

Asia Kehitysvammaisten erityishuoltoa koskeva valitus

Valittaja Perusturvalautakunta

Päätös, jota valitus koskee

Vaasan hallinto-oikeus 7.9.2011 nro 11/0376/3

Asian aikaisempi käsittely

- 1) Perusturvalautakunnan alainen viranhaltija on 4.10.2010 tekemällään päätöksellä numero 2010 91 hylännyt B:n hakemuksen saada 10.6.2009 syntyneelle lapselleen A:lle päivähoitoa erityishuoltona.
- 2) Perusturvalautakunnan alainen viranhaltija on 11.5.2010 antamallaan päätöksellä numero 2010 46 hylännyt B:n hakemuksen saada A:lle päivähoitoa erityishuoltona.
- 3) Perusturvalautakunnan alainen viranhaltija on 12.8.2010 tarkistanut A:n yksilöllisen erityishuolto-ohjelman.

Perusturvalautakunnan yksilöhuoltojaoston päätökset

- 1) Perusturvalautakunnan yksilöhuoltojaosto on 27.10.2010 § 297 hylännyt viranhaltijan 4.10.2010 tekemään päätökseen kohdistuneen oikaisuvaatimuksen kehitysvammaisen erityishuoltoon liittyvässä asiassa (päivähoito).
- 2) Perusturvalautakunnan yksilöhuoltojaosto on 23.6.2010 § 192 hylännyt viranhaltijan 11.5.2010 tekemään päätökseen kohdistuneen oikaisuvaatimuksen kehitysvammaisen erityishuoltoon liittyvässä asiassa (päivähoito).

Valitukset ja aluehallintoviraston päätös

1) B on vaatinut perusturvalautakunnan yksilöhuoltojaoston 27.10.2010 § 297 tekemän päätöksen kumoamista. A:lle on kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaiseen erityishuolto-ohjelmaan kirjattava erityishuoltona annettavaksi palveluksi kuntouttava päivähoito.

2) Hämeenlinnan hallinto-oikeus on päätöksellään 14.9.2010 numero 10/0331/4 siirtänyt B:n valituksen koskien perusturvalautakunnan päätöstä 23.6.2010 § 192 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston käsiteltäväksi. B on vaatinut, että perusturvalautakunnan päätös kumotaan ja että A:lle myönnetään kuntoutuksellinen päivähoito kehitysvammalain mukaisena maksuttomana erityishuoltona 1.8.2010 lukien.

3) B on vaatinut muutosta A:n erityishuolto-ohjelmaa koskevaan päätökseen 12.8.2010 siten, että siihen tulee kirjata kuntouttava päivähoito ilman lisätekstejä.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on 12.1.2011 tekemällään päätöksellä LSSAVI-2010-1984/So-14 ja LSSAVI-2010-02596/So-14 hylännyt B:n valituksen.

Aluehallintovirasto on perustellut päätöstään muun ohella seuraavasti:

B:n vaatimuksessa todetaan, että A:n päivähoitoa on haettu sen kuntouttavan merkityksen vuoksi, koska vanhemmat ovat kotona. Valituksessa viitataan lääkärinlausuntoon, jossa todetaan A:n hyötyvän kuntouttavasta päivähoitosta, koska mallioppimisen kautta A kykenee jo varhaisessa vaiheessa omaksumaan sosiaalisia taitoja ja mallioppiminen edistää kielellistä ja motorista kehitystä.

Kaupungin antamien selvitysten mukaan A:n kehitysvammasta johtuva ero keskimääräiseen ikätasoiseen kehitykseen on nykyisessä ikävaiheessa niin vähäinen, että hänen tarpeisiinsa pystytään vastaamaan tavanomaisen päivähoiton puitteissa ilman erityisjärjestelyjä. A:n on mahdollista osallistua päivähoitossa tapahtuvaan ohjattuun, tavoitteelliseen varhaiskasvatukseen.

Arvioitaessa sitä, onko kyseessä maksullinen päivähoitolain mukainen hoito vai erityishuoltona annettava päivähoito, siihen vaikuttaa lapsen ikä, hänen vammaisuutensa aste ja vaikeus sekä millainen päiväkotiryhmä on kulloinkin kyseessä ja minkälaista hoitoa ja huolenpitoa lapsi

pääasiassa tarvitsee ollessaan mainitussa ryhmässä. Merkitystä on myös sillä, miten lapsen hoito päiväkodissa on järjestetty ja kuka lapsen tarvitsemaa hoitoa antaa. Jos päivähoitolain mukaiset palvelut eivät riitä kattamaan kehitysvammaisen lapsen hoidon tarvetta tai hoidon tarpeen on ensisijaisesti katsottava johtuvan lapsen kehitysvammasta, on kyse erityishuoltona annetusta päivähoidosta.

Aluehallintovirastoon toimitetussa palvelusuunnitelmassa tai lääkärintodistuksessa ei ole mainintaa päivähoidossa tarvittavasta tai toteutettavasta erityisestä, kehitysvammaisuuteen liittyvästä hoidosta tai kuntoutuksesta tai avustajasta. Päivähoidon merkitys A:n kuntoutuksessa on selvitysten mukaan muiden lasten seurassa olemisessa ja mallioppimisessa. Saaduista asiakirjoista ei käy ilmi, että päivähoitoa olisi aloitettu, joten tarkempaa tietoa toteutustavasta ei ole. Palvelusuunnitelmassa todetaan, että vanhemmat eivät kaivanneet suunnitelman tekohetkellä kotiin ulkopuolista apua A:n hoitoon.

Aluehallintoviraston käsityksen mukaan päivähoitolain mukaisen päivähoidon tai erityishuoltona annettavan päivähoidon vaikutuksilla kotihoitontuen saamiseen ei ole merkitystä arvioitaessa sitä, onko päivähoito erityishuoltoa vai ei.

Saatujen selvitysten perusteella aluehallintovirasto toteaa, että ei ole esitetty sellaisia erityisiä perusteluja, joiden mukaan A:lle olisi tullut järjestää kyseisessä ikävaiheessa päivähoito kehitysvammaisten erityishuoltona, vaan hänen päivähoitotarpeeseensa voidaan vastata ensisijaisen päivähoitolain mukaisena päivähoitona. Aluehallintovirasto toteaa kuitenkin, että A:n kehitystä ja erityishuollon tarvetta tulee seurata säännöllisesti sekä tarkistaa hänen erityishuolto-ohjelmansa sisältöä myöhemmän mahdollisen kuntotuttavan päivähoidon tarpeen arvioimiseksi.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Vaasan hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään kumonnut aluehallintoviraston päätöksen, perusturvalautakunnan alaisen viranhaltijan 4.10.2010, 11.5.2010 ja 12.8.2010 tekemät päätökset sekä perusturvalautakunnan yksilöhuoltojaoston 27.10.2010 tekemän päätöksen § 297 ja 23.6.2010 tekemän päätöksen § 192 ja palauttanut asiat perusturvalautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Oikeusohjeet

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan mainitussa laissa säädetään erityishuollon antamisesta henkilölle, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynäisen 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 tarkoitettujen henkilöiden suoriutumista päivittäisistä toiminnoista, hänen omintakeista toimeentuloaan ja sopeutumistaan yhteiskuntaan sekä turvata hänen tarvitsemansa hoito ja muu huolenpito. Lain 2 §:n 3 kohdan mukaan erityishuoltoon kuuluvia palveluksia ovat, sen mukaan kuin asetuksella tai mainitun lain nojalla muutoin säädetään tai määrätään muun ohella tarpeellinen ohjaus, kuntoutus sekä toiminnallinen valmennus.

Lain 34 §:n mukaan erityishuollon yksilölliseksi toteuttamiseksi erityishuollon johtoryhmän tai sen määräämissä rajoissa toimintayksikön vastaavan johtajan tulee hyväksyä erityishuolto-ohjelma jokaista erityishuollon tarpeessa olevaa henkilöä varten. Ohjelma, joka on tarpeen mukaan tarkistettava, on, mahdollisuuksien mukaan, laadittava yhteistyössä asianomaisen henkilön itsensä ja hänen holhoojansa tai muun huoltajansa sekä sosiaalilautakunnan kanssa. Lain 43 §:n mukaan erityishuollosta voidaan periä maksuja siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa säädetään.

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun asetuksen 4 §:n mukaan kehitysvammalain 34 §:ssä tarkoitettujen erityishuolto-ohjelmien tulee sisältää suunnitelma annettavasta erityishuollosta, sen toteuttamistavasta sekä siitä, milloin erityishuolto-ohjelma viimeistään on otettava tarkistettavaksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 1 §:n mukaan kunnallisista sosiaali- ja terveystalouksista voidaan periä maksu palvelun käyttäjältä, jollei lailla toisin säädetä. Lain 4 §:n 2 kohdan mukaan sosiaalipalveluista ovat maksuttomia muun ohella kehitysvammaisten erityishuoltolaissa tarkoitettu erityishuolto.

Lasten päivähoidosta annetun lain 1 §:n mukaan lasten päivähoidolla tarkoitetaan kyseisessä laissa lapsen hoidon järjestämistä päiväkotihoidona, perhepäivähoitona, leikkitoimintana tai muuna päivähoitotoimintana.

Tosiseikat ja johtopäätökset

11.2.2010 ja 10.6.2010 päivätyn lääkärinlausunnon mukaan A:lla on Downin syndrooma sekä synnynnäinen eteis-kammioväliseinäaukko. Lausunnon mukaan A:lle aiheutuu sairaudesta tai vammasta erityistä hoidon tai kuntoutuksen tarvetta vähintään kuuden kuukauden ajan 10.6.2009 alkaen. Motorisessa kehityksessä on havaittu viivästyä. Puheenkehityksen vuoksi käynnit puheterapeutilla ovat tarpeen. Downin syndroomaan liittyen A:lla on erityistarpeita ja tukitoimet ovat tarpeen elämän läpi. Lausunnon mukaan A hyötyy kuntouttavasta päivähoidosta, sillä mallioppimisen kautta A kykenee jo varhaisessa vaiheessa omaksumaan sosiaalisia taitoja, ja lisäksi mallioppiminen lisää kielellistä ja motorista kehitystä.

Kun otetaan huomioon A:n terveydentilasta ja vammaisuudesta esitetty selvitys, häntä on pidettävä henkilönä, jolle kunnan on kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan järjestettävä erityishuolto. Hallinto-oikeus toteaa asiassa esitetyn selvityksen perusteella, että kehitysvammaisen lapsen osalta pelkästään päiväkotiryhmässä olemista voidaan pitää kuntouttavana. Kun lisäksi otetaan huomioon kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 1 §:n 2 momentissa määritelty erityishuollon tarkoitus sekä lain 2 §:ssä määritelty erityishuollon sisältö, päiväkodissa tapahtuvan hoidon voidaan katsoa A:n kohdalla vastaavan erityishuollon piiriin kuuluvaa palvelua. Tämän vuoksi hallinto-oikeus katsoo, että päiväkodissa tapahtuva hoito on merkittävä A:n erityishuolto-ohjelmaan, ja hänen on saatava maksutonta päivähoitoa osana kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaista erityishuoltoa. Asiaa ei ole arvioitava toisin lasten päivähoidosta annetun lain vuoksi.

Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet

Kehitysvammaisten erityishuollosta annettu laki 1 §, 2 §, 34 § ja 43 §
Asetus kehitysvammaisten erityishuollosta 4 §

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 1 § ja 4 § 2 kohta
Laki lasten päivähoidosta 1 §

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Perusturvalautakunta on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja aluehallintoviraston päätös saatetaan voimaan. A:n päivähoito on järjestettävä päivähoitolain mukaisena palveluna niin, ettei sitä kirjata hänen erityishuolto-ohjelmaansa.

Päivähoitoa järjestetään päivähoitolain mukaisena palveluna, johon alle kouluikäisellä lapsella on subjektiivinen oikeus. Kehitysvammalaki on toissijainen yleiseen sosiaalihuollon lainsäädäntöön verrattuna. Oikeus kehitysvammalaissa säädettyihin erityishuollon palvelumuotoihin ei ole subjektiivinen oikeus, vaan kehitysvammalain perusteella annettavan erityishuollon tarve ja sisältö arvioidaan yksilökohtaisesti kehitysvammalain 2 §:n mukaisesti.

Päivähoito voidaan myöntää osana kehitysvammaisen erityishuoltoa, jolloin se on maksuton palvelu. Tehtäessä lapsikohtaista päätöstä päivähoidon myöntämisestä erityishuoltona kiinnitetään sosiaali- ja terveysministeriön lautakunnalle antaman lausunnon mukaisesti huomiota siihen, onko lapsi ylittänyt normaalin päivähoitoiän, sekä vammaisuuden asteen ja vaikeuteen. Perusteena on myös päiväkotiryhmän rakenne ja se, minkälaista hoitoa ja huolenpitoa lapsi ryhmässä tarvitsee. Lisäksi otetaan huomioon, riittävätkö päivähoitolain mukaiset palvelut kattamaan lapsen hoidon tarpeen ja aiheutuuko vanhemmille lapsen hoidosta sellaisia kustannuksia, joita ei aiheudu terveiden lasten vanhemmille.

Päivähoitoa ei ole määritelty kuntoutukselliseksi kehitysvammalaissa tai valtakunnallisen varhaiskasvatuksen suunnitelman perusteissa. Sosiaali- ja terveysministeriön tiedon mukaan kuntouttava päivähoito tai päivähoitokuntoutus -käsitteitä ei ole vahvistettu eikä normitettu lainsäätäjän toimesta. Päivähoito on ensisijainen palvelu, joka toteutetaan ottaen huomioon lasten erityistarpeet. Käytössä olevilla tukitoimilla vastataan erilaisten lasten yksilöllisiin tarpeisiin diagnoosista riippumatta.

Päivähoitoa toteutetaan valtakunnalliseen varhaiskasvatusohjelmaan pohjautuvan varhaiskasvatussuunnitelman puitteissa. Varhaiskasvatuksen kokonaisuus koostuu hoidon, kasvatuksen ja opetuksen kokonaisuudesta, joka tukee päivähoiton ja kodin kasvatuskumppanuutta. Jokaiselle lapselle tehdään yksilöllinen varhaiskasvatussuunnitelma. Varhaiskasvatus ei sisällä kuntoutusta.

A on päivähoitoikäinen poika, jolla on oikeus päivähoitoon päivähoitolain nojalla. Vaikka A:n kehitys on kehitysvammasta johtuen heikentynyt keskimääräiseen ikätasoisien lasten kehitykseen verrattuna, kehityksen viivettä ei hänen iässään voida pitää niin merkittävänä, että päivähoiton myöntämistä osana kehitysvammaisten erityishuoltoa voitaisiin pitää hänen kohdallaan välttämättömänä, vaan hän hyötyy päivähoiton toteuttamisesta varhaiskasvatuksesta muiden lasten tavoin. Tällä perusteella päivähoitoa ei voida A:n kohdalla pitää niin sanottuna kuntouttavana päivähoitona eikä sen myöntämiselle kehitysvammaisten erityishuoltona ole perusteita.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on antanut lausunnon, jonka mukaan kehitysvammaisen lapsen päivähoito ei automaattisesti ole osa kehitysvammaisten erityishuoltoa. Kehitysvammalain toissijaisuudesta johtuen kehitysvammaisille lapsille järjestetään päivähoitoa pääsääntöisesti lasten päivähoidosta annetun lain perusteella.

Päivähoidon hyväksymisessä kehitysvammaisten erityishuoltona on eri kunnissa ollut erilaisia käytäntöjä. Joissain kunnissa kehitysvammaisten lasten päivähoito on yleensä maksutonta ja joissain päivähoitomaksu peritään kaikilta. Yleisimmin kunnissa päivähoito määritellään maksuttomaksi, jos se on merkitty lapsen erityishuolto-ohjelmaan. Myös hallinto-oikeudet ovat ottaneet erilaisia linjauksia päivähoidon maksuttomuudesta.

B on antanut selityksen. *A* on tällä hetkellä päiväkodin järjestämässä kotoiminnassa ja hänellä on siellä erityisavustaja. Ilman kehitysvammaa *A* olisi kotona eikä tarvitsisi päivähoidon palveluja. Hoidon tarve johtuu ainoastaan *A*:n kehitysvammasta ja lääkäri on tämän todennut. Kehitysvammalaki on suhteessa yleislakeihin toissijainen. Kehitysvammalakia tulee soveltaa, jolleivät yleislain nojalla järjestettävät palvelut ole asiakkaan kannalta riittäviä ja sopivia taikka kehitysvammalain mukainen palvelu on esimerkiksi asiakasmaksusäännökset huomioon ottaen asiakkaalle merkittävästi edullisempaa kuin vastaava yleislain mukainen palvelu. Jos hoito on tarpeen pääasiassa vamman johdosta, tulee kysymykseen kehitysvammalain soveltaminen vanhempien työssäkäynnistä riippumatta.

Kaupungin valituksen tekijä ei ole koskaan tavannut *A*:ta eikä *A*:n vanhempia. *A*:n terapiat olisi tarkoitus siirtää päiväkodissa tapahtuviksi siten, kun *A* saa luvan aloittaa maksuttoman kuntouttavan päivähoidon niin kuin hänen kuuluisi saada.

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:

Pirkko Ignatius

Anne E. Niemi

Eija Siitari-Vanne

Tuomas Lehtonen (t)

Jukka Lindstedt

Asian esittelijä,
oikeussihteeri Camilla Sandström

Jakelu

Päätös

Jäljennös

Perusturvalautakunta, maksutta

Vaasan hallinto-oikeus

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

B