

Asia Vammaispalvelua koskeva valitus

Valittaja A huoltajanaan B

Päätös, jota valitus koskee

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 21.6.2017 nro 17/0291/3

Asian aikaisempi käsittely

A:n (s. 2003) äiti B on hakenut pojalleen vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) mukaista henkilökohtaista apua.

Sosiaali- ja terveyslautakunnan jaoston alainen viranhaltija on päätöksellään 17.6.2016 hylännyt hakemuksen, koska lapsen tarvitsema hoito ja huolenpito vastaa luonteeltaan omaisen tai muun läheisen henkilön avulla järjestettävää omaishoidon tukea, joka on myönnetty korvauksena hänen hoidostaan 1.1.2016 alkaen äidin toimiessa omaishoitajana.

A on tekemässään oikaisuvaatimuksessa vaatinut, että henkilökohtaista apua myönnetään toistaiseksi voimassa olevalla päätöksellä 40 tuntia viikkoa kohden siten, että äiti voi toimia poikansa henkilökohtaisena avustajana.

Sosiaali- ja terveyslautakunnan jaosto on päätöksellään 23.8.2016 (§ 55) hylännyt oikaisuvaatimuksen, koska vammaispalvelulain mukaisia palvelu- ja tukitoimia järjestetään toissijaisesti ja lapsen sairaudesta johtuva avuntarve turvataan riittävästi omaishoidon palvelulla. Lisäksi henkilökohtaisena avustajana ei voi toimia vaikeavammaisen henkilön lähiomainen tai muu läheinen henkilö, ellei sitä erityisen painavasta syystä ole pidettävä vammaisen henkilön edun mukaisena.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt A:n sosiaali- ja terveyslautakunnan jaoston päätöksestä tekemän valituksen.

Hallinto-oikeus on selostettuaan vammaispalvelulain 3 §:n, 8 §:n 2 momentin sekä 8 c §:n 1, 2 ja 3 momentin säännökset perustellut päätöstään seuraavasti:

Oikeudellinen arviointi ja johtopäätökset

A on vuonna 2003 syntynyt poika, jolla on 19.5.2016 laaditun hoitopaltteen mukaan diagnosoitu narkolepsia ja/tai katapleksia. Edellä mainitun hoitopaltteen mukaan A tarvitsee avustajaa päivärytmin säännöllistämiseen, lääkitysasioista huolehtimiseen sekä yöaikojen rauhoittamiseen. Ongelmat ovat yö-, aamu- ja iltapainotteisia. Sosiaalityöntekijän asiassa laatimasta asiakaskertomukseen 15.12.2015 tehdystä kirjauksesta ilmenee A:n äidin kertoneen, että A tarvitsee sairautensa vuoksi apua lääkehoidosta huolehtimisessa, jatkuvan yöaikaisen seurannan ja valvonnan sekä valvontaa varsinkin nukahtelu- ja katapleksiatilanteissa (lihaskänteyden äkillinen katoaminen).

Asiassa on ratkaistava, onko henkilökohtainen apu A:lle soveltuva palvelu vai tuleeko hänen tuen tarpeeseensa vastata muilla keinoin. Vammaispalvelulain muutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 166/2008 vp) mukaan henkilökohtaisen avun ulkopuolelle rajautuu sellainen avun tarve, joka painottuu hoivaan, huolenpitoon ja valvontaan. Asiassa on annettu selvitystä, jonka mukaan A tarvitsee sairautensa vuoksi lähinnä seurantaa, ohjausta ja valvontaa. Edellä todettuun nähden hallinto-oikeus katsoo, että vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu ei ole tarkoitettu vastaamaan A:n tuen tarpeeseen, sillä tuen tarve on perustunut pääosin hoivaan, hoitoon ja valvontaan. Sosiaali- ja terveyslautakunnan jaosto on siten voinut hylätä A:n vaatimuksen henkilökohtaisen avun saamisesta.

A:lle on aiemmin myönnetty henkilökohtaista apua 40 tuntia viikossa 31.12.2015 saakka siten, että hänen äitinsä on toiminut henkilökohtaisena avustajana. Henkilökohtaista apua koskeva päätös on tehty määräaikaisena, koska A:n palveluntarve ei ollut selkiytynyt. Myöhemmin A:n palveluntarpeeseen on katsottu voitavan vastata omaishoidontuella, jota hänen äidilleen on myönnetty tammikuusta 2016 alkaen. Näissä oloissa sillä perusteella, että A:lle on aiemmin myönnetty henkilökohtaista apua, hänelle ei voida katsoa syntyneen hallintolain 6 §:ssä tarkoitettulla tavalla sellaisia oikeutettuja odotuksia, että hänellä olisi oikeus saada nyt kysymyksessä olevassa asiassa luottamuksensuojaa. Vammaispalvelulaissa

tai sosiaalihuoltolaissa ei ole erityisiä säännöksiä palveluja myöntävien päätösten voimassaoloajoista. Henkilökohtaista apua koskevan päätöksen määräaikaisuudelle on edellä todettuun nähden katsottava olleen hyväksyttävä peruste.

Edellä todettu huomioon ottaen valituksenalaisen päätöksen kumoamiseen ei ole aihetta.

Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Hallintolaki 6 §

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

B on valituksessaan vaatinut, että sosiaali- ja terveyslautakunnan jaoston ja hallinto-oikeuden päätökset kumotaan ja *A*:lle myönnetään henkilökohtainen apu haetun mukaisesti. Lisäksi kunta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

B on vaatimustensa tueksi viitannut aiemmin esittämäänsä ja todennut lisäksi muun ohella seuraavaa:

Hallinto-oikeus arvioi, että *A*:n avun tarve on perustunut pääosin hoivaan, hoitoon ja valvontaan ja että tämän vuoksi vaatimus henkilökohtaisesta avusta on voitu hylätä. Henkilökohtaisen avun saamista ei ole kuitenkaan voitu evätä laissa säädettyjen edellytysten asemesta hallituksen esityksessä todetun perusteella. Lisäksi hallinto-oikeuden päätöksessä ei ole tarkemmin arvioitu, miten ”pääosin”-kriteeri täytyisi. *A*:n kohdalla ei ole kyse pääosin hoivasta, hoidosta ja valvonnasta.

Hallinto-oikeuden olisi tullut arvioida, onko kunnalla ollut oikeus evätä luottamuksensuoja. Vaikka vammaispalvelulaissa ei ole säännöksiä päätösten voimassaolosta, hallinto-oikeuden olisi tullut huomioida laillisuusvalvonnassa esitetyt näkökohdat siitä, että nyt kysymyksessä olevan kaltaisissa tilanteissa päätökset tulee tehdä lähtökohtaisesti toistaiseksi voimassaolevina eikä määräaikaisina.

Hallinto-oikeuden päätöksestä puuttuu täysin valtiosääntöoikeudellinen arviointi. Perusteluvollisuus on varsin tiukka ja ennen kaikkea keskeinen asianosaisen oikeusturvan kannalta. Kun otetaan huomioon valitusasiakirjoissa esitetty ja muutoinkin saatavilla oleva selvitys, hallinto-oikeuden päätöstä ei ole perusteltu oikeusjärjestyksen edellyttämällä tavalla.

Sosiaali- ja terveyslautakunnan jaosto on antanut selityksen.

B on antanut vastaselityksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ja sosiaali- ja terveyslautakunnan jaoston päätökset kumotaan ja asia palautetaan sosiaali- ja terveyslautakunnan jaostolle uudelleen käsiteltäväksi siltä osin kuin kysymys on henkilökohtaisesta avusta harrastuksiin, yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämiseen. Valitus hylätään muilta osin.

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

Perustelut

1. Pääasia

1.1 Sovellettavat säännökset

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista annetun lain (vammapalvelulaki) 4 §:n 1 momentin mukaan mainitun lain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestetään, jos vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai tukitoimia muun lain nojalla.

Vammapalvelulain 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.

Vammapalvelulain 8 c §:n 1 momentin mukaan henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan mainitussa laissa vaikeavammaisen henkilön välttämättömää avustamista kotona ja kodin ulkopuolella:

- 1) päivittäisissä toimissa;
- 2) työssä ja opiskelussa;
- 3) harrastuksissa;
- 4) yhteiskunnallisessa osallistumisessa; tai
- 5) sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä.

Samankaltaisen 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 määrittellä 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.

Hallituksen esityksessä vammaispalvelulain muuttamisesta (HE 166/2008 vp) on yleisperusteluissa muun ohella todettu, että henkilökohtaisen avun perustavoite on avustettavan henkilön itsenäisyyden ja riippumattomuuden lisääminen, kun taas omaishoidossa painottuvat hoiva ja hoito. Yleisperusteluissa on myös todettu, että henkilökohtainen apu on tarkoitettu mahdollistamaan vaikeavammaisen henkilön itsenäistä elämää, joten sen luonteeseen kuuluu, että avustettava kykenee itse määrittelemään tarvitsemansa avun sisällön ja toteuttamistavan. Se ei sovellu tilanteisiin, joissa tarvitaan pääasiassa hoivan, hoidon ja valvonnan tyyppistä apua. Tähän liittyen esityksessä on haluttu painottaa omaishoidon ja henkilökohtaisen avun erilaista luonnetta. Hallituksen esityksen mukaan avustettavan omainen tai läheinen ei voisi toimia häneen työsuhteessa olevana henkilökohtaisena avustajana, ellei sitä olisi erityisen painavasta syystä pidettävä avustettavan edun mukaisena.

1.2 Asiassa esitetty selvitys ja asian oikeudellinen arviointi

Vuonna 2003 syntynyt A sairastaa narkolepsiaa, johon liittyy katapleksia. Sosiaalihuollon asiakaskertomukseen 15.6.2016 on kirjattu, että A:n kaverisuhteet ovat jonkin verran kärsineet sairauden vuoksi, koska hän tarvitsee aikuisen aina mukana esimerkiksi harrastuksissa. Myös psykoterapeutin lausunnon 15.6.2016 mukaan on tärkeää saada avustaja A:n vapaa-ajan toimintoihin, koska hänen elämänpiirinsä on kaventunut. Hoitopalautteen 19.5.2016 mukaan A:lla on vaikeuksia huolehtia itse päivittäisiin toimiin ja etenkin vuorokausirytmiiin liittyvistä levon ja aktiiviteettien vaihteluista. Kontrollikäynnillä on keskusteltu jatkossa tapahtuvasta vähittäisestä itsenäistymisen harjoittelusta, kun murrosikä jatkuu pidemmälle.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että hallinto-oikeuden päätös on perustunut siihen näkemykseen, että A tarvitsee sairautensa vuoksi pääosin hoivaa, hoitoa ja valvontaa, jolloin hänen avun tarpeeseensa ei tulisi vastata henkilökohtaisen avun palvelulla vaan turvautumalla omaishoidon tukeen. Kuten edellä mainitusta vammaispalvelulain muuttamisesta koskevasta hallituksen esityksestä (HE 166/2008 vp) käy ilmi, henkilökohtaisen avun perustavoite on avustettavan henkilön itsenäisyyden ja riippumattomuuden lisääminen, kun taas omaishoidossa painottuvat hoiva ja hoito. Sanotusta ei kuitenkaan seuraa, että henkilökohtainen apu ei voisi sisältää lainkaan hoivan, hoidon ja valvonnan kaltaista apua, kunhan

henkilön avun tarve ei koostu pääosin tällaisista avun tarpeista. Erityisesti avun tarve harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa ja sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä on yleensä luonteeltaan sellaista, johon henkilökohtainen apu palvelumuotona soveltuu hyvin.

A on syntynyt vuonna 2003. Hän on ollut noin 13-vuotias viranhaltijan tehdessä asiassa muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen. Arvioitaessa sitä, tarvitseeko A välttämättä haettua henkilökohtaisen avun palvelua suoriutuakseen muihin samanikäisiin lapsiin verrattavalla tavalla tavanomaisen elämän toiminnoista, on edellä todetun ja hänen terveydentilastaan esitetyn selvityksen lisäksi otettava huomioon myös muut olosuhteet, kuten A:n ikään liittyvä tarve itsenäistymiseen.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että A tarvitsee sairautensa johdosta välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua vammaispalvelulain 8 c §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla suoriutuakseen harrastuksista, yhteiskunnallisesta osallistumisesta ja sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisestä. A:ta on siten pidettävä vaikeavammaisena henkilönä, jolle kunta on vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin nojalla velvollinen järjestämään henkilökohtaista apua näihin vammaispalvelulain 8 c §:n 1 momentin 3–5 kohdan mukaisiin toimiin. Asiassa ei ole esitetty, ettei A kykenisi itse määrittämään tarvitsemansa avun sisältöä tai toteutustapaa.

Tämän vuoksi hallinto-oikeuden ja sosiaali- ja terveyslautakunnan jaoston päätökset on kumottava ja asia palautettava sosiaali- ja terveyslautakunnan jaostolle uudelleen käsiteltäväksi henkilökohtaisen avun järjestämiseksi harrastuksiin, yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämiseen. Korkein hallinto-oikeus ei tällä päätöksellään ota kantaa siihen, onko olemassa sellaista erityisen painavaa syytä, jonka vuoksi A:n edun mukaista olisi, että hänen äitinsä voisi toimia hänen henkilökohtaisena avustajanaan, eikä myöskään myönnettävän henkilökohtaisen avun tuntimäärään tai ajalliseen laajuuteen muutoin.

Siltä osin kuin valitus koskee henkilökohtaista apua päivittäisissä toimissa, luottamuksensuojaa ja henkilökohtaista apua koskevan päätöksen tekemistä toistaiseksi voimassa olevana, niin kun otetaan huomioon edellä ilmenevät hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja siinä mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen näiltä osin ei ole perusteita.

2. Oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus

A:lle on myönnetty oikeusapu ilman omavastuuta. Asiassa ei ole esitetty, että A:lle olisi syntynyt asiassa muita kuin oikeusavun jo kattamia oikeudenkäyntikuluja. Tämän vuoksi vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa on hylättävä.

Oikeusapu

Oikeustieteen maisteri Jukka Kumpuvuorelle maksetaan oikeusapulain nojalla vaatimuksen mukainen palkkion määrä 440 euroa ja arvonlisäveron määrä 105,60 euroa eli yhteensä 545,60 euroa. Mainittu määrä jää valtion vahingoksi.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Eija Siitari
oikeusneuvos

Kari Tornikoski
oikeusneuvos

Timo Räbinä
oikeusneuvos

Antti Pekkala (t)
oikeusneuvos

Maarit Lindroos
oikeusneuvos

Anna Heikkilä
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Jakelu

Päätös

Jäljennös

A, maksutta

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

Sosiaali- ja terveyslautakunnan jaosto