

28.4.2026

EOAK/2159/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Susanna Lindroos-Hovinheimo

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

SAATTAJAN KÄYTTÄMINEN LIIKKUMISEN TUESSA

Tiivistelmä

Hallintotuomioistuinten oikeuskäytännön ja yhdenvertaisuuden vaatimuksen valossa apulaisoikeusasiamies (AOA) ei pitänyt hyväksyttävänä vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukaisen liikkumisen tuen asiakasohjeeseen kirjattua kategorista rajausta, jonka mukaan saattajana toimiva henkilö ei voi itse – missään olosuhteissa – olla kuljetuspalvelun käyttäjä. Mikäli kuljetuspalvelujen asiakas tosiasiallisesti toimii saattajana, tulee hänen siis voida matkustaa kuljetuspalvelua käyttävän henkilön mukana maksutta yhdenvertaisesti muiden saattajien tavoin.

AOA kiinnitti hyvinvointialueen huomiota siihen, että muilta asiakkaan mukana matkustavilta henkilöiltä ei voida periä asiakasmaksua, elleivät he itse ole kuljetuspalvelujen käyttäjiä. Mukana matkustavalta henkilöltä, ellei hän toimi saattajana, voidaan kuitenkin periä maksu (yleensä kuljetuspalveluyrittäjälle maksettava) niistä kuluista, joita hänen matkustamisestaan kuljetuspalvelukyydissä aiheutuu. Asiakasohjeen epäselvyyden vuoksi AOA kiinnitti hyvinvointialueen huomiota siihen, että viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. AOA saattoi hyvinvointialueen tietoon käsityksensä asiakasohjeen virheellisyydestä ja epäselvyydestä, ja pyysi hyvinvointialuetta ilmoittamaan päätöksen johdosta tehdyistä toimenpiteistä.

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Satakunnan hyvinvointialueen sosiaalitoimen menettelyä liikkumisen tuen asiakasohjetta ja asiakasmaksun määräytymistä koskevassa asiassa.

Kantelijan mielestä 1.1.2025 voimaan tullut asiakasohje oli epäselvä ja syrjivä. Kantelun mukaan ohjeessa oli perusteettomasti rajoitettu liikkumisen tuen asiakkaan oikeutta toimia toisen liikkumisen tukeen oikeutetun henkilön saattajana. Kantelussa arvosteltiin myös sitä, että asiakasohjeen mukaan saattajan oli kyettävä toimimaan vammaisen henkilön avustajana matkan ajan. Kantelun mukaan asianmukaista ei ollut, että vammaisen liikkumisen tuen asiakas, joka ei asiakasohjeen mukaan saanut toimia saattajana, voi matkustaa vammaisen henkilön mukana vain maksamalla asiakkaan omavastuuta vastaavan summan.

Lisäkirjeessään kantelija arvosteli asiakasohjeen mukaisten kuljetuspalvelumatkoista perittävien asiakasmaksujen (omavastuu) määräytymisperusteita. Kantelun mukaan hyvinvointialue ei ollut korjannut menettelyään, vaikka se oli saanut Lounais-Suomen aluehallintovirastolta moitteet lainvastaisista asiakasmaksuista.

2 SELVITYS

2.1 Saatu selvitys

Kantelun johdosta Satakunnan hyvinvointialue antoi 12.8.2025 päivätyn selvityksen ja lausunnon.

2.2 Selvityksen keskeinen sisältö

Satakunnan hyvinvointialue kilpailutti kyydinvälityksen ja uusi järjestelmä otettiin käyttöön 1.1.2025. Kyydinvälityksen uudistukseen liittyi myös asiakasohjeiden uudistaminen ja yhtenäistäminen. Asiakasohjeet olivat laajalla lausuntokierroksella ja muun muassa hyvinvointialueen vammaisneuvoston kuljetuspalvelutyöryhmä sai lausua asiakasohjeista. Asiakasohjeeseen kirjattu vaade siitä, että saattaja ei voi olla itse kuljetuspalvelun saaja, ei saanut vammaisneuvostolta korjausehdotuksia.

Selvityksen mukaan kaikki asiakkaat, joille myönnetään liikkumisen tuen palveluja, ovat oikeutettuja käyttämään saattajaa. Tarvetta käyttää saattajaa ei arvioida asiakaskohtaisesti, vaan tämä erityisoikeus ilmenee päätöksestä. Viranhaltijanpäätökseen kirjataan: ”Sinulla on oikeus käyttää saattajaa.” Asiakas voi siis itse arvioida, tarvitseeko hän saattajaa vai riittääkö kuljettajan antaman tuki. Liikkumisen tuen asiakasohjeessa on kerrottu, että matkaa tilattaessa ilmoitetaan, onko mukana saattajaa. Tämä tieto on tärkeä kyydinvälittäjälle. Erityisen tärkeä tieto on silloin, jos on mahdollista tehdä yhdistelymatka.

Lausunnon mukaan hyvinvointialue on jatkanut jo kunta-ajalta periytynyttä hyvää käytäntöä, että kaikki asiakkaat voivat käyttää saattajaa tarpeen mukaan. Ainakin tähän saakka asiakkaat ovat kokeneet hyvänä tämän mahdollisuuden. Asiasta ei ollut tehty oikaisuvaatimuksia. Kuljettajilta tai kyydinvälityksestä ei ollut tullut uuden kyydinvälitysjärjestelmän aikana (vuonna 2025) yhteydenottoja, joissa olisi toivottu, että asiakkaan pitäisi ottaa saattaja mukaan matkalle tai että mukana matkustanut saattaja ei olisi onnistunut saattajatehtävässään. Sitä vastoin vuosien varrella oli tullut kuljettajilta palautetta siitä, että saattaja oli ollut yhtä paljon apua tarvitseva eikä ollut kyennyt toimimaan saattajana asiakkaalle ja saattajan tehtäviä oli tästä syystä langennut kuljettajalle.

Hyvinvointialue ei ole lausuntonsa mukaan halunnut asettaa asiakasohjeilla tai viranhaltijanpääöksellä asiakkaita epäedulliseen asemaan tai loukata yhdenvertaisuutta. Asiakasohjeen omavastuuta koskevalla kirjauksella on haluttu taata perheen alaikäisten lasten mahdollisuus matkustaa samalla kyydillä kuin esimerkiksi vammaisen vanhempi, joka on oikeutettu kuljetuspalveluun. Alaikäisen lapsen mahdollisuus matkustaa mukana on laadittu aikoinaan nimenomaan asiakaspalautteen perusteella, jotta perhe voisi matkustaa yhdessä ja kohtuullisin kuluin.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

YK:n vammaissopimuksen 20 artiklassa turvataan vammaisten henkilöiden oikeus liikkua vapaasti ja mahdollisimman itsenäisesti. Artiklassa sopimuspuolet sitoutuvat toteuttamaan tehokkaat toimenpiteet oikeuden toteutumisen varmistamiseksi. Tällaisia toimenpiteitä ovat artiklan mukaan muun muassa toimet, jotka helpottavat vammaisten henkilöiden henkilökohtaista liikkumista vammaisten henkilöiden valitsemalla tavalla ja heidän valitsemanaan aikana sekä avun ja tuen saatavuus kohtuulliseen hintaan (HE 284/2014 vp s. 58).

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.

Vammaispalvelulain 29 §:n 1 momentin mukaan vammaisen henkilön liikkumisen tuki voidaan toteuttaa:

- 1) kuljetuspalveluna;
- 2) henkilökohtaisen avun avulla;
- 3) saattajan avulla;

Kohdan perustelujen (HE 191/2022 vp s. 219) mukaan liikkumisen tuki voitaisiin toteuttaa saattajan avulla. Nykyisessä (voimassa 31.12.2024 asti) vammaispalvelulaissa saattajapalvelu on liittynyt aina kuljetuspalveluun eikä sitä ole myönnetty erillisenä. Tavoitteena olisi, että saattajapalvelua voisi saada eri tavoin toteutettuna nykyistä enemmän.

- 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. Pykälän 3 momentin mukaan hyvinvointialueella on oltava käytettävissä liikkumisen tuen toteuttamistavoista vähintään henkilökohtainen apu sekä kuljetuspalvelu ja siihen tarvittaessa liitettävä saattajan apu tai tuki.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (asiakasmaksulaki) 4 §:n 5 kohdan mukaan sosiaalipalveluista ovat muun muassa maksuttomia vammaispalvelulain 28 §:ssä tarkoitettuun liikkumisen tukeen sisältyvä apu ja tuki.

Asiakasmaksulain muutoksen perustelujen (HE 191/2022 vp s. 241) mukaisesti liikkumisen tukeen sisältyvästä henkilökohtaisen avustajan tai saattajan antamasta avusta ja tuesta ei siten saisi periä maksua.

Asiakasmaksulain 7 f §:n mukaan hyvinvointialue voi periä asiakkaalta vammaispalvelulain 28 §:ssä tarkoitettua liikkumisen tuesta enintään julkisen liikenteen maksua vastaavan maksun tai muun siihen verrattavan kohtuullisen maksun silloin, kun liikkumisen tuki järjestetään vammaispalvelulain 29 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuna kuljetuspalveluna.

3.2 Oikeudellinen arviointi

Satakunnan hyvinvointialueen 1.1.2025 voimaan tulleen sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain mukaisen liikkumisen tuen asiakasohjeen mukaan:

- Asiakkaan mukana voi maksutta matkustaa saattajana yksi henkilö, joka ei ole itse kuljetuspalvelun saaja. Saattajalla tulee olla sama lähtöosoite ja määränpää kuin asiakkaalla. Saattajan tulee kyetä toimimaan asiakkaan avustajana kuljetuspalvelumatkan aikana.
- Asiakkaan mukana voi matkustaa samassa taloudessa asuvat alaikäiset lapset maksamalla kukin oman omavastuuosuuden. Heillä tulee olla sama lähtöosoite ja määränpää.
- Asiakkaan mukana voi matkustaa yksi samassa taloudessa asuva aikuinen maksamalla asiakkaan omavastuuta vastaavan maksun, joka peritään autossa. Mukana matkustavalla tulee olla sama lähtöosoite ja määränpää.
- Mikäli kaksi tai useampi liikkumisen tuen palvelun asiakasta matkustaa samassa kuljetuksessa, heiltä kaikilta peritään omavastuu ja kaikilta vähenee yksi matka.

Arvioin seuraavassa asiakasohjeeseen kirjattuja saattajan käyttöä koskevia vaatimuksia.

Vammaispalvelulain 29 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan liikkumisen tukea voidaan siis nykyisin järjestää erillisenä saattajapalveluna. Nyt arvioitavana olevassa tilanteessa on kyse liikkumisen tukena toteutettavaan kuljetuspalveluun liittyvästä saattajan avusta tai tuesta.

Hallintotuomioistuinten aikaisemmassa oikeuskäytännössä on tarkasteltu sitä, voiko kuljetuspalvelujen saaja itse toimia toisen kuljetuspalveluasiakkaan saattajana.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) arvioi vuosikirjapäätöksessään 2015:131 tilannetta, jossa kuljetuspalveluasiakkaan saattajana toimivalta henkilöltä, jolle oli myönnetty vammaispalvelulain mukainen kuljetuspalvelu, oli edellytetty oman kuljetuspalvelumatkan käyttämistä ja omavastuusuuden maksamista samalta matkalta, vaikka saattajat muutoin olivat voineet matkustaa maksutta. KHO:n mukaan tällaiseen eriarvoiseen kohteluun ei ollut perusteita. KHO katsoi, että jos kuljetuspalvelua saava vaikeavammaisen henkilö tosiasiallisesti toimii toisen henkilön saattajana kuljetuspalvelumatkoilla, hänen on, kun otetaan huomioon hallintolain 6 §, voitava matkustaa taksissa maksutta kuten muidenkin saattajien.

Vaasan hallinto-oikeus kumosi 8.4.2022 antamallaan päätöksellä 400/2022 kuntayhtymän päätöksen siltä osin, kuin sillä oli rajoitettu saattajana toimimista. Hallinto-oikeus totesi, että asiakkaan tytär kykeni monissa tilanteissa toimimaan saattajana, kuten esimerkiksi fyysisiä toimia vaativissa tilanteissa. Koska asiakkaan tytär tarvitsi myös itse kuljettajan apua matkalla, asiassa ei siten voitu katsoa tulleen selvitetyn, että tyttären toimiminen saattajana mahdollistaisi asiakkaan kuljetuspalvelun toteutumisen. Hallinto-oikeus katsoi, että avustajan käyttämiselle ei kuitenkaan voitu asettaa sellaista rajoitusta, että avustajana ei voi toimia henkilö pelkästään sillä perusteella, että hän on itse oikeutettu vammaispalvelulain mukaiseen kuljetuspalveluun.

Edellä todetun oikeuskäytännön ja yhdenvertaisuuden vaatimuksen valossa en pidä hyväksyttävänä hyvinvointialueen asiakasohjeeseen kirjattua kategorista rajausta, jonka mukaan saattajana toimiva henkilö ei voi itse – missään olosuhteissa – olla kuljetuspalvelun käyttäjä. Näin ollen, mikäli kuljetuspalvelujen asiakas tosiasiasa toimii saattajana, tulee hänen voida matkustaa kuljetuspalvelua käyttävän henkilön mukana maksutta yhdenvertaisesti muiden saattajien tavoin. Näkemykseni mukaan myös kuljetuspalveluasiakkaan kanssa samassa taloudessa asuvan perheenjäsenen tulisi voida matkustaa maksutta, jos hän toimii kuljetuspalvelua käyttävän perheenjäsenensä saattajana.

Hyvinvointialueen asiakasohjeen mukaan saattajan tulee kyetä toimimaan asiakkaan avustajana kuljetuspalvelumatkan aikana. Asiakasohjeesta ei kuitenkaan ilmene tarkemmin, minkälaista apua tai tukea saattajan tulee kyetä antamaan matkan aikana. Totean, että vammaisten henkilöiden avun ja tuen tarpeet ovat yksilöllisiä ja moninaisia. Fyysisen avustamisen ohella vammaisen henkilö voi tarvita kuljetuspalvelumatkalla saattajan apua esimerkiksi kommunikoinnissa, muistamisessa, ohjauksessa tai sosiaalisissa tilanteissa.

Selvityksen mukaan viranhaltija ei liikkumisen tuen päätöstä tehdessään arvioi erikseen asiakkaan tarvetta käyttää saattajaa kuljetuspalvelussa, vaan kaikilla asiakkailla on oikeus käyttää saattajaa. Nähdäkseni tämä viranhaltijan päätökseen kirjattu yleinen ja lavea muotoilu mahdollistaa käytännössä sen, että asiakas voi oman harkintansa perusteella arvioida, tarvitseeko hän ylipäätään saattajaa, kenet hän valitsee saattajakseen ja kykeneekö saattaja avustamaan häntä niissä toimissa, joissa hän apua ja tukea tarvitsee.

Totean vielä asiakasohjeen mukaisista maksuista seuraavaa.

Asiakasohjeen mukaan asiakkaan mukana voi siis matkustaa samassa taloudessa asuvat alaikäiset lapset maksamalla kukin oman omavastuuosuuden. Asiakkaan mukana voi myös matkustaa yksi samassa taloudessa asuva aikuinen maksamalla asiakkaan omavastuuta vastaavan maksun, joka peritään autossa.

Mielestäni edellä mainittu asiakasohjeen kohta on maksun määräytymisen ja perimisen osalta epäselvä ja tulkinnanvarainen.

Kiinnitän hyvinvointialueen huomiota siihen, että vain kuljetuspalvelua käyttävältä asiakkaalta, jolle palvelu siis on myönnetty, voidaan periä palvelun käytöstä asiakasmaksulain 7 f §:n mukainen asiakasmaksu (omavastuu). Muilta kuljetuspalvelukyydissä matkustavilta henkilöiltä ei voida periä asiakasmaksua, elleivät he itse ole kuljetuspalvelujen käyttäjiä. Kuljetuspalvelun asiakkaan mukana matkustavalta henkilöltä, ellei hän toimi saattajana, voidaan kuitenkin periä maksu niistä kuluista, joita hänen matkustamisestaan kuljetuspalvelukyydissä aiheutuu. Tämä yleensä kuljetuspalveluyrittäjän perimä maksu ei siis ole asiakasmaksulain mukainen asiakasmaksu, vaikka laskutettava summa olisi samansuuruinen kuin asiakkaalta perittävä maksu.

Oikeuskirjallisuuden (Tapio Rätty 2025, Uusi vammaispalvelulaki s. 570) mukaan vammaispalvelulain tarkoittamia kuljetuspalveluja ei ole tarkoitettu vammaisen henkilön perheenjäsenen liikkumiseen, elleivät he toimi samalla vammaisen henkilön avustajina tai saattajina. Henkilön mukana tulevat muut henkilöt kuin saattaja tai avustaja joutuvat siten suorittamaan kuljetuspalveluyrittäjän perimän maksun tai sen maksun, jonka hyvinvointialue on sopinut yksityisen palveluntuottajan kanssa solmimassaan asiaa koskevassa sopimuksessa.

Tiedossani on, että hyvinvointialueiden käytännöt ja maksuperiaatteet vaihtelevat perheenjäsenen tai muun seuralaisen mukana matkustamisen osalta. Maksun perimiseen mukana matkustavalta henkilöltä saattaa siis esimerkiksi vaikuttaa hyvinvointialueen ja palveluntuottajan välinen sopimus tai matkustajamäärään perustuva taksirytyksen oma hinnoittelu. Myös matkojen yhdistelykäytännöillä voi olla vaikutusta hinnoitteluun ja siihen, kuinka paljon matkustajia mahtuu samaan kyytiin.

Edellä todetun asiakasohjeen epäselvyyden osalta kiinnitän vielä hyvinvointialueen huomiota siihen, että hallintolain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Säännöksen perustelujen (HE72/2002 vp s. 59) mukaan mainittuihin kielenkäytön vaatimuksiin kuuluisi sellainen ilmaisutapa, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Säännös edellyttäisi, että päätös ja muut viranomaisen laatimat asiakirjat, tiedotteet ja ohjeet laaditaan hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä.

Olen edellä arvioinut yleisellä tasolla hyvinvointialueen liikkumisen tuen asiakasohjeen asianmukaisuutta. Selvyyden vuoksi totean, että yksittäisessä asiakastapauksessa liikkumisen tukeen ja sen toteuttamiseen (esim. saattajan käyttö kuljetuspalvelussa) tyytymätön asiakas voi hakea oikaisua viranhaltijan tekemään päätökseen. Myös asiakasmaksua koskevaan laskuun voi hakea oikaisua. Viime kädessä hyvinvointialueen päätöksen lainmukaisuuden voi saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Oikeusasiamies ei voi ennakolta ottaa kantaa siihen, miten tuomioistuin yksittäisessä tapauksessa arvioi esimerkiksi saattajan käyttöä tai asiakasmaksua koskevia kysymyksiä.

3.3 Muut kantelussa esitetyt asiat

Kantelija arvosteli kuljetuspalvelumatkoista perittävien asiakasmaksujen (omavastuu) määräytymisperusteita hyvinvointialueella.

Käytettävissäni olevan tiedon mukaan Satakunnan hyvinvointialueen aluehallitus oli käsitellyt 20.5.2025 liikkumisen tuen omavastuuosuuden yhtenäistämistä Satakunnan hyvinvointialueen alueella. Kyseisestä aluehallituksen päätöksestä oli tehty kaksi oikaisuvaatimusta, jotka aluehallitus oli hylännyt 16.9.2025 päätöksellään. Aluehallituksen päätöksestä oli tehty aluevalitus Turun hallinto-oikeudelle. Saamani tiedon mukaan asia oli 21.4.2026 vireillä hallinto-oikeudessa.

Vakiintuneen käytännön mukaan oikeusasiamies ei tutki asiaa, joka on tuomioistuimen käsiteltävänä. Tästä syystä kantelukirjoitus ei tältä osin johtanut enempään laillisuusvalvonnassani.

4 TOIMENPITEET

Saatan Satakunnan hyvinvointialueen tietoon edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen liikkumisen tuen asiakasohjeen virheellisyydestä ja epäselvyydestä. Tässä tarkoituksessa lähetän hyvinvointialueelle päätökseni.

Pyydän, että Satakunnan hyvinvointialue ilmoittaa minulle 31.8.2026 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni on antanut aihetta.