

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

Givet 16.9.2014
Liggarnummer 2751
Diarienummer 614/3/13

1 (11)

Ärende Besvär som gäller handikappservice

Ändringssökande B som intressebevakare för A

Beslut som överklagas

Helsingfors förvaltningsdomstol 24.1.2013 nummer 13/0051/6

Ärendets tidigare handläggning

Tjänsteinnehavaren som lyder under social- och hälsovårdsnämndens sektion för individärenden i Esbo har 27.2.2012 beslutat avslå A:s ansökan om personlig assistans 4 452 timmar om året eller 86,5 timmar i veckan, eftersom A inte kan ta initiativ och han inte kan planera och genomföra uppgifter och åtaganden utan utomstående stöd.

Social- och hälsovårdsnämndens sektion för individärenden i Esbo har med beslut 19.6.2012 § 213 inte ändrat tjänsteinnehavarens beslut.

Förvaltningsdomstolens avgörande

Helsingfors förvaltningsdomstol ha med sitt överklagade beslut förkastat besvär över sektionens beslut.

Förvaltningsdomstolen har anfört följande skäl för sitt beslut:

Social- och hälsovårdsnämndens sektion för individärenden i Esbo har givit sitt beslut helt på svenska som är A:s modersmål. Förvaltningsdomstolen anser att sektionen har motiverat sitt beslut på så sätt som förutsätts i 44 och 45 § i förvaltningslagen och att det inte heller har skett något annat fel i förfarandet.

Enligt 8 § 2 mom. i lagen om service och stöd på grund av handikapp ska kommunen ordna skälig personlig assistans för en gravt handikappad som på grund av sitt handikapp eller sin sjukdom nödvändigt behöver sådan service för att klara de funktioner som hör till normal livsföring. Kommunen har dock inte särskild skyldighet att ordna serviceboende eller personlig assistans, ifall tillräcklig omsorg om den gravt handikappade inte kan tryggas genom åtgärder inom den öppna vården.

Enligt 8 c § 1 mom. i lagen om service och stöd på grund av handikapp avses med personlig assistans den nödvändiga hjälp som en gravt handikappad har behov av hemma eller utanför hemmet i de dagliga sysslorna, i arbete och studier, i fritidsaktiviteter, i samhällelig verksamhet, samt i upprätthållande av sociala kontakter. Enligt 2 mom. är syftet med personlig assistans att den ska hjälpa en gravt handikappad att göra sina egna val när det gäller funktioner som avses i 1 mom. För att personlig assistans ska ordnas förutsätts att den gravt handikappade har resurser att definiera assistansens innehåll och sättet att ordna den. Enligt 3 mom. anses när det gäller att ordna personlig assistans som gravt handikappad den som till följd av ett långvarigt eller framskridande handikapp eller en sådan sjukdom nödvändigt och upprepade gånger behöver en annan persons hjälp för att klara de funktioner som avses i 1 mom. och behovet av hjälp inte i främsta hand beror på sjukdomar och funktionshinder som har samband med normalt åldrande.

I 8 d § i lagen om service och stöd på grund av handikapp stadgas, att när det bestäms på vilket sätt personlig assistans ska ordnas och när själva assistansen ordnas ska kommunen beakta den gravt handikappades egna åsikter och önskemål samt det i serviceplanen definierade individuella hjälpbehovet och den handikappades livssituation i sin helhet.

Den individuella karaktären av personlig assistans förutsätter att den gravt handikappade personen har kapacitet att definiera vad assistansen skulle innehålla och hur den skulle ges. Han ska kunna ta ställning till sina egna hjälpbehov och på vilka sätt hjälpbehoven ska mötas. När man hör en gravt handikappad person kan man utnyttja till exempel hjälpmedel och metoder som underlättar tolkning och kommunikation. Man kan också anlita anhörigas och andra nära personers sakkunskap, men bedömningen av hjälpbehovet kan inte fullt ut bygga på en annan persons uppfattningar. Om behovet av hjälp och assistans i första hand grundar sig på omsorg, vård och tillsyn, bör behovet tillgodoses genom andra former av service och stöd inom social- och hälsovården. I detta fall är det ofta frågan om situationer, där den gravt handikappade inte själv har kapacitet att bedöma sitt behov av hjälp, utan bedömningen görs i huvudsak av en annan person.

A är 24 år gammal. Hans huvuddiagnoser är CP, retardatio mentalis och epilepsi. A bor med sina föräldrar. Hans mamma fungerar som hans närstående vårdare. Under vardagar deltar A i en daglig verksamhet på dagcenter i Helsingfors. På dagcentret har han ett extra stöd 2 - 2,5 timmar per dag. A behöver omfattande hjälp i alla vardagliga situationer. Han behöver hjälp under all vaken tid. Han behöver hjälp med den dagliga hygien och vid av- och påklädning. Han behöver hjälp också med att få maten på skeden, men kan själv föra skeden till munnen och dricka själv ur ett glas. Han kan inte förflytta sig utan hjälp, men kan gå med hjälpmedel ("dallare") några tiotal meter. Någon måste dock hela tiden gå bredvid för att se till att han inte faller omkull. Ute använder han rullstol som någon måste skjuta på. Hemma trivs han på golvet då han själv kan krypa fritt var han vill. Enligt ansökan behöver A personlig assistans 4 452 timmar om året vilket innebär i genomsnitt 86 timmar per vecka.

Enligt ansökan är A ganska sällskaplig och söker kontakt med andra om han känner personen i fråga eller har trygg person som stöd. Han behöver hjälp med kommunikation. En annan person som känner honom väl måste tolka hans signaler och uttryck. Om han inte kan göra sig förstådd blir han mycket orolig och frustrerad. A använder en bildmapp med några bilder på drycker när han vill ha något att dricka. Han berättar med hjälp av bilder vad han vill dricka. Han behöver mycket hjälp med att hantera alla de ofrånkomliga situationer som avviker från hans förväntningar och invanda rutiner. Vidare gillar A enligt ansökan till exempel att springa med springcykel, cykla med tandemcykel och att vara i vattnet. Han deltar gärna i sångklubbar. Han behöver hjälp med att välja en bra sysselsättning och att genomföra den.

Enligt A:s föräldrars redogörelse daterad 7.9.2012 behöver A stöd med att bli motiverad att börja en aktivitet och att göra den. Om han vill titta på TV kan han komma och dra sin pappa eller mamma och säga "titta" och "TV".

Enligt fysioterapeutens utlåtanden givna 3.10.2012 och 29.11.2012 förstår A bra fysioterapeutens råd och följer dem. A kommunicerar med hjälp av bilder och en kommunikator. A uttrycker med sitt kroppsspråk och ljud vad han vill och hur länge han vill cykla, hoppa och springa.

Enligt handledares utlåtande givet 3.12.2012 får A varje eftermiddag i Helsingfors dagcenter välja mellan två aktiviteter. Han gör det med hjälp av bildkommunikation. Efter att han har ätit får

han välja mellan en mjölkbild och en vattenbild. När han har valt en bild, får han det ännu konkretiserat med att han får vattenkannen och mjölkburken framför sig. Då får han ännu en gång välja vad han vill ha. A kommunicerar med hjälp av miner, gester, ljud, egna enstaka ord och bilder. Han reagerar med kraftigt ljud när det är något han inte tycker om. På samma sätt visar han tydligt när det är något han tycker om. Då klappar han i händerna och har glädjetjut. För att kunna läsa av A på basen av hans kroppsspråk krävs att man har jobbat en längre tid med honom och verkligen känner honom. För att uppfatta hans ord och vad de betyder krävs också att man jobbar länge med honom. Som hjälpmedel för att berätta vad han har gjort hemma, använder han en kommunikator. I olika rutinsituationer förstår A bra tydliga tecken och ord som brukar användas i just den situationen.

Förvaltningsdomstolen konstaterar, att en gravt handikappad person inte måste anhålla om personlig assistans själv för att få den servicen, men han måste ha en viss förmåga att leda verksamheten inom vilken den personliga assistenten hjälper. Bedömningen av hjälpbehovet kan inte fullt basera sig på en annan persons uppfattningar. Enligt handlingarna kan A i någon mån uttrycka sina känslor och sitt behov av hjälp i vardagliga sysslor, men han har inte någon initiativförmåga när det gäller aktiviteter. Han har inte förmågan att definiera assistansens innehåll och sätten att ordna den. Förvaltningsdomstolen anser att hans behov av hjälp och assistans i första hand grundar sig på omsorg, vård och tillsyn. Följaktligen är kommunen inte förpliktad att för honom ordna personlig assistans enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp. Det finns inte skäl att ändra sektionens beslut.

Handläggning i högsta förvaltningsdomstolen

A har överklagat förvaltningsdomstolens beslut och yrkat att förvaltningsdomstolens och sektionens beslut upphävs. A ska beviljas personlig assistentservice 86,5 timmar i veckan. Han har även yrkat att högsta förvaltningsdomstolen ska hålla muntlig förhandling för att höra A tillsammans med intressebevakaren B gällande A:s resursförmåga.

A har motiverat sina besvär bland annat på följande sätt:

Syftet med lagen om service och stöd på grund av handikapp är att främja handikappade personers förutsättningar att leva och vara verksamma som jämbördiga medlemmar av samhället, samt att förebygga och undanröja olägenheter och hinder som handikappet medför. Betydelsen av

personlig assistansservice är det centrala i syftet med lagen om service och stöd på grund av handikapp. Samstämmigt med syftet med lagen om service och stöd för handikapp är den av Finland undertecknade 19 artikeln i FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning med rätten att leva självständigt och vara delaktig i samfundet.

I argumenteringen i förvaltningsdomstolens beslut blandar man ihop de behörighets- och representationsfrågor som ansluter sig till själva ansökningsprocessen. Det är klart att en gravt handikappad person, då denne ansöker om assistans, har rätt att anlita en företrädare och ett ombud.

Utifrån den utredning som lämnats i ärendet är det självklart att A uppfyller förutsättningarna för att få personlig assistans. I det överklagade beslutet upprepas flera situationsbeskrivningar, av vilka det blir uppenbart att A har resurser att definiera innehållet av den personliga assistansen och sättet att genomföra den. Det oaktat kom förvaltningsdomstolen som sin slutledning till att personliga resurser inte finns. Varken i nämndens beslut, och ej heller i det överklagade beslutet, förs det fram ett enda precist eller specificerat motargument till den mycket omfattande utredning som gjorts upp av besvärställaren om behovet av personlig assistans och förmåga att definiera innehållet av den personliga assistansen och sättet att förverkliga den. Ett dylikt beslutsfattande kränker allvarligt A:s rättsskydd.

Huvudargumentet i det överklagade beslutet är att, även om A har i viss mån förmåga att uttrycka sitt behov av hjälp i sina vardagliga funktioner, äger han inte initiativförmåga till att inleda olika slag av aktiviteter. Den i lagen stadgade förutsättningen gäller uttryckligen den personliga assistansens innehåll och sättet att förverkliga den. Innehållet i normen i fråga är i vardagen mycket konkret. Då en gravt handikappad behöver hjälp, definierar han dess innehåll och sättet att genomföra det i den konkreta situationen. Förmågan att definiera den personliga assistansens innehåll och sättet att genomföra den kan inte avse att en gravt handikappad person i vardagens konkreta situation hela tiden ska definiera hur verksamheten organisatoriskt-förvaltningsmässigt uppfylls.

I 8 § 2 mom. i lagen om service och stöd på grund av handikapp stadgas att kommunen inte har särskild skyldighet att ordna personlig assistans, ifall tillräcklig omsorg om den gravt handikappade inte kan tryggas genom åtgärder inom den öppna vården. I A:s situation är det möjligt att trygga tillräcklig omsorg genom åtgärder inom den öppna

vården. Under sådana omständigheter avser det aktuella stadgandet i lagen om service och stöd på grund av handikapp i A:s situation att kommunen har en särskild skyldighet att ordna personlig assistans. Alternativet till öppen vård vore anstaltsvård, vilket inte under några omständigheter kan betraktas som vare sig ett ändamålsenligt eller lagligt alternativ. A:s behov av service grundar sig inte till största delen på vård, omsorg eller tillsyn. Detta bevisas även av det faktum att A:s assistans till största delen i dag sköts av hans föräldrar; inte heller de har sådan yrkesmässig kunnsighet eller kompetens för omsorg, vård eller tillsyn, som behövs då en persons assistansbehov till största delen grundar sig på vård, omsorg och tillsyn. Sådant kunnande behövs inte för att assistera A, utan hans behov av assistans kan och bör uppfyllas uttryckligen med den personliga assistansens medel.

Kommunen ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att A:s rätt till ett självständigt liv med den öppna vårdens åtgärder ska kunna tryggas. Enligt den överklagandes uppfattning är en sådan åtgärd av den öppna vården i enlighet med yrkandet att ordna personlig assistans. Den överklagande har framfört ett sätt för att ordna den personliga assistansen, varigenom hans självständiga liv tryggt kunde tillgodoses; med en assistansserviceprodukt av JAG Assistans Oy. I denna modell verkar de personliga assistenterna uttryckligen, och enbart som personlig assistent för A, varvid serviceprodukten blir en trygg helhet som garanterar ett självständigt liv.

Social- och hälsovårdsnämndens sektion för individärenden i Esbo har gett förklaring, där det yrkas att besvären förkastas. Sektionen upprepar allt det som tidigare framförts i ärendet.

A har gett genmäle.

Högsta förvaltningsdomstolen har bett sektionen för individärenden om tilläggsutredning.

Social- och hälsovårdsnämndens sektion för individärenden i Esbo har gett tilläggsutredning.

A har gett ett kompletterande genmäle.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

1. Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet om muntlig förhandling.
2. Högsta förvaltningsdomstolen har prövat ärendet och upphäver Helsingfors förvaltningsdomstols och social- och hälsovårdsnämndens sektion för individärenden i Esbo beslut och återförvisar ärendet till nämnden för ny behandling.

Skäl till högsta förvaltningsdomstolens avgörande

1. Enligt 37 § 1 mom. i förvaltningsprocesslagen hålls vid behov muntlig förhandling för att ett ärende skall kunna utredas. Med hänsyn till de skäl A har framfört till stöd för sin begäran samt vad som framgår av handlingarna, kräver utredningen av ärendet inte muntlig förhandling i högsta förvaltningsdomstolen.
2. Enligt 8 § 2 mom. i lagen om service och stöd på grund av handikapp ska kommunen ordna skälig personlig assistans för en gravt handikappad som på grund av sitt handikapp eller sin sjukdom nödvändigt behöver sådan service för att klara de funktioner som hör till normal livsföring. Kommunen har dock inte särskild skyldighet att ordna serviceboende eller personlig assistans, ifall tillräcklig omsorg om den gravt handikappade inte kan tryggas genom åtgärder inom den öppna vården.

Enligt 8 c § 1 mom. i lagen om service och stöd på grund av handikapp avses med personlig assistans den nödvändiga hjälp som en gravt handikappad har behov av hemma eller utanför hemmet i de dagliga sysslorna, i arbete och studier, i fritidsaktiviteter, i samhällelig verksamhet, samt i upprätthållande av sociala kontakter. Enligt 2 mom. är syftet med personlig assistans att den ska hjälpa en gravt handikappad att göra sina egna val när det gäller funktioner som avses i 1 mom. För att personlig assistans ska ordnas förutsätts att den gravt handikappade har resurser att definiera assistansens innehåll och sättet att ordna den. Enligt 3 mom. anses när det gäller att ordna personlig assistans som gravt handikappad den som till följd av ett långvarigt eller framskridande handikapp eller en sådan sjukdom nödvändigt och upprepade gånger behöver en annan persons hjälp för att klara de funktioner som avses i 1 mom. och behovet av hjälp inte i främsta hand beror på sjukdomar och funktionshinder som har samband med normalt åldrande.

I 8 d § i lagen om service och stöd på grund av handikapp stadgas, att när det bestäms på vilket sätt personlig assistans ska ordnas och när själva assistansen ordnas ska kommunen beakta den gravt handikappades egna åsikter och önskemål samt det i serviceplanen definierade individuella hjälpbehovet och den handikappades livssituation i sin helhet.

A är 26 år gammal. Hans huvuddiagnoser är CP, retardatio mentalis och epilepsi. A bor med sina föräldrar. Hans mamma fungerar som hans närstående vårdare. Under vardagar deltar A i en daglig verksamhet på dagcenter i Helsingfors. På dagcentret har han ett extra stöd 2–2,5 timmar per dag. A behöver omfattande hjälp i alla vardagliga situationer. Ute använder han rullstol som någon måste skjuta på.

Enligt ansökan är A ganska sällskaplig och söker kontakt med andra om han känner personen i fråga eller har trygg person som stöd. Han behöver hjälp med kommunikation. En annan person som känner honom väl måste tolka hans signaler och uttryck. Om han inte kan göra sig förstådd blir han mycket orolig och frustrerad. A använder en bildmapp med några bilder på drycker när han vill ha något att dricka. Han berättar med hjälp av bilder vad han vill dricka. Han behöver mycket hjälp med att hantera alla de ofrånkomliga situationer som avviker från hans förväntningar och invanda rutiner. Vidare gillar A enligt ansökan till exempel att springa med springcykel, cykla med tandemcykel och att vara i vattnet. Han deltar gärna i sångklubbar. Han behöver hjälp med att välja en bra sysselsättning och att genomföra den.

Enligt fysioterapeutens utlåtanden givna 3.10.2012 och 29.11.2012 förstår A bra fysioterapeutens råd och följer dem. A kommunicerar med hjälp av bilder och en kommunikator. A uttrycker med sitt kroppsspråk och ljud vad han vill och hur länge han vill cykla, hoppa och springa.

Enligt handledarens utlåtande givet 3.12.2012 får A varje eftermiddag i Helsingfors dagcenter välja mellan två aktiviteter. Han gör det med hjälp av bildkommunikation. A kommunicerar med hjälp av miner, gester, ljud, egna enstaka ord och bilder. Han reagerar med kraftigt ljud när det är något han inte tycker om. På samma sätt visar han tydligt när det är något han tycker om. Då klappar han i händerna och har glädjetjut. För att kunna läsa av A på basen av hans kroppsspråk krävs att man har jobbat en längre tid med honom och verkligen känner honom. För att uppfatta hans ord och vad de betyder krävs också

att man jobbar länge med honom. Som hjälpmedel för att berätta vad han har gjort hemma, använder han en kommunikator. I olika rutinsituationer förstår A bra tydliga tecken och ord som brukar användas i just den situationen.

Enligt fysioterapeutens utlåtande givet 7.8.2013 fungerar A trots sina motoriska begränsningar förvånansvärt självständigt och kan med sina egna sätt att kommunicera uttrycka sin vilja eller göra val till exempel med hjälp av bilder. Enligt utlåtandet är han en glad ung man och kommer i bra kontakt och förstår muntliga instruktioner och följer dem. Han uttrycker tydligt sin vilja med sitt eget kroppsspråk och miner.

Det är ostridigt att A är en i 8 c § 3 mom. lagen om service och stöd på grund av handikapp avsedd gravt handikappad person, som till följd av ett långvarigt eller framskridande handikapp eller sådan sjukdom nödvändigt och upprepade gånger behöver en annan persons hjälp för att klara de funktioner som avses i 1 mom. i samma paragraf.

Då man beaktar den utredning man erhållit om A:s förmåga att uttrycka sitt hjälpbehov i praktiken, kan man anse att han är en sådan gravt handikappad person som avses i 8 c 3 mom. som har sådana resurser att definiera assistansens innehåll och sättet att ordna den som avses i 2 mom. i paragrafen. Av dessa skäl kan man inte förkasta ansökan om personlig assistans på den grunden att A skulle sakna dessa resurser.

Eftersom A:s mor är sin sons närståendevårdare, kan A inte beviljas personlig assistans hemma på det sätt han ansökt. Däremot kan A beviljas personlig assistans för aktiviteter utanför hemmet. I det fall A:s närståendevård upphör, bör man på nytt evaluera hur den personliga assistansen i enlighet med lagen om service och stöd på grund av handikapp bör ordnas i den nya livssituationen.

Därför ska förvaltningsdomstolens och sektionens beslut upphävas och ärendet återförvisas till sektionen för ny behandling.

Rättshjälp

Rättshjälp har beviljats utan självrisk. Till rättegångsbiträde har förordnats juris magister Jukka Kumpuvuori, som har yrkat 1 140,80 euro i arvode.

Med stöd av 17 § 1 mom. och 18 § 1 mom. i rättshjälpslagen samt 2 §, 4 § 1 mom. och 6 § i statsrådets förordning om grunderna för arvoden vid allmän rättshjälp betalas till juris magister Kumpuvuori av statens medel såsom ett enligt nio arbetstimmar beräknat arvode 920 euro. Det totala arvodet, som omfattar mervärdesskatten 220,80 euro, blir således 1 140,80 euro. Beloppet stannar staten till last.

Det alle, som vederbör, till efterrättelse länder.

Högsta förvaltningsdomstolen:

Pekka Vihervuori
president

Sakari Vanhala (g)
förvaltningsråd

Eija Siitari
förvaltningsråd

Alice Guimaraes-Purokoski
förvaltningsråd

Tuomas Lehtonen
förvaltningsråd

Camilla Sandström
Föredragande, justitiesekreterare

Distribution

Beslut

B, utan avgift

Avskrift

Helsingfors förvaltningsdomstol

Social- och hälsovårdsnämndens sektion för individärenden i Esbo