

# KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (16)  
12.8.2011  
Taltionumero  
2124  
Diaarinumero  
3251/3/10

**Asia** Vammaispalvelua koskeva valitus

**Valittaja** A

**Päätös, jota valitus koskee**

Hämeenlinnan hallinto-oikeus 20.8.2010 nro 10/0577/3

## Asian aikaisempi käsittely

*X:n terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnan alainen viranhaltija on 15.12.2009 hylännyt A:n hakemuksen henkilökohtaisen avun palkkaamisesta Y ry:n toimintapäivään kahtena päivänä viikossa. Päätöksen perustelujen mukaan hakija on vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (jäljempänä myös vammaispalvelulaki) tarkoittama vaikeavammaisen henkilö. Koska avustajan tarve painottuu enemmän ohjaukseen, huolenpitoon ja valvontaan, sitä ei voida pitää vammaispalvelulain tarkoittaman henkilökohtaisen avun myöntämisen edellytyksenä.*

*X:n terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnan jaosto on 3.3.2010 tekemällään päätöksellä hylännyt A:n oikaisuvaatimuksen.*

## Hallinto-oikeuden ratkaisu

*Hämeenlinnan hallinto-oikeus on hylännyt valituksen.*

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

*Sovellettavat säännökset ja lain esityöt*

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 tarkoitettulle

henkilölle järjestetään kuitenkin hänen vammaisuutensa edellyttämiä palveluja ja tukitoimia ensisijaisesti vammaispalvelulain 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. Kunnalla ei kuitenkaan ole erityistä velvollisuutta palveluasumisen eikä 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.

Vammaispalvelulain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 166/2008 vp) 8 c §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan henkilökohtaisen avun luonteeseen kuuluu se, että avun tarvitsijalla on voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa. Jos avun ja avustamisen tarve perustuu pääosin hoivaan, hoitoon ja valvontaan, tulisi siihen vastata muulla tavoin kuin henkilökohtaisella avulla.

*A:n palvelujen tarve*

Valituksenalaisen päätöksen selostusosasta ilmenee, että A on 29-vuotias lievästi kehitysvammainen henkilö. Hänellä on diabetes, skolioosi ja paniikkihäiriö. A asuu vanhempiensa kanssa.

Palvelusuunnitelmapalaverista 24.4.2008 laaditun muistion mukaan A:n vointiin ovat vaikuttamassa diabetes, asentohuimaus ja esille nousseet vanhat pelot. A:lla on lääkitys mielialavaihteluihin ja sopivan terapian aloittamista pelkojen lievittämiseksi ja poistamiseksi selvitetään. A käy Y ry:n järjestämässä työtoiminnassa kahtena päivänä viikossa. Hän lähtee työtoimintaan aamuisin mielellään. Hänelle on järjestetty mahdollisuus tehdä töitä omissa oloissaan tarvittaessa sekä levätä tarvittaessa. Jatkosuunnitelmana mainitaan muun ohella, että työtoimintaan järjestetään yksi päivä lisää.

Y ry:n työ- ja päivätoiminnan kolmen ohjaajan 23.11.2009 antaman lausunnon mukaan A ei pysty liikkumaan itsenäisesti. Samoin yksin pöydän ääressä istuminen tuottaa vaikeuksia ja A tarvitsee ohjaajan viereensä istumaan. Ruokaillessa hän vaatii vähintään yhden ohjaajan tueksi, joskus jopa toisen ohjaajan toiselle puolelleen istumaan. A ei yleensä mielellään työskentele ryhmässä ja tällöin toinen mediapajan kahdesta ohjaajasta joutuu keskittymään A:n kanssa työskentelyyn ja loput seitsemän nuorta jäävät toisen ohjaajan vastuulle. A turhautuu helposti, jos hän ei saa ohjaajien huomiota tai pääse halutessaan liikkeelle. Tämä saattaa laukaista hallitsemattoman raivokohtauksen. Jotta A pystyisi jatkamaan työskentelyään mediapajassa, hän tarvitsee välttämättä henkilökohtaisen avustajan.

Psykologin, psykoterapeutin 7.12.2009 antaman lausunnon mukaan A:lla on diagnosoitu lievä älyllinen kehitysvamma. Hänelle on suositeltu kuntoutusneuvolasta hakeutumisesta psykoterapeuttiseen hoitoon paniikkitunteiden vuoksi. Paniikkitunteuksiin liittyvä oireilu on ollut niin invalidisoivaa, että se on estänyt käytännössä kaiken itsenäisen liikkumisen niin kotona kuin kodin ulkopuolellakin, vaikka hän on aiemmin pystynyt siihen ongelmitta. Psykoterapia on toistaiseksi kestänyt reilun vuoden. Tällä hetkellä kaikki itsenäinen liikkuminen on kuitenkin vielä niin vaikeaa, että A:n osallistuminen Y ry:n työtoimintaan on vaarassa. Henkilökohtainen avustaja on tarpeen koko ryhmän toiminnan vuoksi, mutta erityisesti A:n oman kuntoutumisen vuoksi.

*Oikeudellinen arviointi*

Vammaispalvelulain 3 a §:n mukaisen palvelusuunnitelman laatimisen tarkoituksena on, että vammaisen henkilön palvelutarve selvitetään

hänen tilanteensa ja olosuhteidensa edellyttämässä laajuudessa. A:n palvelusuunnitelmaa on tarkistettu viimeksi keväällä 2008. Palvelusuunnitelmasta ei ilmene, että A:lla tuolloin olisi ollut tarve henkilökohtaiseen avustajaan. Palvelusuunnitelmasta kuitenkin ilmenee, että A:lla on ollut pelkoja, joiden johdosta hänelle on suunniteltu terapiakäyntejä. Psykoterapeutin joulukuussa 2009 antamasta lausunnosta ilmenee A:n terveystilanne muun muassa työtoiminnassa käynnin suhteen. A:n toimintakyky ja tilanteet, joissa A tarvitsee hakemaansa palvelua, on myös selostettu asiakirjoissa. Näin ollen hallinto-oikeus katsoo, että A:n tilanne ja hänen avun tarpeensa laatu ja laajuus ilmenevät asiakirjoista riittävästi ja henkilökohtaisen avun järjestämistä koskeva asia voidaan ratkaista hankkimatta valituksessa esitettyä lisäselvitystä.

Kunta on velvollinen järjestämään vaikeavammaiselle henkilölle vammaispalvelulain 8 c §:ssä tarkoitettua henkilökohtaista apua, jos henkilö täyttää vammaispalvelulaissa avun saamiselle asetetut edellytykset.

Asiassa on riidatonta, että A on vammaispalvelulain 8 c §:n 3 momentissa tarkoitettu vaikeavammaisen henkilö, joka tarvitsee pitkäaikaisen tai etenevän vamman tai sairauden johdosta välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua. Henkilökohtaisen avun myöntämisen kannalta on näin ollen ratkaisevaa, kykeneekö A vammaispalvelulain 8 c §:n tarkoittamalla tavalla määrittelemään avun sisällön ja toteutustavan.

Edellä selostetun psykoterapeutin lausunnon mukaan A:n paniikkitunteuksiin liittyvä oireilu estää käytännössä kaiken itsenäisen liikkumisen. Syyt, joiden vuoksi A ei itse selviä työtoiminnassa käynnistä, ovat A:n toimintakyky huomioon ottaen sellaiset, että avun tarpeen voidaan katsoa perustuvan pääosin huolenpitoon ja valvontaan. Näin ollen hallinto-oikeus katsoo, että A ei kykene itse vammaispalvelulain 8 c §:n tarkoittamalla tavalla määrittelemään, missä tehtävissä ja toimissa hän tarvitsee apua. Hakemus henkilökohtaisesta avusta on näin ollen voitu hylätä.

#### *Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet*

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 3 a §, 8 § 2 momentti ja 8 c §  
Hallintolainkäyttölaki 33 §

### **Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa**

A on valituksessaan vaatinut, että Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ja X:n terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnan jaoston päätökset kumotaan ja A:lle myönnetään henkilökohtaista apua hänen hakemuksensa mukaisesti.

Valitusta on perusteltu muun muassa seuraavasti:

A on lievästi kehitysvammainen henkilö. Hänellä on diabetes, skolioosi ja paniikkihäiriö. Oireisiin kuuluu myös Aspergerin oireyhtymään viitattavia piirteitä, joiden osalta diagnoosia ei toistaiseksi ole. A on aktiivinen. Hänen harrastuksiinsa kuuluvat muun muassa tietokoneet ja musiikki eri muodoissaan. Hän soittaa kitaraa yhtyeessä, käy pianotunneilla ja toimii säännöllisesti palkattuna tiskijukkana X:n kehitysvammaiset ry:n järjestämissä diskoissa sekä karaokeisäntänä kehitysvammaisten tapahtumissa. Diskoihin osallistuu noin 100–150 kehitysvammaista henkilökohtaisine avustajineen. A hoitaa diskossa musiikin soittamisen lisäksi arvonnat ja kuulutusjuonnot. Diskotilanteissa ympäristö on tuttu, mutta paniikkihäiriön aiheuttamat ongelmat vaativat, että isä on tapahtumapaikalla ja A voi puhelimella kutsua isänsä paikalle tarvitessaan apua. Karaokeisännöintiä A hoitaa viikoittain noin 20–30 hengen ryhmälle Kehitysvammaisten Tukisäätiön keskuksessa ja noin kerran kuukaudessa Y ry:ssä pienemmälle ryhmälle. A hoitaa itse oman diabeteksensa eli mittaa veren sokerin ja pistää insuliinin.

A ilmaisee itseään suullisesti tarvitsematta ilmaisuunsa mitään apuvälinettä. Hänellä ei ole edunvalvojaa. Hän kertoo itse tekemisistään ja suunnitelmistaan asiakastapaamisessa.

A:n avustajan tarve johtuu siitä, että hän kärsii voimakkaista paniikkioireista. Hän tarvitsee avustajaa työskentelyn tukemiseen ja ruokailuun. Paniikkioireista johtuu, että jonkun tulee olla häneen kosketusetäisyydellä, jottei hän joudu paniikinomaiseen pelkotilaan. Avustajan fyysinen vierellä oleminen ei vaikuta A:n päätöksentekoon tai kykyyn ilmaista itseään selkeästi. A on valituksen laatijan kanssa käydyissä keskusteluissa osoittanut ilmaisevansa tahtonsa ja myös suunnittelevansa toimintaansa pitkälle eteenpäin.

Myös Y ry:n työntekijöiden mielestä A esittää asiansa määrätietoisesti ja määrittää tilanteet, joissa hän tarvitsee apua. Paniikkioireet vaikeuttavat A:n liikkumista, mutta oireilla ei ole vaikutusta hänen tahdonmuodotukseensa tai kykyyn ilmaista tahtoaan. A:n henkilöhistoria kaikkine vaativine aktiviteetteineen osoittaa, että väitteet kyvyttömyydestä määrittellä avuntarvetta ovat hänen kohdallaan kyseenalaisia. Valituksenalainen päätös on selkeästi lainvastainen.

A on hakenut henkilökohtaista avustajaa toimintoihin, joihin hän on osallistunut aiemmin siten, että Y ry:n ohjaajat ovat joutuneet ottamaan asiassa henkilökohtaisen avustajan roolin. Elokuusta 2010

alkaen hän ei ole kuitenkaan voinut osallistua Y ry:n mediapajan toimintaan, koska tällaista järjestelyä ei ole käytännössä voitu jatkaa eikä hänellä ole henkilökohtaista avustajaa, jonka läsnäolo olisi osallistumiselle välttämätöntä.

Hakemuksen liitteeksi toimitetusta psykologin 7.12.2009 päiväisestä lausunnosta käy ilmi, että A:n paniikkituntemuksiin liittyvä oireilu on estänyt kaiken itsenäisen liikkumisen kotona ja kodin ulkopuolella. Psykologi on todennut, että Y ry:n toiminnassa, johon avustajaa on haettu, on ongelmaksi muodostunut se seikka, että paniikkioireiden vuoksi henkilökohtaisen avustajan fyysinen vierellä oleminen on välttämätöntä.

Y ry:n 23.11.2009 päiväisestä lausunnosta käy ilmi, että A haluaa tehdä omia asioitaan, muun muassa työskennellä tietokoneella. Hän ei mielellään työskentele ryhmässä. Hän haluaa tehdä muuta kuin muut järjestetyn mediapajan nuoret. A on jo aiemmin osoittanut, että hän ilmaisee oman tahtonsa asioista, joita hän haluaa tehdä.

Kehitysvammalääketieteen erityispätevyyden omaavan apulaisylilääkärin 3.9.2010 päivätty lausunto tukee edellä esitettyä. Lausunnon mukaan A pystyy huolehtimaan melko pitkälle itsenäisesti arkipäivän asioista ja hoidostaan sekä kykenee etukäteen suunnittelemaan ja määrittelemään avustajan tehtävät sekä ilmaisemaan mielipiteensä.

Valituksessa on viitattu Suomen perustuslain 6 §:ään (yhdenvertaisuus) ja 19 §:ään (oikeus sosiaaliturvaan) sekä vammaispalvelulain henkilökohtaista apua koskeviin säännöksiin ja lain esitöihin sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain säännöksiin.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tulkinta voimavaraedellytyksestä poikkeaa lakia koskevan hallituksen esityksen tarkoituksesta ja sanamuodosta, sosiaali- ja terveysministeriön ohjeistuksesta ja muiden hallinto-oikeuksien voimavaraedellytystä koskevista ratkaisuksista sekä asiantuntijakirjoituksissa esitetystä. Valituksenalainen päätös jättää huomioimatta, että vammaisen henkilö diagnosistaan riippumatta on yksilö, jonka toimintakyky on yksilöllinen. Siinäkin tapauksessa, että henkilö tarvitsisi joissakin toiminnoissaan hoitoa, hoivaa ja valvontaa, ei tilanne ole tämä niiden toimintojen kohdalla, joihin henkilökohtaista avustajaa on haettu. Henkilökohtaisen avun toteutuminen on korostuneen tärkeässä asemassa senkin vuoksi, että sellaisia vaihtoehtoisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, joilla nuoren henkilön osallisuus ja osallistuminen erilaisiin aktiviteetteihin voitaisiin tasavertaisesti taata, ei ole.

*X:n terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunta* on lausunnossaan aiemmin esittämänsä lisäksi lausunut, että lievästi kehitysvammainen A asuu yhdessä vanhempiensa kanssa. Perheeseen on myönnetty omaishoidon tuki, joka jo määrittelyllisesti perustuu hoitoon ja huolenpitoon.

Lautakunta on vahvistanut vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun soveltamisohjeet 26.8.2009. Ohjeiden mukaan henkilökohtaisella avulla on tarkoitus mahdollistaa ja tukea henkilön itsenäistä elämää, omia valintoja ja hänen omaehtoista toimintaansa. Tämä edellyttää vaikeavammaiselta henkilöltä kykyä itse määrittellä avun sisältö, toteuttamistapa ja -aika. Hänen on itse kyettävä ohjaamaan tilannetta ja toimintaa, jossa avustaja työskentelee ja saa vaikeavammaiselta henkilöltä toimintaohjeensa. Jos avun tarve painottuu selkeästi huolenpitoon, hoivaan tai valvontaan tai työntekijälähtöiseen hoitoon, ei vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista apua myönnetä. Tällöin ensisijaisia ovat omaishoidon tuki, kehitysvammahuollon erityispalvelut tai muut sosiaali- ja terveystyöpalvelut. Kyseiset soveltamisohjeet on laadittu hallituksen esityksen (HE 166/2008 vp) pohjalta.

A:n on todettu 3.9.2010 päivätyn lääkärintodistuksen mukaan pystyvän jäsenyneysissä, rauhallisissa tilanteissa itse suunnittelemaan ja määrittelemään avustajan tehtävät ja ilmaisemaan mielipiteensä. Tästä ei voida päätellä, että hän niissä tilanteissa ja siinä ympäristössä, johon henkilökohtaista apua on haettu, pystyisi ohjaamaan mahdollista avustajaa ja määrittelemään tämän tehtäviä. Henkilökohtaista apua on haettu Y ry:n toimintapäiville kahtena päivänä viikossa kello 9-15 väliseksi ajaksi. Kyse on ryhmässä tapahtuvasta päivätoiminnasta, missä A Y ry:n lausunnon mukaan ”ei yleensä mielellään työskentele ryhmässä” ja saattaa saada hallitsemattoman raivokohtauksen. Tästä voidaan päätellä, ettei kyse ole A:n kannalta rauhallisesta tai jäsenyneysistä tilanteesta. Saatujen selvitysten perusteella A:lla ei voida katsoa olevan edellytyksiä ohjata päivätoiminnassa tarvitsemaansa avustamista.

Sitä tukihenkilön luomaa turvallisuuden tunnetta, joka estää henkilöä saamasta paniikki- tai raivokohtauksen, voidaan pitää hoivana tai huolenpitoa. Kun henkilöä rauhoitellaan, kyse on lähinnä valvonnasta, ei avustamisesta. Hallituksen esityksen (HE 166/2008 vp, s. 28) mukaan, mikäli avun ja avustamisen tarve perustuu pääosin hoivaan, hoitoon ja valvontaan, tulisi siihen vastata muulla tavoin kuin henkilökohtaisella avulla. Hallituksen esityksessä olevan hoivan, hoidon ja valvonnan määritelmän ei voida katsoa tarkoittavan, että mikäli avun tarve ei perustu kaikkiin näihin kolmeen seikkaan, apu tulisi aina myöntää.

A:lla esiintyvien, valituksessakin todettujen voimakkaiden paniikkioireiden aiheuttamaa haittaa tulisi ehkäistä ja hoitaa muulla tavalla kuin henkilökohtaista apua myöntämällä. A:ta ei voida pitää sellaisena vammaispalvelulain 8 c §:n tarkoittamana vaikeavammaisena henkilönä, jolla on voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa. Hallinto-oikeuden johtopäätöksiinkin viitaten syyt, joiden vuoksi A ei itse selviä päivätoiminnassa käynnistä, ovat A:n toimintakyky huomioon ottaen sellaiset, että avun tarpeen voidaan katsoa perustuvan pääosin huolenpitoon, hoivaan ja valvontaan. A:n ei voida katsoa kykenevän itse määrittelemään vammaispalvelulain edellyttämällä tavalla, missä tehtävissä ja toimissa hän tarvitsee apua. A:n valitus tulisi hylätä perusteettomana.

A on antanut vastaselityksen ja toimittanut vielä lisäselvityksenä kaksi työtodistusta. Vastaselityksessään A on lausunut muun muassa, että omaishoidon tuki ja henkilökohtainen apu ovat kaksi erillistä järjestelmää. Omaishoidossa on kysymys kotioloissa omaisen tai muun hoidettavalle läheisen henkilön avulla tapahtuva vanhuksen, vammaisen tai sairaan henkilön hoidon ja huolenpidon järjestäminen. Hallituksen esityksessä (HE 166/2008 vp, s. 32) todetaan, että vaikeavammaisen henkilön avun kokonaisuutta voidaan täydentää henkilökohtaisen avun lisäksi muun muassa omaishoidolla. Hallituksen esityksen perusteella henkilön kelpoisuus omaishoidon tukeen ei siten ole peruste henkilökohtaisen avun epäämiselle. Toiminta, johon A on henkilökohtaista apua hakenut, ei liity lainkaan hänen kotona samaansa huolenpitoon tai niihin seikkoihin, joiden nojalla omaishoidon tukea on myönnetty.

A on toiminut ja edelleen toimii omien toivomustensa ja tahtonsa mukaan tehden hyvinkin vaativia asioita. Hän kykenee muun muassa toimimaan tiskijukkana sekä karaokeisäntänä, mikä vaatii kykyä arvioida ratkaisuja ja suunnitella toimintaa. Hän on myös Y ry:n päivätoiminnassa osoittanut, että hänellä on oma ajatus siitä, kuinka hän siellä tahtoo toimia. A:n omaisilla ei ole osaa hänen harrastustensa sisältöön, vaan harrastukset liittyvät aidosti hänen omaan kiinnostukseensa äänentoistosta ja erilaisista laitteista.

Päivätoiminnassa A:n vamman ja sairauden aiheuttama este liittyy hänen paniikkihäiriöönsä. Henkilökohtaista apua on haettu tämän esteen poistamiseksi. Rauhattomuus ja paniikkikohtaukset syntyvät tilanteissa, joissa hän joutuu vasten tahtoaan ryhmään eikä voi liikkua itsenäisesti. Henkilökohtainen apu on keino tehdä tilanteesta hänelle soveltuva eli poistaa hänen vammansa aiheuttama este.

Vastaselityksessä on viitattu kahteen Turun hallinto-oikeuden päätökseen, joissa kyky määritellä avun tarve on asetettu huomattavasti alhaisemmaksi kuin A:n tapauksessa.



A:lla on paniikkihäiriönsä hoitoon lääketieteellinen terapiahoito sekä lääkitys ja kotonaan hän saa lääkkeiden ottamiseen ja diabetekseen liittyviin hoidollisiin toimiin tukea vanhemmiltaan. Henkilökohtaista apua ei ole haettu lääketieteelliseen hoitoon, hoivaan tai valvontaan. Vammais- palvelulain tarkoittamalla tavalla A:n toiminnan esteitä harrastaa ja toimia sosiaalisessa kanssakäymisessä voidaan edelleen poistaa hänen kohdallaan vain henkilökohtaisen avustajan avulla. Henkilökohtaisen avustajan sijaan ovat nyt toimineet päivätoiminnassa työntekijät vapaaehtoisesti siihen asti, kunnes he ovat katsoneet sen mahdottomaksi omien resurssiensa vähäisyyden vuoksi, sekä vanhemmat.

## **Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu**

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ja X:n terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnan jaoston päätökset kumotaan ja asia palautetaan lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

### *Perustelut*

#### *Sovellettavat säännökset ja lain esityöt*

Suomen perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttävää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) 3 a §:n 1 momentin mukaan mainitun lain mukaisten palvelujen ja tukitoimien tarpeen selvittäminen on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen, kun vammaisen henkilö taikka hänen laillinen edustajansa tai omaisensa, muu henkilö tai viranomaisen on ottanut yhteyttä sosiaalipalveluista vastaavaan kunnan viranomaiseen palvelujen saamiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan vammaisen henkilön tarvitsemien palvelujen ja tukitoimien selvittämiseksi on ilman aiheetonta viivytystä laadittava palvelusuunnitelma siten kuin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 7 §:ssä säädetään. Palvelusuunnitelma on tarkistettava, jos vammaisen henkilön palveluntarpeessa tai olosuhteissa tapahtuu muutoksia sekä muutoinkin tarpeen mukaan.

Pykälän 3 momentin mukaan mainitun lain mukaisia palveluja ja tukitoimia koskevat päätökset on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun vammaisen henkilö tai

hänen edustajansa on esittänyt palvelua tai tukitointa koskevan hakemuksen, jollei asian selvittäminen erityisestä syystä vaadi pitempää käsittelyaikaa.

Vammaispalvelulain 4 §:n 1 momentin mukaan mainitun 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 tarkoitettulle henkilölle järjestetään kuitenkin hänen vammaisuutensa edellyttämiä palveluja ja tukitoimia ensisijaisesti vammaispalvelulain nojalla siltä osin kuin ne ovat hänen palveluntarpeeseensa nähden riittäviä ja sopivia sekä muutoinkin hänen etunsa mukaisia.

Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin (981/2008) 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.

Vammaispalvelulain 8 c §:n 1 momentin mukaan henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan mainitussa laissa vaikeavammaisen henkilön välttämättömää 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.

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 määritetty yksilöllinen avun tarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan.

Vammaispalvelulain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 166/2008 vp) yleisperustelujen mukaan esityksen keskeisin uudistus on henkilökohtaisen avun saattaminen osaksi kunnan erityisen järjestämisevelvollisuuden piiriin kuuluvia vammaispalveluja. Esityksen mukaan vaikeavammaiset henkilöt saisivat siten tietyin rajauksin subjektiivisen oikeuden henkilökohtaiseen apuun, jonka toteuttamistavat olisivat nykyistä henkilökohtainen avustaja -järjestelmää monipuolisemmat. Avustaja voisi nykyiseen tapaan olla työsuhteessa avustettavaan, mutta vaihtoehtoisesti palveluja voitaisiin hankkia myös palvelusetelin turvin. Lisäksi kunta voisi järjestää henkilökohtaista apua samalla tavoin kuin muitakin sosiaalipalveluja. Näin henkilökohtaista apua voisivat saada muutkin kuin työnantajavelvoitteen hoitamiseen kykenevät tai sitä haluavat henkilöt.

Yleisperusteluissa lausutaan edelleen, että henkilökohtaiseen apuun kuuluu vaikeavammaisen henkilön välttämätön avustaminen päivittäisissä toimissa, työssä, opiskelussa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa ja sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä. Palvelu on tarkoitettu diagnoosiin ja ikään katsomatta sellaisille vaikeavammaisille henkilöille, jotka vammansa tai sairautensa vuoksi tarvitsevat välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua näistä toimista selviytyäkseen. Jos avun tarve perustuu pääasiassa normaaliin ikääntymiseen liittyviin sairauksiin ja toimintarajoitteisiin, siihen olisi kuitenkin vastattava muilla sosiaali- ja terveystalvuluilla.

Lisäksi todetaan, että koska henkilökohtainen apu on tarkoitettu mahdollistamaan vaikeavammaisen henkilön itsenäistä elämää, sen luonteeseen kuuluu, että avustettava kykenee itse määrittelemään tarvitsemansa avun sisällön ja toteuttamistavan. Se ei sovellu tilanteisiin, joissa tarvitaan pääasiassa hoivan, hoidon ja valvonnan tyyppistä apua. Tähän liittyen esityksessä on haluttu painottaa omaishoidon ja henkilökohtaisen avun erilaista luonnetta. Ehdotuksen mukaan avustettavan omainen tai läheinen ei voisi toimia häneen työsuhteessa olevana henkilökohtaisena avustajana, ellei sitä olisi erityisen painavasta syystä pidettävä avustettavan edun mukaisena.

Yleisperustelujen mukaan esityksen perustavoitteena on lisätä vaikeavammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta ja itsenäisyyttä sekä parantaa heidän mahdollisuuksiaan osallistua yhteiskunnan eri toimintoihin. Esityksen tavoitteena on myös toteuttaa vaikeavammaisten henkilöiden perustuslain mukaista oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaalipalveluihin.

Henkilökohtaisen avun säätäminen subjektiiviseksi oikeudeksi lisää esityksen mukaan kuntien kustannuksia.

Hallituksen esityksen 8 c §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan henkilökohtaisen avun luonteeseen kuuluu se, että avun tarvitsijalla on voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa. Jos avun ja avustamisen tarve perustuu pääosin hoivaan, hoitoon ja valvontaan, tulisi siihen vastata muulla tavoin kuin henkilökohtaisella avulla.

Perustuslakivaliokunta on vammaispalvelulain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 30/2008 vp) viitannut perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenttiin ja todennut, että perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan viimeksi mainitussa momentissa tarkoitetun sääntelyn lähtökohtana voidaan pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen.

Perustuslakivaliokunnan mukaan hallituksen esityksessä ehdotettu lainsäädäntömuutos on omiaan edistämään perustuslain 19 §:ssä säädettyjen oikeuksien toteutumista ja on siten samalla myös perustuslain 22 §:n mukainen. Valiokunta muistuttaa kuitenkin siitä, että perusoikeusuudistusta säädettäessä se kiinnitti erityistä huomiota kuntien tosiasiallisiin edellytyksiin suoriutua uudistuksesta aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista. Viime kädessä valtion on huolehdittava siitä, että kunnilla on myös nyt kyseessä olevien palvelujen käytännön toteuttamiseksi riittävät taloudelliset voimavarat, jotta maan eri osissa eläville vaikeavammaisille voidaan turvata yhdenvertainen huolenpito. Lausunnon mukaan säännöksessä oikeutta avun saamiseen ei ole sidottu tiettyyn ikään vaan toimintavajavuuden objektiiviseen syyhyn, eikä sitä siten ole tarpeen arvioida perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta (yhdenvertaisuus).

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on käsitellessään vammaispalvelulain muuttamista koskevaa hallituksen esitystä lausunut (StVM 32/2008 vp) palvelun kohderyhmästä muun muassa seuraavaa:

”Henkilökohtaisen avun saannin edellytyksiin kuuluu lakiehdotuksen mukaan se, että avun tarvitsijalla on voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa. Mainittu edellytys rajaa palvelun piiristä sellaiset vammaiset, joilla ei itsellään ole kykyä määritellä avun tarvettaan vaan määrittely perustuu ulkopuolisen tahon näkemykseen. Tällöin useimmissa tapauksissa avustamisen tarve perustuu pääosin hoivaan, hoitoon ja valvontaan, johon tarpeeseen tulisi vastata muulla tavoin kuin henkilökohtaisella avulla. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan säännöksen tarkoituksena ei ole sulkea kategorisesti mitään ryhmää vaikeavammaisista

henkilökohtaisen avun ulkopuolelle. Henkilökohtaisen avun saamisedellytykset ratkaistaan aina yksilöllisesti asiakkaan vammasta tai sairaudesta johtuvan avun- tai palvelutarpeen perusteella. Tosiasiallisesti säännös kuitenkin rajaa avun saajien määrää.

Ehdotuksen mukaan kunnalla ei olisi velvollisuutta järjestää palveluasumista eikä henkilökohtaista apua niille hyvin vaikea- ja monivammaisille henkilöille, joiden vaikean vamman tai sairauden takia tarvittavaa riittävää huolenpitoa ei ole mahdollista turvata avohuollon toimenpitein vaan joiden kohdalla tarvitaan pääasiassa sairaanhoidon osaamista tai muuta erityisosaamista jatkuvasti tai pitkäaikaisesti. Säännös pitää sisällään myös ne tilanteet, joissa henkilö jo on palvelu- ja hoidontarpeensa kannalta perustellusti laitoshoidossa. Valiokunta korostaa, että vaikka laitoshoidossa olevat vaikeavammaiset eivät saa oikeutta henkilökohtaiseen apuun, tulee myös heille mahdollistaa sosiaalisten suhteiden ylläpito ja yhteiskunnallinen osallisuus.

Valiokunta huomauttaa myös, että tulevina vuosina avohuollon piiriin siirtyy enenevästi myös vaikeammin vammaisia henkilöitä, kun valtakunnallisten tavoitteiden mukaisesti kehitysvammaisten laitoshoidon puuretaan ja nykyisten vaikeavammaisten palveluja saavien elinikä sairaanhoidon kehittymisen myötä kasvaa. Tästä syystä tarve henkilökohtaiseen apuun lähivuosina todennäköisesti lisääntyy. Toisaalta henkilökohtainen apu mahdollistaa kehitysvammaisten selviytymisen laitoshoidon kevyemmin mitoitettujen asumispalvelujen turvin. Valiokunta toteaa, että avohuollon lisääntyminen voi aiheuttaa tarpeen arvioida nyt hyväksyttävien avun saajien rajausten lieventämistä.”

Avun sisällöstä valiokunta on lausunut muun muassa seuraavaa:

”Ehdotetun 8 c §:n 2 momentin mukaan henkilökohtaisen avun tarkoitus on auttaa vaikeavammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan. Perustelujen mukaan henkilökohtaisen avun ulkopuolelle rajataan sellaiset avun tarpeet, joiden tyydyttäminen edellyttää pääosin hoivaa, hoitoa ja valvontaa. Lain 8 §:n 2 momentin nojalla kunnalla ei ole erityistä järjestämisvelvollisuutta, jos riittävää huolenpitoa ei voida turvata avohuollon toimenpitein. Tällä tarkoitetaan tilanteita, joissa vaikeavammaisen henkilö tarvitsee vaativaa ja monialaista erityisosaamista sekä ympärivuorokautista hoitoa ja valvontaa edellyttäviä palveluja. Tällaisissa tapauksissa vammaispalvelulain mukaiset palvelut eivät ole henkilön hoidon tarpeen kannalta riittäviä ja sopivia. Valiokunta korostaa, että näissä tilanteissa vaikeavammaisten henkilöiden tarvitsema huolenpito on turvattava muun sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön mukaisilla erityispalveluilla.”

*A:n kyky ilmaista avun sisältö ja toteutustapa*

A on vuonna 1980 syntynyt lievästi kehitysvammaisen henkilö. Hänellä on diabetes, skolioosi ja paniikkihäiriö. A:n kertoman mukaan hänellä on paniikkihäiriönsä hoitoon lääketieteellinen terapiahoito sekä lääkitys. A:n kertoman mukaan hänen oireisiinsa kuuluu myös Aspergerin oireyhtymään viittaavia piirteitä, mutta diagnoosia tästä ei toistaiseksi ole. A asuu vanhempiensa kanssa.

A on käynyt Y ry:n järjestämässä työtoiminnassa kahtena päivänä viikossa. Hänelle on järjestetty tarvittaessa mahdollisuus tehdä töitä omissa oloissaan sekä levätä.

Y ry:n työ- ja päivätoiminnan kolmen ohjaajan 23.11.2009 antaman lausunnon mukaan A ei pysty liikkumaan itsenäisesti. Samoin yksin pöydän ääressä istuminen on tuottanut vaikeuksia ja A on tarvinnut ohjaajan viereensä istumaan. Ruokaillessa hän on vaatinut vähintään yhden ohjaajan tueksi, joskus jopa toisen ohjaajan toiselle puolelleen istumaan. A ei ole yleensä mielellään työskennellyt ryhmässä ja tällöin toinen mediapajan kahdesta ohjaajasta on joutunut keskittymään A:n kanssa työskentelyyn ja loput seitsemän nuorta ovat jääneet toisen ohjaajan vastuulle. A on turhautunut helposti, jos hän ei saanut ohjaajien huomiota tai päässyt halutessaan liikkeelle. Tämä saattoi laukaista hallitsemattoman raivokohtauksen. Jotta A pystyisi jatkamaan työskentelyään mediapajassa, hän tarvitsee välttämättä henkilökohtaista apua.

Psykologin 7.12.2009 antaman lausunnon mukaan A:lla on diagnosoitu lievä älyllinen kehitysvamma. Hänelle on suositeltu kuntoutusneuvolasta hakeutumista psykoterapeuttiseen hoitoon paniikkituntemusten vuoksi. Paniikkituntemuksiin liittyvä oireilu on ollut niin invalidisoivaa, että se on estänyt käytännössä kaiken itsenäisen liikkumisen niin kotona kuin kodin ulkopuolellakin, vaikka hän on aiemmin pystynyt siihen ongelmitta. Psykoterapia on toistaiseksi kestänyt runsaan vuoden. Tällä hetkellä kaikki itsenäinen liikkuminen on kuitenkin vielä niin vaikeaa, että A:n osallistuminen Y ry:n työtoimintaan on vaarassa. Henkilökohtainen avustaja on tarpeen koko ryhmän toiminnan vuoksi, mutta erityisesti A:n oman kuntoutumisen vuoksi.

Kehitysvammalääketieteen erityispätevyuden omaavan apulaisylilääkärin 3.9.2010 antaman lausunnon mukaan A pystyy huolehtimaan melko pitkälle arkipäivän asioista, esimerkiksi huolehtii diabeteksen hoidossa tärkeistä ruoan määristä ja annostelusta sekä insuliinin pistämisestä. A pystyy jäsentyneessä, rauhallisessa tilanteessa itse etukäteen suunnittelemaan ja määrittämään avustajan tehtävät ja ilmaisemaan mielipiteensä.

*Oikeudellinen arviointi ja lopputulos*

A on vaikeavammainen henkilö, joka tarvitsee vammansa johdosta välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Hän on hakenut henkilökohtaista apua voidakseen osallistua Y ry:n mediapajan toimintaan. Kun otetaan huomioon saatu selvitys A:n vaikeavammaisuudesta ja hänen kykynsä avun tarpeen ilmaisemisesta sekä se, mitä edellä lain esitöissä on esitetty henkilökohtaisen avun järjestämisen edellytyksistä, A:ta 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. Henkilökohtaisen avun myöntämistä koskevat edellytykset siten täyttyvät.

A:n hakemusta ja valitusta ei näin ollen ole voitu hylätä sillä perusteella, että A:lta puuttuu edellä mainittu voimavara. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden ja X:n terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnan jaoston päätökset on kumottava ja asia palautettava X:n terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Kari Kuusiniemi

Irma Telivuo

Matti Pellonpää

Eila Rother (t)

Alice Guimaraes-Purokoski

Asian esittelijä,  
esittelijäneuvos Marja-Terttu Savolainen

**Jakelu**

Päätös

A, maksutta

Jäljennös

Hämeenlinnan hallinto-oikeus

X:n terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunta