

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (9)
15.8.2018
Taltionumero
3786
Diaarinumero
2011/2/17

Asia Vammaispalvelua koskeva valitus

Valittaja A

Päätös, jota valitus koskee

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 3.4.2017 nro 17/0173/3

Asian aikaisempi käsittely

A on pyytänyt, että hänelle myönnetään vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (jäljempänä vammaispalvelulaki) mukaista henkilökohtaista apua 150 lisätuntia sekä korvataan avustajasta johtuvat matka- ja majoituskustannukset Thaimaan lomamatkalle.

Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän sosiaalihoitoon alainen viranhaltija on päätöksellään 30.5.2016 hylännyt hakemuksen.

Hyvinvointikuntayhtymän sosiaalihoito on päätöksellään 22.6.2016 (§ 31) pitänyt voimassa viranhaltijan päätöksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt A:n sosiaalihoitoon päätöksestä tekemän valituksen.

Hallinto-oikeus on selostettuaan vammaispalvelulain 1 §:n, 8 §:n 2 momentin, 8 c §:n 1 ja 4 momentin sekä 8 d §:n 2 momentin 1 kohdan sisällön ja lain esitöitä perustellut päätöstään seuraavasti:

Asiassa saatu selvitys

Valittajalla on cp-vamma, kuulovamma ja näkövamma. Asiassa on riidatonta, että valittaja on vammaispalvelulaissa ja -asetuksessa tarkoitettu vaikeavammaisen henkilö. Valittaja on kertonut sosiaalipalvelukeskuksessa järjestetyssä palaverissa, että hän on matkustellut asuessaan Seinäjoella toimintakyvyn ollessa paremman, mutta viime vuosina asuessaan Raahessa hän ei ole enää matkustellut. Valittajan pitkäaikaisena haa-veena on ollut matkustaa Thaimaahan, ja hän on todennut säästäneensä vuosia matkaa varten. Valittaja on lisäksi perustellut matkustamisen tarvetta kuntoutuksellisesti positiivisilla vaikutuksilla sekä pitkäaikaisilla vaikutuksilla fyysiseen ja psyykkiseen hyvinvointiin. Valittajalle on myönnetty vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista apua päivittäisistä toiminnoista suoriutumiseen 30 tuntia viikossa ja kodin ulkopuoliseen toimintaan 30 tuntia kuukaudessa.

Viranhaltijan päätöksen mukaan kysymyksessä olevan Thaimaahan suuntautuvan kahden viikon lomamatkan valittajan matkasuunnitelmaan perustuva hinta-arvio yhden henkilön osalta on 1 600–2 500 euroa. Lisäksi avustajan palkkakustannusten korvaamista on haettu 150 tunnilta ilta- ja viikonloppulisineen. Nähtävyyksien katsomisesta aiheutuvat lisäkulut on arvioitu 150 euroksi. Palkanlaskija on arvioinut, että avustajan palkkakustannukset olisivat hakemuksen mukaisella tuntimäärällä 2 625 euroa. Arviossa ei ole otettu huomioon mahdollista varallaolokorvausta ja päivärahoja. Avustajan matkakustannuksia on katsottu syntyvän lisäksi Raahen ja Helsingin välisistä matkoista. Henkilökohtaisesta avustajasta aiheutuviksi kokonaiskustannuksiksi on arvioitu 4 500–5 500 euroa.

Hallinto-oikeuden johtopäätökset

Edellä selostettuihin vammaispalvelulain esitöihin sekä oikeuskäytäntöön nähden ulkomaan lomamatka voi sinänsä kuulua vammaispalvelulaissa tarkoitettuihin vaikeavammaisen henkilön tavanomaisiin elämäntoimintoihin. Kunnan korvausvelvollisuutta lomamatkasta aiheutuviin kustannuksiin harkittaessa on kuitenkin otettava huomioon, että vammaispalvelulaissa kunnan henkilökohtaisen avun järjestämisvelvollisuus on rajattu vaikeavammaisen henkilön välttämättömiin tarpeisiin ja kohtuullisiin kustannuksiin. Näin ollen asiaa ratkaistaessa on otettava huomioon mainittu järjestämisvelvollisuuden rajaus. Merkitystä on annettava myös lomamatkan kohteelle ja kestolle. Matkan toteuttamiseksi välttämättömien kustannusten määrää arvioitaessa lähtökohtana on

pidettävä valittajan laatimasta matkasuunnitelmasta ilmenevää avustajasta aiheutuvien kulujen arvioitua määrää.

Vaikka kyseessä olevan kaltaiset lomamatkat Suomesta ulkomaille ovat sinänsä yleisiä, lomailua Thaimaassa ei kuitenkaan ole katsottava sellaiseksi tavanomaiseksi elämäntoiminnoksi, jota varten henkilökohtaista apua olisi lähtökohtaisesti järjestettävä, vaan kunnan järjestämisvelvollisuus on ratkaistava kokonaisharkinnalla. Asiassa ei ole ilmennyt, että lomailu Euroopan ulkopuolella olisi ollut valittajalle tavanomaista silloinkaan, kun hänen toimintakykynsä on ollut parempi. Kun otetaan huomioon matkan kustannuksista saatu selvitys, jonka oikeellisuutta ei ole sinänsä kiistetty valittajan taholta, kustannusten on katsottava muodostuvan toiminnon luonteeseen nähden kohtuuttoman korkeiksi. Näissä oloissa hallinto-oikeus kokonaisharkintaan perustuen katsoo, että kysymyksessä olevaa matkaa ei ole pidettävä sellaisena vammaispalvelulaissa tarkoitettuna valittajan tavanomaisena elämäntoimintona, jota varten kunta olisi velvollinen järjestämään hänelle henkilökohtaista apua.

Valittaja on hakemuksessaan viitannut korkeimman hallinto-oikeuden 4.2.2015 antamiin päätöksiin 2783/3/13 ja 4064/3/13. Korkein hallinto-oikeus on antanut myös henkilökohtaisen avustajan matkakuluja koskevan vuosikirjapäätöksen KHO 2014:14. Hallinto-oikeus toteaa, että mainituissa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa esillä olleet avustajasta lomamatkalla aiheutuvat kulut ovat olleet olennaisesti alhaisemmat kuin nyt ratkaistavana olevassa tapauksessa. Korkeimman hallinto-oikeuden päätösten ei ole katsottava sisältävän sellaista oikeusohjetta, jonka perusteella asia olisi ratkaistava valittajan eduksi.

Edellä todettu huomioon ottaen sosiaalijaoston päätöksen muuttamiseen ei ole aihetta.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

A on valituksessaan vaatinut, että hyvinvointikuntayhtymän sosiaalijaoston ja hallinto-oikeuden päätökset kumotaan ja hänelle korvataan henkilökohtaisen avun tunnit ja henkilökohtaisen avustajan matka- ja majointuskulut haetun mukaisesti.

Vaatimusten tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

A on vaikeavammaisen henkilö, ja hän tarvitsee erittäin runsaasti apua, erityisesti matkalla. Hallinto-oikeus on tehnyt johtopäätöksiä ja arvioita siitä, miten asiassa olisi tullut hallinto-oikeuden mukaan ilmetä,

että lomailu Euroopan ulkopuolella olisi ollut valittajalle tavanomaista silloinkin, kun hänen toimintakykynsä on ollut parempi. Tällainen arviointi on lakiin perustumatonta. Tällaisen tulkinnan yleistyminen vaikuttaisi ratkaisevasti vaikeavammaisten henkilöiden elämään Suomessa. Sen arviointi, millaista elämää vaikeavammaisen henkilö on aiemmin elänyt, ei kuulu vammaispalvelulain mukaisten palvelujen arviointiin. Kustannukset ovat määrältään täysin kohtuulliset.

Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän sosiaalijaosto on antamassaan selityksessä todennut muun ohella seuraavaa:

Vammaispalvelulain mukaiset etuudet myönnetään yksilölliset seikat huomioon ottaen tukemaan ja edistämään tavanomaista ja tasavertaista elämää yhteiskunnan jäsenenä. Käytettävissä olleen matkasuunnitelman mukaan A:n matkakohde oli vielä avoin, jonka vuoksi myös matkalla tarvittavien avustajatuntien arvioiminen oli haasteellista. Kokonaiskustannuksiksi arvioitiin karkeasti 4500–5500 euroa. Henkilökohtaisen avustajan palkkakustannukset ovat noin 2220 euroa kuukaudessa, joten Thaimaan matkan avustajakustannukset vastaavat noin 2,5 kuukauden tavanomaisia palkkakustannuksia. Thaimaan matkasta aiheutuvia kuluja ei mitenkään voida pitää kohtuullisina kustannuksina. Kunnan järjestämisvastuu on rajattu vain välttämättömän avun järjestämiseen ja kunnan on korvattava vain kohtuulliset kustannukset.

A on antanut vastaselityksen ja sen täydennyksen. A on käynyt tähän mennessä 20 eri maassa. Silloin, kun hän asui vielä vanhempiensa kanssa, hänellä oli varaa matkustella eri puolilla Eurooppaa. A:lla on aina ollut matkoilla avustaja mukana. Nyt, kun hänen liikuntakykynsä on heikentynyt ja kun hän joutuu käyttämään sähköpyörätuolia, avustajan mukanaolo on pakollinen. Matkustelu on jäänyt vähemmälle viime aikoina, kun A asuu avopuolisonsa kanssa omakotitalossa ja osallistuu sen talouteen liittyviin menoihin. A:lla menee aina jonkin aikaa saada säästettyä rahaa matkustamiseen. Avustajan kustannuksia A ei pysty itse kustantamaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus kumoaa Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ja Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän sosiaalijaoston päätökset ja palauttaa asian sosiaalijaostolle uudelleen käsiteltäväksi.

Perustelut

Sovellettavat oikeusohjeet

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä.

Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle muun ohella henkilökohtaista apua, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Vammaispalvelulain 8 c §:n 1 momentin 1 ja 3–5 kohdan mukaan henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan mainitussa laissa vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avustamista kotona ja kodin ulkopuolella päivittäisissä toimissa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa tai sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä. Saman pykälän 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan henkilökohtaisen avun tarkoitus on auttaa vaikeavammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan 1 momentissa tarkoitettuja toimia suorittaessaan.

Samana pykälän 4 momentin mukaan henkilökohtaista apua on järjestettävä päivittäisiä toimia, työtä ja opiskelua varten siinä laajuudessa kuin vaikeavammaisen henkilö sitä välttämättä tarvitsee.

Samana pykälän 5 momentin mukaan pykälän 1 momentin 3–5 kohdassa tarkoitettuja toimintoja varten henkilökohtaista apua on järjestettävä vähintään 30 tuntia kuukaudessa, jollei tätä pienempi tuntimäärä riitä turvaamaan vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avuntarvetta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä (StVM 32/2008 vp) on koskien hallituksen esitystä (HE 166/2008 vp) ja siinä säädettäväksi ehdotettua vammaispalvelulain 8 c §:n 1 momenttia lausuttu, että henkilökohtaisen avun piiriin kuuluvat siis myös työ ja opiskelu, harrastukset, yhteiskunnallinen osallistuminen sekä sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitäminen. Perustelujen mukaan työ ja opiskelu määriteltäisiin samoista lähtökohdista kuin kuljetuspalveluihin liittyvässä vaikeavammaisten

henkilöiden työ- ja opiskelumatkoja koskevassa oikeuskäytännössä. Lisäksi henkilökohtaista apua voi olla tarpeen järjestää myös ulkomaille suuntautuvien loma- ja työmatkojen ajaksi.

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.

Saman pykälän 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.

Hallituksen esityksessä (HE 166/2008 vp) on todettu vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin osalta, että lakisääteisten maksujen ja kustannusten lisäksi korvattaviksi tulisivat myös muut kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut. Hallituksen esityksen mukaan välttämättömiksi kuluiksi voidaan katsoa myös avustajan matkakulut tilanteissa, joissa avustaminen edellyttää matkustamista työnantajan mukana esimerkiksi vaikeavammaisen henkilön työn tai harrastusten yhteydessä.

Oikeudellinen arviointi

Asiassa on kiistatonta, että A on vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla vaikeavammaisen henkilö, jolla on oikeus saada henkilökohtaista apua.

Vammaispalvelulain 8 c §:n 1 momentin mukaisesti henkilökohtaista apua myönnetään henkilökohtaiseen apuun oikeutetun henkilön välttämättömäksi avustamiseksi kotona ja kodin ulkopuolella päivittäisissä toimissa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa tai sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä. Henkilökohtaisen avun tarkoitus on auttaa vaikeavammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan näitä toimia suorittaessaan. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen (StVM 32/2008 vp) käy ilmi, että henkilökohtaista apua voi olla tarpeen järjestää myös ulkomaille suuntautuvien lomamatkojen ajaksi.

A on hakenut 150 henkilökohtaisen avun lisätuntia ja avustajan matka-, majoitus- ja pääsymaksukuluja korvattaviksi Thaimaahan 20.4.–5.5.2016 suuntautuvan lomamatkan ajalta. Hakemuksen mukaan avustajan matka- ja majoituskustannukset ovat yhteensä 1 445 euroa ja

pääsymaksuista johtuvat kustannukset 150 euroa. A on asian käsittelyn aiemmissa vaiheissa kertonut, että hän on matkustellut Seinäjoella asessaan toimintakykynsä oltua vielä parempi. Viime vuosina Raahessa asessaan hän ei ole matkustellut. A on haaveillut pitkään matkasta Thaimaahan ja säästänyt tätä varten vuosia. A on kertonut, että hänen toimintakykynsä puolesta matka-ajankohta olisi nyt hyvä. A on katsonut, että matkalla on kuntoutuksellisesti positiivisia vaikutuksia ja pitkäaikaisia myönteisiä vaikutuksia hänen fyysiseen ja psyykkiseen toimintakykynsä.

Ulkomaille suuntautuvan lomamatkan tavanomaisuutta arvioitaessa ei ratkaisevaa merkitystä voida antaa yksinomaan matkan luonteelle, vaan arviointi tulee tehdä myös vaikeavammaisen henkilön yksilöllisten tarpeiden ja olosuhteiden perusteella. Korkein hallinto-oikeus katsoo, toisinkuten hallinto-oikeus, että A:n Thaimaahan suuntautunutta lomamatkaa voidaan nyt kysymyksessä olevissa olosuhteissa pitää vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla hänen tavanomaisena elämän toimintonaan. A:n hakemusta ei siten ole voitu hylätä sillä perusteella, ettei haetussa matkassa olisi kyse A:n tavanomaisesta elämän toiminnosta.

Asiassa esitetyn selvityksen perusteella on ilmeistä, että A tarvitsee välttämättä henkilökohtaisen avun palvelua ulkomaan lomamatkan aikana. Kun henkilökohtaisen avun palvelun käyttäminen on edellyttänyt henkilökohtaisen avustajan matkakulujen korvaamista, henkilökohtaisen avustajan matkasta johtuneita matka-, majoitus- ja pääsymaksukuluja on pidettävä vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuina avustajasta aiheutuvina välttämättöminä kuluina, jotka tulee korvata kohtuullisen määräisinä. Tämän jälkeen tulee vielä erikseen arvioidavaksi, kuinka monta tuntia vaikeavammaisen henkilö välttämättä tarvitsee henkilökohtaista apua suoriutuakseen toimistaan ulkomaan matkan aikana.

Kun hallinto-oikeudella ja Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän sosiaalijaostolla on ollut asiasta toinen käsitys, päätökset on kumottava ja asia palautettava sosiaalijaostolle uudelleen käsiteltäväksi. Korkein hallinto-oikeus ei tällä päätöksellään ota kantaa korvattavien kustannusten kohtuulliseen määrään eikä välttämättömän henkilökohtaisen avun laajuuteen.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Hannele Ranta-Lassila
oikeusneuvos

Leena Äärilä
oikeusneuvos

Mikko Pikkujämsä
oikeusneuvos

Timo Rabinä
oikeusneuvos

Antti Pekkala (t)
oikeusneuvos

Anna Heikkilä
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Jakelu

Päätös	A, maksutta
Jäljennös	Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
	Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän sosiaali- ja terveystieteiden osasto
Asiakirjat	Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän sosiaali- ja terveystieteiden osasto