

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (10)
8.6.2017
Taltionumero
2772
Diaarinumero
1250/3/16

Asia Kehitysvammaisen erityishuoltoa koskeva valitus
Valittaja Seinäjoen kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta

Päätös, jota valitus koskee

Vaasan hallinto-oikeus 21.3.2016 nro 16/0127/1

Asian aikaisempi käsittely

Seinäjoen kaupungin sosiaaliohjaaja on päätöksellään 19.12.2013 (TRKV-2130085) hylännyt hakemuksen A:lle kehitysvammaisten erityishuoltona toteutettavista palveluista. Päätöstä on perusteltu sillä, että kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain ja asetuksen mukaiset perusteet eivät täyty.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on päätöksellään 11.3.2014 (dnro LSSAVI/9/06.02.02/2014) A:n huoltajan B:n valituksen johdosta kumonnut viranhaltijan päätöksen ja palauttanut asian Seinäjoen kaupungin erityishuollon johtoryhmälle uudelleen käsiteltäväksi. Aluehallintoviraston päätöksessä on lausuttu, että johtoryhmän on tehtävä päätös erityishuolto-ohjelman hyväksymisestä ja maksuttoman kuntouttavan päivähoiton myöntämisestä A:lle erityishuoltolain nojalla 1.7.2010 alkaen.

Vaasan hallinto-oikeus on päätöksellään 1.12.2014 nro 14/0459/1 hylännyt Seinäjoen kaupungin erityishuollon johtoryhmän (oikeastaan sosiaaliryhmän johtajan) valituksen aluehallintoviraston päätöksestä. Hallinto-oikeus on määrännyt, että sen päätös on pantava täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Määräys ei koske päivähoitomaksun palauttamista.

Seinäjoen kaupungin sosiaaliohjaaja on päätöksellään 20.3.2015 (TRKV-2150012) vahvistanut A:lle erityishuolto-ohjelman, johon palveluna sisältyvät muun muassa kuntoutusjaksot, sekä päättänyt, että A:lle ei myönnetä haettua PRT-kuntoutusta erityishuoltona.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on päätöksellään 31.8.2015 (dnro LSSAVI/2151/06.02.02/2015) hylännyt B:n valituksen sosiaaliohjaajan päätöksestä.

Aluehallintovirasto on perustellut päätöstään muun ohella seuraavasti:

Seinäjoen keskussairaalan foniatri Mikael Grönroos on suositellut A:lle PRT-kuntoutusjaksoa 28.1.2014. Grönroos toteaa tuolloin antamassaan kehitysarvioseurantajaksoa koskevassa suosituksessa, että A:n kohdalla PRT-tyyppinen lähestymistapa on toiminut tehokkaasti ja ilman sitä kontaktikyky olisi ollut arviointihetkellä todennäköisesti oleellisesti heikompi. Keskussairaalan lastenpsykiatrian työryhmä on 2.4.2014 myös suositellut PRT-kuntoutusta. Samoin psykologi C on 27.1.2015 suositellut A:lle PRT/ABA-kuntoutusta. Hän katsoo, että kuntoutus on tuonut A:n kohdalla merkittäviä tuloksia kokonaiskehityksen kannalta, mutta toteaa, että autismin kirjon problematiikka vaatii jatkuvaa seurantaa/kuntoutusta.

A:lle ei ole myönnetty PRT-kuntoutusta kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (erityishuoltolaki) nojalla, koska valituksenalaisen päätöksen mukaan Seinäjoen kaupunki ostaa erityishuoltolain mukaisen asiakkaan yksilölliseen tarpeeseen perustuvan kuntouttavan ja toiminnallisen valmennuksen Eskoon sosiaalipalvelujen kuntayhtymältä. Päätöksen mukaan A on saanut kuntayhtymän tuottamaa autismikuntoutusohjausta 31.1.2015 saakka. B katsoo, että autismikuntoutusohjaus ei ole vastannut A:n palvelutarpeeseen, joka on ollut kiireellinen jo lokakuussa 2013.

Kuntoutus on erityishuoltolain 2 §:n 3 kohdan mukaan erityishuoltoon kuuluva palvelu. Kyseisessä lainkohdassa tai muualla erityishuoltolaissa ei tarkenneta, mitä kuntoutusta erityishuoltona on järjestettävä. Aluehallintovirasto katsoo, että kunnalla on siksi oikeus päättää erityishuoltona tarjottavista kuntoutuspalveluista. Kunnalla on sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n 1 momentin perusteella myös oikeus päättää, miten se järjestää erityishuollon palvelut ja ostaako se palveluja julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Valituksenalaisen päätöksen ja vammaispalvelujohtajan lausunnon perusteella Seinäjoen kaupunki ostaa erityishuoltona järjestettävää kuntoutusta vain Eskoon sosiaalipalvelujen kuntayhtymältä eikä järjestä PRT-kuntoutusta itse tai ostopalveluna. Kaupunki on siten voinut olla myöntämättä A:lle PRT-kuntoutusta, vaikka sitä onkin hänelle suositeltu ja se on selvästi tukenut hänen kasvuun ja kehitystään.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Vaasan hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään B:n A:n huoltajana tekemän valituksen johdosta kumonnut aluehallintoviraston ja Seinäjoen kaupungin sosiaaliohjaajan päätökset ja palauttanut asian sosiaaliohjaajalle uudelleen käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (erityishuoltolain) 1 §:n mukaan tässä laissa säädetään erityishuollon antamisesta henkilölle, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden, vian tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluksia. Pykälän 2 momentin mukaan erityishuollon tarkoituksena on edistää 1 momentissa tarkoitetun henkilön suoriutumista päivittäisistä toiminnoista, hänen omintakeista toimeentuloaan ja sopeutumistaan yhteiskuntaan sekä turvata hänen tarvitsemansa hoito ja muu huolenpito.

Erityishuoltolain 2 §:n mukaan erityishuoltoon kuuluvia palveluksia ovat, sen mukaan kuin asetuksella tai tämän lain nojalla muutoin säädetään tai määrätään:

- 1) tutkimus, joka käsittää erityishuollon yksilöllisen suunnittelun ja toteuttamisen edellyttämät lääketieteelliset, psykologiset ja sosiaaliset selvitykset sekä soveltuvuuskokeet;
- 2) terveydenhuolto;
- 3) tarpeellinen ohjaus, kuntoutus sekä toiminnallinen valmennus;
- 4) työtoiminnan ja asumisen järjestäminen sekä muu vastaava yhteiskunnallista sopeutumista edistävä toiminta;
- 5) henkilökohtaisten apuneuvojen ja apuvälineiden järjestäminen;
- 6) yksilöllinen hoito ja muu huolenpito;
- 7) henkilön aviopuolison, vanhempien ja muiden perheenjäsenten, muun huoltajan tai hänelle muuten läheisen henkilön ohjaus ja neuvonta;
- 8) tiedotustoiminnan harjoittaminen erityishuoltopalveluksista;
- 9) kehityshäiriöiden ehkäisy; sekä
- 10) muu vastaava erityishuollon toteuttamiseksi tarpeellinen toiminta.

Erityishuoltolain 6 §:n 1 momentin mukaan erityishuollon järjestämistä varten maa jaetaan erityishuoltopiireihin, joiden alueet määrää valtioneuvosto. Pykälän 2 momentin mukaan erityishuoltopiiriin kuuluvat kunnat ovat jäsenenä erityishuoltopiirin kuntainliitossa, jonka tulee järjestää kuntien velvollisuudeksi säädetty erityishuolto, mikäli tämän lain säännöksistä ei muuta johdu.

Erityishuoltolain 14 §:n 1 momentin mukaan, sen estämättä, mitä 6 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään myös kunta voi järjestää erityishuoltoa. Pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettussa tapauksessa kunnasta on soveltuvin osin voimassa, mitä 32, 33, 35, 39 ja 42 §:ssä sekä 4–6 ja 10 luvussa säädetään erityishuoltopiirin kuntainliitosta. Pykälän 3 momentin mukaan kunnan erityishuoltoviranomaisena toimii sosiaalilautakunta, jonka kanssa erityishuoltopiirin kuntainliiton tulee toimia yhteistyössä silloinkin, kun paikallisen erityishuollon järjestäminen on kuntainliiton tehtävänä. Kunnan järjestämän erityishuollon osalta on sosiaalilautakunnan tehtävistä erityishuoltoa koskevissa asioissa soveltuvin osin voimassa, mitä erityishuollon johtoryhmästä on säädetty.

Erityishuoltolain 48 §:n mukaan tämän lain nojalla järjestettävään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettua lakia (733/1992) sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (1704/2009), jollei lailla toisin säädetä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät:

- 1) hoitamalla toiminnan itse;
- 2) sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa;
- 3) olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä;
- 4) hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta; taikka
- 5) antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.

Hallinto-oikeuden arviointia

A:n tilanteeseen on sovellettava erityishuoltolakia. Erityishuoltolain 2 §:ssä mainitaan erityishuoltoon kuuluvia palveluksia. Erityishuoltolain lähtökohtana voidaan pitää sitä, että erityishuolto perustuu asiantuntija-arvioon henkilön yksilöllisestä tilanteesta ja erityishuollon tarpeesta.

Asiakirjoista ilmenee, että Seinäjoen keskussairaalan foniatri Mikael Grönroos on suositellut A:lle PRT-kuntoutusjaksoa 28.1.2014. Myös Seinäjoen keskussairaalan lastenpsykiatrian työryhmä on 2.4.2014 suositellut PRT-kuntoutusta. Samoin psykologi C on 27.1.2015 suositellut A:lle PRT-kuntoutusta. Lisäksi asiakirjoista ilmenee, että lapsen äiti B on tutustunut PRT-kuntoutukseen ja kyseistä kuntoutusta on osittain annettu myös A:n koulussa.

Hallinto-oikeus katsoo, että sosiaalipalvelujen kuntarahoitusta koskevaa lainsäädäntöä ei voida tulkita siten, että kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevassa päätöksenteossa sivuutetaan yksilön erityishuollon tarpeen arviointi. Erityishuoltoviranomaisena toimiva kunta ei voi sulkea tiettyä hoitomuotoa pois, vaan kunnan on tarvittaessa voitava hankkia erityishuoltolain piiriin kuuluville henkilöille palveluja eri tavoilla.

Sosiaaliohjaajan päätöksessä olisi tullut arvioida A:n erityishuollon tarvetta ja arvioida, miten erityishuoltoviranomainen voi vastata tähän tarpeeseen. Muutoksenhakijan esittämästä selvityksestä ilmenee, että A:lla on kuntoutuspalvelun tarve ja että PRT-kuntoutus on terveydenhuollon ammattihenkilöiden suosittelema ja soveltuva kuntoutusmuoto. Erityishuoltoviranomaisella on harkintavaltaa kuntoutuksen toteutuksen ja määrän osalta, mutta edellä esitetty PRT-kuntoutusta puoltava selvitys on otettava huomioon päätöksenteossa. Mahdollisten vaihtoehtojen tulee perustua riittäviin asiantuntijaselvityksiin A:n yksilöllisestä tarpeesta.

Edellä mainituilla perusteilla hallinto-oikeus katsoo, että sosiaaliohjaajan ja aluehallintoviraston päätökset on kumottava ja asia on palautettava uudelleen käsiteltäväksi. Asiaa uudelleen käsiteltäessä asiaa on arvioitava A:n yksilöllisen tarpeen pohjalta ja hänelle on annettava tarpeen mukaiset kuntoutuspalvelut.

Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet

Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 1 §, 2 § ja 14 §
Hallintolaki 31 §

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Seinäjoen kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan.

Vaatimuksensa tueksi lautakunta on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Seinäjoen kaupungin erityishuollon johtoryhmä on käsitellyt 21.4.2016 A:n hakemuksen uudelleen. Johtoryhmän näkemyksen mukaan foniatrialla ei ole riittävää asiantuntemusta arvioida autismituntoutuksen tarvetta, sisältöä ja menetelmää. PRT/ABA-kuntoutusmuotoja ei pidetä tieteelliseen vaikuttavuusnäyttöön perustuvina kuntoutusmenetelminä. Kansaneläkelaitos ei hyväksy näitä terapiamuotoja lääkinällisen kuntoutuksen tukimuodoiksi.

A:n erityiset haasteet on otettu huomioon PRT-kuntoutuksen tarvetta käsiteltäessä. A:lle on 1.10.2011 alkaen myönnetty Eskoon sosiaalipalvelujen kuntayhtymän tuki- ja osaamiskeskuksen asiantuntijapalveluista autismituntoutusohjausta, joka on päättynyt tammikuussa 2015. Autismituntoutus oli suunnattu A:n toiminnan ohjaukseen. Se toteutui pääosin päiväkodissa sosiaalihuoltolain mukaisena palveluna. A:n koulunkäyntiä on tuettu PRT-yhteistyöhankkeella lukuvuoden 2014–2015 aikana.

Asiassa on arvioitava, onko psykologi C:n antamaa suositusta A:n PRT-kuntoutustarpeesta pidettävä erityishuollon johtoryhmää velvoittavana. A:n äiti B toimii PRT-ohjaajana ja vertaisohjaajana samassa yrityksessä C:n kanssa.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on antanut selityksen, jossa se on viitannut asiassa tekemäänsä päätökseen ja sen perusteluihin sekä hallinto-oikeudessa lausumaansa.

B on antanut A:n huoltajana selityksen, jossa hän on viitannut asiassa aikaisemmin lausumaansa ja esittänyt lisäksi muun ohella seuraavaa:

Koulussa on toteutettu PRT-luokkasovellutusten kokeiluun liittyvä pilotihanke, jonka sisällöstä huoltajalla ei ole tietoa. Kokeilu ei liittynyt suoraan luokan yksittäisten lasten kuntoutukseen.

Foniatri on laatinut lausuntonsa lastenneurologian poliklinikan moniammatillisen työryhmän suorittamien viikon kestävien tutkimusjaksojen perusteella. A:ta ovat foniatriin lisäksi tutkineet myös neuropsykologi, puheterapeutti sekä toimintaterapeutti. Foniatriin lausunto on laadittu PRT:tä ja psykologin palveluita varten, ja psykologi C on laatinut lausuntonsa kaupungin pyynnöstä. Johtoryhmä näyttää epäilevän, että psykologi C:n lausunto olisi kirjoitettu tukemaan hakijan huoltajan elinkeinoa, mistä ei ole kysymys. Kaikki lausunnot on tehty tieteellisistä lähtökohdista ja ammattitaitoisesti.

Suomessa tutkimusta sovellettuun käyttäytymisanalyysiin pohjautuvista menetelmistä (ABA) on kohtuullisen vähän. Menetelmät eivät ole Suomessa laajasti käytössä, mutta kansainvälisesti ABA-menetelmät ovat tutkimusnäyttöön perustuvia ja tehokkaimpia autismikuntoutuksessa käytettävissä olevista menetelmistä.

Seinäjoen kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta on antanut vastaselityksen, jossa on esitetty muun ohella seuraavaa:

A:lle on myönnetty erityishuolto-ohjelman mukaiset palvelut. Kaupunki päättää niiden tarkemmasta sisällöstä. Erityishuollon johtoryhmä on arvioinut, ettei PTR-kuntoutuksen (oikeastaan PRT-kuntoutuksen) toimivuudesta ole sellaista näyttöä, että kaupunki sen kustantaisi. Myöskään Kansaneläkelaitos ei kustanna PRT-kuntoutusta.

A:n äidillä B:llä on ammattitaito antaa PRT-kuntoutusta ja hän toimii alueen ainoassa sitä antavassa yrityksessä. Tuntuisi erikoiselta, että kuntoutus pitäisi antaa ulkopuolisen tehtäväksi.

Kaupungin käsityksen mukaan A:lle on myönnetty palvelut, joista hänelle on hyötyä. Hänelle on myönnetty muun muassa autismikuntoutusta. PRT/ABA-kuntoutuksen toimivuutta ei ole todennettu siinä määrin, että kaupunki voisi myöntää sitä A:lle. Asiakkaiden yhdenvertaisuuden vuoksi niukat varat on tarkoitus käyttää sellaiseen kuntoutukseen, jonka toimivuudesta on näyttöä.

Merkitään, että korkein hallinto-oikeus on tänään antamallaan päätöksellä asiassa diaarinumero 9/3/2015 jättänyt tutkimatta Seinäjoen kaupungin erityishuollon johtoryhmän valituksen Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä 1.12.2014 nro 14/0459/1.

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.

Oikeusapu

A:n avustajaksi määrätylle oikeustieteen maisteri Jukka Kumpuvuorelle maksetaan oikeusapulain nojalla vaatimuksen mukainen palkkion määrä 385 euroa ja arvonnlisäveron määrä 92,40 euroa eli yhteensä 477,40 euroa. Mainittu määrä jää valtion vahingoksi.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Niilo Jääskinen
oikeusneuvos

Eija Siitari
oikeusneuvos

Outi Suviranta
oikeusneuvos

Anne Nenonen (t)
oikeusneuvos

Maarit Lindroos
oikeusneuvos

Mika Paavilainen
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Asiaa ratkaistaessa on toimitettu äänestys. Äänestyslausunto ilmenee päätöksen liitteestä.

LIITE

Äänestyslausunto

Äänestyslausunto

Eri mieltä olleen oikeusneuvos Outi Suvirannan äänestyslausunto:

”Kumoan hallinto-oikeuden päätöksen ja saatan Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston päätöksen 31.8.2015 ja Seinäjoen kaupungin sosiaaliohjaajan päätöksen 20.3.2015 voimaan.

Asiassa on kysymys kuntoutuspalveluista, joita A:lle myönnetään kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain nojalla. B on hakenut A:lle PRT-kuntoutusta, mitä ei ole myönnetty. A:lle on kuitenkin järjestetty muita kuntoutuspalveluja ja asiakirjoista ilmenee muun ohella, että hänelle olisi tarjottu myös Eskoon sosiaalipalvelujen kuntayhtymän tuottamaa autismikuntoutusohjausta, mitä B ei kuitenkaan pitänyt tarpeellisena. Katson, ettei asiassa ole ilmennyt, ettei Seinäjoen kaupunki yhdessä Eskoon sosiaalipalvelujen kuntayhtymän kanssa olisi tarjonnut A:lle erityishuoltolain 2 §:n 3 kohdassa tarkoitettua tarpeellista kuntoutusta. Asiakkaalla ei ole oikeutta saada erityishuoltona juuri sellaista kuntoutusta, jota hän itse toivoisi, kunhan tarpeellinen kuntoutus järjestetään.”

Vakuudeksi:

Oikeussihteeri Mika Paavilainen

Jakelu

Päätös
Jäljennös

Seinäjoen kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta maksutta
Vaasan hallinto-oikeus
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
B