

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä
15.5.2018
Taltionumero
2337
Diaarinumero
5793/2/17

1 (9)

Asia Vammaispalvelua koskeva valitus

Valittaja A

Päätös, jota valitus koskee

Helsingin hallinto-oikeus 24.10.2017 nro 17/1059/6

Asian aikaisempi käsittely

A (s. 1948) on hakenut vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaspalvelulaki) mukaista henkilökohtaista apua aikaisemman päätöksen mukaisesti 91 tuntia viikossa.

Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan alainen viranhaltija on 21.2.2017 myöntänyt A:lle henkilökohtaista apua 63 tuntia viikossa päivittäisiin toimiin ja harrastuksiin ajalle 3.4.-31.12.2018.

Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunnan jaosto on päätöksellään 15.5.2017 (§ 6) pysyttänyt viranhaltijan päätöksen.

Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan alainen viranhaltija on 23.3.2017 myöntänyt maksusitoumuksen Medicum Servielle A:n henkilökohtaisen avun kustannuksiin 63 tuntia viikossa ajalle 1.5.-31.12.2017.

Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunnan jaosto on päätöksellään 3.7.2016 (§ 11) pysyttänyt viranhaltijan päätöksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Helsingin hallinto-oikeus on hylännyt A:n jaoston päätöksistä tekemän valituksen.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

1. Sovellettavat säännökset ja esityöt

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammapalvelulaki) 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaista apua, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Kunnalla ei kuitenkaan ole erityistä velvollisuutta henkilökohtaisen avun järjestämiseen, jos vaikeavammaisen henkilön riittävää huolenpitoa ei voida turvata avohuollon toimenpitein.

Lain 8 c §:n 1 momentin mukaan henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan tässä laissa vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avustamista kotona ja kodin ulkopuolella: 1) päivittäisissä toimissa; 2) työssä ja opiskelussa; 3) harrastuksissa; 4) yhteiskunnallisessa osallistumisessa; tai 5) sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä.

Pykälän 2 momentin mukaan henkilökohtaisen avun tarkoitus on auttaa vaikeavammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan 1 momentissa tarkoitettuja toimia suorittaessaan. Henkilökohtaisen avun järjestäminen edellyttää, että vaikeavammaisella henkilöllä on voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa.

Pykälän 3 momentin mukaan henkilökohtaista apua järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, joka tarvitsee pitkäaikaisen tai etenevän vamman tai sairauden johdosta välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua suoriutuakseen 1 momentissa tarkoitetuista toiminnoista eikä avun tarve johdu pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista.

Pykälän 4 momentin mukaan henkilökohtaista apua on järjestettävä päivittäisiä toimia, työtä ja opiskelua varten siinä laajuudessa kuin vaikeavammaisen henkilö sitä välttämättä tarvitsee.

Pykälän 5 momentin mukaan edellä 1 momentin 3-5 kohdissa tarkoitettuja toimintoja varten henkilökohtaista apua on järjestettävä vähintään 30 tuntia kuukaudessa, jollei tätä pienempi tuntimäärä riitä turvaamaan vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avuntarvetta.

Vammapalvelulain 8 d §:n 1 momentin mukaan henkilökohtaisen avun järjestämistavoista päätettäessä ja henkilökohtaista apua järjestettäessä kunnan on otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön oma mielipide

ja toivomukset sekä palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllinen avun tarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan. Pykälän 2 momentin mukaan kunta 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 (569/2009) tarkoitetun palvelusetelin, jonka arvo on kohtuullinen; taikka (30.12.2014/1309) 3) hankkimalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluita julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta tai järjestämällä palvelun itse taikka sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa. Pykälän 3 momentin mukaan edellä 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa vaikeavammaista henkilöä on tarvittaessa ohjattava ja autettava avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa.

Edellä mainittua lainkohtaa koskevan hallituksen esityksen perustelujen (HE 166/2008 vp) mukaan henkilökohtaisen avun ulkopuolelle rajautuisivat sellaiset avun tarpeet, joiden tyydyttäminen edellyttää pääosin hoivaa, hoitoa ja valvontaa.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen 10 §:n mukaan palveluasumiseen kuuluvat asunto sekä asumiseen liittyvät palvelut, jotka ovat välttämättömiä asukkaan jokapäiväiselle suoriutumiselle. Edellä tarkoitettuja palveluja voivat olla avustaminen asumiseen liittyvissä toiminnoissa kuten liikkumisessa, pukeutumisessa, henkilökohtaisessa hygieniassa, ruokataloudessa ja asunnon siivouksessa sekä ne palvelut, joita tarvitaan asukkaan terveyden, kuntoutuksen ja viihtyvyyden edistämiseksi.

Hallituksen esityksen 8 c §:n 5 momentin yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan tuntimäärää mitoitettaessa on syytä ottaa huomioon vaikeavammaisen henkilön palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllinen avuntarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan. Palvelusuunnitelmaan olisi hyvä sisällyttää arvio ehdotetussa pykälässä mainittuihin tarkoituksiin tarvittavan henkilökohtaisen avun keskimääräisestä tuntimäärästä.

Hallituksen esityksen perustelujen (HE 166/2008 vp) mukaan palvelun järjestämisestä vastuussa oleva kunta päättää järjestämistavoista, mutta sen tulee ottaa huomioon vaikeavammaisen henkilön oma mielipide ja

toivomukset. Edelleen hallituksen esityksen (HE 166/2008 vp) 8 d §:n yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan henkilökohtaisen avun järjestäminen henkilökohtainen avustaja -järjestelmän mukaisesti edellyttää vaikeavammaiselta henkilöltä kykyä ja halua toimia työnantajana. Se merkitsee, että häneltä edellytetään kykyä kouluttaa ja opastaa avustaja työtehtäviin sekä kykyä hoitaa muut esimiehelle kuuluvat tehtävät ja työnantajuuteen liittyvät velvoitteet. Tarvittaessa kunnan viranomaisten tulisi ohjata ja auttaa vaikeavammaista henkilöä avustajan palkkaamiseen liittyvissä asioissa. Tästä säädettäisiin pykälän 3 momentissa. Työnantajana toimiessaan vaikeavammaisen henkilö voi myös delegoida osan tehtävistään kolmannelle osapuolelle ostamalla tältä esimerkiksi palkanlaskentaan ja palkanmaksuun, koulutukseen ja avustajavälitykseen liittyviä palveluita. Joka tapauksessa työnantajavelvoitteiden hoitaminen edellyttää vaikeavammaiselta henkilöltä valmiuksia omaan elämänhallintaan ja päätöksentekoon. Vammasta tai sairaudesta johtuva avun tarve voi vaikuttaa muun muassa sen ratkaisemiseen, onko vaikeavammaisen henkilön mahdollista vastata työnantajavelvoitteista vai onko perusteltua ohjata hänet muiden säännöksessä mainittujen avustajapalvelujen piiriin. Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan kolmantena järjestämistapana olisi ostopalvelu, jolla kunta hankkii avustajapalvelun joko julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Säännöksen mukaan kunta voisi järjestää henkilökohtaista apua myös osana omaa toimintaansa tai palvelutuotantoon taikka yhteistyössä muiden kuntien tai kuntayhtymien kanssa. Tällöinkin tulee erityisesti ottaa huomioon mitä pykälän 1 momentissa on säädetty avun järjestämisestä. Kaikkia pykälässä tarkoitettuja henkilökohtaisen avun järjestämistapoja voitaisiin myös yhdistää toisiinsa sekä muihin vammaispalvelulain ja muun sosiaalihuollon lainsäädännön mukaisiin palveluihin ja tukitoimiin, jos se on tarkoituksenmukaista vaikeavammaisen henkilön palvelusuunnitelmassa määritelty avuntarve huomioon ottaen. Esimerkiksi vaikeavammaisen henkilön asumiseen liittyviä palveluita voitaisiin täydentää ehdotuksen mukaisella henkilökohtaisella avulla, jos nämä palvelut eivät riittävästi turvaa vaikeavammaisen henkilön tarvitsemia palveluita asumispalveluyksikön tai kodin ulkopuolella. Tämän lisäksi kunta voi täydentää vaikeavammaisen henkilön tarvitseman avun kokonaisuutta sosiaalihuoltolain mukaisilla kotipalveluilla tai kotihoidolla sekä omaishoidolla.

2. Asiassa saatua selvitystä

Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan A sairastaa vaikeaa etenevää neurologista motoneuronisairautta F-ALS (familiaalinen amyotrofinen lateraaliskleroosi). Lihashyökkäys on edennyt alaraajoista

ylöspäin vartalon ja yläraajojen sekä nielun, kurkunpään ja kasvojen lihaksiin. Lisäksi A:lla on osteoporoosi, kilpirauhasen vajaatoiminta ja selkärangan rappeuma. A tarvitsee lihasheikkouden vuoksi toisen henkilön antamaa apua kaikissa henkilökohtaisissa päivittäisissä itsensä hoitamiseen ja liikkumiseen liittyvissä toiminnoissa.

Neurologian erikoislääkärin 3.5.2017 lausunnon mukaan A tuli lääkärin vastaanotolle sähköpyörätuolilla itse oikealla kädellä ohjainta käyttäen. Kliinisessä neurologisessa tutkimuksessa todettiin alaraajoissa erittäin vaikea-asteinen halvausoireisto ja lihasten surkastuminen. Kummassakaan alaraajassa millään tasolla ei ole painovoimaa voittavaa voimaa, ja oikeassa alaraajassa on vasenta puolta heikommat lihasvoimat. Yläraajoissa vasemmassa yläraajassa lihasvoimaheikkous ja lihassurkastuma on oikeaa puolta vaikea-asteisempaa. Olkaniveltasollakaan lihasvoimat eivät täysin voita painovoimaa, mutta A pystyy kohottamaan molemmat yläraajat vaakatasoon eteen. Minkäänlaista kognitiivisten toimintojen heikentymisen viitettä ei tule vastaanotolla esille. Silmien liikkeet ovat normaalit. Neurologian erikoislääkärin 9.8.2017 lausunnon täsmennyksen mukaan A tarvitsee nimenomaan henkilökohtaista avustusta oman itsemääräämisoikeutensa toteutumiseksi, eikä hänellä ole varsinaista valvonnan tai toisen henkilön läsnäolevan varallaolon tarvetta sairautensa vuoksi tällä hetkellä.

A:lle on 1.12.2008 alkaen myönnetty vammaispalvelulain mukainen palveluasuminen omassa kodissa. Hänelle on vuodesta 2011 lukien myönnetty henkilökohtaista apua yhteensä 91 tuntia viikossa työnantajamallin mukaan toteutettuna. A:lle on tehty kotikäynti 29.9.2016 hänen palvelutarpeen uudelleen arvioimiseksi ja palvelusuunnitelman päivittämiseksi. Henkilökohtaisen avun lisäksi A saa myös kotihoitoa. A:lla on käytössään erilaisia apuvälineitä, muun muassa motomed, reumarollaattori, sähköpyörätuoli, suihkutuoli, wc-pöntön korotus, tukikahvoja wc:ssä, sähkösäätöinen sänky ja erikoispatja.

Palvelusuunnitelman mukaan kotihoidon käynnillä illalla kotihoito auttaa A:ta wc:ssä käymisessä. A tarvitsee apua myös liikkumisessa ja nousuissa sekä yöpaidan vaihdossa. A pesee itse hampaat ja kasvot sekä hoitaa intiimipesunsa itse. Kotihoidon työntekijä auttaa A:ta vuoteeseen. Kotihoito käy vielä yksi tai kaksi kertaa yössä auttamassa A:ta makuuhuoneessa olevalle portatiiville. Kotihoidon tukipalveluna on myös turvapalvelu. A:ta ohjataan kotihoidon palvelujen piiriin myös aamutoimissa auttamisessa.

A on kertonut pystyvänsä puhumaan ja syömään. Hän yrittää itse jakaa lääkkeet dosettiin, ja hän ottaa lääkkeensä itse. A maksaa laskunsa itse. Henkilökohtainen avustaja auttaa A:ta aamutoimissa, valmistaa ruoan, pesee pyykit ja siivoaa sekä on A:n apuna kodin ulkopuolisissa toimissa.

Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunnan valituksen johdosta antaman lausunnon mukaan A:lla on ollut ainakin viimeisen puolen vuoden aikana kuukausittain vaikeuksia toimia henkilökohtaisten avustajien työnantajana ja osittain myös työnjohtajana. A teetti muun muassa avustajilleen päällekkäisiä työtunteja. Tuntilistojen epäselvyyksiä jouduttiin selvittämään. Avustajat myös ainakin osittain vastasivat uusien avustajien perehdyttämisestä A:n sijasta. A:ta oli ohjeistettu perehdyttämään työntekijät itse.

3. Asian arviointi ja hallinto-oikeuden johtopäätökset

3.1 Henkilökohtaisen avun tuntimäärä

Asiassa on riidatonta, että A on henkilökohtaisen avun suhteen vammais-palvelulaissa tarkoitettu vaikeavammaisen henkilö, joka tarvitsee sairautensa johdosta välttämättä toisen henkilön apua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. A:lle on myönnetty palveluasuminen kotiin ja henkilökohtaista apua 63 tuntia viikossa työnantajamallia käyttäen.

Kun otetaan huomioon A:n terveydentilasta, olosuhteista ja toimintakyvystä esitetty selvitys sekä se, että A on myös osittain hoivan ja valvonnan tarpeessa ja että hänellä on mahdollisuus saada apua myös kotihoidosta, hallinto-oikeus katsoo, että A:lle myönnetty henkilökohtainen apu on ollut 15.5.2017 tilanteessa riittävä turvaamaan hänen välttämättömän avun tarpeensa sekä päivittäisissä toimissa ja kodin ulkopuolella asioinnin suoriutumisen.

Jaoston päätöstä ei ole syytä muuttaa.

3.2 Henkilökohtaisen avun järjestämistapa

Hallinto-oikeus toteaa, että lähtökohtaisesti kunnalla on oikeus päättää henkilökohtaisen avun järjestämistavasta. Tätä oikeutta rajoittaa säännöksessä tarkoitettu vaikeavammaisen itsemääräämisoikeus ja vammaisen henkilön omien käsitysten huomioon ottaminen päätöksenteossa. Vaikeavammaisella ei ole ehdotonta oikeutta saada palvelua haluamallaan tavalla järjestettynä.

A on vaatinut, että hänelle myönnetty henkilökohtainen apu on järjestettävä jatkossakin työnantajamallia käyttäen, koska A on kaikissa tilanteissa toiminut parhaalla mahdollisella tavalla eikä hoidon tarve perustu hoi-vaamiseen, hoitoon tai valvontaan. Asiassa saadun selvityksen mukaan A:lla on kuitenkin viimeisen puolen vuoden aikana ollut vaikeuksia toimia henkilökohtaisten avustajien työnantajana ja osittain myös työnjohtajana. A on muun muassa teettänyt päällekkäisiä tunteja avustajilla. Avustajat myös osittain vastaavat uusien avustajien perehdyttämisestä A:n sijasta. A:ta on ohjeistettu perehdyttämään avustajia itse.

A:n työnantajana toimimisesta saatu selvitys kokonaisuutena huomioi-den hallinto-oikeus katsoo, että jaosto on voinut päättää henkilökohtai-sen avun järjestämisestä ostopalveluna. Asiaa ei ole syytä arvioida toisin valituksessa esitettyjen seikkojen johdosta.

Jaoston päätöstä ei ole syytä muuttaa.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

A on valituksessaan vaatinut, että jaoston ja hallinto-oikeuden päätökset kumotaan ja hänelle myönnetään henkilökohtainen avustaja ja tuntimää-rä nostetaan 89 tuntiin viikossa. Avustaminen tulee tapahtua työnantaja-mallin mukaisesti eikä ostopalveluna.

A on vaatimustensa tueksi viitannut aiemmin esittämäänsä ja lisäksi to-dennut muun ohella seuraavaa:

Aikaisemmin käytössä ollut työnantajamallinen avustaminen toimi A:n tarpeiden mukaisesti erittäin hyvin. Avustajan tehtävien muututtua siten, että toiminta muutettiin toukokuussa ostopalveluksi, Medicum Servicellä on ollut vaikeuksia hallita asioiden sujumista lukuisten eri avustajien ol-lessa ringissä. Näin ollen apu ei kohtaa tarpeen vaatiessa. Muutos on olennaisesti heikentänyt A:n tilannetta. A pystyy toimimaan hyvin työn-antajamallilla, jonka osalta A viittaa --n antamaan ilmoitukseen.

Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunnan jaosto on antanut selityksen.

A on antanut vastaselityksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. Valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöstä ei muuteta.

Perustelut

Kun otetaan huomioon edellä ilmenevät hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja perusteluissa mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen ei ole perusteita.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Pekka Vihervuori
presidentti

Irma Telivuo (t)
oikeusneuvos

Leena Äärilä
oikeusneuvos

Vesa-Pekka Nuotio
oikeusneuvos

Antti Pekkala
oikeusneuvos

Anu Punavaara
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Jakelu

Päätös

Jäljennös

A, maksutta

Helsingin hallinto-oikeus

Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunnan jaosto