

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä
12.3.2019
Taltionumero
868
Diaarinumero
1751/2/18

1 (10)

Asia Vammaispalvelua koskeva valitus

Valittaja Perusturva- ja terveyslautakunta

Päätös, jota valitus koskee

Itä-Suomen hallinto-oikeus 14.3.2018 nro 18/0128/2

Asian aikaisempi käsittely

Perusturva- ja terveyslautakunnan yksilöasioiden jaoston alainen viranhaltija on 16.2.2017 hylännyt A:n hakemuksen vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) mukaisesta henkilökohtaisesta avusta vapaa-ajan toimintoihin.

Perusturva- ja terveyslautakunnan yksilöasioiden jaosto on päätöksellään 12.4.2017 (§ 50) hylännyt viranhaltijan päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Itä-Suomen hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään kumonnut A:n valituksen johdosta yksilöasioiden jaoston päätöksen ja palauttanut asian jaostolle uudelleen käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Sovellettavat säännökset

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) 3 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että vammaisille tarkoitetut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisälöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Vammaispalvelulain 4 §:n 1 momentin mukaan tämän lain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestetään, jos vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai tukitoimia muun lain nojalla. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 1 §:ssä tarkoitetulle henkilölle järjestetään kuitenkin hänen vammaisuutensa edellyttämia palveluja ja tukitoimia ensisijaisesti tämän lain nojalla siltä osin kuin ne ovat hänen palveluntarpeeseensa nähden riittäviä ja sopivia sekä muutoinkin hänen etunsa mukaisia.

Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, päivätoimintaa, henkilökohtaista apua sekä palveluasuminen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Vammaispalvelulain 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 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.

Asiassa saatu selvitys

Asiakirjoista käy ilmi, että kehitysvammaisen valittaja asuu kaksin omaishoitajana toimivan äitinsä kanssa. Palvelusuunnitelman 14.11.2016 mukaan valittaja on täysin autettava. Valittajalle on 1.5.2005 alkaen myönnetty vammaispalvelulain mukainen palveluasuminen kotiin. Päätöksen 24.5.2016 mukaan palveluasumisen sisältö on palvelusuunnitelman, yksilöllisen erityishuolto-ohjelman ja erillisten erityishuolto- ja vammaispalvelupäätösten mukainen. Valittajalle on myönnetty kehitysvammalain mukaisena yksilöllisenä hoitona ja huolenpitona hoiva-avustaja kotiin enintään 40 tuntia viikossa ajalle 1.6.2016–31.5.2017. Lisäksi omaishoitajan lakisääteisten vapaiden mahdollistamiseksi valittajalle on myönnetty kehitysvammalain mukaisena hoitona ja huolenpitona hoiva-avustaja kotiin 72 tuntia kuukaudessa ajalle 1.6.–31.12.2016 ja edelleen ajalle 1.1.–31.12.2017.

Edellä mainitussa palvelusuunnitelmassa valittajan diagnooseina on mainittu F72.0 retardatio mentalis gravis, myastenia gravis -oireyhtymän jälkitila, G80.03 tetraplegia dystonica, paresis bulbaris, ruoan takaisinvirtaus sekä astma. Palvelusuunnitelman mukaan valittaja ottaa kontakteja toisiin ihmisiin katseella ja äänтелеillä. Hän tarkkailee aktiivisesti tapahtumia ja kommunikoi kuvien avulla sekä osoittamalla kohteita. Kommunikaation apuvälineenä hänellä on käytössään Tikoteekista saatu kommunikaatio-ohjelmalla varustettu iPad-tabletti.

Valittaja on hakenut henkilökohtaista apua vapaa-ajan toimintoihin 30 tuntia kuukaudessa. Hakemuksen mukaan valittaja on aloittanut uimaterapian, joka on auttanut kehon hallinnassa ja hengityksen tehostamisessa. Valittaja käy mielellään uimassa, ja varsinkin ulkoallas on mieleinen. Hän osaa näyttää kommunikaattorista haluavansa uimaan sekä paikan, missä kivaa toimintaa on. Lisäksi valittaja pitää elokuvissa käymisestä. Kesäisin hän harrastaa pyöräilyä kolmipyörällä, mikä on suunnitella myös talvisin sisähallissa. Valittaja tarvitsee kaksi henkilöä avustamaan näissä harrastuksissa. Valittaja on nuori nainen, joka haluaa liikua muidenkin kuin aina äidin kanssa ja harrastaa samalla tavalla kuin terveet kaverit. Päivätoiminnassa valittaja ei käy johtuen apuvälineiden määrästä ja ajoittaisesta infektiokerkkyydestä.

Viranhaltijan antaman päätöksen mukaan valittaja on tavattu tilannearvioinnissa 18.1.2017 erityisneuvolassa. Valittaja osoitti tuolloin itselleen mieluisia asioita iPadista puhevammaisten tulkin tukiessa häntä ranteesta (fasilitoiden). Valittaja osoitti iPadin neljästä kuvaruudusta itselleen mieluisia harrastuskuvakkeita, kuten ”shoppailemaan” ja ”uimaan”. Kyllä ja ei -kysymyksiin hän pystyi vastaamaan osoittamalla kysyjän nyrkissä olevia käsiä, joista toisen käden peukalo osoitti ylöspäin (kyllä) ja toinen alaspäin (ei). Valittaja ilmaisi kielteisen ei-vastauksen myös pään edestakaisella liikkeellä sivulta toiselle. Valittaja osasi näyttää ”haluan”-ilmaisun viittomalla. Kysymykseen ”haluaako valittaja lähteä päivätoimintaan vai olla kotona” valittaja osoitti kädellään kysyjän nyrkissä olevaa kättä, jossa vaihtoehtona oli ”olla kotona”. Kysymykseen ”millä valittaja menee uimaan, äidin autolla vai linja-autolla” valittaja vastasi osoittaen kysyjän nyrkissä olevaa kättä, jossa vaihtoehtona oli ”linja-autolla”. Muina valittajalle mieluisina harrastus- ja virkistystoimintoina päätöksessä mainitaan kirjastossa käyminen, elokuvissa käyminen, kyläily, pyöräily ja konserteissa käyminen.

Fysioterapeutin 18.5.2017 antaman hoitopalautteen mukaan valittaja on vuonna 2016 käyttänyt kommunikoinnissa apuna käsien liikkeitä: valittaja on viittonut haluavansa sekä osoittanut kohteita ja kuvia. Vuonna 2017 valittajan käsien käyttö on hoitopalautteen mukaan edelleen vahvistunut ja monipuolistunut.

Kommunikaatio-opetuksen loppuraportin 22.5.2017 mukaan valittaja, tämän äiti ja avustajat ovat osallistuneet 27.6.2016–31.5.2017 kuvakommunikaatiomenetelmien opetukseen, jonka kesto on ollut 20 tuntia. Loppuraportin mukaan aluksi lähdettiin liikkeelle pienillä asioilla, esimerkiksi kysymällä: ”Mitä haluat kotona tehdä, haluatko helmet vai sohvalle istumaan?” Myöhemmin ohjelmaan lisättiin enemmän kertomiseen, paikkoihin ja musiikkiin liittyviä kuvia. Loppuraportin mukaan valittaja osaa kertoa, mitä hän milloinkin haluaa ja mitä on esimerkiksi eilen tehnyt. Hän pystyy myös kertomaan pitkiä asioita, muun muassa: ”Haluan avustajan kanssa bussilla ostamaan pinniä ja pompuloita.” Omien tunteilujen esille tuominen on myös lisääntynyt.

Viranhaltija on perustellut tekemäänsä kielteistä päätöstä siten, että vaikka valittaja selvästi pitää tietyistä asioista kuten uimisesta ja shoppailusta ja pystyy fasilitoiden osoittamaan näitä toimintoja osoittavia kuvakkeita, ei hänellä kuitenkaan voida katsoa olevan riittävästi voimavaroja määritellä tarvitsemansa avun sisältöä ja toteutustapaa. Tämän vuoksi valittajan tarvitsemat palvelut on järjestetty omaishoitona sekä kehitysvammalain mukaisena hoitona ja huolenpitona kotiin.

Ei ole kuitenkaan estettä sille, etteikö valittaja voisi liikkua avustajan/avustajien kanssa myös oman kodin ulkopuolella. Hoiva-avustajatunnit ovat käytettävissä viikon jokaisena päivänä ja vuorokauden aikana, ja niitä on mahdollista käyttää myös kodin ulkopuoliseen harraste-toimintaan. Viranomaisen tekemässä päätöksessä todetaan, että valittajan voidaan katsoa saavan riittävät ja hänelle sopivat palvelut ja tukitoimet omaishoidon tuesta annetun lain ja kehitysvammaisten erityishuolosta annetun lain nojalla.

Oikeudellinen arvio

Hallinto-oikeus toteaa, että valittaja on hakenut henkilökohtaista apua kodin ulkopuolisiin toimintoihin. Valittajalle kotiin myönnetyn palveluasumisen sisältö on päätöksen mukaan palvelusuunnitelman, yksilöllisen erityishuolto-ohjelman ja erillisten erityishuolto- ja vammaispalvelupäätösten mukainen. Valittajalle on myönnetty omaishoidon tuen lisäksi kehitysvammalain perusteella hoiva-avustaja kotiin. Valittaja ei selvityksen mukaan käy päivätoiminnassa. Hallinto-oikeus toteaa, että palveluasumiseen kuuluvat asumiseen liittyvät palvelut, jotka ovat välttämättömiä henkilön jokapäiväiselle suoriutumiselle. Palveluasumisella valittajalle on järjestetty hänen avustamisensa kodin sisäisen avustamisen osalta eikä kodin ulkopuolisen eli virkistystoimintaan tarkoitetun avun osalta.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksessään KHO 2012:46 todennut, että sekään seikka, että vaikeavammaiselle henkilölle on myönnetty tukea myös kehitysvammalain nojalla, ei ole esteenä henkilökohtaisen avun myöntämiselle, kun otetaan huomioon vammaispalvelulain 4 §:n 1 momentin säännökset vammaispalveluna toteutettavan henkilökohtaisen avun ensisijaisuudesta, riittävydestä ja soveltumisesta valittajan tarpeisiin.

Näin ollen myönnettyjen palvelujen ja tukitoimien lisäksi valittajalla voi olla oikeus vammaispalvelulain mukaiseen henkilökohtaiseen apuun vapaa-ajan toimintojen osalta, mikäli laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Jaosto ei ole voinut hylätä hakemusta sillä perusteella, että valittajan henkilökohtaisen avun hakemuksessa esittämät asiat ovat sellaisia, että niitä voidaan toteuttaa ainakin osittain omaishoitona ja kehitysvammalain mukaisena hoitona ja huolenpitona. Asiassa on kuitenkin vielä arvioitava, onko viranomainen voinut hylätä hakemuksen ja oikaisuvaatimuksen valittajan niin sanotun voimavaraedellytyksen puuttumisen vuoksi.

Vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun tarkoitus on auttaa vaikeasti vammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan muun muassa harrastuksissa ja muissa päivittäisissä toiminnoissa. Tästä seuraa se, että avun myöntäminen edellyttää avustettavalta henkilöltä voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa. Avun tarvitsijan tulee toisin sanoen itse voida vaikuttaa siihen, missä asioissa ja miten häntä avustetaan. Avun tarpeen määrittely ei voi perustua pelkästään ulkopuolisen tahon, esimerkiksi omaisten tai viranomaisen toimintaan. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä tätä niin sanottua voimavaraedellytystä ei ole tulkittu kovin ankarasti, vaan vammaiselle henkilölle edullisella tavalla (ks. esim. KHO 2011:69, KHO 2012:36 ja KHO 2016:7). Myös vaikeasti kehitysvammaisen henkilö on voinut täyttää voimavaraedellytyksen.

Esimerkiksi kommunikoinnin vaikeudet eivät vielä merkitse sitä, että henkilö ei pystyisi vammaispalvelulain tarkoittamassa mielessä ilmaisemaan omaa tahtoaan tai että häneltä puuttuisi voimavaroja määritellä henkilökohtaisen avun sisältöä ja toteutustapaa. Vammaisella voi olla oikeus henkilökohtaiseen apuun myös tilanteissa, joissa henkilön tahdon selvittäminen onnistuu vain omaisen avulla tai tilanteissa, jossa ongelmia on vammaisen kommunikaation lisäksi myös kognitiivisissa kyvyissä. Vaikeimmissa tilanteissa voidaan edellyttää myös avustettavan tunnetilojen ja eleiden tulkintaa (ks. esim. KHO 4.2.2015 T 280).

Saadun selvityksen perusteella valittaja kykenee ilmaisemaan elein, ilmein, osoittamalla ja kommunikointiohjelman avulla, mistä pitää ja mistä ei pidä. Hän pystyy myös tekemään jossain määrin valintoja eri vaihtoehtojen välillä. Valittaja hyötyisi henkilökohtaisesta avusta, sillä se mahdollistaisi valittajalle mieluisia kodin ulkopuolisia toimintoja ilman äidin mukanaoloa. Hallinto-oikeuden arvion mukaan kun otetaan huomioon saatu selvitys valittajan vaikeavammaisuudesta ja hänen kykynsä ilmaista itseään, valittajaa on pidettävä sellaisena vammaispalvelulain 8 c §:n 3 momentissa tarkoitettuna vaikeavammaisena henkilönä, jolla on mainitun pykälän 2 momentissa edellytetyllä tavalla voimavaroja määritellä tarvitsemansa henkilökohtaisen avun sisältö ja toteutustapa. Siten henkilökohtaisen avun myöntämisestä koskeva voimavaraedellytys täyttyy valittajan kohdalla.

Valittajan hakemusta ja oikaisuvaatimusta ei näin ollen ole voitu hylätä sillä perusteella, että valittajalta puuttuu edellä mainittu voimavara. Tämän vuoksi yksilöasioiden jaoston päätös on kumottava ja asia palautettava jaostolle uudelleen käsiteltäväksi.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Perusturva- ja terveyslautakunta on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan.

Vaatimusten tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

A:lla ei ole vammaispalvelulaissa tarkoitettuja voimavaroja määritellä henkilökohtaisen avun sisältöä ja toteutustapaa. Vaikka A pystyy tietyllä tavoin osoittamaan voimakkaalla fasilitoinnilla valmiiksi valittuja eri toimintoja kuvaavia kuvia tabletilta, tämä ei ole riittävää voimavaranäkökulmasta asiaa arvioitaessa. A:n oman tahdon ilmaisu jää kyseenalaiseksi, koska hän tarvitsee niin vahvaa ulkopuolista fyysistä tukea osoittamaan esimerkiksi tabletin kuvia. A ei pysty itse ilmaisemaan avun tarvettaan.

A:lle on myönnetty palveluasuminen omaan kotiin, mikä toteutetaan omaishoidon tuella. Lisäksi hänelle on myönnetty kotiin/kodin ulkopuoliseen toimintaan kehitysvammalain perusteella hoiva-avustaja 40 tunniksi viikkoa kohden. Omaishoitajan toiveen mukaisesti omaishoidon lakisääteiset vapaat on järjestetty hoiva-apuna kotiin 72 tunniksi kuukautta kohden. Lisäksi omaishoitajan jaksamisen tueksi on myönnetty hoiva-avustaja kotiin harkinnanvaraisesti 48 tunniksi kuukautta kohden. Käytännössä A:lle on siten kokonaisuudessaan myönnetty hoiva-avustajapalvelua noin 280–300 tuntia kuukautta kohden. A:n tarvitsemiin välttämättömiin tavanomaisiin päivittäisiin toimintoihin katsotaan kohtuudella riittävän omaishoitajan antama hoito ja omaishoidon lakisääteisiin vapaisiin myönnettyt hoiva-avustajatunnit (72 h/kk) sekä harkinnanvaraiset hoiva-avustajatunnit (48 h/kk). Myönnetyistä muista hoiva-avustajatunneista (40 h/vko) jää merkittävä osa käytettäväksi kodin ulkopuolella tapahtuviin vapaa-ajan toimintoihin.

A:n omaishoito on arvioitu maksuluokan kaksi mukaiseksi, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että hoivatyön on katsottu olevan erityisen vaativaa ja sitovaa. Omaishoidon tuen palkkio on korvaus tehdystä hoitotyöstä ja sitä maksetaan perusturva- ja terveyslautakunnan vahvistamien kriteerien mukaisesti. Omaishoitajalla on kokonaisvastuu hoidettavasta.

A ei osallistu kehitysvammaisten henkilöiden päivätoimintaan, mitä palvelua kaupunki on tarjonnut hänelle käytettäväksi. Mikäli A osallistuisi päivätoimintaan, mahdollistuisi

hänelle sitä kautta luontevasti kodin ulkopuolinen toiminta viitenä päivänä viikossa, itsenäistymistaitojen harjoittelu sekä erilaiset toiminnot yksilöllisesti suunniteltuina ilman omaishoitajana toimivan äidin läsnäoloa. Kehitysvammalain perusteella on myönnetty hoiva-avustaja kotiin (40 h/vko) ikään kuin päivätoimintaa korvaavana palveluna tilanteessa, jossa omaishoitaja ei halua A:n käyttävän päivätoimintaa.

A:lle myönnetyt hoiva-avustajatunnit (40 h/vko) eivät ole sidottu kotona tapahtuvaan avustamiseen, vaan ne ovat käytettävissä myös kodin ulkopuoliseen harrastustoimintaan viikon jokaisena päivänä ja vuorokauden aikana. Hän pystyy siten osallistumaan hyvin runsaasti kodin ulkopuolisiin toimintoihin. A:lle kehitysvammalain perusteella myönnetty tuki ei sinänsä ole esteenä (KHO 2012:46) henkilökohtaisen avun myöntämiselle, mutta A ei täytä vammaispalvelulaissa asetettuja kriteereitä henkilökohtaisen avun saamiselle. A:lle on turvattu riittävät ja hänelle soveltuvat palvelut sekä hänen etunsa mukaiset palvelut omaishoidon tuesta annetun lain ja kehitysvammalain nojalla.

A on antanut selityksen, jossa on vedottu hänen aiemmin esittämänsä selvitykseen ja muun ohella todettu, että A on itse ilmaissut tilannearviossa, että hän ei halua mennä päivätoimintaan. Päivätoiminnan järjestäminen ei vastaa avustamista sosiaalisessa kanssakäymisessä. Kaupungin järjestämään päivätoimintaan osallistuminen rajaa A:n tekemiset päivätoiminnan tiloihin. Päivätoiminnan aikana liikuttiin yleensä ryhmänä ja vain tiettyihin lähellä oleviin paikkoihin.

Selitykseen on liitetty lisäselvityksinä lääketieteellisiä lausuntoja ja muita selvityksiä.

Perusturva- ja terveyslautakunta on antanut vastaselityksen.

A:lle on annettu tiedoksi perusturva- ja terveyslautakunnan vastaselitys.

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:

Anne E. Niemi
oikeusneuvos

Janne Aer
oikeusneuvos

Antti Pekkala (t)
oikeusneuvos

Ari Wirén
oikeusneuvos

Toomas Kotkas
oikeusneuvos

Anna Heikkilä
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Jakelu

Päätös	Perusturva- ja terveyslautakunta, oikeudenkäyntimaksu 500 euroa
Jäljennös	Itä-Suomen hallinto-oikeus
	A
Asiakirjat	Perusturva- ja terveyslautakunta