

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 22.11.2016
Taltionumero 4945
Diaarinumero 3826/3/15

1 (10)

Asia Vammaispalvelua koskeva valitus

Valittaja A

Päätös, jota valitus koskee

Helsingin hallinto-oikeus 16.10.2015 nro 15/1083/6

Asian aikaisempi käsittely

Helsingin sosiaali- ja terveyslautakunnan toisen jaoston alainen viranhaltija on 18.12.2014 myöntänyt A:lle henkilökohtaista apua 70 tuntia kuukaudessa ruoanlaittoon, kotitöihin ja kodin ulkopuolisiin asiointeihin sekä 30 tuntia kuukaudessa harrastuksiin ja vapaa-ajantoimintaan ajalle 1.1.2015–31.12.2016. A:lle oli aiemmin määräaikaisella päätöksellä myönnetty henkilökohtaista apua yhteensä 135 tuntia kuukaudessa.

Helsingin sosiaali- ja terveyslautakunnan toinen jaosto on päätöksellään 26.3.2015 (§ 146) pysyttänyt viranhaltijan päätöksen voimassa.

A on hallinto-oikeuteen toimittamassaan valituksessa vaatinut, että hänelle myönnetään henkilökohtaista apua 135 tuntia kuukautta kohden kuten aiemminkin.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Helsingin hallinto-oikeus on hylännyt valituksenalaisella päätöksellään A:n valituksen sosiaali- ja terveyslautakunnan toisen jaoston päätöksestä.

Hallinto-oikeus on selostettuaan vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammapalvelulaki) 8 §:n 2 momentin, 8 c §:n ja 8 d §:n 1 momentin säännökset perustellut päätöstään seuraavasti:

Asiassa saatu selvitys

Näkövammaisten Keskusliiton 5.2.2015 päivätyn lausunnon mukaan A vammautui 2-vuotiaana pähkinän jouduttua henkitorveen. Hapenpuutteen seurauksena hän sai aivovamman ja siihen liittyen näkövamman. Näkövamman haitta-aste on 100 prosenttia ja haittaluokka WHO 2 (vaikea heikkonäköisyys). Samalla A:n äänihuulet vaurioituivat ja hänen puheensa tuottaminen on motorisesti vaikeaa. Hänellä on myös motorisia ongelmia käsissä ja jaloissa. A:n kognitiiviset taidot jäävät parhaimmillaankin matalan keskitason alapuolelle. A asuu yksin Asumispalvelusäätiön Aspan tukiasunnossa Helsingissä. Asiakirjojen perusteella A on aloittanut päivätoiminnan marraskuussa 2014, ja hän käy päivätoiminnassa kahtena päivänä viikossa kello 9.30–15.00 välisenä aikana.

Keskuspuiston ammattiopiston toimintaterapeutin 8.5.2014 päivätyn lausunnon mukaan A:n päivittäisten toimintojen suoriutumisen laatua arvioivassa AMPS-arvioinnissa oli nähtävissä runsasta tehottomuutta ja ponnistelua. Hän todennäköisesti tarvitsee vahvaa apua asumisessa ja yhteiskunnassa toimimisessa. Näkövamma sekä motoriset vaikeudet vaikeuttavat hänen toimintaansa merkittävästi. A:n toimintaa kuvaa tehottomuus ja ponnistelu, mikä tekee hänen toiminnastaan myös hidasta.

Näkövammaisten keskusliiton lausunnossa kerrotaan, että A:lla on vaikeuksia tulla ymmärretyksi etenkin puhelimesta puhuessaan. Kommunikointivaikeudet rajoittavat merkittävästi hänen mahdollisuuksiaan hoitaa asioitaan. Sähköiseen viestintään perustuva yhteydenpito, vuorovaikutus ja asiointi ovat hänelle käytännössä mahdottomia ilman apua. Tämä heijastuu moneen toiminnan alueeseen, myös itsestä huolehtimiseen ja yhteisölliseen osallistumiseen. Tämän elämänalueen tueksi A:lla on toistaiseksi edunvalvoja taloudellisissa asioissa. Hän tarvitsee kuitenkin apua myös yhteydenpidossa edunvalvojaan, ajanvarauksissa sekä kirjallisen viestinnän kaikissa vaiheissa.

Liikkumista koskien lausunnossa todetaan muun muassa, että A:n kävelynopeus on tavanomaista hitaampi. Hän kuitenkin kävelee mielellään ja osaa käyttää metroa ja tutuilla reiteillä bussia. Liikkumiseen liittyvä avuntarve ei ole päällimmäisenä A:n tilanteessa, mutta toimintaan vaikuttaa se, ettei hän pysty lukemaan opasteita ja siten saamaan vieraisa tai ruuhkaisissa ympäristöissä toimimisen vaatimaa informaatiota. Tämä estää häntä ottamasta itsenäisesti selvää ympäristöstä laajassa mielessä eli pääkaupunkiseudun tapahtumista ja paikoista, jossa hän voisi käydä.

Itsestään huolehtimisen ja arjen toiminnoista selviytymisen osalta lausunnossa kerrotaan, että A:n on vaikeaa käyttää ruokailuvälineitä ja parranajokonetta, kiinnittää vaatteiden kiinnityksiä ja avata erilaisia pakkauksia. Kynsien leikkaamisessa, parran ajamisessa ja laastarin laittamisessa hän tarvitsee fyysistä apua. A tarvitsee apua hankkiakseen ja valitakseen kaikkia niitä kulutustavaroita, joita itsestä huolehtimiseen tarvitaan. Myös ympäristön siistiminen ruokailun jälkeen, ruoka-aineiden säilytys ja perushygienian säilyttäminen kotona edellyttävät, että apua on saatavilla. A:lla on fyysisen avun tarvetta myös rahan nostamisessa pankkiautomaatilla ja laskujen maksamisessa. Lausunnossa todetaan, että A ei suoriudu ilman apua tavanomaisista asumiseen, vaatehuoltoon ja ruokailuun liittyvistä toiminnoista.

Yhteisöllistä osallistumista koskien lausunnossa kerrotaan, että A on ker-tonut kiinnostuksestaan mennä tutustumaan ihmisiin lavatansseissa ja raitiotieseuran kokouksissa. Tämä vaatisi avustajan mukana olemista ainakin aluksi. A tarvitsee apua voidakseen aloittaa vuorovaikutuksen toisten ihmisten kanssa, osallistua kokouksessa käytävään keskusteluun, saada selvää esillä olevasta aiheesta ja myös nauttia mahdollisista koustarjoiluista.

Viranhaltija on aikaisemmilla päätöksillään myöntänyt A:lle henkilökohtaista apua 135 tuntia kuukaudessa. Edellä kerrotun Näkövammaisten keskusliiton lausunnon mukaan valtaosa näistä tunteista on kulunut päivittäisiin perustoimintoihin (kotityöt, kaupassa käyminen ja ruoka-huolto). Uuden vammaispalvelupäätöksen mukaisella tuntimäärällä, yhteensä 100 tuntia kuukaudessa, vapaa-ajan toiminnoissa avustamiseen ei jää lainkaan tunteja.

Näkövammaisten Keskusliiton 1.9.2015 päivätyn lisäselvityksen mukaan A:n avustaminen on toteutunut kuutena päivässä viikossa painottuen päivittäisiin toimiin, ruokahuollon varmistamiseen ja kotitöihin. Yhden päivän A on joutunut viettämään kokonaan ilman apua. Viriketoiminnot ovat jääneet käytännössä vähäisiksi. Hän ei ole kuluvan kesän aikana päässyt tuntien rajallisuuden vuoksi ulkoilemaan lähiympäristöä kauemmas tai lähtemään toiveidensa mukaan esimerkiksi Linnanmäelle, Seura-saaren tai konsertteihin.

Asian arviointi ja hallinto-oikeuden johtopäätökset

A on henkilökohtaisen avun suhteen vammaispalvelulaissa tarkoitettu vaikeavammaisen henkilö, joka tarvitsee sairautensa johdosta välttämättä toisen henkilön apua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Henkilökohtaisen avun määrää arvioitaessa A:lle oli aiemmin myönnetty henkilökohtaista apua yhteensä 135 tuntia. A:n olosuhteet ovat marraskuussa 2014 muuttuneet hänen aloitettuaan käymisen päivätoiminnassa, jossa hän kertomansa mukaan käy kahtena päivänä viikossa kello 9.30–15.00. Näissä olosuhteissa Helsingin kaupungilla on ollut perusteltu syy arvioida A:n vammaispalvelulaissa tarkoitettua välttämättömän henkilökohtaisen avun tarvetta.

Kun otetaan huomioon A:n muuttuneet olosuhteet ja palvelusuunnitelmassa ja asiakirjoista muuten hänen olosuhteistaan ja avuntarpeestaan esitetty selvitys, hallinto-oikeus katsoo, että Helsingin kaupungin myöntämä henkilökohtaisen avun määrä 70 tuntia kuukaudessa ruoanlaittoon, kotitöihin ja kodin ulkopuoliseen asiointiin sekä 30 tuntia kuukaudessa harrastuksiin ja vapaa-ajantoimintaan on ollut riittävä turvaamaan hänen välttämättömän avuntarpeensa päivittäisissä toiminnoissa. Valituksessa esitetyt seikat eivät anna aihetta arvioida asiaa toisin. Jaoston päätöstä ei ole syytä muuttaa.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

A on valituksessaan vaatinut, että sosiaali- ja terveyslautakunnan toisen jaoston sekä hallinto-oikeuden päätökset kumotaan ja että hänelle myönnetään henkilökohtaista apua 135 tuntia kuukautta kohden.

Vaatimustensa tueksi A on viitannut asiassa aiemmin esittämäänsä ja sen lisäksi lausunut muun ohella seuraavaa:

A on vaikeasti monivammainen henkilö. Hän tarvitsee avustajaa kaikissa päivittäisissä asumiseen liittyvissä toiminnoissa. A:n vamma on pysyvä, eikä avun tarve ole vähentynyt. Hänen toimintakykynsä on vakiintunut nykyiselle tasolle, eikä sitä ole voitu kohentaa kuntoutuksella, ohjauksella tai olosuhteiden muuttamisella. Käytännössä avustajatunnit riittävät pelkkiin kotitöihin ja ruokahuollon järjestämiseen siten, että avustaja tekee asiat A:n puolesta. Osallistuminen kotitöihin on mahdollista vain, jos avustajatunteja lisätään. Se, että avustaja auttaa A:ta kotitöiden suorittamisessa on ajallisesti huomattavasti hitaampaa kuin se, että avustaja teki si asiat hänen puolestaan. Henkilökohtaisen avun on tarkoitus tukea itsenäistä elämää ja itsenäistä toimintaa. Nykyisen tuntimäärän puitteissa tämä ei toteudu.

Aiemmin avustaja luki A:lle lehtiä, mutta enää tähän ei ole aikaa. Myös internetiä A voi käyttää aiempaa harvemmin. Ulkoiluun ja harrastamiseen avustajatunteja ei ole riittänyt enää ollenkaan. A tahtoi tutustua uusiin ihmisiin ja käydä vaikkapa lavatansseissa sekä raitioseuran kokouksissa. Puheen tuottamisen vaikeuden vuoksi A tarvitsee avustajaa aloittaakseen sosiaalisen vuorovaikutuksen uusien ihmisten kanssa. A haluaisi myös päästä katsomaan joskus jääkiekkoa sekä uimaan. Nykyiset avustustunnit turvaavat minimitason selviytymisen kotona mutta eivät mitään muita elämään ja ikäkauteen kuuluvia toimintoja.

Päivätoiminta ei vähennä avustajan tarvetta, koska avustajan täytyy joka tapauksessa käydä aamuisin tekemässä aamupalaa ja avustamassa muissa aamutoimissa. Näkövamman ja puheen tuottamisen ongelmien vuoksi A ei ole itse saanut sosiaalitoimintaa vakuutetuksi hänen välttämättömänä pitämänsä avun tarpeen laajuudesta.

Helsingin sosiaali- ja terveyslautakunnan toinen jaosto on antanut selityksen.

A on antanut vastaselityksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus kumoaa Helsingin hallinto-oikeuden, sosiaali- ja terveyslautakunnan toisen jaoston ja jaoston alaisen viranhaltijan päätökset ja vahvistaa A:n henkilökohtaisen avun määräksi 85 tuntia kuukaudessa ruoanlaittoon, kotitöihin ja kodin ulkopuolisiin asiointeihin sekä 30 tuntia kuukaudessa harrastuksiin ja vapaa-ajantoimintaan. A:n valitus hylätään enemmälti.

Perustelut

Sovellettavat oikeusohjeet

Vammaispalvelulain 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.

Vammaispalvelulain 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.

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 määritellä avun sisältö ja toteutustapa.

Samankaltaisen 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.

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

Saman 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.

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.

Asiassa saatu selvitys

Vuonna 1981 syntyneelle A:lle on lapsuudessa sattuneen onnettomuuden seurauksena tullut aivovamma ja siihen liittyvä näkövamma, motoristen toimintojen häiriö sekä kognitiivisten taitojen alenema. Lisäksi A:n äänihuulet ovat vaurioituneet, minkä seurauksena hänellä on puheentuoton häiriö. A tarvitsee apua monissa päivittäisissä ja muissa toimissa sekä kotona että kodin ulkopuolella. Hän on riidattomasti vammaispalvelulain mukaiseen henkilökohtaiseen apuun oikeutettu vaikeavammaisen henkilö.

A:lle on toukokuussa 2014 myönnetty henkilökohtaista apua 105 tuntia kuukautta kohden päivittäisiin toimiin ja 30 tuntia kuukautta kohden harrastuksiin, yhteiskunnalliseen osallistumiseen sekä sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämiseen. A on marraskuussa 2014 ryhtynyt käymään päivätoiminnassa kahtena päivänä viikossa kello 9.30–15.00. A:lle myönnettyä henkilökohtaista apua on 18.12.2014 Helsingin sosiaali- ja terveyslautakunnan toisen jaoston alaisen viranhaltijan päätöksellä vähennetty 70 tuntiin kuukaudessa ruoanlaittoon, kotitöihin ja kodin ulkopuolisiin asiointeihin sekä 30 tuntiin kuukaudessa harrastuksiin ja vapaa-ajantoimintaan 1.1.2015 lukien. Helsingin sosiaali- ja terveyslautakunnan toinen jaosto ja sittemmin hallinto-oikeus ovat päätöksillään pitäneet viranhaltijan päätöksen voimassa.

Oikeudellinen arvio

A on henkilökohtaisen avun suhteen vammaispalvelulaissa tarkoitettu vaikeavammaisen henkilö, joka tarvitsee sairautensa johdosta välttämättä toisen henkilön apua suoriutuakseen tavanomaisen elämän toiminnoista. A:n olosuhteet ovat marraskuussa 2014 muuttuneet, kun hän ryhtynyt käymään päivätoiminnassa kahtena päivänä viikossa kello 9.30–15.00. Korkein hallinto-oikeus katsoo hallinto-oikeuden tavoin, että A:n muutuneiden olosuhteiden vuoksi Helsingin kaupungilla on ollut perusteltu syy arvioida A:n vammaispalvelulaissa tarkoitettua välttämättömän henkilökohtaisen avun tarvetta ja vähentää A:lle myönnetyn henkilökohtaisen avun tuntimäärää.

Saadun selvityksen mukaan A:n toimintakyvyssä ei ennen viranhaltijan päätöksen 18.12.2014 tekemistä ole tapahtunut muutosta parempaan. Vammaispalvelulain mukainen päivätoiminta on kaikkein vaikeimmin vammaisille henkilöille tarkoitettua itsenäisessä elämässä selviytymistä tukevaa ja sosiaalista vuorovaikutusta edistävää kodin ulkopuolella järjestettävää toimintaa. Päivätoiminta ei kokonaan poista A:n avun tarvetta päivittäisissä toimissa kotona niiltä päiviltä, joihin hän osallistuu päivätoimintaan tai joihin hänelle on tarjolla päivätoimintaa. Saadun selvityksen mukaan henkilökohtaisen avun tuntimäärä ei viranhaltijapäätöksen 18.12.2014 jälkeen ole enää turvannut A:n selviytymistä kodin ulkopuolisista toimista muun ohella harrastustoimien osalta, koska niihin tarkoitettua henkilökohtaista apua on jouduttu käyttämään päivittäisiin toimiin kotona.

Näin ollen A:lle myönnettyä henkilökohtaista apua ruoanlaittoon, kotitöihin ja kodin ulkopuolisiin asiointeihin ei ole tullut vähentää 35 tunnilla kuukaudessa. Korkeimman hallinto-oikeuden arvion mukaan A:n välttämättömän avun tarve ruoanlaittoon, kotitöihin ja kodin ulkopuolisiin asiointeihin on 85 tuntia kuukautta kohden sekä harrastuksiin ja vapaa-ajantoimintaan 30 tuntia kuukautta kohden. Tämän vuoksi Helsingin hallinto-oikeuden, Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden lautakunnan toisen jaoston sekä jaoston alaisen viranhaltijan päätökset on kumottava ja A:n henkilökohtaisen avun määräksi vahvistettava sanotut tuntimäärät.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Irma Telivuo
hallintoneuvos

Hannele Ranta-Lassila
hallintoneuvos

Leena Äärilä
hallintoneuvos

Vesa-Pekka Nuotio (t)
hallintoneuvos

Antti Pekkala
hallintoneuvos

Anna Heikkilä
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Jakelu

Päätös

A, maksutta

Jäljennös

Helsingin sosiaali- ja terveyslautakunnan toinen jaosto
Helsingin hallinto-oikeus