



Yhdenvertaisuusvaltuutetun suosituksia vammaispalveluiden järjestämiseksi

Vammaispalvelulain mukainen kuljetuspalvelu on keskeinen monen vammaisen ihmisen itsenäisen elämän mahdollistava palvelu. Mahdollisuus itsenäisempään liikkumiseen lisää yhdenvertaisuutta ja osallisuutta yhteiskunnassa, jossa muun muassa katualueiden ja joukkoliikenteen esteellisyys jättää suuren joukon eri tavalla toimintarajoitteisia ihmisiä yhteiskunnan toimintojen ulkopuolelle. Kuljetuspalvelulla turvataan vammaisille ja toimintarajoitteisille ihmisille kohtuulliset liikkumismahdollisuudet.. Vammattomat ihmiset voivat useimmiten valita monien eri kulkutapojen välillä. Valinnat vaihtelevat henkilöiden elämäntilanteiden ja tarpeiden mukaan. Myös vammaisten henkilöiden elämäntilanteet ja tarpeet eroavat toisistaan. Siksi kuljetuspalvelun tulee palvella eri elämäntilanteessa ja erilaista elämää eläviä vammaisia ihmisiä. Järjestämisessä tulee ottaa huomioon vammaisten henkilöiden yksilölliset tarpeet ja yhdenvertaisuus. Kuljetuspalvelu voidaan järjestää yhdenvertaisesti ja samalla myös kustannustehokkaasti silloin, kun huomioidaan käyttäjien moninaisuus ja yhdenvertaisuus jo hankintavaiheessa.

Vammaisten henkilöiden kuljetuspalveluiden järjestämisessä esiintyy vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuteen liittyviä ongelmia. Ongelmat juontuvat kuntien ja kuntayhtymien ja sittemmin hyvinvointialueiden kilpailuttamiin kuljetuspalveluiden hankintasopimuksiin ja hinnan ensisijaisuuteen valintakriteerinä. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleiden yhteydenottojen perusteella näyttää siltä, että kilpailutusten johdosta kuljetuspalvelun toimivuus on muuttunut epävarmaksi ja taksien saatavuus on heikentynyt. Palveluiden tuottajilla on vaikeuksia toteuttaa tilattuja ja vahvistettuja kyytejä, varsinkin haja-asutusalueella. Yhteydenottojen perusteella näyttäisi siltä, että kuljetuspalveluiden taso on heikentynyt kilpailutuksissa painotetun hintakriteerin vuoksi. Kuljetuspalvelun käyttäjät ovat joutuneet joustamaan tai jopa perumaan omia menojaan kuljetusten saatavuusongelmien vuoksi.



Yhdenvertaisuusvaltuutettu on lähettänyt keväällä 2022 selvityspyynnön 7 kunnalle tai kuntayhtymälle eri puolille Suomea. Paikkakunnat valikoituivat valtuutetulle tulleiden yhteydenottojen perusteella. Yhden kaupungin vastaukset jätettiin selvityksen ulkopuolelle. Osana selvityspyynnöä valtuutettu pyysi kuntia / kuntayhtymiä toimittamaan kuljetuspalvelusopimukset ja muut kilpailutusten hankinta-asiakirjat. Selvityksen tarkoituksena oli selvittää, toteutuuko vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalveluiden käyttäjien yhdenvertaisuus heidän asuinpaikastaan ja kuljetustarpeistaan riippumatta. Valtuutettu arvioi myös kuljetuspalvelua käyttävien vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta suhteessa vammattomiin julkisen liikenteen käyttäjiin.

Valtuutettu on selvityksen pohjalta laatinut hyvinvointialueille suositukset vammaisten henkilöiden kuljetuspalveluiden järjestämiseksi. Näiden suositusten lisäksi hyvinvointialueiden käyttöön luovutetaan selvitystyön materiaali, joka sisältää hyödyllistä tietoa muun muassa oikeuskäytännöstä sekä eri kilpailutusmallien yhdenvertaisuusarvioinnista. Valtuutettu toivoo, että materiaalia käytetään ohjaamaan vammaispalveluiden kuljetuspalvelun järjestämistä ja hankintaa. Vuoden 2023 alusta vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun järjestämisvastuu siirtyi hyvinvointialueille. Valtuutetun suositukset ja selvityksessä kertynyt materiaali on sovellettavissa kuljetuspalvelun järjestämiseen myös hyvinvointialueilla.

Muun muassa YK:n vammaisyleissopimus ja yhdenvertaisuuslaki kieltävät syrjinnän ja velvoittavat edistämään yhdenvertaisuutta. Vammaisyleissopimuksen 20 artikla turvaa vammaisten henkilöiden oikeuden mahdollisimman itsenäiseen liikkumiseen. Kuljetuspalveluiden avulla vammaisen henkilö voi itsenäisesti esimerkiksi käydä töissä, osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan, osallistua koulutukseen tai harrastaa yhdenvertaisesti muiden kanssa. Kuljetuspalveluiden tavoitteena on syrjimättömyys, tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen ja vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräinen toteuttaminen. Kuljetuspalvelun toteutumatta jättäminen tai palvelun laadun heikentäminen rikkoo vammaisen henkilön oikeutta itsenäiseen liikkumiseen ja saattaa vammaisen henkilön eriarvoiseen asemaan vammattomaan ihmiseen nähden. Vammaispalveluiden toteutumatta jättäminen voi tulla arvioiduksi yhdenvertaisuuslaissa kiellettynä syrjintänä.



Kaikille samanlainen ja samalla tavalla järjestetty palvelu ei takaa yhdenvertaisuutta

Tosiasiallinen yhdenvertaisuus ei tarkoita sitä, että palvelu toteutetaan kaikille käyttäjille samalla tavalla samaa menettelyä- ja toteuttamistapaa käyttäen vaan olennaisista on, että lopputulos ottaa huomioon eri käyttäjäryhmät, käyttäjien henkilökohtaiset ominaisuudet ja elämäntilanteet. Yhdenvertaiset kuljetuspalvelut tarkoittavat, että jokainen käyttäjä voi toteuttaa oikeuttaan itsenäiseen liikkumiseen toimintarajoitteestaan tai elämäntilanteestaan riippumatta. Hyvinvointialueet ovat vastuussa vammaispalveluista ja hyvinvointialueiden tulee toteuttaa kuntarajat ylittävästi palvelut yhdenvertaisella tavalla, esimerkiksi asiakasmaksujen ja omavastuiden osalta.

Hankintojen analyysi osoittaa, että julkiset hankinnat ovat kokonaisuuksia, joissa hankintamalli ja sopimusehtojen kokonaisuus määrittävät hankinnan toimivaa lopputulosta. Yhtä oikeaa hankintamallia ei ole olemassa ja kuntien ja kuntayhtymien antamien selvitysten perusteella kuljetuspalveluissa esiintyneet ongelmat vaihtelevat ja niissä on myös osittain alueellisia eroja. Todennäköisesti mahdolliset ongelmat johtuvat monesta eri tekijästä ja niihin myös vaikuttaa olennaisesti paikallinen palvelutarjonta.

Keskeisinä yhdenvertaisuutta mahdollisesti vaarantavina ongelmina hankintojen analyysissä nousivat esiin seuraavat aiheet:

- **Asiakasohjeiden puutteet ja ristiriitaisuus suhteessa hankinnan asiakirjoihin**
- **Suppeat vaatimukset asiakkaiden erityistarpeiden huomioimisesta**
- **Yleispiirteiset kuljettajien henkilöstövaatimukset**
- **Palvelun toteutumista koskevan riittävän ja tarkan seurantadatan puutteet**
- **Yksittäiset lain tai oikeuskäytännön vastaiset ehdot ohjeissa**

Alla kuvataan vielä lyhyesti, millä tavalla vammaispalveluita voitaisiin toteuttaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta katsoen yhdenvertaisemmin. Liitteenä on lisäksi laaja aineisto erityisesti kuljetuspalveluiden hankintamenettelystä, jotka toimivat pohjana tarkemmille suosituksille. Näitä suosituksia on syytä soveltaa riippumatta siitä, milloin ja minkä sisältöisenä uusi vammaispalvelulaki tulee voimaan.



Yhdenvertaisuusvaltuutetun suositukset

1. SOVELTAMISOHJE

Palvelun toteuttamista varten hyvinvointialueen tulee laatia soveltamisohje, jossa kartoitetaan ja kuvataan palvelun sisältö. Soveltamisohje on laadittava yhteistyössä palveluiden käyttäjien ja heitä edustavien tahojen kanssa. Soveltamisohjeet ovat julkisia asiakirjoja, joiden on oltava helposti saatavilla. Soveltamisohje määrittelee tarkemmin palvelun toteuttamistavan. Soveltamisohjeen merkitys on ratkaiseva siinä, toteutuuko palvelu vammaisille henkilöille yhdenvertaisesti. Soveltamisohje ei saa olla ristiriidassa pakottavan lainsäädännön, kuten sosiaalihuoltolain, vammaispalvelulain, terveydenhuoltolain tai yhdenvertaisuuslain kanssa. Soveltamisohje ei saa myöskään olla ristiriidassa oikeuskäytännön kanssa, jonka sisältö selviää esimerkiksi vammaispalvelujen käsikirjasta.

2. JÄRJESTÄMISTAVAN VALINTA

Hyvinvointialue päättää itse toteuttaako se palvelun esimerkiksi omana palvelutuotantonaan, palvelusetelillä tai julkisena hankintana taikka näiden yhdistelmänä. Lähdekohta on, että järjestettävä palvelu täyttää lain vaatimukset ja palvelu on yhdenvertaista. Jokaisessa palvelun toteuttamistavassa on vahvuuksia ja heikkouksia, jotka pitää tunnistaa ja niihin tulee varautua. Toteuttamistavan valinnan tulee pohjautua käytettävissä olevaan tietoon ja valinnassa tulee huomioida palvelun toteuttamiselle asetetut keskeiset tavoitteet. Jos palvelu ei toimi odotetusti, on suunniteltava toimivat varajärjestelmät. Esimerkiksi jos palvelu ei toteudu konkreettisesti yksittäistapauksessa vammaisen henkilön tarpeeseen nähden riittävästi, hyvinvointialueen on toteutettava yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaiset kohtuulliset mukautukset, joiden epääminen on syrjintää. Hyvinvointialueen tulee varautua kohtuullisten mukautusten tekemiseen myös ennakolta. Kohtuullisista mukautuksista vammaispalveluissa on olemassa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisukäytäntöä.



3. TOTEUTTAMINEN OSTOPALVELUNA (JULKISENA HANKINTANA)

Tämä suositus soveltuu myös hyvinvointialueen omana toimintana järjestettävään palveluun.

Palveluja toteuttaville toimijoille on asetettava riittävät soveltuvuusvaatimukset, esimerkiksi varmistamalla, että palvelun toteuttajalla on riittävä aikaisempi kokemus palvelun toteuttamisesta. Soveltuvuusvaatimukset ovat toimijan peruskyvykkyyttä mittaavia vaatimuksia, joiden avulla karsitaan pois palveluntuottajat, joilla ei ole edellytyksiä tuottaa kohteena olevia palveluita vaadittavalla tavalla. Soveltuvuutta koskevien vaatimusten tulee olla oikeassa suhteessa kyseessä olevaan palveluun. Soveltuvuuteen sisältyy osaaminen ja kyky huomioida vammaisten ihmisten erilaiset yksilölliset tarpeet.

Hyvinvointialueen on laadittava selkeä ja tiivis palvelukuvaus, johon on koottu kaikki palvelun ehdot. Palvelukuvauksessa on syytä panostaa palveluun mahdollisesti liittyvien asiakkaiden avustamis- ja muiden lisäpalveluiden kuvaamiseen. Lisäksi tulee asettaa asiakastarpeet huomioiden sopivan tasoiset vaatimukset henkilöstölle, palvelun laadulle ja tarvittaville tiloille sekä työvälineille. Hinnoittelumalli tulee suunnitella niin, että se mahdollistaa palvelun tuottamisen esteettömillä työvälineillä ja esteettömissä tiloissa.

4. PALVELUIDEN KÄYTTÄJIEN OIKEUSTURVA, VALVONTA JA OSALLISUUDEN EDISTÄMINEN

Hyvinvointialueen tulee varmistua siitä, että palvelun käytännön toteutumista varten laaditaan kattava ja luotettava raportointi ja tilastointi palvelun toteuttamisen kannalta tärkeistä seikoista. Hyvinvointialueen pitää ja kannattaa valvoa palvelun toteutumista tehokkaasti ja suunnitelmallisesti sekä ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin, jos raportoinnissa havaitaan puutteita palvelun toteutumisessa. Palvelun käyttäjien oikeusturvan tehokkaasta toteutumisesta tulee huolehtia, erityisesti palvelun toteuttamisen häiriö- ja virhetilanteissa.

Palvelun toteutumatta jäämisestä taikka virheellisestä tai viivästyneestä toteutumisesta tulee hyvinvointialueen korvata asiakkaalle aiheutuneet toteen näytetyt aineelliset vahingot sekä hyvitys aineettomasta vahingosta tilanteessa, jossa kuljetuspalvelun käyttäjään kohdistuu syrjintää (YVL 23 §). Hyvitysvastuu ei lähtökohtaisesti koske



yksittäisiä inhimillisiä virheitä tai force majeure- tilanteita. Hyvinvointialueiden on valvottava palveluiden tuottajia ja sopimukseen tulee sisällyttää tehokkaat sanktiot, joita tulee soveltaa myös käytännössä, kun palvelun toteuttamisesta vastaava toimija (oikeushenkilö tai luonnollinen henkilö) laiminlyö velvollisuuksiaan.

Vammaisten ihmisten osallistaminen palveluiden järjestämiseen ja hankintaan

Hyvinvointialueen on YK:n vammaisyleissopimuksen mukaan osallistettava vammaiset henkilöt heitä koskevaan päätöksentekoon. Osallistamisvelvoite kattaa kaiken, mikä koskee suoraan tai välillisesti vammaisia henkilöitä. Osallistamisvelvoite edellyttää järjestelmällistä, avointa ja oikea-aikaista vammaisten henkilöiden ja heitä edustavien järjestöjen osallistamista. Oikea-aikainen osallistaminen tarkoittaa, että jo hankintapäätöksiä valmisteltaessa vammaiset henkilöt osallistuvat päätöksentekoon esimerkiksi käyttäjäkyselyiden avulla, paikallisten ja alueellisten vammaisjärjestöjen kanssa keskustelemalla ja vammaisneuvostoja kuulemalla. Osallistamisvelvoite ei rajoitu vain hankintapäätöksen valmisteluvaiheeseen, vaan palvelujen toteutumisen arvioinnin ja seurannan tulisi olla jatkuvaa ja palvelujen käyttäjien kokemukset toteutuneesta palvelutasosta tulee huomioida riittävällä ja vaikuttavalla tavalla.

Liitteet:

[12 suositusta kuljetuspalveluhankinnan toteuttamiseen](#)

[Selvitys / kuljetuspalveluhankinnat ja vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen liikkumisen toteutuminen](#)

[Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityspyyntö](#)