

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä
16.8.2018
Taltionumero
3805
Diaarinumero
3382/2/17

1 (7)

Asia Vammaispalvelua koskeva valitus

Valittaja A

Päätös, jota valitus koskee

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 6.6.2017 nro 17/0255/3

Asian aikaisempi käsittely

Rovaniemen perusturvalautakunnan perusturvajaoston alainen viranhaltija on päätöksellään 22.12.2015 hylännyt A:n hakemuksen vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) mukaisen henkilökohtaisen avun toteuttamisesta muulla mallilla kuin työnantajamallilla.

Rovaniemen perusturvajaosto on päätöksellään 12.4.2016 (§ 48) pysytännyt viranhaltijan päätöksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on hylännyt A:n valituksen.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Sovellettavat oikeusohjeet

Vammaispalvelulain 3 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että vammaisille tarkoitetut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Tämän lain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestettäessä on otettava huomioon asiakkaan yksilöllinen avun tarve.

Vammaispalvelulain 8 d §:n 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.

Kunta voi järjestää henkilökohtaista apua:

- 1) korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset työnantajan maksettavaksi kuuluvine lakisääteisine maksuineen ja korvauksineen sekä muut kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut;
- 2) antamalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluiden hankkimista varten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetussa laissa (569/2009) tarkoitetun palvelusetelin, jonka arvo on kohtuullinen; taikka
- 3) hankkimalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluita julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta tai järjestämällä palvelun itse taikka sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa.

Edellä 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa vaikeavammaista henkilöä on tarvittaessa ohjattava ja autettava avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa.

Asiassa saatu selvitys ja oikeudellinen arvio

Valittajalle on muun ohessa diagnosoitu seropositiivinen nivelreuma, Addisonin tauti, allerginen astma, keliakia, HAE III ja hypogammaglobulinemia. Kuntoutusohjaajan 14.9.2015 päivättyyn lausuntoon sisältyvässä valittajan toimintakykyä koskevassa selosteessa on todettu muun ohella, että valittajan alaraajoissa on heikentynyt asentotunto ja tasapainoepävarmuutta. Yläraajoissa on tuntopuutosta, ja tavarat tippuvat hänen käsistään. Valittajalle on tehty käsioperaatioita viime vuosina tasaisesti. Kipuileva olkapää on haaste. Valittaja liikkuu pääasiassa pyörätuolilla. Kotona on käytössä manuaalipyörätuoli ja kodin ulkopuolella sähköpyörätuoli. Valittajan lihasvoimat ovat kauttaaltaan heikentyneet. Päivittäisissä toiminnoissa haasteena on käsien alentunut toimintakyky. Arjesta selviytymistä ja jaksamista rajoittaa hankala jatkuva tulehdus- ja kiputilanne. Valittajalla on päivittäisissä toiminnoissa jatkuva ympärivuorokautinen avun tarve.

Asiassa on riidatonta, että valittaja on vammaispalvelulaissa ja -asetuksessa tarkoitettu vaikeavammaisen henkilö, jolle kunnan on järjestettävä henkilökohtaista apua. Ratkaistavana on se, onko valittajalle järjestettävä henkilökohtaista apua muulla tavoin kuin niin sanotulla työnantajamallilla. Vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun järjestäminen on lähtökohtaisesti kunnan harkinnassa. Laissa on kuitenkin edellytetty, että järjestämistavasta päätettäessä otetaan huomioon vaikeavammaisen henkilön avun tarpeen ja elämäntilanteen lisäksi myös henkilön oma mielipide ja toivomukset.

Henkilökohtaisen avun järjestäminen työnantajamallilla edellyttää vaikeavammaiselta henkilöltä kykyä ja valmiuksia toimia työnantajana. Tämän vuoksi vaikeavammaisen henkilön mielipiteellä ja toivomuksilla on katsottava olevan työnantajamallin soveltuvuutta harkittaessa korostuneempi merkitys kuin muiden järjestämistapojen kohdalla, ja henkilön omaa mielipidettä tulisikin pyrkiä noudattamaan. Kun työnantajamallin soveltamisen edellytyksistä ei kuitenkaan ole laissa ole säädetty muista järjestämistavoista poikkeavasti, vaikeavammaisella henkilöllä ei ole katsottava olevan ehdotonta oikeutta kieltäytyä työnantajamallista. Näin ollen työnantajamallin soveltuvuutta vaikeavammaiselle henkilölle harkittaessa voidaan arvioida objektiivisesti henkilön kykyä toimia työnantajana, vaikka tämä haluaisi palvelun järjestämistä muulla tavoin. Hallinto-oikeus toteaa, että mikäli vaikeavammaiselle henkilölle vastoin vammaispalvelulain säännösten sisältöä annettaisiin ehdoton oikeus kieltäytyä tälle objektiivisesti arvioiden soveltuvasta järjestämistavasta, tämä saattaisi käytännössä vaikeuttaa kunnan mahdollisuuksia järjestää henkilökohtaiseen apuun oikeutettujen henkilöiden palvelut kunnassa tarkoituksenmukaisesti kunkin henkilön yksilöllisten tarpeiden edellyttämällä tavalla.

Valittaja on kertonut aikaisempien kokemustensa työnantajana toimimisesta olevan huonot, sillä hänellä oli työnantajana toimiessaan vaikeuksia soveltuvien työntekijöiden löytämisessä. Valittajan mukaan vastaavia ongelmia ei yksityisen palveluntuottajan tuottamana ostopalveluna järjestettyjen henkilökohtaisten avustajien osalta ole ollut. Kaikille työnantajana toimiville vaikeavammaisille henkilöille yleisesti ottaen yhtä lailla mahdollisen vaikeuden sopivan työntekijän löytämisessä ei kuitenkaan ole katsottava olevan hyväksyttävä peruste työnantajamallista kieltäytymiselle. Myöskään valittajan näkemyksen mukaiset avun tarpeeseen vastaamiseen suoraan liittymättömät ostopalvelun edut eivät ole seikkoja, joiden perusteella työnantajamalli olisi katsottava valittajalle soveltumattomaksi. Asiassa on sinänsä katsottava selvitetyn, että valittajalla olevat vammat ja sairaudet sekä niistä johtuvat jatkuvat tulehdus- ja kiputilat

kuormittavat hänen toimintakykyään ja siten vaikuttavat heikentävästi hänen kykyinsä suoriutua työnantajavelvoitteista. Kunta on kuitenkin velvollinen järjestämään tarpeen mukaisen avun valittajan asiassa erityisesti ongelmallisiksi toteamissa avustajan palkkaamiseen liittyvissä tehtävissä. Annettuun selvitykseen nähden sanottu avun tarve on päätöstä tehtäessä katsottava otetun riittävällä tavalla huomioon. Valittajan toimintakyvystä ei ole esitetty sellaista selvitystä, jonka perusteella hänelle olisi katsottava olevan liian kuormittavaa suoriutua työnantajana toimivan henkilön vastuulle ehdottomasti kuuluvasta työnjohto-oikeuden käyttämisestä. Edellä todettuun nähden valittajalta ei ole katsottava olevan toimintakykyä puolesta kohtuutonta edellyttää, että hän toimisi avustettuna henkilökohtaisen avustajan työnantajana.

Hallinto-oikeus kaiken edellä selostetun huomioon ottaen katsoo, että valittajalle on voitu järjestää henkilökohtaista apua työnantajamallilla. Perusturvajaoston päätöksen kumoamiseen ei näin ollen ole aihetta.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

A on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja A:lle myönnetään oikeus vammaispalvelulain mukaiseen henkilökohtaiseen apuun ostopalveluna.

Vaatimusten tueksi on esitetty selvityksiä terveydentilasta ja todettu muun ohella seuraavaa:

A:lla on subjektiivinen oikeus ostopalveluun, koska hän on vammaispalvelulain mukaan vammaisen henkilö. A:n sairaudet vaikeuttavat hänen toimintakykyään ja selviytymistään arjesta. A ei enää selviydy henkilökohtaisen avustajan työnantajan roolista vaikeiden sairautsiensa ohella. Terveydentila on ollut noin kaksi vuotta alamäkijohteinen. A:n mielipide, toivomukset ja yksilöllinen elämäntilanne kokonaisuudessaan on otettava huomioon.

Koska työlainsäädännön lähtökohtana on aina turvata työntekijän oikeudet, on hyvin kohtuutonta olettaa sekä vaatia, että A selviäisi työnantajan roolin vaatimista vastuullisista tehtävistä sairautensa vuoksi. A:lle on myönnetty henkilökohtaista apua 200 tuntia kuukaudessa. Tällöin tulisi olla jopa kaksi avustajaa, jotta lepoajat ja lomat saisi järjestettyä. Tämä olisi liian haastavaa jo muutenkin kuormittavassa arjessa. Taloudelliset velvoitteet työnantajamallilla olisivat raskas taakka. Ei olisi A:n etujen mukaista, että hän joutuisi kuntoutumisensa ohella ottamaan juridista vastuuta työntekijöistä.

A kokee mahdollisen työvuorolistojen laatimisen ja palkanlaskennan ylivoimaisina haasteina. Monista sairauksista ja runsaista lääkityksistä johtuen myös A:n muisti tuottaa hänelle paljon ongelmia arjessa. Samoin ongelmia aiheuttaa muun ohella Addisonin-taudista johtuva päivittäisen vireystilan nopea vaihtelu. A kokee työnantajamallin myös fyysisesti hyvin ongelmalliseksi, koska käsien toimintakyky ja esimerkiksi tietokoneella istuminen ja työskentely tuottavat hänelle muun ohella nivelreumasta johtuvaa tuskaa. HAE III -sairauden vuoksi elämän ja arjen tulisi olla mahdollisimman stressitöntä, jotta elimistöä rasittavilta hengenvaarallisilta kohtauksilta vältyttäisiin. Kohtaukset voivat olla todella vaikeita ja viedä tehohoitoon 20 minuutissa.

Rovaniemen perusturvajaosto on antanut selityksen, jossa on todettu muun ohella, että A:lle on järjestetty henkilökohtaista apua vuosina 2013–2015 työnantajamallilla. Vammaispalvelun sosiaalityöntekijä ja sosiaalihoaja antavat tukea henkilökohtaisen avustajan rekrytoinnissa ja työnantajana toimimisessa.

A on antanut vastaselityksen, jonka liitteinä on lisäselvityksiä hänen terveydentilastaan. Vastaselityksessä on esitetty muun ohella, että henkilökohtaista apua on toteutettu 21.1.2016 lähtien ostopalveluna kuukauden määräaikaikaisina maksusitoumuksina, mikä vaikeuttaa ostopalveluyrityksen kykyä tehdä A:lle sopivan työntekijän kanssa pitkäaikainen työsopimus. A:ta ei ole autettu työnantajavelvoitteiden hoitamisessa.

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. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimitettu uusi selvitys A:n terveydentilasta ei anna aihetta arvioida asiaa toisin.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Hannele Ranta-Lassila
oikeusneuvos

Leena Äärilä
oikeusneuvos

Vesa-Pekka Nuotio
oikeusneuvos

Timo Räbinä (t)
oikeusneuvos

Antti Pekkala
oikeusneuvos

Katja Syväkangas
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Jakelu

Päätös

Jäljennös

A, maksutta

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

Rovaniemen perusturvajaosto