

Asia Vammaispalvelua koskeva valitus

Valittaja A

Päätös, jota valitus koskee

Hämeenlinnan hallinto-oikeus 28.2.2012 nro 12/0125/3

Asian aikaisempi käsittely

A on 22.11.2010 tehnyt vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista apua koskevan hakemuksen. A on pyytänyt, että hänelle myönnetyn henkilökohtaisen avun tuntimäärää päivitetään. Alkuvuodesta 2010 A:lle oli myönnetty taloudellista tukea avustajan palkkaamiseen 20 tuntia kuukaudessa sekä rajattu, että A:n puoliso B ei voi toimia miehensä henkilökohtaisena avustajana. Hakemuksen mukaan A:n avuntarve on 90 tuntia kuukaudessa, jos hänen puolisonsa voi toimia avustajana. Ulkopuolisen avustajan palkkaamiseen tarvittava tuki on 180 tuntia kuukaudessa.

Terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnan jaoston alainen viranhaltija on 9.2.2011 päättänyt, että A:lle myönnetään vammaispalvelulain mukaista taloudellista tukea henkilökohtaisen avustajan palkkaamiseen 40 tuntia kuukaudessa toistaiseksi. Näkövammaa ei pidetä erityisen painavana syynä lähiomaisen palkkaamiseen henkilökohtaiseksi avustajaksi. Näin ollen hakijan puoliso ei voi toimia hakijan henkilökohtaisena avustajana.

A on tehnyt oikaisuvaatimuksen viranhaltijan päätöksen johdosta. Oikaisuvaatimuksen mukaan myönnetty tuntimäärä henkilökohtaisen avustajan palkkaamiseen on riittämätön. A on myös vaatinut, että hän voi palkata puolisonsa henkilökohtaiseksi avustajakseen.

Terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnan jaosto on 4.5.2011 hylännyt A:n oikaisuvaatimuksen. Päätöksen perustelujen mukaan näkövammaa ei voida pitää erityisen painavana syynä lähiomaisen palkkaamiseen henkilökohtaiseksi avustajaksi. Näin ollen A:n puoliso ei voi toimia hänen vakituksena henkilökohtaisena avustajanaan.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään, ratkaisematta A:n vaatimusta avustajan tuntimäärän lisäämisestä, palauttanut asian tältä osin terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnan jaostolle oikaisuvaatimuksena käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeus on tutkinut A:n vaatimuksen puolison toimimisesta henkilökohtaisena avustajana ja hylännyt tätä koskevan valituksen.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Palautuspäätös

A on tehnyt oikaisuvaatimuksen viranhaltijan 9.2.2011 tekemästä päätöksestä. A on vaatinut paitsi oikeutta palkata puolisonsa henkilökohtaiseksi avustajakseen myös lisäystä henkilökohtaisen avustajan tuntimäärään. Lautakunnan jaosto ei ole oikaisuvaatimuksen johdosta 4.5.2011 antamassaan päätöksessä ottanut lainkaan kantaa oikaisuvaatimukseen avustajan tuntimäärän osalta. Asia on siksi tältä osin palautettava lautakunnan jaoston käsiteltäväksi.

Henkilökohtaista apua koskevat sovellettavat säännökset ja niiden tulkintaperiaatteet

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammapalvelulaki) 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle muun ohella 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.

Vammaispalvelulain 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.

Vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan kunta voi järjestää henkilökohtaista apua korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset työnantajan maksettavaksi kuuluvine lakisääteisine maksuineen ja korvauksineen sekä muut kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut. Säännöksen 4 momentin mukaan edellä 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuna henkilökohtaisena avustajana ei voi toimia vaikeavammaisen henkilön omainen tai muu läheinen henkilö, ellei sitä erityisen painavasta syystä ole pidettävä vaikeavammaisen henkilön edun mukaisena.

Edellä mainittua lainkohtaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 166/2008) on todettu, että henkilökohtaisen avustajan työsuhteeseen tulisi pääsääntöisesti palkata perheen ulkopuolinen henkilö. Erityisen painava syy palkata omainen tai muu läheinen henkilö avustajaksi voisi olla esimerkiksi äkillinen avuntarve, kun vakituinen avustaja sairastuu tai hänen työsuhteensa päättyy. Omaisen tai muun läheisen palkkaaminen avustajaksi voi olla perusteltua myös silloin, kun perheen ulkopuolisen avustajan löytäminen osoittautuu vaikeaksi. Vammaan tai sairauteen liittyvät erityiset syyt voivat niin ikään johtaa siihen, että on vaikeavammaisen henkilön edun mukaista, jos omainen tai muu läheinen henkilö toimii avustajana. Tällaisia tilanteita voi syntyä toimintakykyyn voimakkaasti vaikuttavissa vammoissa ja sairauksissa, joita ovat esimerkiksi ALS ja muut etenevät lihassairaudet, pitkälle edennyt MS-tauti sekä vaikeat traumaattiset aivovammat. Avustajalta edellytetään silloin muun muassa vaikeavammaisen henkilön fyysisen motoriikan hallintaa sekä

vaikeimmissa tilanteissa eleiden ja tunnetilojen tulkintaa. Säännöksessä oleva rajausta ei estä jatkamasta voimassa olevia työsuhteita, joissa omaisen tai muu läheinen henkilö on vakiintuneesti toiminut vaikeavammaisen henkilön avustajana, jos tilannetta voidaan pitää vaikeavammaisen henkilön edun mukaisena.

Asiassa esitetty selvitys

A:n näkö on heikentynyt retinitis pigmentosan vuoksi. A:lle 19.3.2010 laaditusta palvelusuunnitelmasta ilmenee, että hänen näkökenttensä on pienentynyt koko ajan. A törmäilee liikkueessaan, eikä hän voi lähteä yksin vieraaseen ympäristöön. Hänen pimeäsokeutensa haittaa arkea huomattavasti. A on työssä 40 tuntia viikossa. Hän ei tarvitse apua työssä, sillä ympäristö on tuttu.

Palvelusuunnitelmaan kirjatus mukaan A tarvitsee apua kotona ja kodin ulkopuolella. Kodin ulkopuolella avun tarvetta on muun muassa liikkumisessa oudossa ympäristössä, asioinnissa ja harrastuksissa. A harrastaa kalastamista, mutta hänellä ei ole viikoittaista harrastusta.

Kotona A tarvitsee apua muun muassa siivouksessa, ruuan valmistuksessa ja muissa kodinhoidollisissa tehtävissä. Hän ei tarvitse apua peseytymisessä, mutta esimerkiksi shampoo- ja saippuapullot pitää katsoa valmiiksi oikeille paikoille. A pukeutuu itse, mutta hän tarvitsee apua vaatteiden valintaan. A tarvitsee apua myös lasten kasvatukseen ja päivittäisiin toimiin osallistumisessa.

Palvelusuunnitelmaan on kirjattu myös asiakkaan toivomukset ja mielipide. A:n toivomuksena on, että puoliso voisi toimia henkilökohtaisena avustajana, sillä perheen arkeen on vaikea kuvitella ulkopuolista henkilöä avustamaan A:ta.

Vammaispalvelua koskevassa hakemuksessaan A on esittänyt tarvitsevänsä välttämätöntä avustamista kodin ja kodin ulkopuolisissa päivittäisissä toimissa keskimäärin kaksi tuntia päivässä. Päivittäinen avustaminen sisältää ruuanlaittoa ja tiskausta, asiointia, kuten esimerkiksi päivittäinen postin haku, kaupassa käyntiä sekä päivittäistä vaatehuoltoa, siivousta, peseytymistä ja lasten kasvatukseen osallistumista. Lisäksi A tarvitsee avustamista matkustamiseen, kodin ulkopuoliseen ylläpitoon ja huoltoon, satunnaisiin työmatkoihin osallistumiseen ja kaikkiin autolla ajettaviin kuljetuksiin. Päivittäisen välttämättömän avun

tarve lisääntyy kodin ulkopuolella, viikonloppuisin ja lomilla, etenkin kun perhe viettää aikaa vuokraamallaan mökillä.

Hallinto-oikeuden johtopäätökset

Asiassa on esitetty selvitystä A:n toimintakyvystä sekä hänen avun tarpeestaan. Asia ratkaistaan yksilöllisen tarveharkinnan perusteella, eikä asian ratkaiseminen edellytä muiden kaupungin näkövammaisten avustajatilanteen selvittämistä.

Asiassa on riidatonta, että A on vammaispalvelulain 8 c §:ssä tarkoitettu vaikeavammaisen henkilö, joka tarvitsee pitkäaikaisen tai etenevän vamman tai sairauden johdosta välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua.

Kunnalla on lähtökohtaisesti oikeus päättää henkilökohtaisen avun järjestämistavasta, vaikka sen onkin otettava huomioon vammaisen henkilön toiveet ja käsitykset asiasta. Järjestämistavan tulisi siten tukea ja edistää vaikeavammaisen henkilön itsenäistä elämää ja yhdenvertaista oikeutta elää yhteisössään sekä mahdollisuuksia tehdä samanlaisia valintoja kuin muut ihmiset.

A:n terveydentilasta ja toimintakyvystä sekä hänen avun tarpeestaan on esitetty muun ohella edellä selostettua selvitystä. Näiden seikkojen perusteella ei voida arvioida, että A:n sairauteen liittyisi sellainen erityinen syy, jonka perusteella avustajaksi tulisi palkata A:n puoliso. Se seikka, että avustamisen tarvetta on myös A:n kotona, ei merkitse, että avustaja ei voisi olla perheen ulkopuolinen henkilö. Kyse ei myöskään ole tilanteesta, jossa tarve avustajan palkkaamiseen olisi äkillinen tai jossa perheen ulkopuolista avustajaa ei voitaisi löytää. A:n puoliso on tosin aikaisemmin toiminut A:n avustajana, mutta esillä olevassa tilanteessa ei ole kyse voimassa olevan työsuhteen jatkamisesta.

Viranhaltijan ja lautakunnan jaoston päätöksiä hylätä vaatimus puolison toimimisesta henkilökohtaisena avustajana ei näin ollen ole syytä muuttaa.

Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut sekä
Hallintolainkäyttölaki 33 §
Hallintolaki 49g § 1 momentti

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

A on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden ja terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnan jaoston päätöksiä muutetaan siten, että A:n puoliso B hyväksytään A:n henkilökohtaiseksi avustajaksi. Puolison tulisi saada toimia henkilökohtaisena avustajana puolet A:lle myönnettyistä tunneista.

Perheen ulkopuolinen avustaja voi hyvin toimia avustajana osassa päivittäisiin toimiin kuuluvissa toimissa ja osassa kodin ulkopuolisissa toimissa. On kuitenkin sellaisia toimia, jossa A:n puolison toimiminen henkilökohtaisena avustajana on perusteltua.

A tarvitsee aamulla yleensä vain lyhytaikaista apua ennen töihin menoa. A:lla ei ole henkilökohtaista avustajaa töissä, mutta työn tekeminen on mahdollista mukautetun työnkuvan, apuvälineiden ja useiden A:n osastolla työskentelevien henkilöiden toimesta. A on usein työpäivän jälkeen todella väsynyt, kun joutuu koko ajan olemaan varuillaan näkövammansa vuoksi. Näin ollen hänellä ei työpäivän jälkeen ole enää voimavaroja toimia henkilökohtaisen avustajan työnantajana. Työpäivän jälkeen A tarvitsee ajallisesti vain vähän apua, mutta avun tarpeita saattaa olla iltaan mennessä useita kertoja. A ei saa palkattua ketään, joka avustaisi häntä aamulla 30 minuuttia, työpäivän päätteeksi 60 minuuttia ja illalla vielä 30 minuuttia. Näistä avustamisista on A:n puoliso huolehtinut.

Päivittäisiin toimiin kuuluu myös sellaisia toimia, joita ei voi ulkoistaa perheen ulkopuoliselle avustajalle. Näitä ovat esimerkiksi perheen kahden lasten kasvatukseen ja päivittäisiin toimiin osallistuminen. Puoliso mahdollistaa A:n itsenäisen elämän ja työnteon.

A on toimittanut päivitetyn palvelusuunnitelman, josta ilmenee muun muassa, että sosiaalityöntekijä on puoltanut A:n puolison toimimista henkilökohtaisena avustajana. A:n puoliso on toiminut henkilökohtaisena avustajana jo kymmenen vuotta, vaikka häntä ei olekaan palkattu siihen. Puoliso tuntee A:n avuntarpeet, joten avustaminen on luontevaa ja tarkoituksenmukaista. A on solminut ensimmäisen työsopimuksen perheen ulkopuolisen avustajan kanssa 28.3.2012. Tämä avustaja avustaa A:ta kodin ulkopuolella tapahtuvissa asioinneissa ja harrastuksissa. A ei kuitenkaan ole saanut palkattua henkilökohtaista avustajaa kodissa tapahtuviin päivittäisiin toimiin.

Henkilökohtaisen avun järjestämisessä tulee asiakkaan itsemääräämisoikeutta kunnioittaa ottamalla huomioon hänen toivomuksensa ja mielipiteensä siitä, millä tavoin järjestettynä henkilökohtainen apu parhaiten edistää hänen itsenäistä elämäänsä ja osallistumistaan sekä vastaa hänen yksilölliseen avun tarpeeseensa ja elämäntilanteeseensa.

Terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnan jaosto on antanut selityksen, jonka mukaan kunnalla on lähtökohtaisesti oikeus päättää henkilökohtaisen avun järjestämistavasta, vaikka vaikeavammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset onkin otettava huomioon. Palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllinen avun tarve ja asiakkaan elämäntilanne kokonaisuudessaan on otettu huomioon. A:lle on viranhaltijan 30.4.2012 tekemällä päätöksellä myönnetty henkilökohtaista apua 20 tuntia viikossa toistaiseksi.

A:n sairauteen ei voida katsoa liittyvän sellaista erityistä syytä, jonka perusteella hänen puolisonsa tulisi palkata hänen avustajakseen. Kysymys ei ole myöskään sellaisesta äkillisestä avun tarpeesta, joka hallituksen esityksen perusteluissa on mainittu eikä tilanteesta, jossa ulkopuolista avustajaa ei voitaisi löytää. A:n puolison osalta ei ole kysymys voimassa olevan työsuhteen jatkamisesta.

Kyseisessä tapauksessa ei ole ilmennyt erityisen painavaa syytä, jonka perusteella puoliso voisi toimia A:n henkilökohtaisena avustajana.

A on antanut vastaselityksen. Lisäksi A on antanut lisäselityksen, jonka mukaan hänen henkilökohtainen avustajansa on ollut vuorotteluvapaalla ajalla 1.10.2012–6.1.2013. Sinä aikana A:n puoliso sai luvan toimia A:n henkilökohtaisena avustajana. Myös tämä seikka puoltaa sitä, että puolison tulisi toimia osittain A:n henkilökohtaisena avustajana.

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:

Irma Telivuo

Anne E. Niemi

Alice Guimaraes-Purokoski

Outi Suviranta

Janne Aer (t)

Asian esittelijä,
oikeussihteeri Camilla Sandström

Jakelu

Päätös

A, maksutta

Jäljennös

Hämeenlinnan hallinto-oikeus

Terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnan jaosto