

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä
14.6.2017
Taltionumero
2911
Diaarinumero
1897/2/16

1 (9)

Asia Vammaispalvelua koskeva valitus

Valittaja A

Päätös, jota valitus koskee

Helsingin hallinto-oikeus 26.5.2016 nro 16/0484/6

Asian aikaisempi käsittely

A oli hakenut vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista apua 140 tuntia viikossa.

Kirkkonummen perusturvalautakunnan alainen viranhaltija on 2.10.2015 myöntänyt A:lle henkilökohtaista apua 60 tuntia viikossa.

Kirkkonummen perusturvalautakunnan perusturvajaosto on päätöksellään 11.1.2015 (§ 64) pysyttänyt viranhaltijan päätöksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Helsingin hallinto-oikeus on, siltä osin kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessa on kyse, hylännyt A:n valituksen perusturvalautakunnan päätöksestä sekä oikeudenkäyntikuluvaatimuksen.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään tältä osin seuraavasti:

Sovellettavia oikeusohjeita

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) 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.

Lain 8 d §:n 1 momentin mukaan henkilökohtaisen avun järjestämistävoista päätettäessä ja henkilökohtaista apua järjestettäessä kunnan on otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset sekä palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllinen avun tarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan.

Asiassa saatua selvitystä

A on 34-vuotias liikuntavammaisen ja syvästi kehitysvammaisen mies, joka tarvitsee apua kaikissa päivittäisissä toimissa: hygienian hoito, peseytyminen, pukeutuminen, syöminen, kodinhoito ja kodin

ulkopuolinen toiminta. Hän on asunut vanhempiensa luona, mutta hänelle on vuonna 2014 hankittu oma asunto. A on hakenut henkilökohtaista apua 140 tuntia viikossa voidakseen asua omassa asunnossaan. Kirkkonummen kunta on myöntänyt hänelle henkilökohtaista apua 60 tuntia viikossa. Henkilökohtainen apu on myönnetty pääosin itsenäiseen toimintaan kodin ulkopuolella.

Terveyskeskuslääkärin 8.9.2014 ja 16.12.2015 antamien lausuntojen mukaan A:n avun tarve on ympärivuorokautinen. Hän tarvitsee toisen henkilön läsnäolon, jotta tarvittava apu voidaan antaa silloin, kun hän sitä tarvitsee. A:n kohdalla ei tule kyseeseen ryhmätyyppinen asuntola ja omatoiminen asuminen vaatii ympärivuorokautisen henkilökohtaisen avustajan.

Neurologian erikoislääkärin lausunnon 28.11.2014 mukaan A:n oirekuvaan on aina kuulunut aistiherkkyys. Hän säpsähtää ja jäykistyy äkillisille äänille ja koskettelulle. A kykenee tuomaan esille halunsa. Hänen puheensa on dysartrista. Hän syö omatoimisesti, kun ruoka annetaan eteen, ja hän osaa pyytää lisää. Hän käy öisin avustettuna wc:ssä ja osaa pyytää suihkuun pääsyä, mutta ei pysty itse peseytymään. A tarvitsee avustusta kaikissa ADL-toiminnoissa, mutta hän ilmaisee tarpeensa.

Fysiatrian poliklinikan osastonlääkärin lausunnon 17.4.2015 mukaan A on liikuntavammainen ja vahvasti kehitysvammainen. Hän kommunikoi yksittäisillä sanoilla, mutta pääasiallisesti käyttäytymisellä, ilmeillä ja kehonkielellä, joita on osattava tulkita. A ymmärtää puhetta varsin hyvin ja hänelle voi selittää asioita.

A:n henkilökohtaisena avustajana toimineen B:n selvityksen 1.2.2014 mukaan A tarvitsee apua päivittäisissä toimissa. Hän osaa paljon, mutta tarvitsee muistuttamista ja rohkaisua. Häntä voi olla aluksi vaikea ymmärtää, mutta mitä enemmän häneen tutustuu sitä paremmin alkaa ymmärtää hänen puhettaan ja kehonkieltään. Uudet paikat ovat A:lle vaikeita, mutta hän rauhoittuu hetken päästä. Myös A:n henkilökohtaisena avustajana toiminut C toteaa selvityksessään 10.1.2014, että A:n ympärillä olevien henkilöiden täytyy tuntea tämän kehonkielen vivahteet. A kommunikoi ilmeillä, eleillä, katsellaan ja olemuksellaan. Kun hänet tuntee, häntä voi tulkita ja sen perusteella tietää, miten hän voi, mitä hän haluaa ja toivoo. A tarvitsee rutiineja ja asioiden ennakoitavuutta, mutta toisaalta hän tarvitsee mahdollisuuden tehdä omien toiveidensa ja tarpeidensa mukaisia valintoja.

Fysioterapeutin 7.8.2015 päivätyn selvityksen mukaan A tarvitsee päivittäisissä toiminnoissa paljon apua. Hän on kuitenkin aktiivisesti mukana pukeutumisessa ja riisumisessa. WC:ssä hän pystyy riisumaan housut alas ja vetämään ne ylös. Hän myös vetää wc:n, sytyttää ja sammuttaa valot sekä avaa ja sulkee oven. Hän ilmaisee itse wc-tarpeensa. A istuu mielellään paikallaan, seuraa ympäristöään ja kuuntelee tarkkaan puhetta ympärillään. Ollessaan epävarma tai innostunut hän saattaa heijata vartaloon eteen ja taakse. Hän sanoo paljon yksittäisiä sanoja, mutta juuttuu ajoittain helposti samoihin sanoihin. A ymmärtää hyvin puhetta ja noudattaa yksinkertaisia kehotuksia. Hän tarvitsee toimiessaan toisen henkilön läsnäolon, sillä muuten hänen oma aktiivinen liikkumisensa ja käsillä työskentelynsä on olematonta. A tarvitsee henkilökohtaisen avustajan selviytyäkseen päivittäisistä toiminnoistaan ja ylläpitääkseen saavuttamansa taidot.

A:n luokse 18.9.2015 tehtyä kotikäyntiä koskevan selvityksen mukaan äiti oli kertonut tavoitteena olevan A:n itsenäisen elämän mahdollistaminen. A kommunikoi yksittäisillä sanoilla ja/tai osoittamalla haluamansa asian. Hän osallistuu kodinhoidollisiin töihin muun muassa ruuanlaitossa sekoittamalla ruoka-aineita ja siivouksessa pitämällä imurista kiinni. A nauttii kodin ulkopuolisesta toiminnasta: ulkoilusta, vierailuista konserteissa ja teattereissa käynneistä. A nukkuu yönsä hyvin. Hän menee nukkumaan kello 21–23 välillä ja herää noin seitsemän aikaan. Hän saattaa kuitenkin yöllä herätä wc-käynnin tarpeeseen, jolloin hän pyytää apua. Haettuja 140 henkilökohtaisen avun tunteja on tarkoitus jakaa siten, että A:lla olisi joinain päivinä avustaja ympärivuorokautisesti ja vanhemmat ja/tai sukulaiset viettäisivät joitakin päiviä viikossa hänen kanssaan.

Selvityksen arviointi ja hallinto-oikeuden johtopäätökset

A on hakenut henkilökohtaista apua 140 tuntia viikossa voidakseen asua omassa asunnossaan. Hallinto-oikeus toteaa, että vammaispalvelulaissa tai sen esitoissa ei ole erityisesti otettu kantaa henkilökohtaisen avun myöntämiseen siinä tapauksessa, että vaikeavammainen henkilö muuttaa omaan asuntoon asuakseen itsenäisesti henkilökohtaisen avun tuella. Hallituksen esityksessä vammaispalvelulaiksi (HE 2008/166 vp) on sen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittu 8 c §:n 2 momentin kohdalla, että 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.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on mietinnössään 32/2008 vp todennut, että henkilökohtaisen avun saannin edellytyksiin kuuluu se, että avun tarvitsijalla on voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa. Mainittu edellytys rajaa palvelun piiristä pois sellaiset vammaiset, joilla ei ole itsellään 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 kuin henkilökohtaisella avulla. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan säännöksen tarkoituksena ei ole sulkea kategorisesti mitään ryhmää vaikeavammaisista henkilökohtaisen avun ulkopuolelle. Henkilökohtaisen avun saamisedellytykset ratkaistaan aina asiakkaan vammasta tai sairaudesta johtuvan avun- ja palvelutarpeen perusteella.

Selvitysten mukaan A tarvitsee apua kaikissa päivittäisissä toimissaan ja liikkumisessaan. Hän kommunikoi elein, ilmein ja yksittäisen sanojen avulla. A osallistuu jossain määrin kodinhoidollisiin töihin, mutta asiakirjoista ei ilmene, että hän olisi itse aloitteellinen toimissaan. Häntä pitää muistuttaa ja rohkaista toimiin ryhtymisestä. A reagoi herkästi tilanemuutoksiin, minkä vuoksi häntä pitää valmistella tuleviin tapahtumiin.

Henkilökohtainen apu on tarkoitettu tukemaan vaikeavammaisen henkilön omia valintoja ja itsenäistä elämää. Tämän vuoksi henkilöllä pitää olla kykyä määritellä avun sisältö ja se, miten se toteutetaan. Määrittely ei voi perustua toisen henkilön näkemyksiin. Selvitysten mukaan A:lla on kykyä ilmaista tarpeitaan päivittäisissä tilanteissa, mutta hänellä ei ole kuitenkaan osoitettu olevan sellaista kykyä ilmaista avun sisältöä ja toteutustapaa, mitä tarvitaan silloin, kun on kyse henkilökohtaisesta avusta mahdollistamaan omassa kodissa asuminen. Näin ollen jaosto on voinut katsoa, että A:lla ei ole voimavaroja määritellä avun tarvettaan ja sen toteutustapaa siinä määrin, että hänelle tulisi myöntää henkilökoh- taista apua haetut 140 tuntia viikossa. A:lle on tästä huolimatta voitu myöntää henkilökohtaista apua pääosin itsenäiseen toimintaan kodin ulkopuolella ja siihen valmistautumiseen. Valituksenalaista päätöstä ei muuteta.

Oikeudenkäyntikulut

Asian lopputulokseen nähden ei ole kohtuutonta, että A joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut ja
Hallintolainkäyttölaki 74 § 1 ja 2 momentti

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

A on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja hänelle myönnetään henkilökohtaista apua haetun mukaisesti 140 tuntia viikossa. Lisäksi A:n oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa tulee korvata.

Vaatimustensa tueksi A on viitannut aiemmin esittämänsä ja lisäksi esittänyt muun ohella seuraavaa:

Hallinto-oikeus ei ole tuonut esiin, millaista kykyä ilmaista avun sisältö ja toteutustapa edellytetään, jotta henkilökohtaista apua voisi saada mahdollistamaan omassa kodissa asuminen. Päätöksestä ei käy selvästi ilmi, miten voimavaraedellytys täyttyy, kun A toimii ulkona ja valmistautuu siihen mutta ei silloin, kun hän asuisi omassa kodissaan. A on esittänyt varsin laajan oman ja asiantuntijaselvityksen siitä, että hänellä on voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa, eikä voimavaraelementtiä ole prosessissa aiemmin kyseenalaistettu näin selvästi kuin tässä viime vaiheessa. Sen sijaan A:lle on aiemmin myönnetty henkilökohtaista apua hänen asuessaan kotonaan vanhempiensa luona riippumatta siitä, ovatko vanhemmat kotona vai eivät. Hallinto-oikeuden olisi tullut arvioida, miten tällainen pitkäaikainen myöntämiskäytäntö voidaan muuttaa luottamuksensuoja huomioiden. Kun arvioidaan A:n toimia omassa kodissaan, hänen toimiaan kodin ulkopuolella ja hänen valmistautumistaan kodin ulkopuolelle lähtöön, voidaan todeta, että kyse on varsin samankaltaisista seikoista.

Ajatusta siitä, että henkilökohtainen apu on nimenomaan tarkoitettu myös kehitysvammaisten henkilöiden itsenäisen asumisen järjestämiseen omassa kodissa, tukee oikeusjärjestyksen useat elementit. Hallinto-oikeus ei kuitenkaan ole arvioinut asiaa lainkaan perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Uutena keskeisenä elementtinä on YK:n vammaissopimuksen 19 artikla. Sen mukaan sopimusosapuolet tunnustavat kaikkien vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen oikeuden elää yhteisössä, jossa heillä on muiden kanssa yhdenvertaiset valintamahdollisuudet. Myös kehitysvammaisten henkilöiden kohdalla tulisi olla mahdollista järjestää heidän kotona asumisensa henkilökohtaisen avun keinoin. Tämä tarkoittaa

sitä, että voimavaraedellytykseen tulisi suhtautua äärimmäisen analyyttisesti arvioiden. Mikäli voimavaraedellytys todella osoittautuisi esteeksi kotona asumiselle, tulisi tuomioistuimen harkita perustuslain 106 §:n valossa sitä, tulisiko voimavarasäännöksen soveltaminen sivuuttaa.

Kirkkonummen perusturvalautakunnan perusturvajaosto on antanut selityksen.

A on antanut vastaselityksen ja toimittanut lisäselvitystä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. Valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

2. *A*:n oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus hylätään.

Perustelut

1. Hallinto-oikeus on voinut esillä olleen selvityksen johdosta ja mainitsemillaan perusteilla katsoa, ettei *A*:lla ole voimavaroja määritellä henkilökohtaisen avun sisältöä ja toteutustapaa siltä osin kuin kyse on ollut henkilökohtaisesta avusta mahdollistamaan omassa kodissa asuminen. *A*:n on tästä riippumatta katsottava täyttävän voimavaraedellytyksen siltä osin kuin kyse on kodin ulkopuolisesta henkilökohtaisen avun tarpeesta.

Se, että *A* on voinut aiemmin käyttää henkilökohtaista apua kotona, ei luo hänelle sellaista hallintolain 6 §:ssä tarkoitettua oikeutettua odotusta, jonka vuoksi henkilökohtaista apua tulisi myöntää nyt kyseessä olevassa tilanteessa vaadituin tavoin. Myöskään kansalliset ja kansainväliset määräykset perus- ja ihmisoikeuksista eivät luo *A*:lle oikeutta saada hänen tarvitsemaansa apua kodissaan nimenomaan vammaispalvelulain mukaisena henkilökohtaisena apuna tilanteessa, jossa vammaispalvelulain 8 c §:n 2 momentissa määritellyt edellytykset eivät täyty.

Tämän vuoksi ja 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.

2. Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, A:lle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista hallinto-oikeudessa eikä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Ahti Vapaavuori
oikeusneuvos

Leena Äärilä
oikeusneuvos

Mikko Pikkujämsä
oikeusneuvos

Antti Pekkala (t)
oikeusneuvos

Leena Romppainen
oikeusneuvos

Anna Heikkilä
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Päätös
Jäljennös

A, maksutta
Helsingin hallinto-oikeus
Kirkkonummen perusturvalautakunnan perusturvajaosto