

16.3.2026

EOAK/687/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

HENKILÖKOHTAISEN AVUSTAJAN PALKKAAMISESTA AIHEUTUVIEN KUSTANNUSTEN KORVAAMINEN

Tiivistelmä

Apulaisoikeusasiamies (AOA) ei pitänyt lainmukaisena hyvinvointialueen kategorista linjausta, jonka mukaan vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun työnantajamallin käytön ehdottomana edellytyksenä oli vammaisen henkilön (työnantaja) antama valtuutus ulkopuoliselle toimijalle muun muassa avustajan palkanmaksuun liittyvien työnantajavelvoitteiden hoitamiseksi. Työnantajamallissa työnantaja voi kuitenkin halutessaan vapaaehtoisesti siirtää esimerkiksi palkkahallintoon liittyviä tehtäviä hyvinvointialueen tai muun tahon hoidettavaksi. AOA katsoi myös, että kantelijan tapauksessa hyvinvointialue oli laiminlyönyt päätöksentekovelvollisuutensa avustajakulujen korvaamistavan muutosta ja korvausvaatimusta koskevassa asiassa.

1 KANTELU

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan hyvinvointialueen menettelyä, koska hyvinvointialue ei ollut korvannut hänelle henkilökohtaisten avustajien palkkaamisesta aiheutuneita kustannuksia 1.3.2023 alkaen. Kantelijan mukaan hän oli joutunut maksamaan omista varoistaan avustajien palkkoja lähes 25 000 euroa, vaikka hänellä oli ollut voimassa oleva päätös vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun järjestämisestä työnantajamallilla.

Kantelun mukaan hyvinvointialue oli yksipuolisesti ilmoittanut, että avustajakorvauksen maksamisen edellytyksenä oli palkanmaksun hoitaminen sähköisen Oima-järjestelmän kautta. Lisäksi kantelijan olisi tullut antaa valtakirja A Oy:lle ja hyvinvointialueen henkilökohtaisen avun keskukselle palkanmaksuun liittyvien työnantajavelvoitteiden hoitamiseksi. Kantelija ei ollut suostunut tähän sijaispalkanmaksujärjestelyyn, koska hänen mielestään henkilökohtaisen avun työnantajamallissa vammaisella työnantajalla tulisi halutessaan olla mahdollisuus hoitaa itse kaikki työnantajavelvoitteet.

Kantelun mukaan hyvinvointialue ei ollut tehnyt muutoksenhakukelpoista päätöstä, vaikka avustajien palkkauskustannusten korvaamistapaa ja edellytyksiä kustannusten korvaamiselle oli olennaisesti muutettu. Hyvinvointialue ei ollut tehnyt päätöstä myöskään kantelijan vaatimista korvaamatta jääneistä avustajien palkkauskustannuksista. Hyvinvointialueen kieltäydyttyä päätöksenteosta kantelija ei ollut voinut saattaa asiaa tuomioistuimen ratkaistavaksi.

2 ASIAN SELVITTÄMINEN

2.1 Saatu selvitys

Hyvinvointialue antoi 13.3.2025 päivätyn lausunnon ja selvityksen.

2.2 Selvityksen keskeinen sisältö

B kuntayhtymän viranhaltija oli 29.8.2022 päätöksellään myöntänyt kantelijalle vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaisen avun palvelua 12 tuntia vuorokaudessa. Toteuttamistavaksi oli sovittu työnantajamalli. Viranhaltijapäätökseen tai palvelusuunnitelmaan ei ollut erikseen kirjattu, millä tavoin henkilökohtaisen avun palkkauskustannukset korvataan. Tuolloin palvelun järjestämisvastuussa ollut kuntayhtymä oli hyväksynyt menettelyn, jossa palkkauskustannuksia korvattiin kantelijan sähköpostitse antaman selvityksen perusteella jälkikäteen kantelijan tilille.

Hyvinvointialueen aloittaessa toimintansa 1.1.2023 hyvinvointialueella otettiin yhtenäisesti käytäntöön Oima-järjestelmä, jonka kautta maksetaan perhe- ja omaishoitajien palkkiot sekä henkilökohtaisten avustajien palkat. Työnantajana toimiva henkilökohtaiseen apuun oikeutettu henkilö vastaa edelleen työnantajana toimimisesta, mutta hyvinvointialue toimii Oima-järjestelmän kautta sijaispalkanmaksajana. Työnantaja tekee työsopimukset ja tarkistaa tunti- ja vuorokauspalkat sekä hyväksyy palkan maksun Oima-järjestelmässä. Selvityksen mukaan työnantajan itsemääräämisoikeutta ei loukata, vaan hän vastaa edelleen työntekijöidensä valinnasta, työnjohdosta ja työsopimuksen tekemisestä. Työnantajalla on mahdollisuus myös varmistaa palkanmaksun oikeellisuus.

Selvityksen mukaan hyvinvointialue oli tiedottanut kantelijalle useaan otteeseen palkanmaksun muutoksista jo vuoden 2022 puolella sekä henkilökohtaisesti että asiakkaille jaetuilla tiedotteilla. Kantelijan ja hänen omaistensa kanssa oli keskusteltu sekä sähköpostitse, puhelimitse että kotikäynnillä. Kantelijalle annettiin poikkeuksellisesti aikaa muutokseen siten, että hänelle korvattiin avustajien palkkakustannukset 28.2.2023 saakka. Palkanmaksun järjestelyn muutos ei hyvinvointialueen näkemyksen mukaan vaikuttanut kantelijan oikeuteen saada henkilökohtaisen avun palvelua, sillä palvelu oli toteutettu muutoksen jälkeen ostopalveluna.

Sosiaalityöntekijän 8.5.2023 tekemän kirjauksen mukaan kantelija oli irtisanonut tai lomauttanut henkilökohtaiset avustajansa, koska hyvinvointialue ei korvannut kantelijan tai hänen poikansa itse laskemia tai heidän valitseman tilitoimiston laskemia avustajien palkkoja. Kantelija ei ollut halunnut valtuuttaa hyvinvointialuetta hoitamaan avustajiensa palkanmaksua eikä ottaa sijaispalkanmaksujärjestelmää käyttöön. Mikäli kantelija olisi suostunut antamaan palkanmaksuun valtakirjan, olisi hyvinvointialue vastannut palkanmaksusta asianmukaisesti ja mahdollisesti avustajien työsuhteet olisivat edelleen jatkuneet.

Selvityksen mukaan hyvinvointialue ei ollut tehnyt kantelijalle erillistä muutoksenhakukelpoista päätöstä palkanmaksukäytäntöjen muutoksesta. Kantelijan henkilökohtaisen avun määrä ja järjestämistapa olivat säilyneet samana, eikä aiempi päätös ollut ristiriidassa muutoksen kanssa. Palkanmaksukäytännön muutoksesta oli hyvinvointialueen näkemyksen mukaan tiedotettu riittävällä tavalla ja asiakasta oli myös kuultu asiassa.

Kantelussa mainittuja henkilökohtaisten avustajien palkkaamisesta 1.3.2023 jälkeen aiheutuneita kustannuksia ei ollut korvattu kantelijalle. Selvityksen mukaan kyseiset palkat olisi voitu maksaa suoraan henkilökohtaisille avustajille, mikäli kantelija olisi antanut hyvinvointialueelle valtakirjan palkkojen maksamiseen.

Selvityksen mukaan hyvinvointialue oli ohjannut ja neuvonut kantelijaa henkilökohtaisen avun palvelun järjestämiseen liittyvissä asioissa. Hänen muistutuksiinsa oli myös vastattu. Kantelija oli kannellut 7.8.2023 samasta henkilökohtaisen avun palkanmaksua koskevasta asiasta aluehallintovirastoon. Selvityksen mukaan aluehallintoviraston 30.8.2024 päivätyn päätöksen mukaisesti hyvinvointialue oli voinut päättää henkilökohtaisten avustajien palkkaamisesta aiheutuneiden kustannusten uudesta korvauskäytännöstä ja maksaa avustajien palkat Oima-palkanmaksujärjestelmän kautta.

2.3 Aluehallintoviraston päätös 30.8.2024 (---/9814/2023)

Kantelija oli siis kannellut aiemmin (7.8.2023) samoista asioista aluehallintovirastoon. Kanteluun antamassaan päätöksessä aluehallintovirasto katsoi, ettei hyvinvointialue ollut menetellyt lainvastaisesti kantelijan henkilökohtaisten avustajien palkkaamisesta aiheutuvien kulujen korvaamisessa, korvauskäytännön muuttamisessa eikä päätöksenteossa.

Aluehallintovirasto perusteli ratkaisuaan muun muassa seuraavasti.

Lainsäädännössä ei ole mainittu, suorittaako hyvinvointialue kustannusten korvauksen vaikeavammaiselle henkilölle itse, vai suoritetaanko korvaus esimerkiksi jonkun hyvinvointialueen valtuuttaman tahon toimesta. Näin ollen hyvinvointialue sai päättää henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvien kustannusten uudesta korvauskäytännöstä, jossa avustajien palkkauskustannukset korvattiin maksamalla avustajien palkat sijaispalkanmaksujärjestelmän kautta. Asiassa saatujen selvitysten perusteella aluehallintovirastolle muodostui se käsitys, että hyvinvointialue menetteli henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisessa lainmukaisesti, eikä asiassa ollut moitittavaa.

Aluehallintovirasto katsoi, että hyvinvointialue selvitti asianmukaisesti kantelijan mielipiteen henkilökohtaisen avustajan palkkauskustannusten uuteen korvauskäytäntöön ja hyvinvointialue myös tiedotti kantelijaa korvauskäytännön muuttumisesta asianmukaisesti. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan uusi henkilökohtaisen avustajan palkkauskustannusten korvauskäytäntö ei estänyt kantelijaa käyttämästä hänelle myönnettyä palvelua tai estänyt hänen perusoikeuksiensa toteutumista. Hyvinvointialueen menettely ei täten ollut rikkonut luottamuksensuojaa. Aluehallintovirasto totesi vielä, ettei sen toimivaltaan kuulu kumota tai muuttaa viranomaisen tekemiä päätöksiä. Kantelijalla oli ollut mahdollista hakea määräajassa oikaisua henkilökohtaista apua koskevaan päätökseen (alkuperäinen 29.8.2022 päivätty päätös) silloin toimivaltaiselta peruspalvelukuntayhtymältä.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

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

Sosiaalihuoltolain 45 §:n 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Kiireellisiä toimenpiteitä koskeva asia on käsiteltävä ja päätös tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella viipymättä siten, ettei asiakkaan oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Muissa kuin kiireellisissä asioissa päätös on tehtävä ilman aiheutonta viivytystä sen jälkeen, kun asia on tullut vireille.

Kantelussa mainittujen tapahtumien aikaan voimassa olleen **vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain 8 §:n 2** momentin mukaan hyvinvointialueen on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaista apua, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista (voimassa 31.12.2024 asti).

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain 8 d §:n 1 momentin mukaan henkilökohtaisen avun tuottamistavoista päätettäessä ja henkilökohtaista apua järjestettäessä hyvinvointialueen on otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset sekä palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllinen avun tarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan hyvinvointialue voi järjestää henkilökohtaista apua:

- 1) korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset työnantajan maksettavaksi kuuluvine lakisääteisine maksuineen ja korvauksineen sekä muut kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut;
- 2) antamalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluiden hankkimista varten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetussa laissa tarkoitetun palvelusetelin, jonka arvo on kohtuullinen; taikka
- 3) hankkimalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluita julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta tai tuottamalla palvelun itse taikka sopimuksin yhdessä yhden tai useamman hyvinvointialueen kanssa.

Pykälän 3 momentin mukaan työnantajamallissa vaikeavammaista henkilöä on tarvittaessa ohjattava ja autettava avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa (voimassa 31.12.2024 asti).

Lainmuutoksen perustelujen (HE 166/2008 vp, s. 31–32) mukaan vaikeavammaisen henkilö toimisi avustajan työnantajana ja saisi kunnalta korvauksen avustajan palkkaamisesta aiheutuviin kustannuksiin sekä muihin kohtuullisiin avustajasta aiheutuviin välttämättömiin kustannuksiin samaan tapaan kuin voimassa olevan vammaispalveluasetuksen 16 §:n mukaisessa henkilökohtainen avustaja -järjestelmässä. Työnantajana toimiessaan vaikeavammaisen henkilö voi myös delegoida osan tehtävistään kolmannelle osapuolelle ostamalla tältä esimerkiksi palkanlaskentaan ja palkanmaksuun, koulutukseen ja avustajavälitykseen liittyviä palveluita.

Uuden, 1.1.2025 voimaan tulleen, **vammaispalvelulain 11 §:n 1** momentin mukaan työnantajamalli on henkilökohtaisen avun tuottamistapa, jossa vammaisen henkilö palkkaa henkilökohtaisen avustajan työsopimuslain mukaiseen työsuhteeseen ja toimii avustajan työnantajana. Hyvinvointialue korvaa avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset.

Pykälän 2 momentin mukaan työnantajamallin käytön edellytyksenä on, että vammainen henkilö kykenee vastaamaan työnantajan velvollisuuksista. Lisäksi edellytyksenä on, että vammainen henkilö antaa asiakassuunnitelmaan kirjattavan suostumuksensa työnantajana toimimiseen. Hyvinvointialueen on annettava sitä ennen vammaiselle henkilölle riittävä selvitys työnantajan vastuista ja velvollisuuksista (esim. palkkahallinnon järjestämisvaihtoehtoista HE 191/2022 vp, s. 192). Alaikäisen lapsen huoltaja tai vammaisen henkilön edunvalvoja voi toimia henkilökohtaisen avustajan työnantajana vastaavin edellytyksin kuin vammainen henkilö itse.

Säännöksen perustelujen (HE 191/2022 vp, s. 193) mukaan työnantaja voisi siirtää vain työlainsäädännön ja sovellettavan työehtosopimuksen asettamissa rajoissa kolmannen osapuolen hoidettavaksi työnantajalle kuuluvia tehtäviä, kuten palkanmaksun tai työvuorojen laatimisen. Hyvinvointialueet voisivat kuntien tapaan hoitaa näitä tehtäviä vammaisen henkilön puolesta. Työnantajan oikeuksien ja velvollisuuksien siirrot olisi kirjattava asiakassuunnitelmaan. Selvyyden vuoksi olisi kirjattava myös se, miten palkkahallinto järjestetään. On huomattava, että vaikka työnantaja siirtäisi työsopimuksesta johtuvia velvollisuuksia kolmannen hoidettavaksi, työnantajan vastuu säilyy hänellä itsellään.

Pykälän 3 momentin mukaan hyvinvointialueen on korvattava vammaiselle henkilölle kohtuullinen avustajan palkka, työnantajan lakisääteiset maksut ja korvaukset sekä muut työnantajana toimimisesta aiheutuvat välttämättömät ja kohtuulliset kustannukset mukaan lukien palkkahallinnon kustannukset. Avustajan palkan sekä työnantajana toimimisesta aiheutuvien kulujen perusteet ja korvaamistapa on kirjattava asiakassuunnitelmaan ja päätökseen.

Pykälän 4 momentin mukaan hyvinvointialueen on annettava yksilöllistä neuvontaa ja tukea työnantajamalliin liittyvissä käytännön asioissa.

3.2 Arviointi

Tarkastelen ensin henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiskäytäntöjä ja edellytyksiä sijaispalkanmaksujärjestelmän käyttöön. Arvioin sen jälkeen hyvinvointialueen menettelyä henkilökohtaisen avun toteuttamis- ja korvaamistapoja koskevassa päätöksenteossa.

Käytettävissäni olevan selvityksen mukaan Hyvinvointialue siirtyi 1.1.2023 alkaen käytäntöön, jossa henkilökohtaisten avustajien palkanmaksu hoidettiin ainoastaan Oima-järjestelmän kautta. Tämä henkilökohtaisen avun työnantajamallia koskeva käytäntö edellytti sitä, että vammaisen työnantajan tuli antaa valtakirja A Oy:lle ja hyvinvointialueen henkilökohtaisen avun keskukselle avustajan palkanmaksuun liittyvien työnantajavelvoitteiden hoitamiseksi. Käytettävissäni olevasta valtakirjalomakkeesta ilmenee, että vammaisen työnantajan antama valtuutus kattoi myös henkilökohtaisen avustajan lakisääteisten vakuutusten ottamisen, hoitamisen, siirtämisen ja päättämisen.

Totean, että vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun työnantajamalli, joka pohjautuu aiempaan henkilökohtainen avustaja - järjestelmään, on ainutlaatuinen palvelun toteuttamistapa sosiaalihuollon palvelujärjestelmässä. Työnantajamallissa vammaisen henkilö palkkaa henkilökohtaisen avustajan työsopimuslain mukaiseen työsuhteeseen ja toimii siis avustajansa työnantajana. Vammaisen henkilö vastaa itse työnantajalle kuuluvista tehtävistä, vastuista ja velvoitteista. Vammaispalvelulain perusteella hyvinvointialue korvaa vammaiselle henkilölle avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kulut. Henkilökohtaisen avun toteuttamistavoista työnantajamalli mahdollistaa parhaiten vammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden ja itsenäisen elämän ideologian toteutumista, koska vammaisen henkilö voi esimerkiksi itse valita työntekijänsä ja määrittää heidän työtehtävänsä. Lainmuutoksista huolimatta henkilökohtaisen avun työnantajamallin perusperiaatteet ovat vuosien varrella säilyneet lähtökohtaisesti samoina.

Työnantajamallin nykykäytännössä henkilökohtaisten avustajien palkkojen maksaminen ja palkkahallinnon järjestäminen on usein hyvinvointialueen hoitama tai ulkoistettu esimerkiksi avustajakeskukselle taikka tilitoimistolle (sijaispalkanmaksu). Hyvinvointialueella ei ole ehdotonta velvollisuutta itse järjestää sijaispalkanmaksua, mutta hyvinvointialueen on vammaispalvelulain mukaan korvattava vammaiselle henkilölle palkkahallinnon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Pidän sinänsä hyvänä käytäntönä, että vammaisen henkilö voi halutessaan siirtää palkkahallintoon liittyviä työnantajavelvoitteita muun tahon hoidettavaksi. Näin menetellen hyvinvointialue voi myös tukea vammaista henkilöä työnantajamalliin ja työsuhteeseen liittyvissä – osin hankaliksi koetuissa – käytännön asioissa.

Toinen kysymys on se, voiko hyvinvointialue harkintavaltansa puitteissa edellyttää, että työnantajamallin käyttämiseksi vammaisen henkilön on pakko – siis vastoin tahtoaankin – allekirjoittaa valtakirja työnantajavelvoitteiden delegoimiseksi ulkopuoliselle toimijalle.

Vammaispalvelulaissa ei ole erikseen säädetty vammaiselle työnantajalle kuuluvien velvollisuuksien siirtämisestä, sijaispalkanmaksusta tai tähän liittyvästä valtuutusmenettelystä. Koska henkilökohtaisen avun työnantajamallissa vammaisen henkilö vastaa työnantajalle kuuluvista velvollisuuksista, on hänellä myös oikeus itse hoitaa työnantajalle kuuluvat tehtävät. Näin ollen hyvinvointialue ei voi mielestäni omassa soveltamiskäytännössään tai -ohjeessaan asettaa henkilökohtaisen avun työnantajamallin käytön yleiseksi edellytykseksi sitä, että vammaisen henkilön tulee valtuuttaa hyvinvointialue tai muu toimija hoitamaan työnantajavelvoitteita (esimerkiksi palkanmaksu). Selvyiden vuoksi korostan kuitenkin sitä, että luonnollisesti vammaisen henkilö voi itse halutessaan valtuuttaa ulkopuolisen toimijan hoitamaan avustajan palkanmaksua ja palkkahallintoa.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä (esim. dnro [5122/2014](#)) on pidetty yleisenä lähtökohtana sitä, että henkilökohtaisen avun työnantajamallissa vammaisella työnantajalla tulee olla mahdollisuus hoitaa itse kaikki työnantajavelvoitteensa.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksen 22.12.2016 ([OKV/882/1/2015](#)) mukaan palkanmaksu on työnantajalle kuuluva velvollisuus. Vaikeavammainen henkilö voi valita, kuinka hän hoitaa palkkahallintoon liittyvät tehtävät. Hän voi esimerkiksi hoitaa ne itse tai ostaa palkkahallintoon liittyvät palvelut kolmannelta osapuolelta. Osa kunnista (nykyisin hyvinvointialue) hoitaa palkanmaksutehtävää omana toimintanaan tai ostaa palvelun ulkopuoliselta taholta. Mikään edellä mainituista järjestelyistä ei vaikuta siihen, että velvollisuus palkanmaksuun on työnantajalla. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksessä viitataan sosiaali- ja terveysministeriön lausuntoon (STM/3269/2015), jonka mukaan kunta ei voi yksipuolisesti velvoittaa työnantajaksi ryhtyvää siirtämään työnantajan velvollisuuksia kunnan osoittamalle toimijalle.

Näkemykseni mukaan henkilökohtaisen avun työnantajamallissa ainoana avustajakulujen korvaamistapana ei siten voi olla vammaisen henkilön antamaan valtuutukseen perustuva sijaispalkanmaksujärjestelmä. Hyvinvointialueella tulisi olla vaihtoehtona ainakin perinteinen korvaamistapa, jossa vammaisen työnantaja voi itse hoitaa avustajan palkanmaksun hyvinvointialueelta saamallaan avustajakorvauksella. Vammaisen työnantaja voisi myös hakea hyvinvointialueelta korvausta palkkahallinnon kustannuksista, jos hän esimerkiksi haluaa ulkoistaa nämä tehtävät valitsemalleen tilitoimistolle.

Edellä todettuun nähden en pidä lainmukaisena hyvinvointialueen kategorista linjausta (käytäntöä), jonka mukaan henkilökohtaisen avun työnantajamallin käytön yleisenä ja ehdottomana edellytyksenä on vammaisen työnantajan antama valtuutus avustajan palkanmaksuun ja lakisääteisten vakuutuksiin liittyvien työnantajavelvoitteiden hoitamiseen.

Korostan, että vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu on luonteeltaan hyvinvointialueen erityiseen järjestämisvastuuseen kuuluva palvelu. Tämä merkitsee sitä, että hyvinvointialueen on huolehdittava siitä, että vammaiselle henkilölle kuuluvat subjektiiviset oikeudet (palvelut) toteutetaan edellytysten täytyessä täysimääräisesti. Hyvinvointialueen yleiset linjaukset ja toimintakäytännöt eivät saa kaventaa tai estää vammaiselle henkilölle kuuluvien oikeuksien toteutumista.

Tässä yhteydessä on selvyiden vuoksi syytä todeta, että yksittäisessä asiakastapauksessa hyvinvointialueella on harkintavaltansa rajoissa oikeus päättää henkilökohtaisen avun toteuttamistavasta sekä työnantajamalliin liittyvästä avustajakulujen korvaamistavasta. Henkilökohtaisen avun työnantajamallin tai avustajakulujen korvaamistavan sopivuus ja tarkoituksenmukaisuus voi tulla arvioitavaksi esimerkiksi tilanteessa, jossa asiakas tarvitsee tukea työnantajavelvoitteiden (esim. palkanmaksu) hoitamisessa tai tilanteessa, jossa epäillään asiakkaan väärinkäyttäneen avustajakorvausta.

Hyvinvointialueen harkintavaltaa rajoittavat kuitenkin vammaispalvelulaissa säädetyt työnantajamallin käytölle asetetut edellytykset sekä vammaispalvelulain 10 §:n 2 momentti, jonka mukaan päättäessään henkilökohtaisen avun toteuttamistavasta hyvinvointialueen on otettava huomioon vammaisen henkilön oma mielipide, elämäntilanne ja asiakassuunnitelmaan kirjattu avun tarve. Lisäksi avustajan palkan ja muiden kulujen korvaamistavasta päätettäessä tulee ottaa huomioon edellä toteamani seikat vaihtoehtoisista korvaamistavoista ja sijaispalkanmaksun käytön edellytyksistä.

Mikäli vammaisen henkilö ei suostu työnantajamallin käyttöön tai tämä toteuttamistapa ei ole muutoin soveltuva asiakkaalle, tulee henkilökohtainen apu järjestää jollain muulla toteuttamistavalla (esimerkiksi ostopalvelu, palveluseteli tai hyvinvointialueen oma palvelutuotanto). Henkilökohtaisen avun toteuttamistavan ja avustajakulujen korvaamistavan lainmukaisuus voidaan saattaa viime kädessä tuomioistuimen arvioitavaksi.

Arvioin seuraavassa hyvinvointialueen päätöksentekoa kantelijan asiassa.

Saamani selvityksen perusteella näyttää siltä, että kantelijalla ei ollut mahdollisuutta saattaa henkilökohtaisen avun järjestämistä koskevaa asiaansa oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi. Tämä johtui siitä, että hyvinvointialueen viranhaltija ei ollut tehnyt kantelijalle oikaisuvaatimuskelpoista päätöstä avustajien palkkaamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamistavan muutoksesta. Päätöstä ei ollut tehty, vaikka kantelija oli useaan eri otteeseen vaatinut, että hän haluaa itse hoitaa palkkahallinnon aiemmin vakiintuneen käytännön mukaisesti. Hyvinvointialue ei ollut tehnyt päätöstä myöskään tilanteessa, jossa kantelija oli jälkikäteen vaatinut korvattavaksi omista varoistaan maksamiaan avustajien palkkauksesta aiheutuneita kustannuksia.

Sosiaalihuoltolain 45 §:n 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä.

Korostan, että viranomaisen on käsiteltävä jokainen sille tehty vaatimus, joka kuuluu sen päätösvaltaan ja annettava siihen oma-aloitteisesti asianmukainen ratkaisu. Velvollisuus tehdä hallinnollinen päätös on sellaisen vaatimuksen tai hakemuksen johdosta, joka koskee asianosaisen etua, oikeutta tai velvollisuutta. Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta ovat hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatakeita.

Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen perusteella katson, että hyvinvointialue on laiminlyönyt päätöksentekovelvollisuutensa avustajakulujen korvaamistavan muutosta ja kantelijan korvausvaatimusta koskevassa asiassa. Hyvinvointialueen menettely on vaarantanut asiakkaan oikeusturvaa. Moitittavuuden arvioinnissa olen ottanut huomioon, että kantelija oli kertomansa mukaan maksanut omista varoistaan huomattavan summan avustajien palkkakuluja – saamatta siis vaatimuksensa johdosta oikaisuvaatimuskelpoista päätöstä.

Oikeusasiamies (OA) on laillisuusvalvonnassaan arvioinut henkilökohtaisen avun työnantajamallia koskevaa tapausta ([EOAK/5892/2021](#)), jossa kuntayhtymä ei ollut tehnyt asiakkaalle päätöstä siirryttäessä sijaispalkanmaksuun, eikä päätöstä ollut tehty myöskään siirryttäessä takaisin malliin, jossa asiakas itse hoiti avustajiensa palkanmaksun. OA katsoi, että viranomainen ei ollut menetellyt asiassa vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukaisella tavalla. OA:n näkemyksen mukaan avustajakorvauksen maksu- ja korvauskäytännöt tuli kirjata selkeästi ja ymmärrettävästi henkilökohtaisen avun järjestämistä koskevaan viranhaltijan päätökseen. OA totesi, että päätöksentekomenettely mahdollistaa sen, että palvelunsaaja voi tarvittaessa harkita muutoksenhakukeinojen käyttämistä.

Laillisuusvalvontakäytännössä edellytetty sosiaalihuollon viranomaisen päätöksentekovelvollisuus on sittemmin kirjattu vammaispalvelulakiin, joka tuli voimaan 1.1.2025. Vammaispalvelulain 11 §:n 3 momentin mukaan avustajan palkan sekä työnantajana toimimisesta aiheutuvien kulujen perusteet ja korvaamistapa on kirjattava asiakassuunnitelmaan ja päätökseen. Vammaispalvelulain 35 §:n mukaan tämän lain nojalla annettuun päätökseen saa vaatia oikaisua.

Viranhaltijan on siis päivitettävä henkilökohtaisen avun päätöstä, mikäli työnantajamallissa avustajakulujen korvaamistapaa asiakkaan kohdalla muutetaan. Ennen päätöksentekoa tulee vammaista henkilöä kuulla hallintolaissa säädetyllä tavalla. Viime kädessä asiakas voi saattaa hyvinvointialueen päätöksen lainmukaisuuden tuomioistuimen tutkittavaksi. Tästä syystä en ryhdy laillisuusvalvonnassani enemmälti tutkimaan henkilökohtaisen avun toteuttamistapojen tai työnantajamallin korvaamistapojen soveltuvuutta kantelijan tapauksessa. Toimivaltansa puitteissa oikeusasiamies ei voi myöskään ottaa kantaa siihen, onko hyvinvointialueella velvollisuus korvata kantelijan maksamia henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuneita kuluja.

Saamani selvityksen mukaan kantelijan henkilökohtaisen avun palvelu oli toteutettu ostopalveluna sen jälkeen, kun työnantajamalli oli hänen kohdallaan lakkautettu. Näin ollen en ole voinut havaita, että kantelija olisi hyvinvointialueen menettelyn johdosta jäänyt ilman huolenpitoa ja tarpeen mukaisia vammaispalveluja.

3.3 Johtopäätökset

Olen päättänyt asiassa toisenlaiseen lopputulokseen kuin aluehallintovirasto (kohta 2.3).

Kohdassa 3.2 esittämilläni perusteilla:

- En pidä lainmukaisena hyvinvointialueen kategorista linjausta (käytäntöä), jonka mukaan henkilökohtaisen avun työnantajamallin käytön ehdottomana edellytyksenä on vammaisen työnantajan antama valtuutus avustajan palkanmaksuun ja lakisääteisten vakuutuksiin liittyvien työnantajavelvoitteiden hoitamiseen.
- Katson, että hyvinvointialue on laiminlyönyt päätöksentekovelvollisuuden avustajakulujen korvaamistavan muutosta ja kantelijan korvausvaatimusta koskevassa asiassa.
- Kantelijalla on oikeus hakea henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuneita kustannuksia hyvinvointialueen sosiaalitoimelle osoitetulla hakemuksella.

4 TOIMENPITEET

Saatan hyvinvointialueen tietoon edellä esittämäni käsityksen lainvastaisesta henkilökohtaisen avun työnantajamallia koskevasta käytännöstä ja laiminlyönnistä päätöksenteossa. Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni hyvinvointialueelle.

Pyydän hyvinvointialuetta ilmoittamaan 30.6.2026 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni on antanut aihetta.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös Lupa- ja valvontavirastolle, jonka tehtävänä on valvoa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen ja tuottamisen lainmukaisuutta ja antaa siihen liittyvää ohjausta.