohtuuttomana. Yleinen ennakkotilausaika saattoi kuitenkin joissain yksittäisessä asiakastilanteessa – erityisesti työ- ja opiskelumatkoissa – muodostua vammaisen henkilön yksilöllisten tarpeiden näkökulmasta ongelmalliseksi. Näissä tilanteissa oikeusturvan kannalta merkityksellistä on, että vammaisen henkilö saa yksilöllistä järjestämistapaa koskevan vaatimuksensa johdosta oikaisuvaatimuskelpoisen päätöksen. AOA kiinnitti hyvinvointialueen huomiota päätöksentekoon ja siihen, että hyvinvointialue ei ollut toiminta- ja asiakasohjeissaan yksiselitteisesti ja selkeästi ohjeistanut, miten yksilöllisiä kuljetuspalvelun järjestämistapoja voi hakea.

1 KANTELU

Kantelija arvosteli yleisellä tasolla Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen menettelyä ja toimintaohjeita vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen järjestämistä koskevassa asiassa. Kantelun mukaan kuljetuspalvelumatkojen yhdistelyn käyttöönotto 1.9.2024 johti siihen, että sinällään yhdistelyn ulkopuolella oleville vammaisille henkilöille, joille oli myönnetty työ- ja opiskelumatkoja, välitettiin auto näille matkoille vasta sen jälkeen, kun tilauksen tekemisestä oli kulunut vähintään 60 minuuttia. Kantelu ei siis kohdistunut matkojen yhdistelyyn, vaan niihin seurauksiin, joita yhdistelyn käyttöönotolla oli ollut sellaisiin vammaisiin henkilöihin, joille oli myönnetty työ- ja opintomatkoja. Kantelun mukaan hyvinvointialueella ei ollut myöskään käytössä sellaista ”hetilähtöoikeutta”, jolla vammaisen henkilö voitaisiin vapauttaa ennakkotilausajan käytöstä.

Kantelussa arvosteltiin myös sitä, että subjektiivisena oikeutena myönnettyihin työ- ja opiskelumatkoihin kohdistuneesta muutoksesta (ennakkotilausajan käyttöönotto) ei ollut tehty valituskelpoisia päätöksiä. Kantelussa pyydettiin tutkimaan, oliko hyvinvointialueen menettely vaarantanut vammaisten henkilöiden oikeusturvan, koska muutoksen lainmukaisuutta ei ollut mahdollista saattaa tuomioistuinkontrolliin.

Kantelussa pyydettiin myös arvioimaan asiaa vammaispalvelulain, YK:n vammaissopimuksen ja hyvän hallinnon takeiden näkökulmasta.

Lisäkirjoituksessaan kantelija pyysi tutkimaan ennakkotilausaikaa koskevaa asiakysymystä kaikkien hyvinvointialueiden osalta, koska kantelun mukaan kyse oli laajemmasta ongelmasta.

2 SELVITYS

2.1 Saatu selvitys

Kantelun johdosta Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue antoi 2.12.2024 päivätyn lausunnon (liitteenä).

Hyvinvointialueen vammaispalveluiden palvelualuejohtaja antoi 23.9.2025 puhelimitse lisäselvitystä senhetkisestä kuljetuspalvelun tilanteesta.

Asiassa hankittiin korkeimmasta hallinto-oikeudesta, hallinto-oikeuksista ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta ratkaisuja, joissa oli arvioitu vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun ennakkotilausaikoja koskevia käytäntöjä.

2.2 Hyvinvointialueen selvityksen keskeinen sisältö

Selvityksen mukaan kuljetuspalveluja toteutetaan Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueella voimassa olevan toimintaohjeen mukaisesti. Hyvinvointialueen aluehallitus päätti 10.6.2024 liikkumista tukevien palvelujen toimintaohjeen käyttöön otosta 1.9.2024 alkaen. Päätökseen oli voinut hakea muutosta hyvinvointialuelain mukaisella oikaisuvaatimuksella ja edelleen valituksella Helsingin hallinto-oikeuteen.

Toimintaohjeen muutosten vuoksi myös asiakasohjetta päivitettiin vastaamaan toimintaohjeessa määrättyjä periaatteita. Muutoksia ohjeisiin tehtiin muun muassa matkojen tilaamiseen, säästämiseen ja etukäteiseen käyttöön liittyen sekä myös matkojen yhdistelyn osalta.

Selvityksen mukaan useissa vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen järjestämistapaa koskevissa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä on todettu, että kunnalla (sittemmin hyvinvointialueella) on lähtökohtaisesti oikeus päättää, miten kuljetuspalvelu järjestetään, ja oikeus muuttaa kuljetuspalvelujen järjestämistapaa.

Selvityksen mukaan hyvinvointialueen toimintaohjeessa on huomioitu, että mikäli henkilö ei voi vammansa vuoksi tai muusta perustellusta syystä käyttää hyvinvointialueen päättämällä tavalla järjestettyä kuljetuspalvelua, on hyvinvointialueen järjestettävä kuljetuspalvelu henkilön yksilöllisten tarpeiden edellyttämällä tavalla. Mikäli hyvinvointialueen käyttämä palvelujen järjestämistapa estäisi vaikeavammaista henkilöä tosiasiasa käyttämästä hänelle myönnettyä kuljetuspalvelua, on palvelun järjestäjän järjestettävä kuljetuspalvelu tavanomaisesta poikkeavalla tavalla yksilön tarpeet huomioiden. Hyvinvointialueen vammaispalveluiden palvelualuejohtajan lisäselvityksen mukaan näissä poikkeustilanteissa kuljetuspalvelun asiakkaalla on mahdollista hakea vammaispalveluista kuljetuspalvelun yksilöllistä järjestämistapaa, kuten esimerkiksi vakiotaksioikeutta, yksinmatkustusoikeutta tai vapautusta ennakkotilausajan käytöstä. Asiakkaan hakemuksen johdosta viranhaltija tekee oikaisuvaatimuskelpoisen päätöksen.

Hyvinvointialueen kuljetuspalvelun toimintaohjeessa on määritelty, että kuljetus on tilattava viimeistään 60 minuuttia ennen toivottua noutoaikaa. Lisäksi jokaisella asiakkaalla on käytössään kaksi yhdistelemätöntä matkaa kuukaudessa, mikäli asiakkaan matkat muutoin yhdisteltäisiin. Yhdistelemätön matka pyritään toteuttamaan mahdollisimman pian, viimeistään 60 minuutin kuluttua tilauksesta.

Lausunnossaan hyvinvointialue piti kohtuullisena sitä, että kuljetuspalveluita järjestäessään se oli varannut kuljetuksille 60 minuutin varoajan tilauksesta noutoon, jotta kuljetukset pystyttiin järjestämään aina luvatussa aikataulussa. Kuljetuspalvelujen asiakkailla oli mahdollisuus tilata kuljetukset myös aiemmin, kuin 60 minuuttia ennen noutoa.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusasiamiehen tehtävät ja tutkinnan rajaus

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Totean selvyyden vuoksi, että oikeusasiamies ei voi ryhtyä yksittäistapauksissa arvioimaan sitä, onko vammaiselle henkilölle liikkumisen tukena järjestetty tai järjestettävä kuljetuspalvelu hänen tarpeisiinsa ja elämäntilanteensa nähden vammaispalvelulain tarkoittamalla tavalla riittävä ja sopiva. Yksittäistapauksessa kysymykset liikkumista tukevien palvelujen (mm. kuljetuspalvelu) myöntämisestä ja valitusta järjestämistavasta kuuluvat viime kädessä hallintotuomioistuimen arvioitaviksi. Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana eikä sitä täydentävänä vaihtoehtona. Oikeusasiamies ei siten voi muuttaa tai kumota viranomaisen ja tuomioistuimen päätöstä.

Kantelun johdosta olenkin seuraavassa arvioinut yleisellä tasolla vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun ennakkotilausajan käyttöön ottamista Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueella – erityisesti työ- ja opiskelumatkojen osalta. Kantelukirjoitus ei antanut minulle aihetta tutkia muilta osin Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen liikkumisen tuen toimintaohjetta tai -käytäntöjä.

En myöskään ryhdy tässä yhteydessä tutkimaan nyt kysymyksessä olevaa asiaa kantelussa pyydetyllä tavalla kaikkien hyvinvointialueiden osalta. Totean, että tässä ratkaisussani esittämäni oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat ja kuljetuspalvelun järjestämisestä lausumani yleiset näkökohdat ovat huomioon otettavissa eri hyvinvointialueiden vammaispalvelulain soveltamisessa ja päätösharkinnassa.

3.2 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

3.2.1 Oikeusohjeita

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Saman pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvetut ja edistettävä väestön terveyttä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

YK:n vammaissopimuksen (CRPD) 20 artiklan mukaan sopimuspuolet toteuttavat tehokkaat toimet varmistukseksi vammaisille henkilöille mahdollisimman itsenäisen henkilökohtaisen liikkumisen, muun muassa helpottamalla vammaisten henkilöiden henkilökohtaista liikkumista sillä tavalla kuin ja silloin kun he haluavat sekä kohtuulliseen hintaan.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987, voimassa 31.12.2024 asti) 8 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueen on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Kantelu ja hyvinvointialueen toimintaohje oli tehty edellä todetun vanhan vammaispalvelulain voimassa ollessa. Olen kuitenkin ottanut arviointini lähtökohdaksi 1.1.2025 voimaan tulleen vammaispalvelulain, joka on siis tullut sovellettavaksi ratkaistessani tätä kanteluasiaa.

Vammaispalvelulain (675/2023, voimassa 1.1.2025 alkaen) 1 §:n mukaan tämän lain tarkoituksena on:

- 1) toteuttaa vammaisen henkilön yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja osallistumista yhteiskunnassa sekä ehkäistä ja poistaa niiden toteutumisen esteitä;
- 2) tukea vammaisen henkilön itsenäistä elämää ja itsemääräämisoikeuden toteutumista;
- 3) turvata vammaisen henkilön yksilöllisen tarpeen ja edun mukaiset, riittävät ja laadultaan hyvät palvelut.

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 2 momentin mukaan liikkumisen tukea on järjestettävä työ- ja opiskelumatkoihin sekä työllistymistä tukevan toiminnan, työtoiminnan ja muun tavanomaisen elämän matkoihin. Liikkumisen tukea on lisäksi järjestettävä tarvittaessa valmennuksen, erityisen osallisuuden tuen, tuetun päätöksenteon, vaativan moniammatillisen tuen ja lyhytaikaisen huolenpidon matkoihin. 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.

Säännöksen ensimmäisen momentin perustelujen (HE 191/2022 vp s. 215) mukaan julkisen joukkoliikenteen sopivuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon, onko tällaista liikennettä tosiasiallisesti vammaisen henkilön käytettävissä ja saavutettavissa. Liikkumisen tuen tarkoitus ei olisi korvata sellaista puuttuvaa julkista joukkoliikennettä, joka vaikuttaa yleisesti alueen asukkaiden liikkumiseen.

Vammaispalvelulain 29 §:n 1 momentin mukaan vammaisen henkilön liikkumisen tuki voidaan toteuttaa: 1) kuljetuspalveluna; 2) henkilökohtaisen avun avulla; 3) saattajan avulla; 4) antamalla 32 §:ssä tarkoitettuna taloudellisena tukena henkilön käyttöön auto tai muu hänelle soveltuva kulkuneuvo; 5) myöntämällä auton tai muun kulkuneuvon hankintaan 32 §:ssä tarkoitettua taloudellista tukea; 6) muulla soveltuvalla tavalla. Pykälän 2 momentin mukaan liikkumisen tuki voidaan toteuttaa yhdellä tai useammalla eri toteuttamistavalla.

Säännöksen perustelujen (HE 191/2022 vp s. 218) mukaan vammaisella henkilöllä olisi subjektiivinen oikeus liikkumisen tukeen, mutta ei sen tiettyyn toteuttamistapaan. Liikkumisen tukea ei esimerkiksi olisi välttämätöntä järjestää taksimatkoina silloin, kun vammaisen henkilö kykenee käyttämään julkista joukkoliikennettä henkilökohtaisen avun avulla. Jos liikkumisen tuki toteutettaisiin kuljetuspalveluna, tulisi myös kuljetuspalvelun järjestämistavan vastata vammaisen henkilön yksilöllisiin tarpeisiin. Vammaisella henkilöllä ei kuitenkaan olisi subjektiivista oikeutta tiettyyn järjestämistapaan. Hallituksen esityksessä viitataan ns. vanhan vammaispalvelulain aikana muodostuneeseen oikeuskäytäntöön koskien kuljetuspalveluiden järjestämistapoja (esimerkiksi vakiotaksi).

Vammaispalvelulain 29 §:n 4 momentin mukaan kuljetuspalvelumatkoja voidaan yhdistellä toteutettavaksi samalla kulkuvälineellä, jollei siitä aiheudu matkustusajan kohtuutonta pitenemistä tai muuta kohtuutonta haittaa vammaiselle henkilölle.

Säännöksen perustelujen (HE 191/2022 vp s. 220) mukaan kohtuuttoman haitan arvioinnissa otettaisiin huomioon henkilön toimintakykyyn tai terveyteen vaikuttavat seikat sekä matkan tarkoitus. Henkilön toimintarajoitteesta johtuva avun tarve sekä esimerkiksi matkan aikana tarvittava toisen henkilön antama apu voisivat myös olla este yhdistelylle. Matkan pitkä kesto voi joissakin tilanteissa aiheuttaa henkilölle kohtuutonta räsitystä. Työssä käynti ja opiskelu edellyttävät täsmällisyyttä ja usein liikkumista ruuhka-aikoina, eikä matkojen yhdistely saisi aiheuttaa matkustusajan kohtuutonta pitenemistä tai muuten kohtuutonta haittaa.

3.2.2 Hallintotuomioistuinten aikaisempaa oikeuskäytäntöä ns. vanhan vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen järjestämistavoista ja ennakkotilausajoista

Vuosikirjaratkaisu KHO 2017:95. Korkein hallinto-oikeus totesi, että kunnalla (nykyisin hyvinvointialue) ei ole lakisääteistä velvollisuutta järjestää kuljetuspalvelua vaikeavammaisen henkilön itsensä toivomalla tai muutoinkaan tietyllä tavalla, vaikka sen tuleekin ottaa huomioon palvelua järjestäessään vaikeavammaisen henkilön toivomukset ja mielipide. Koska kunnalla on oikeus käyttää harkintavaltaa päättäessään vaikeavammaisille henkilöille tarkoitetun kuljetuspalvelun järjestämistavasta, se voi myös muuttaa järjestämistapaan liittyviä käytäntöjään. Kuljetuspalvelun luonteesta subjektiivisena oikeutena seuraa, ettei kuljetuspalvelua kuitenkaan saa järjestää sillä tavoin, että kuljetuspalvelun käyttö ja siten vaikeavammaisen henkilön liikkuminen kodin ulkopuolella järjestämistavan vuoksi tosiasiaassa estyy.

KHO 20.05.2021 (H1741/2021). Asiassa oli arvioitavana, oliko vammaispalvelulain mukaiselle kuljetuspalvelulle asetettu kahden tunnin ennakkotilausaika kohtuuton näkövammaisen henkilön kyytien saamiseksi ja estikö järjestämistapa matkojen toteutumisen. Valittaja vaati, että pikamatkoja myönnetään yhdenvertaisuuslain mukaisena kohtuullisena mukautuksena. Hallinto-oikeus piti ratkaisussaan sinänsä selvänä, että yhteiskuljetus oli sen käytännön toteuttamiseen liittyvistä syistä yksinkulkuoikeudella järjestettyä kuljetuspalvelua hitaampi. Hallinto-oikeus katsoi ennakkotilauksäännöistä ja odotusaikojen pituudesta esitetty selvitys huomioon ottaen, että kuljetuspalvelujen järjestämistavan ei kuitenkaan ollut katsottava estävän tai kaventavan näkövammaisen henkilön oikeutta kuljetuspalveluihin tai vaarantavan hänen turvallisuuttaan siten, että hänellä voitaisiin katsoa olevan oikeus irrottautua keskitetystä kyydinvälityksestä. KHO pysytti hallinto-oikeuden päätöksen. Lisäksi KHO totesi, että kuljetuspalvelun järjestämistapaa koskeva asia ratkaistaan soveltamalla vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain säännöksiä. Asiassa ei ollut tullut esiin sellaista yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan liittyvää seikkaa, jonka vuoksi yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulisi yhdenvertaisuuslain 27 §:ssä tarkoitetulla tavalla varata tilaisuus tulla kuulluksi. Myös KHO 2.10.2019 T 4480.

KHO 5.10.2017 T 4952. Kaupunki oli hylännyt näkövammaisen henkilön vaatimuksen saada useista myöhästymisistä johtuen vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua (työ- ja vapaa-ajan matkat) järjestettäväksi ilman kahden tunnin ennakkotilauksa-aikaa ja yksinmatkustusoikeudella. Hallinto-oikeus totesi, että valittajalla oli sinänsä subjektiivinen oikeus kuljetuspalveluun, mutta hänen oli varauduttava siihen, että palvelun järjestämisessä oli kohtuullisia odotusaikoja. Hallinto-oikeus katsoi, että viranhaltijan ja lautakunnan päätösten muuttamiseen ei ollut valituksessa esitetyn johdosta syytä, joten valitus oli hylättävä. Valittaja esitti KHO:lle vaatimuksensa tueksi, että hän oli työssä käyvä, toiminimellä toimiva yrittäjä, ja hänen työaikansa vaihtelivat. Hän oli myös kahden lapsensa yksinhuoltaja. Kuljetuspalvelun toimimattomuuden vuoksi valittaja oli myöhästynyt useita kertoja töistä ja sovitusta asiakastapaamisista. Tästä oli aiheutunut valittajalle myös ansionmenetystä. KHO:n mukaan hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen ei ollut perusteita.

KHO 14.2.2020 T 641. Kuntayhtymän mukaan vakiotaksioikeutta ei voitu myöntää asiakkaalle, koska kuntayhtymässä ei ollut käytössä tällaista kuljetuspalveluiden erillisoikeutta. Hallinto-oikeus totesi, että jos henkilö ei voi vammansa vuoksi tai muusta perustellusta syystä käyttää hänelle myönnettyä kuljetuspalvelua, kuljetuspalvelu on järjestettävä henkilön yksilöllisten tarpeiden edellyttämällä tavalla. Järjestämistapaa koskevassa päätöksessä on arvioitava, edellyttääkö hakijan yksilöllinen tilanne kuljetuspalvelun järjestämistä tavanomaisesta poikkeavalla tavalla. Hallinto-oikeus arvioi, että henkilöllä oli hänen sairautensa ja vammaisuutensa aiheuttamien toimintarajoitteiden ja oireiden vuoksi kohtuuttoman suuria vaikeuksia käyttää kuljetuspalvelua siinä muodossa kuin kuntayhtymä oli sen hänelle myöntänyt. Hänelle oli siten myönnettävä vakiotaksioikeus tai muuten järjestettävä kuljetuspalvelu hänen tarpeitaan vastaavalla tavalla. KHO hylkäsi kuntayhtymän valituksen. Hallinto-oikeuden päätöstä ei muutettu. (myös vuosikirjaratkaisu KHO 2018:64 sekä mm. ratkaisut KHO 7.6.2019 T 2724, KHO 16.7.2019 T 3406 ja KHO 6.5.2014 T 1500)

Helsingin hallinto-oikeus 10.5.2007 nro 070559/6. Tapauksessa hakija esitti, ettei hän voi käyttää matkapalvelukeskuksesta tilattua autoa työmatkoilla ja työstä myöhästymisiä on tapahtunut usein, kun paikalle on saapunut auto, jota vaikeavammainen henkilö ei sairautensa ja vammansa vuoksi voinut käyttää. Hallinto-oikeus katsoi, että koska kysymys oli nimenomaan vaikeavammaisen henkilön työmatkoista, kuljetuspalvelujen toteutuminen työmatkoilla edellytti vakiotaksin käyttämistä.

3.2.3 Yhdenvertaisuusvaltuutetun 16.12.2019 antama lausunto Valviralle kuljetuspalveluja koskevassa asiassa

Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan lähtökohtana tulisi olla, että kuljetuspalvelun odotusajat eivät eroa kohtuuttomasti kyseisen asuinalueen joukkoliikenteen yleisestä liikennöintivälistä niin, että vammaisella henkilöllä on mahdollisimman samanlaiset mahdollisuudet päästä haluamaansa paikkaan samassa ajassa kuin vastaavasta paikasta matkansa aloittavalla vammattomalla henkilöllä. Pääkaupunkiseudulla odotusajan tulisi valtuutetun mielestä olla alle tunnin, jos tilannetta korvaava palveluliikennettä ei ole alueella käytössä. Syrjäseuduilla monien asukkaiden liikkuminen ei nojaudu niinkään julkiseen liikenteeseen, vaan yksityisautoiluun. Valtuutetun mukaan tällaisissa tilanteissa ei voida kuljetuspalveluiden odotusaikoja suhteuttaa joukkoliikenteen harvoin liikkuvien väleihin. Valtuutetun mukaan YK:n vammaissopimuksen ja yhdenvertaisuuslain voimaantulon jälkeen kuljetuspalvelun odotusaikojen olisi tullut lyhentyä aiempiin käytäntöihin verrattuna.

3.2.4 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan 12.6.2025 yksittäistapauksessa antama ratkaisu vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelun järjestämistavan syrjivyydestä Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueella (dnro YVTLTK/289/2024, lainvoimainen)

Tapauksessa hakija ei useinkaan voinut tilata kuljetuspalvelumatkoja etukäteen, koska hän opiskeli ja teki opintoihinsa liittyviä töitä alalla, jolla opintojen tai työskentelyn päättymisajan kohtaa ei voinut määritellä ennalta. Tämän vuoksi hakija tilasi kuljetuspalvelut vasta työ- tai opiskelupäivän ollessa tosiasiallisesti päättymässä. Hakijalle oli myönnetty yksinmatkustusosoikeus ja vakiotaksioikeus. Lautakunta totesi, että hyvinvointialueen käyttöön ottama toimintaohje oli käytännössä johtanut siihen, että hakijan oli etenkin opintojen tai työn päättymisen jälkeisen kuljetustilauksen yhteydessä tullut odottaa vähintään ylimääräinen tunti ennen kuin hänen tilaustaan oli voitu ryhtyä toteuttamaan. Lautakunta katsoi, että asiassa syntyi oletama hakijaan välillisesti vammaisuuden perusteella kohdistuneesta syrjinnästä.

Hyvinvointialue (vastaaja) vetosi siihen, että sillä oli oikeus päättää kuljetuspalvelun järjestämistavasta ja sen muuttamisesta, minkä lisäksi se katsoi, että edellytys tilauksen tekemisestä 60 minuuttia ennen kuljetustarvetta oli kohtuullinen ja tarpeen kuljetuspalvelujen saatavuuden takaamiseksi. Esitetyn selvityksen perusteella lautakunta katsoi, että muutoksen mahdollisia tavoitteita olivat olleet kustannusten vähentäminen, resurssien käyttämisen tehostaminen sekä kuljetuspalveluiden saatavuuden takaaminen. Lautakunta totesi, että näitä tavoitteita voidaan tietyin edellytyksin pitää yhdenvertaisuuslain 13 §:ssä tarkoitettuina hyväksyttävänä tavoitteita. Asiassa ei kuitenkaan ollut esitetty hyväksyttävää tavoitetta sille, miksi myös hakijan kuljetustilaukset olivat odottaneet järjestelmässä tunnin siitänkin huolimatta, että hakijalle oli myönnetty yksinmatkustusosoikeus eikä työ- ja opiskelumatkojen ollut ollut määrä kuulua toimintaohjeen mukaisen yhdistelyn piiriin. Kun hyväksyttävää tavoitetta tälle menettelylle ei ollut esitetty, ei asiassa ollut mahdollista arvioida myöskään tavoitteen saavuttamiseksi käytettyjen keinojen asianmukaisuutta ja tarpeellisuutta. Edellä todetut seikat huomioon ottaen lautakunta katsoi, että vastaaja ei ollut kyennyt kumoamaan asiassa syntyneitä syrjintäolettamia.

Päätöksessään yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen menettelyssä olleen kyse välillisestä vammaisuuteen perustuvasta syrjinnästä sekä kohtuullisten mukautusten epäämisestä johtuneesta syrjinnästä. Lautakunta kielsi vastaajaa jatkamasta tai uusimasta syrjintää. Lautakunta määräsi kielto- ja velvoitepäätöksensä tehosteeksi 5 000 euron uhkasakon. Lautakunta myös suositti vastaajaa maksamaan hakijalle 2 000 euron hyvityksen.

3.3 Oikeudellinen arviointi

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen (aluehallituksen 10.6.2024 hyväksymän ja 1.9.2024 voimaan tulleen) liikkumista tukevien palvelujen toimintaohjeessa ja 5.5.2025 päivätyssä kuljetuspalvelun asiakasohjeessa edellytetään, että kuljetukset tilataan viimeistään 60 minuuttia ennen toivottua noutoaikaa. Lisäksi asiakkaalla on käytössään kaksi yhdistelemätöntä matkaa kuukaudessa, mikäli asiakkaan matkat muutoin yhdisteltäisiin. Yhdistelemätön matka pyritään toteuttamaan mahdollisimman pian, viimeistään 60 minuutin kuluttua tilauksesta.

Asiakasohjeessa täsmennetään vielä, että matkan voi tilata myös perillä oloajan mukaan. Tällä pyritään varmistamaan perillä olo viimeistään toivottuna aikana. Noutoaika voi poiketa 10 minuuttia toivotusta ajasta. Tämä tarkoittaa, että auto voi siis saapua toivottua noutoaikaa hieman aikaisemmin tai myöhemmin. Jos matka tilataan perillä oloajan mukaan, voidaan toivottua perillä oloaika tarvittaessa aikaistaa 10 minuutilla. Kyyti voi siis saapua kohteeseen aiemmin kuin toivottu, mutta ei myöhästyä siitä.

Käytännössä edellä todettu hyvinvointialueen ennakotilausaika koskeva vaatimus tarkoittaa sitä, että kuljetuspalvelumatka on tilattava 60 minuuttia ennen noutoaikaa kaikissa tilanteissa. Saadun tiedon mukaan kyseinen vaatimus koskee siis myös niitä tilanteita, joissa asiakkaalle on erillisellä harkinnalla myönnetty yksinmatkustusosoikeus (irrotus matkojen yhdistelystä) tai vakiotaksin käyttöoikeus. Esimerkiksi työ- ja opiskelumatkoja koskeva yhdistelemätön matka pyritään kuitenkin toteuttamaan mahdollisimman pian ja viimeistään 60 minuutin kuluttua tilauksesta. Hyvinvointialueen näkemyksen mukaan on kohtuullista, että kuljetuksille on voitu varata 60 minuutin varo aika tilauksesta noutoon, jotta kuljetukset pystytään järjestämään aina luvatussa aikataulussa.

Kantelun johdosta arvioitavanani on kysymys siitä, estääkö tai rajoittaako Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen 60 minuutin kategorinen ennakotilausaikavaatimus vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun – erityisesti työ- ja opiskelumatkojen – käyttöä ja vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista vammaispalvelulain ja YK:n vammaissopimuksen vastaisesti.

Vammaispalvelulaki ei yksityiskohtaisesti määrittele sitä, miten vammaisten henkilöiden kuljetuspalvelut tulee vammaispalvelulain perusteella järjestää. Hyvinvointialueella on mahdollisuus järjestää kuljetuspalvelua esimerkiksi taksiliikenteen avulla, kutsutaksikuljetuksina, yhteiskuljetuksina, käyttäen palveluautojärjestelmää tai järjestämällä kuljetuspalvelut erityisen matkapalvelu- tai yhdistelykeskuksen kautta taikka eri järjestämistapojen yhdistelmänä.

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön mukaan vammaispalveluista järjestämistä vastaavalla viranomaisella (nykyisin hyvinvointialue) on siis harkintavaltansa puitteissa oikeus päättää, miten se järjestää vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua. Hyvinvointialue voi myös muuttaa kuljetuspalvelun järjestämistapaan liittyviä käytäntöjään. Oikeuskäytännön perusteella hyvinvointialueen harkintavalta näyttäytyy varsin laajana. Tätä harkintavaltaa rajoittaa kuitenkin kysymyksessä olevaa palvelua koskevat vammaispalvelulain säännökset sekä yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Tästä seuraa, että hyvinvointialueen on – päättäessään liikkumisen tuesta ja esimerkiksi kuljetuspalvelusta ja sen järjestämistavasta – otettava huomioon erityisesti vammaisen henkilön yksilölliset tarpeet ja tässä yhteydessä huomioitava palvelujen tarvetta arvioidessaan ja yksilöhuollon päätöksiä tehdessään vammaispalvelulain 1 §:ssä säädetty lain tarkoitus ja YK:n vammaissopimuksen sisältämät vaatimukset.

Saamani selvityksen ja kohdassa 3.2 esitetyn lainsäädännön ja oikeuskäytännön valossa johtopäätökseni on, että Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen yleisessä kuljetuspalvelun toimintaohjeessa määritellyä kategorista 60 minuutin ennakkotilausaika ei voida sinänsä pitää lain tai YK:n vammaissopimuksen vastaisena taikka muutoin kohtuuttomana.

Pidän kuitenkin tarpeellisenä tuoda esiin seuraavan.

Olen ottanut arvioinnissani huomioon sen, että 1.1.2025 voimaan tulleen vammaispalvelulain perusteella vammaisella henkilöllä ei ole enää samanlaista subjektiivista oikeutta kuljetuspalveluun kuin aiemmin. Uusi vammaispalvelulaki turvaa vammaiselle henkilölle subjektiivisen oikeuden liikkumisen tukeen, mutta ei sen tiettyyn toteuttamistapaan, kuten esimerkiksi kuljetuspalveluun (taksimatkat). Vammaispalvelulaissa säädettyjen myöntämisedellytysten täytyessä vammaisella henkilöllä on siis oikeus saada tarvitsemansa kohtuullinen liikkumisen tuki yksilöllisen palvelutarpeen arvioinnin perusteella valitulla toteuttamistavalla tai -tavoilla.

Hyvinvointialueen toimintaohjeessa määritellyn kuljetuspalvelun yleisen ennakkotilausajan kohtuullisuuden arviointiin voivat vaikuttaa hyvinvointialueella käytössä olevan liikkumisen tuen kokonaisuuden lisäksi monet seikat, kuten esimerkiksi maantieteellinen sijainti ja välimatkat, julkisen liikenteen palveluverkon kattavuus, liikennöintivälit ja muun palveluliikenteen laajuus. Arviointiin saattaa vaikuttaa myös se, että vammaispalvelulain perustelujen mukaan liikkumisen tuella ei ole tarkoitus korvata alueelta puuttuvaa joukkoliikennettä.

Näkemykseni mukaan Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen toimintaohjeen mukainen yleinen ennakkotilausaika saattaa kuitenkin joissain yksittäisessä tilanteessa (asiakastapauksessa) muodostua vammaisen henkilön yksilöllisten tarpeiden näkökulmasta ongelmalliseksi. Erityisesti nämä tarpeet saattavat korostua, kun kyse on työ- ja opiskelumatkoista.

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön mukaan hyvinvointialueen päättämä yleinen kuljetuspalvelun järjestämistapa ei saa kaventaa tai estää vammaista henkilöä käyttämästä hänelle myönnettyä kuljetuspalvelua. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hyvinvointialueen vahvistamat toiminta- tai asiakasohjeet ja käytännöt kuljetuspalvelun järjestämisessä (esimerkiksi ennakkotilausajat ja matkojen yhdistely) eivät saa johtaa siihen, että vammaisella henkilöllä ei ole tosiasiaassa mahdollisuutta käyttää palvelua.

Vammaispalvelulaissa on korostettu asiakassuunnitelman (ja palvelujen tarpeen selvittämisen) merkitystä päätöksenteossa. Vammaispalvelulain 28 §:n 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.

Edellä todetun johdosta pidän tarpeellisena painottaa, että jos hyvinvointialue päättää toteuttaa vammaisen henkilön liikkumisen tuen kuljetuspalveluna, tulee myös kuljetuspalvelun järjestämistavan vastata vammaisen henkilön yksilöllisiin tarpeisiin. Mikäli vammaisen henkilö ei siis voi – vammasta tai sairaudesta aiheutuvan syyn vuoksi – käyttää hyvinvointialueen päättämällä tavalla järjestettyä kuljetuspalvelua, on hyvinvointialueen järjestettävä palvelu vammaisen henkilön yksilöllisten tarpeiden edellyttämällä tavalla. Jos hyvinvointialueen toimintaohjeessa edellytetään esimerkiksi kuljetuspalvelumatkan tilaamista ennakkoon tai käytetään matkojen yhdistelyä, on palvelua järjestettäessä otettava huomioon vammaisen henkilön toimintakyky, yksilölliset liikkumisen tarpeet ja varmistettava valittujen keinojen soveltuvuudesta palveluun oikeutetulle henkilölle.

Tässä tilanteessa on vammaisen henkilön oikeuksien toteutumisen kannalta erityisen tärkeää, että hyvinvointialue neuvoo ja ohjeistaa mahdollisuudesta hakea kuljetuspalvelua järjestettäväksi vammaiselle henkilölle soveltuvalla yksilöllisellä tavalla (esimerkiksi vakiotaksioikeus, yksinmatkustusoikeus tai vapautus ennakkotilausajasta).

Asiakkaan oikeusturvan toteutumisen kannalta taas on merkityksellistä, että vammainen henkilö saa yksilöllisen vaatimuksensa johdosta oikaisuvaatimuskelpoisen päätöksen – siis itse palvelusta ja viranomaisen päättämästä järjestämistavasta. Vammaisella henkilöllä on mahdollisuus saattaa päätösten lainmukaisuus viime kädessä tuomioistuimen tutkittavaksi. Hallintotuomioistuinten (hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus) toimivaltaan kuuluu siis yksittäistapauksessa sen arvioiminen, onko hyvinvointialueen toimintaohjeen mukaista kuljetuspalvelun ennakkotilausaikaa pidettävä yksittäisen vammaisen henkilön kannalta kohtuuttomana ja rajoittaako toimintaohje hänen kohdallaan lainvastaisesti palvelun käyttöä. Oikeusasiamies ei voi yksittäisessä tapauksessa ottaa kantaa mahdollisen muutoksenhaun menestymiseen tai siihen, miten tuomioistuin arvioi asiakkaan oikeutta saada kuljetuspalvelua yksilöllisesti järjestettynä, esimerkiksi ilman ennakkotilausaikaa tai vakiotaksilla.

Totean vielä kuljetuspalvelun erillisoikeuksia koskevasta ohjeistuksesta ja toimintaohjeen selkeydestä seuraavaa.

Totean ensin, että hyvinvointialueen antamilla ohjeilla ei voida rajata lain säännösten vastaisella tavalla asiakkaiden oikeuksia. Ohjeita ei voida tämän vuoksi laatia sellaisiksi, jotka estävät asiakkaan olosuhteisiin perustuvan yksilöllisen päätösharkinnan tai jotka kaventavat vammaisen henkilön oikeutta palveluun lakiin perustumattomalla tavalla.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä (esimerkiksi EOA 27.1.2020 EOAK/1551/2019) on lähdetty siitä, hyvinvointialueen on selkeästi tiedotettava ja ohjeistettava asiakkailleen kuljetuspalvelun järjestämistapaan liittyvien erillisoikeuksien olemassaolosta ja miten niitä voi hakea. Tällaisia erillisoikeuksia voivat olla esimerkiksi oikeus matkustaa yksin, oikeus tutun taksin käyttämiseen (ns. vakiotaksi) tai oikeus käyttää palvelua ilman ennakkotilausaikaa (pikamatka tms.). Lista ei ole tyhjentävä.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (niin sanottu luottamuksensuojan periaate) ja 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Nämä hallintolain vaatimukset sisältävät myös sen, että viranomaisen laatimat asiakirjat (esimerkiksi päätökset ja ohjeet) ovat sisällöltään selkeitä ja ymmärrettäviä.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 5 §:n 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. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen 1.9.2024 voimaan tulleessa kuljetuspalvelun toimintaohjeessa oli mainittu kohdassa 4.4.1 yksinmatkustusosoikeus, kohdassa 4.4.2 vakiotaksioikeus ja kohdassa 4.4.3 lisäpalvelut, joita ovat esteetön ajoneuvo, avustamislisä sekä porrasvedon- ja kiipijän tarve. Ainoastaan yksinmatkustusosoikeuden osalta oli mainittu kohdassa 4.5.1, miten tätä kyseistä erillisoikeutta voi hakea. Asiakasohjeessa 5.5.2025 oli ohjeistettu vain se, miten yksinmatkustusosoikeutta voi hakea. Kummassakaan ohjeessa ei ollut mainintaa siitä, että kuljetuspalvelun asiakas voisi hakea esimerkiksi vapautusta ennakkotilausajan käytöstä (pikamatka tms.), vaikka saadun tiedon mukaan tällainen oli käytännössä mahdollista.

Asiaa selvittäessäni havaitsin, että Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen kuljetuspalvelua koskevassa toimintaohjeessa eikä myöskään asiakasohjeessa ollut yksiselitteisesti ja selkeästi ohjeistettu, miten ja mistä asiakas voi hakea yksilöllistä kuljetuspalvelun järjestämistapaa ja mitä kaikkia erillisoikeuksia hyvinvointialueella on käytössä. Pidän tätä puutteena, jolla saattaa käytännössä olla vaikutusta asiakkaan oikeuksien ja oikeusturvan toteutumiseen. Toimenpiteeni ilmenevät kohdasta 4.

Totean vielä, että yksilöllisen kuljetuspalvelun järjestämisen tarve ei aina välttämättä ilmene hyvinvointialueen viranhaltijan asiakkaalle tekemässä ensimmäisessä palvelutarpeen arvioinnissa ja päätöksenteossa. Vammasta tai sairaudesta johtuva syy yksilöllisen järjestämistavan tarpeeseen voi ilmetä myös myöhemmässä vaiheessa. Lisäksi hyvinvointialueen kuljetuspalvelujen käytännöt voivat ajan kuluessa muuttua asiakkaan tarvetta vastaamattomaksi. Tästä syystä selkeää toimintaohjetta yksilöllisen kuljetuspalvelun hakemiseksi ja järjestämiseksi voidaan pitää erityisen tarpeellisena.

4 TOIMENPITEET

Saatan Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen tietoon edellä kohdassa 3.3 kuljetuspalvelun järjestämisestä esittämäni näkökohdat. Kiinnitän hyvinvointialueen huomiota erityisesti siihen, mitä olen todennut kuljetuspalvelun yksilöllistä järjestämistapaa koskevasta ohjeistuksesta ja päätöksenteosta.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueelle.

Pyydän, että Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue ilmoittaa minulle 31.1.2026 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni on mahdollisesti antanut aihetta.

Oikeusasiamies seuraa laillisuusvalvonnassaan ja YK:n vammaissopimuksen täytäntöönpanon seurantaan liittyvän erityistehtävän puitteissa vammaispalvelulain soveltamiskäytäntöjen lainmukaisuutta ja kehityskulkuja hyvinvointialueilla. Tulen harkitsemaan mahdollisia muita toimenpiteitäni hyvinvointialueiden vammaispalvelukäytäntöjen selvittämiseksi.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös Valviralle ja aluehallintovirastoille.