



27.11.2025

YVV/2396/2025

Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetushallitus, Kuntaliitto ja Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy

## Yhdenvertaisuusvaltuutetun perusteltu kannanotto vammaisten lasten kuljetuksista aamu- ja iltapäivätoimintaan

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on vastaanottanut tuomioistuimilta useita lausunto-pyyntöjä yhdenvertaisuuslain 27 §:n nojalla vammaisten lasten kuljetuksista aamu- ja iltapäivätoimintaan. Tapauksissa kunnat ovat hylänneet hakemukset perusopetuslain 32 §:n mukaisista maksuttomista kuljetuksista perusopetuslain 8 a luvussa tarkoitettuun aamu- ja iltapäivätoimintaan. Tapauksissa on kiistaa siitä, onko maksuttomaan koulukuljetuksiin oikeutetuilla vammaisilla lapsilla oikeus kunnan kustantamaan kuljetukseen myös aamu- ja iltapäivätoimintaan liittyen vai tulisiko hyvinvointialueen tarjota kuljetukset vammaispalvelulain nojalla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää tässä kannanotossa näkemyksensä yhdenvertaisuuslain velvoitteista vammaisten lasten aamu- ja iltapäivätoiminnan kuljetuksiin liittyen.

### Lainsäädäntöä

Perusopetuslain 48 b §:n mukaan kunta voi järjestää ja hankkia tämän lain mukaista aamu- ja iltapäivätoimintaa. Jos kunta järjestää tai hankkii tämän lain mukaista aamu- ja iltapäivätoimintaa, tulee sitä tarjota kunnassa toimivien koulujen ensimmäisen ja toisen vuosiluokan oppilaille sekä muiden vuosiluokkien osalta 20 c ja 20 i §:ssä tarkoitetuille oppilaille kunnan päättämässä laajuudessa. ... Kunta vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään tämän lain mukaisesti. Aamu- ja iltapäivätoimintaa järjestettäessä tulee ottaa huomioon, että niillä toimintaan osallistuvilla lapsilla, joilla on 32 §:n mukainen oikeus koulumatkaetuuteen, on mahdollisuus käyttää tätä etuutta.

Vammaispalvelulain 28 §:n 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. Saman lain 24 §:n mukaan oman perheen tai muun läheisen kanssa asuvalla vammaisella henkilöllä on oikeus saada lyhytaikaista huolenpitoa silloin, kun huolenpidosta vastaavat läheiset ovat omaan elämäänsä liittyvien velvoitteiden taikka levon tai virkistykseen tarpeen vuoksi lyhytaikaisesti estyneet huolehtimasta vammaisesta henkilöstä, joka tarvitsee silloin apua tai tukea päivittäisissä toimissa tai valvontaa turvallisuuden vuoksi. Lyhytaikaista huolenpitoa on oikeus saada myös, jos kunta ei järjestä perusopetuslain 48 b §:n perusteella sellaista aamu- ja iltapäivätoimintaa, joka vastaa vammaisen lapsen yksilöllisiin tarpeisiin. Vammaispalvelulain 2 §:n mukaan vammaisten henkilöiden palvelut järjestetään ensisijaisesti muun muassa perusopetuslain nojalla.

Yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaan syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia. Saman lain 15 §:n mukaan viranomaisen tai koulutuksen järjestäjän on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa käyttää viranomaisen palveluita ja saada koulutusta. Mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan ensisijaisesti huomioon vammaisen ihmisen tarpeet ja lisäksi mukautusvelvollisen toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki.

## **Vammaisten lasten yhdenvertaisuus koulutuksessa**

Vammaisten lasten yhdenvertaiset mahdollisuudet saada koulutusta on turvattu suomen perustuslaissa (6 ja 16 §) sekä Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoi-keussopimuksissa (erityisesti YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 24 artikla). Vammaisten henkilöiden koulutuksellisissa oikeuksissa vahvana lähtökohtana on inklusiivisuus. Vammaisten henkilöiden tulee ensi sijassa saada opiskella samoissa oppilaitoksissa ja koulutusohjelmissa muiden kanssa. Eri-tyiset oppilaitokset, luokat tai koulutusohjelmat tulevat kysymykseen lähinnä silloin, kuin tavanomaisissa oppilaitoksissa ei toimintaa mukauttamallakaan voida vastata vammaisen henkilön tarpeisiin.

Perusopetuslain 48 a §:n mukaan aamu- ja iltapäivätoiminnan tavoitteena on tukea kodin ja koulun kasvatustyötä sekä lapsen tunne-elämän kehitystä ja eettistä kasvua. Lisäksi aamu- ja iltapäivätoiminnan tulee edistää lasten hyvinvointia ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä ennaltaehkäistä syrjäytymistä ja lisätä osallisuutta. Jos kunta järjestää tai hankkii aamu- ja iltapäivätoimintaa, tulee sitä tarjota kunnassa toimivien koulujen ensimmäisen ja toisen vuosiluokan oppilaille sekä muiden vuosiluokkien osalta 20 c ja 20 i §:ssä tarkoitetuille oppilaille kunnan päättämässä laajuudessa. Kyseiset oppilaat tarvitsevat ryhmäkohtaisia tukitoimia kattavampia oppilaskohtaisia tukitoimia. Oppilaskohtaisia tukitoimia toteutetaan usein vammaisten lasten yhdenvertaisten oppimismahdollisuuksien tukemiseksi. Perusopetuslaissa aamu- ja iltapäivätoiminnan tavoitteista ja järjestämisestä säädetyn perusteella on selvää, että aamu- ja iltapäivätoiminnan tavoitteena on osaltaan turvata vammaisten lasten sivistyksellisiä oikeuksia.

Vammaisilla lapsilla tulee olla yhdenvertainen oikeus osallistua aamu- ja iltapäivätoimintaan yhdessä muiden lasten kanssa. Osallistuminen on tarvittaessa turvattava mukauttamalla toimintaa. Vammaisilla lapsilla on usein myös erityinen vammaisuudesta johtuva tarve aamu- ja iltapäivätoiminnalle. Monet heistä eivät vammaisuudesta johtuen voi viettää aikaa kotona ilman huolenpitoa vastaavasti kuin ikäisensä lapset yleensä. Tämä tarve on huomioitu perusopetuslain 48 b §:ssä toiminnan kohdentamisesta lapsille, joilla on oppilaskohtaisia tukitoimia. Mikäli aamu- ja iltapäivätoiminta järjestetään niin, että sinänsä neutraalien käytäntöjen ja järjestämisen sääntöjen vuoksi vammaisten lasten osallistuminen estyy, kyse on lähtökohtaisesti yhdenvertaisuuslaissa kielletystä välillisestä syrjinnästä.

Maksuttomat koulukuljetukset tukevat osaltaan vammaisten lasten mahdollisuuksia saada koulutusta. Niiden merkitys on erityisen tärkeä tapauksissa, joissa lapsen kodin tavanomaisessa oppilaaksiottoalueen koulussa ei voida tarjota vammaisen lapsen tarpeisiin vastaavaa koulutusta ja lapselle on sen vuoksi osoitettu koulu, joka on tavanomaista kauempana lapsen kodista. Näissä tapauksista lapsen vammaisuudesta johtuen huoltajien on vaikeampaa huolehtia itse lapsen kuljetuksista kouluun tai aamu- ja iltapäivätoimintaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tuomioistuimista lähetetyissä päätöksissä ei ole kiistaa siitä, tarvitseeko lapsi vammaisuutensa vuoksi perusopetuslain 32 §:n mukaista maksutonta koulukuljetusta. Osapuolet tunnustavat tämän tarpeen, mutta aamu- ja iltapäivätoiminnan osalta kiistaa on siitä, tulisiko kunnan tarjota maksuton koulukuljetus perusopetuslain 48 b ja 32 §:n nojalla vai hyvinvointialueen tarjota kuljetus vammaispalvelulain 28 §:n mukaisena liikkumisen tukena. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on todennut ratkaisussaan EOAK/6456/2022 (s. 11), että kaupungin

sisäinen, sen eri toimi- tai tehtäväalojen välinen erimielisyys siitä, kenen vastuulla on järjestää jokin palvelu, ei saa johtaa siihen, että henkilö jää vaille niitä palveluja, johon hänellä on ehdoton oikeus. Ratkaisussa todetaan, että kaupungin sisäiset epäselvyydet ja mahdolliset yhteistyövaikeudet eri toimialojen välillä eivät saa johtaa vammaisen tai muun erityistä tukea tarvitsevan lapsen palvelujen järjestämisessä oikeudenmenetyksiin tai asian käsittelyn viivästyksiin. Kyseinen ratkaisu on ajalta ennen hyvinvointialueuudistusta ja koskee kaupungin eri toimialojen välistä epäselvyyttä, mutta valtuutetun näkemyksen mukaan on selvää, että ratkaisu soveltuu myös tilanteeseen, jossa epäselvyys palvelun tai tukitoimen järjestämisvastuusta on hyvinvointialueen sisäinen tai kunnan ja hyvinvointialueen välinen ja ratkaistavissa näiden toimijoiden välillä esimerkiksi palvelun järjestämiskustannuksia koskevana hallintoriitana. Viranomaisten välinen tulkintaerimielisyys ei saa johtaa palvelun esytymiseen ja siten välilliseen syrjintään.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan maksuttoman koulukuljetuksen myöntämättä jättämisessä voi olla kyse yhdenvertaisuuslain 13 §:ssä tarkoitetusta välillisestä syrjinnästä. Syrjintäolettaama syntyy erityisesti tilanteessa, jossa vammaisen lapsi tarvitsee koulukuljetusta vammaisuutensa vuoksi esimerkiksi sillä perusteella, että hänet on sijoitettu vammaisuudesta johtuvien tarpeidensa perusteella muuhun kuin kunnan oppilaaksiottoalueen mukaiseen ensisijaiseen lähikouluun tai siksi, että hän ei vammansa vuoksi muiden ikäistensä tavoin voi odottaa aamu- tai iltapäiviä kotona vanhemman ollessa töissä. Tällaisessa tilanteessa vammaisen lapsi joutuu erityisen merkittävällä tavalla muita epäedullisempaan asemaan vammaisuutensa perusteella, eikä tälle ole 13 §:ssä tarkoitettuja hyväksyttäviä perusteita huomioiden aamu- ja iltapäivätoiminnan nimenomainen tarkoitus tukea kodin ja koulun kasvatustyötä sekä lapsen tunne-elämän kehitystä ja eettistä kasvua sekä edistää lasten hyvinvointia ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä ennaltaehkäistä syrjäytymistä ja lisätä osallisuutta. Perusopetuslakia on sovellettava yhdessä yhdenvertaisuuslain kanssa, eivätkä kunnat voi harkinnassaan nojautua perusopetuslain esitöiden linjaukseen siitä, ettei oppilaalla ole subjektiivista oikeutta maksuttomaan koulukuljetukseen aamu- ja iltapäivätoimintaan, jos tämä linjaus johtaa perusopetuslain soveltamiseen vammaisia oppilaita välillisesti syrjivällä tavalla.

## **Välillisen syrjinnän poistaminen kohtuullisilla mukautuksilla**

Yhdenvertaisuusvaltuutetun arvion mukaan vammaisten lasten aamu- ja iltapäivätoiminnan kuljetuksiin liittyvä lainsäädäntö ja rahoitus on tulkinnanvaraista ja osin epätarkoituksenmukaista. Tilanne, jossa tavanomaiset laintulkinnat ja ohjeistukset

johtavat välilliseen syrjintään, voidaan joissain tapauksissa ratkaista yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisilla kohtuullisilla mukautuksilla.

Aamu- ja iltapäivätoiminnan tarkoituksena on turvata myös vammaisten lasten huoltajien mahdollisuus työssäkäyntiin. Vammaispalvelulain 24 §:ssä säädetään oikeudesta lyhytaikaiseen huolenpitoon mahdollistamaan vammaisten henkilöiden huoltajien työssäkäynti, virkistäytyminen ja lepo. 24 §:n 2 momentin mukaan lyhytaikaista huolenpitoa on oikeus saada myös, jos kunta ei järjestä perusopetuslain 48 b §:n perusteella sellaista aamu- ja iltapäivätoimintaa, joka vastaa vammaisen lapsen yksilöllisiin tarpeisiin. Tekstin muotoilu viittaa siihen, että perusopetuslain aamu- ja iltapäivätoiminta on ensisijaista suhteessa vammaispalvelulain lyhytaikaiseen hoivaan.

Vammaisen lapsen kuljetuksessa ja erityisesti kuljetuksen ajankohdassa on usein kyse pikemminkin lapsen tarvitsemasta hoivasta huoltajien työn aikana kuin lapsen sivistyksellisten oikeuksien turvaamisesta. Kuljetuksen tarkoituksella vastataan vammaispalvelulain lyhytaikaiseen huolenpitoon liittyvän säädöksen tarkoitukseen. Kun toiminta toteutetaan kunnan toimesta aamu- ja iltapäivätoimintana vammaispalvelulain lyhytaikaisen hoivan sijaan, vammaispalvelun liikkumisen tuen edellytykset eivät kuitenkaan täyty. Liikkumisen tukea ei voida lain sanamuodon ja tavanomaisen tulkintakäytännön mukaan myöntää perusopetuslain nojalla järjestettävään aamu- ja iltapäivätoimintaan. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tiedossa on tapauksia, joissa hyvinvointialue on hylännyt hakemuksen liikkumisen tukeen aamu- ja iltapäivätoimintaan. Vaikka kunnan tulisi huolehtia siitä, että aamu- ja iltapäivätoiminnassa olevat lapset voivat hyödyntää perusopetuslain 32 §:n mukaista maksutonta koulukuljetusta, subjektiivista oikeutta kuljetukseen aamu- ja iltapäivätoimintaan ei perusopetuslain esitöiden ja vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan ole. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksissä on kuitenkin arvioitu tarvetta mukauttaa perusopetuslain 32 §:n nojalla tehtäviä päätöksiä maksuttomasta koulukuljetuksesta vammaisten lasten tarpeisiin vastaaviksi.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksessään KHO 2020:60 käsitellyt vammaisen lapsen oikeutta koulukuljetukseen muuhun kouluun kuin kunnan osoittamaan lähikouluun. Kyseinen korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös linjaa, ettei koulukuljetusratkaisuja voi tehdä yksinomaan perusopetuslain 32 §:n mukaan, vaan ratkaisuissa on huomioitava myös yhdenvertaisuuslain 15 §:n velvoite kohtuullisten mukautusten tekemiseen. Tapauksessa maksuton koulukuljetus muuhun kuin kunnan osoittamaan lähikouluun oli tarjottava kohtuullisena mukautuksena.

Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt vammaisen lapsen oikeutta maksuttomaan koulukuljetukseen myös siitä kodista, jota ei ollut ilmoitettu hänen viralliseksi

asuinpaikakseen (KHO 2023:38). Korkein hallinto-oikeus toteaa, että perusopetuslain 32 §:n nojalla maksutonta koulukuljetusta ei pääsääntöisesti myönnetä muihin matkoihin kuin lähikoulun määrittämiseen käytetyn osoitteen ja lähikoulun välille. Kunnalla ei siksi ollut velvollisuutta tarjota maksutonta koulukuljetusta toisesta osoitteesta perusopetuslain nojalla. Asiaa oli arvioitava seuraavaksi oppilaan kannalta ottaen huomioon se, että hänelle oli myönnetty koulukuljetus terveydellisistä syistä. Oppilas oli vakavien toimintarajoitteidensa ja tarvitsemansa aikuisen henkilön vahvan tuen vuoksi koulumatkojen kuormittavuuden osalta tosiasiallisesti epäedullisemmassa asemassa kuin ne vuoroasumisen vuoksi eri paikoissa asuvat oppilaat, joilla ei ollut vastaavia terveydellisiä ongelmia. Koulukuljetuksen järjestäminen myös toisen vanhemman luota oli omiaan vähentämään koulumatkojen kuormittavuutta ja siten osaltaan tukemaan oppilaan toimintakykyä. Sitä voitiin siten pitää tarpeellisena turvaamaan oppilaan oikeutta saada perusopetusta ja edetä opinnoissa yhdenvertaisesti muiden oppilaiden kanssa. Matkasta aiheutuvia lisäkustannuksia ei ollut pidettävä kaupungin kannalta kohtuuttomina. Oppilaalle oli myönnettävä hänen hakemansa koulukuljetus yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettuna kohtuullisena mukautuksena.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan kuntien on yllä siteerattujen korkeimman hallinto-oikeuden päätösten linjan mukaisesti arvioitava tarvetta yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisille kohtuullisille mukautuksille vammaisten lasten perusopetuslain 32 §:n mukaisissa maksuttomissa kuljetuksissa aamu- ja iltapäivätoimintaan. Mikäli lapsella on vammaisuudesta johtuva tarve kuljetukselle eivätkä kuljetuksen kustannukset ole kunnalle kohtuuttomat, tulee maksuton kuljetus myöntää. Vammaisuudesta johtuva tarve voi liittyä varsinaisen matkan lisäksi myös siihen, ettei lapsi voi vammaisuudesta johtuen odottaa tavanomaista kuljetusta samalla tavalla kuin ikäisensä lapset yleensä tai siihen, että lapsi käy kodin oppilaaksiottoalueen lähikoulua kauempana kodista sijaitsevassa koulussa, joka tarjoaa lapsen tarpeisiin vastaavaa koulutusta ja tämän vuoksi lapsen kuljettaminen aamu- ja iltapäivätoimintaan on huoltajille tavanomaista enemmän aikaa vievää.

Yhdenvertaisuuslain 15 §:n 2 momentin mukaan mukautusten kohtuullisuuden arvioinnissa on otettava huomioon muun muassa toimintaan saatavissa oleva tuki. Kunnat saavat valtiosuuksista tukea aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämiseen. Valtiosuuksissa ei kuitenkaan huomioida vammaisten lasten erityistarpeisiin vastaamisesta johtuvia erityisiä kustannuksia. Maksuttomien kuljetusten tarjoamista aamu- ja iltapäivätoimintaan ei voida valtuutetun arvion mukaan tavanomaisissa tapauksissa pitää kunnille kuitenkaan kohtuuttomina etenkin, kun huomioidaan, että kunnan tulisi valtaosassa tapauksista tarjota vastaava kuljetus varsinaisen koulupäivän alkuun ja loppuun.

## Lopuksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu tiedostaa, että tilanne on kunnille hankala. Vapaaehtoiseen toimintaan liittyvät kustannukset, joita ei kompensoida rahoitusjärjestelmissä, muodostavat kannustimen luopua kokonaisuudessaan palveluista, joiden tarjoaminen ei ole kunnan lakisääteinen velvollisuus. Viimekädessä siitä huolehtiminen, että vammaiset lapset saavat tarvitsemansa huolenpidon, joka mahdollistaa muun muassa lasten huoltajien työssäkäynnin, on vammaispalvelulain nojalla hyvinvointialueiden vastuulla. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan ministeriöiden olisi viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin valtiosuusjärjestelmän ja lainsäädännön muuttamiseksi niin, että vammaiset lapset voivat osallistua aamu- ja iltapäivätoimintaan yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa ja tarvittaessa saada toimintaan maksuttoman kuljetuksen.

Valtuutettu suosittelee ministeriöille kiireellisenä toimenpiteenä uutta ohjeistusta kunnille ja hyvinvointialueille toimintatavoista, joilla nykyisen järjestelmän puitteissa kunnat ja hyvinvointialueet voivat turvata yhdenvertaiset palvelut niin, että vammaisten lasten erityistarpeisiin vastaamisesta aiheutuvat kustannukset kohdistuvat tarkoituksenmukaisesti kuntien ja hyvinvointialueiden välillä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan olisi syytä selvittää, voidaanko vammaisen lapsen aamu- ja iltapäivisin tarvitsemaa huolenpitoa jakaa perusopetuslain nojalla järjestettävän aamu- ja iltapäivätoiminnan ja vammaispalvelulain nojalla järjestettävän lyhytaikaisen huolenpidon jaksoihin hyvinvointialueiden ja kuntien välisillä sopimuksilla. Tämä voi kattaa esimerkiksi tilanteita, joissa lapsi tarvitsee tavanomaista aikaisemman tai myöhäisemmän kuljetuksen aamu- ja iltapäivätoimintaan. Näin vastuu kuljetuksen järjestämisestä kohdistuisi myös hyvinvointialueelle. Kunta vastaisi aamu- ja iltapäivätoiminnan järjestämisestä ja hakisi siihen tukea valtiosuudesta. Ilman kustannusten jakoon liittyvää sopimusta kunnille muodostuu kannustin lakkauttaa vapaaehtoinen aamu- ja iltapäivätoiminta, jolloin kuljetusten lisäksi myös vammaisten lasten aamu- ja iltapäivisin tarvitseman hoivan kustannukset tulevat hyvinvointialueen maksettaviksi. Tällaiset sopimukset eivät kuitenkaan poista varsinaista ongelmaa, vaan kuntien aamu- ja iltapäivätoimintaan saamia valtiosuuksia tai vammaispalvelulakia tulisi muuttaa niin, että vastuu vammaisten lasten maksuttomien kuljetusten järjestämisestä aamu- ja iltapäivätoimintaan on selkeästi joko kunnilla tai hyvinvointialueilla.