

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (10)
11.6.2013
Taltionumero
1940
Diaarinumero
2228/3/12

Asia Vammaispalvelua koskeva valitus

Valittaja A

Päätös, jota valitus koskee

Vaasan hallinto-oikeus 14.6.2012 nro 12/0414/2

Asian aikaisempi käsittely

Perusturvalautakunnan alainen viranhaltija oli 29.3.2011 myöntänyt A:lle oikeuden saattajaan kuljetuspalvelumatkoilla 25.3.2011 alkaen toistaiseksi. Saattajana voi toimia esimerkiksi läheinen, asumisyksikön työntekijä tai henkilökohtainen avustaja.

Viranhaltija on 12.9.2011 tarkistanut edellä mainittua saattajapalvelua koskevaa päätöstä siten, että siirtymisissä kaksi kertaa kuukaudessa välillä koti–Eskoo voidaan käyttää henkilökohtaista avustajaa muun virkistystoiminnan (10 h) lisäksi 8 tuntia. Kyseessä olevalta ajalta avustajan palkkaus maksetaan perusturvalautakunnan vahvistamien ohjeiden mukaisesti huomioiden yksityisten sosiaalialojen 1.6.2011 voimaantulleet palkankorotukset 1,2 % eli 8,74 euroa tunnissa.

Päätös on voimassa 12.9.2011–31.3.2012, jona aikana tarkistetaan A:ta koskevaa palvelusuunnitelmaa kokonaisuudessaan. Palvelusuunnitelmassa kootaan yhteen muun muassa kehitysvammahuollon ja vammaispalveluiden palvelut. Ennen palvelusuunnitelman laadintaa selvitetään A:n yksilöity palvelujen tarve muun muassa henkilökohtaisen avustajan ja tarpeen mukaisen saattajapalvelun osalta huomioiden palveluasumispaikan tarjoamat virkistyspalvelut.

Perusturvalautakunta on 27.10.2011 (§ 10), koska kyseessä oleva tarkentava 12.9.2011 tehty viranhaltijapäätös on A:n edun mukaista, katsonut, että se on voitu tehdä itseoikaisuna. Lisätietojen perusteella perusturvalautakunta on päättänyt, että avustaja voi toimia saattajana joka viikonloppu tapahtuvilla kotilomilla eli yhteensä 16 tuntia (+ 10 h virkistystoimintaan) maaliskuun loppuun 2012 saakka, ellei palvelutarpeen arvioinnin jälkeisen suunnitelman yhteydessä muuta todeta. Saattajapalvelu on käytössä myös muilla kuljetuspalvelumatkoilla siten, että saattajana voi toimia omainen, Eskoon työntekijät tai henkilökohtainen avustaja.

Henkilökohtaisen avustajan palkkauksen osalta lautakunta on pitänyt viranhaltijapäätöksen ennallaan.

Päätöksen perusteluissa on muun muassa todettu seuraavaa: Viranhaltija, sosiaalityön päällikkö on saamiensa lisäselvitysten perusteella todennut, että sosiaaliohjaajan 29.3.2011 tekemässä päätöksessä ei ole riittävästi yksilöity saattajakäytäntöä, jonka johdosta A:n henkilökohtainen avustaja on myönnettyjen avustajatuntien puitteissa toiminut A:n saattajana kuljetuspalvelumatkoilla. Näin ollen lähes kaikki myönnettyt avustajatunnit ovat kuluneet kaksi kertaa kuukaudessa toteutuviin koti-Eskoo matkoihin ja varsinaiseen virkistäytymiseen ja siinä avustamiseen ei ole jäänyt kaupungin korvattavia tunteja.

Itsetarkistuksen lähtökohtana on ollut viranhaltijan tekemän päätöksen tulkinta A:n eduista, jolloin päätöksen tarkentaminen on katsottu A:n kannalta hyväksi. Avustajan käyttäminen kotilomien saattajana on ollut päätöksen tehneen viranhaltijan ymmärryksen mukaan A:n edunvalvojan toive, jonka vuoksi asiasta ei ollut erikseen keskusteltu B:n kanssa.

Päätöksen tarkoituksena ei ole ollut evätä saattajan käyttöä muiltakaan matkoilta, vaan päätöksen mukaisesti tarkentaa säännöllisesti palvelusuunnitelmassa suunniteltujen kotilomien toteutusta. Päätöksen tarkoituksena on ollut mahdollistaa avustajana toimivan henkilön palkkaus saattajaksi henkilökohtaisen avun palkkausehdoin kotilomille, jolloin avustajatunteja säästyisi muuhunkin virkistystoimintaan. A:n avustajatuntimäärästä on valitus Vaasan hallinto-oikeudessa, jonka vuoksi avustajan eriyttäminen saattamiseen oli viranhaltijan ajattelun mukaan asiakkaan toiveen ja edun mukaista. Kyseessä olevan päätöksen mukaisesti A:n avustajatuntimäärä nousi 10 tunnista 18 tuntiin, joista kuitenkin 8 tuntia on ohjattu erityisesti saattamiseen. Muilla kuljetuspalvelumatkoilla saattajana voi edelleen toimia henkilökohtainen avustaja virkistystoimintaan myönnettyjen tuntien puitteissa, omaiset, läheiset tai esimerkiksi Eskoon työntekijät.

12.10.2011 pidetyssä neuvottelussa Eskoon sosiaalityön päällikkö sai uutta tietoa siitä, että asumispalveluyksikköön siirtymisen myötä A:n kotilomat toteutetaan joka viikonloppu. Kotilomien osalta suunnitelmaa oli muutettu vuoden loppuun saakka tässä vaiheessa. Neuvottelussa päädyttiin siihen, että nämä kotilomamatkat on syytä turvata avustajan turvin. Lisäksi päädyttiin yhteisymmärrykseen siitä, että avustajan työaika voi alkaa jo taksin lähtiessä hakemaan A:ta. Neuvottelussa myös sovittiin palvelutarpeen arvioinnista vuoden loppuun mennessä palvelujen määrän ja laadun arvioimiseksi.

Perusturvalautakunta on päätöksellään 23.9.2010 vahvistanut henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisen periaatteet. Kyseessä olevassa ohjeessa avustajan tuntipalkka korvataan kahden eri taksan mukaisesti. Korvattavan palkkaluokan määrittelee asianomainen viranhaltija työn vaativuuden perusteella eikä esimerkiksi työntekijän koulutuksen tai työkokemuksen perusteella. Vaativana avustamistyönä on pidetty hoidollista ja runsaasti fyysistä avustamista tai erityistä osaamista vaativaa työtä.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt valituksen.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, päivätoimintaa, henkilökohtaista apua sekä palveluasuminen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen 6 §:n mukaan kuljetuspalveluja on järjestettävä edellä 5 §:ssä tarkoitetulle henkilölle siten, että hänellä on mahdollisuus suorittaa välttämättömien työhön ja opiskeluun liittyvien matkojen lisäksi vähintään kahdeksantoista yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa matkaa kuukaudessa.

Asiakirjoista saadun selvityksen mukaan vuonna 1989 syntynyt A on kehitysvammaisen nuori, jolla on epilepsia, vaikea heikkonäköisyys, molempien näköhermojen atrophia ja molempien silmien nystagmus. Riidatonta asiassa on A:n vaikeavammaisuus.

Hallinto-oikeus toteaa, että A:lle on myönnetty aikaisemmalla päätöksellä kuljetuspalvelu, joka on mahdollistanut hänelle oikeuden 18 yhdensuuntaisen matkan käyttämiseen kuukaudessa. Viranhaltija on 25.3.2011 antamallaan päätöksellä myöntänyt A:lle oikeuden saattajan käyttämiseen kuljetuspalvelumatkoilla 25.3.2011 alkaen. Saattajana on voinut toimia läheinen, asumisyksikön työntekijä tai henkilökohtainen avustaja. Perusturvalautakunta on 27.10.2011 antamallaan päätöksellä päättänyt, että henkilökohtainen avustaja voi toimia saattajana joka viikonloppu tapahtuvilla kotilomilla. A on oikeutettu käyttämään myös muilla kuljetuspalvelumatkoilla saattajapalvelua siten, että saattajana voi toimia omainen, Eskoon työntekijä tai henkilökohtainen avustaja.

Edellä mainittujen päätösten sisältö huomioon ottaen ja koska A:lle on myönnetty oikeus henkilökohtaisen avustajan käyttämiseen halutessaan kaikilla 18 yhdensuuntaisella matkalla kuukaudessa, ei perusturvalautakunnan päätöstä ole syytä muuttaa. Päätös ei ole A:n edun vastainen.

Henkilökohtaisen avustajan palkkausta koskevan vaatimuksen osalta hallinto-oikeus toteaa, että palkkausperuste on perusturvalautakunnan 23.9.2010 § 92 vahvistamien ohjeiden mukainen.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

A on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös, perusturvalautakunnan päätös 27.10.2011 ja viranhaltijan päätös 12.9.2011 kumotaan ja viranhaltijan päätös 29.3.2011 saatetaan voimaan. A:lla tulee olla oikeus saattajapalveluun kaikilla kuljetuspalvelumatkoilla ilman tuntirajoitusta ja hänen tulee voida itse valita saattajana toimiva henkilö.

A asuu Eskoon kuntayhtymän asumispalveluyksikössä, jonka henkilökunta ei voi avustaa A:ta asumispalveluyksikön ulkopuolisissa harrastuksissa ja toiminnoissa. Koska A:n kunto on heikentynyt neljä kertaa vuoden sisällä tehdyn asuinpaikan muutoksen aiheuttaman turvattomuuden vuoksi, hän tarvitsee kaikilla kuljetuspalvelumatkoilla saattajapalvelun.

A:lla pitäisi vaikeavammaisena henkilönä olla oikeus saada vammaispuolustajan mukaista kuljetuspalvelua saattajapalveluineen 18 yhdensuuntaista matkaa kuukaudessa. Jotta hän voisi käyttää hänelle

myönnettyä kuljetuspalvelua vapaasti tarpeensa mukaan, ei saattajana toimivaa henkilöä eikä saattamiseen käytettyä aikaa pitäisi rajoittaa. Viranhaltijapäätöksessä 29.3.2011 kuljetuspalvelun saattajana voi toimia myös henkilökohtainen avustaja ilman tuntirajoja.

Viranhaltijalla ei ole ollut oikeutta muuttaa itsetarkistuksena 29.3.2011 tehtyä päätöstä. 12.9.2011 tehty päätös on lainvastainen.

Saattajapalvelu on erotettavissa henkilökohtaisesta avusta, jossa varsinainen toiminta avustajan kanssa tapahtuu matkan päätepisteessä, vaikka matka tehtäisiinkin yhdessä henkilökohtaisen avustajan kanssa vaikeavammaisen kuljetuspalvelulla. Vaikka sekä saattajapalvelun että henkilökohtaisen avun työntekijä olisi sama henkilö, olisivat palvelut erotettavissa toisistaan toiminnan sisällön mukaan. Vaikeavammaisille myönnetään usein oikeus ottaa vapaaehtoistyönä toimiva saattaja mukaan taksiin esimerkiksi kauppareissuilla avustamaan. Tällainen naapuriapu ei tule A:n kohdalla kysymykseen.

Henkilökohtaiseen apuun myönnetyt harrastustoiminnan tunninit eivät toteudu, jos tunteja täytyy käyttää kuljetuspalvelun saattajapalvelun toteuttamiseen. A: on saattajan ja henkilökohtaisen avustajan työ on haastavaa ja vaativaa. A on etenkin siirtymätilanteissa haastavasti käyttäytyvä kehitysvammaisen mies. Hän on myös vaikeasti näkövammaisen ja epileptikko. Saattajalla ja avustajalla on oltava ammatillinen, luottamusta herättävä työote selviytyäkseen A:n saattamisesta tai avustamisesta. Nykyisellä avustajalla on kuntohoitajan pätevyys sekä vuosikymmenten kokemus laaja-alaisesta kuntouttavasta työstä. Hänen palkkansa on määrätty korkeamman II tuntipalkan mukaan (vaativa avustamistyö).

Perusturvajohtaja ja sosiaalityön päällikkö ovat antaneet selityksen. Kuljetuspalveluihin liittyvässä saattaja-asiassa on menetelty lain ja A:n edun mukaisesti. Selitykseen on liitetty viranhaltijapäätös 12.6.2012, jolla A:n saattajapalvelua on jatkettu valituksen kohteena olevan lautakunnan päätöksen mukaisesti, sekä päätöksestä tehty oikaisuvaatimus.

A on antanut vastaselityksen ja toimittanut lisäselvitystä, jossa on muun ohella vaadittu, että kaupunki velvoitetaan korvaamaan A:lle saattajapalvelun käytöstä aiheutuneet kulut.

Korkein hallinto-oikeus on pyytänyt kaupunkia toimittamaan A:n ajantasaista saattajapalvelua ja henkilökohtaista apua koskevat päätökset sekä A:lle laaditun palvelusuunnitelman.

Perusturvajohtaja on toimittanut pyydetty selvitykset, joista ilmenee, että A:lle on myönnetty viranhaltijan päätöksillä 4.10.2012 ja 30.10.2012 vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun saattajapalvelua siten, että A:lla on oikeus käyttää henkilökohtaista avustajaa saattajana joka viikonloppu tapahtuvilla kotilomilla eli yhteensä 16 tuntia kuukaudessa. A:lle on viranhaltijan päätöksellä 4.10.2012 lisäksi myönnetty henkilökohtaista apua 30 tuntia kuukaudessa. Palvelusuunnitelmasta, joka on laadittu 3.10.2012 ilmenee, että Eskoon asumispalveluyksikön ohjaajat toimivat myös saattajina asiointimatkoilla. Selvitykset on lähetetty tiedoksi A:lle.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Korkein hallinto-oikeus ei tutki vaatimusta saattajapalvelun käytöstä A:lle aiheutuneista kuluista.
2. Korkein hallinto-oikeus kumoaa hallinto-oikeuden ja perusturvalautakunnan päätökset.

Perustelut

1. Saattajapalvelun käytöstä aiheutuneita kuluja koskevien vaatimusten tutkiminen ei kuulu korkeimman hallinto-oikeuden ensi asteen toimivaltaan.
- 2.

Sovellettavat säännökset

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987, jäljempänä vammaispalvelulaki) 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suorituakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen (vammaispalveluasetus) 4 §:n 1 momentin mukaan kuljetuspalveluihin niihin liittyvine saattajapalveluineen kuuluu vaikeavammaisen henkilön työssä käymisen, opiskelun, asioimisen, yhteiskunnallisen osallistumisen, virkistyksen tai muun sellaisen syyn vuoksi tarpeelliset, jokapäiväiseen elämään kuuluvat kuljetukset.

Vammaispalveluasetuksen 5 §:n 1 momentissa säädetään siitä, ketä pidetään vaikeavammaisena kuljetuspalveluja järjestettäessä.

Vammaispalveluasetuksen 6 §:n mukaan kuljetuspalveluja on järjestettävä asetuksen 5 §:ssä tarkoitetulle henkilölle siten, että hänellä on mahdollisuus suorittaa välttämättömien työhön ja opiskeluun liittyvien matkojen lisäksi vähintään kahdeksantoista yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa matkaa kuukaudessa.

Vammaispalvelulain 8 c §:n (981/2008) 1 momentin mukaan henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan mainitussa 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.

Mainitun pykälän 2 momentin mukaan henkilökohtaisen avun tarkoitus on auttaa vaikeavammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan 1 momentissa tarkoitettuja toimia suorittaessaan.

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

Mainitun 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.

Tosiseikat

A on vaikeavammaisen henkilö, jolle on myönnetty vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua 18 yhdensuuntaista matkaa kuukaudessa. A:n oikeudesta saattajaan on tehty viranhaltijan

päätökset 29.3.2011 ja 12.9.2011 sekä perusturvalautakunnan päätös 27.10.2011. Perusturvalautakunta on päättänyt, että henkilökohtainen avustaja voi toimia saattajana joka viikonloppu tapahtuvilla kotilomilla eli yhteensä 16 tuntia (+ 10 tuntia virkistystoimintaan) maaliskuun loppuun 2012 saakka, ellei palvelutarpeen arvioinnin jälkeisen suunnitelman yhteydessä muuta todeta. Päätöksessä todetaan, että saattajapalvelu on käytössä myös muilla kuljetuspalvelumatkoilla siten, että saattajana voi toimia omainen, Eskoon työntekijät tai henkilökohtainen avustaja.

A:lle on myönnetty henkilökohtaista apua eri päätöksillä. Viimeksi Vaasan hallinto-oikeus on 3.9.2012 velvoittanut kaupungin järjestämään A:lle henkilökohtaista apua 30 tuntia kuukaudessa. Hallinto-oikeus on katsonut, että kun otetaan huomioon A:n palvelusuunnitelmassa määriteltä yksilöllinen avuntarve, harrastuneisuus, hänen oma mielipiteensä ja toivomukset sekä elämäntilanne kokonaisuudessaan, perusturvalautakunnan päätöksessä ei ollut esitetty sellaisia syitä, joiden perusteella voitaisiin arvioida A:n henkilökohtaisen avun tarpeen harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa ja sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä olevan vähemmän kuin 30 tuntia kuukaudessa.

Oikeudellinen arviointi

Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettun kuljetuspalveluun liittyvän saattajapalvelun sisältöä ei ole määritelty tarkemmin lainsäädännössä. Saattajapalvelua on järjestettävä, jos henkilö tarvitsee kuljetuspalvelua käyttäessään toisen henkilön apua niin paljon, ettei taksin tai invataksin kuljettajan antama apu ole riittävää. Saattajapalvelu on osa kuljetuspalvelua, ja jos kuljetuspalvelun käyttäminen edellyttää saattajan käyttämistä, on kunnan järjestettävä saattajapalvelu.

Kuljetuspalvelu ja henkilökohtainen apu ovat lähtökohtaisesti erillisiä palveluita, ja niiden myöntämisedellytykset poikkeavat osin toisistaan. Jos henkilölle myönnetyt henkilökohtaisen avun tunnit kuluvat pääosin saattamiseen, ei henkilön oikeus henkilökohtaiseen apuun toteudu.

Kuljetuspalveluun kuuluvalle saattajapalvelulle ei vammaispalvelulain mukaan voida asettaa tuntimäärärajoitusta. A:n kuljetuspalvelut saattajapalveluineen sekä henkilökohtainen apu on järjestettävä siten, että hänen mahdollisuutensa käyttää palveluja toteutuu kummankin palvelumuodon osalta subjektiivisen oikeuden edellyttämässä laajuudessa. Koska perusturvalautakunnan päätös on laadittu siten, että saattajan

käyttäminen johtaa sille asetetun tuntimäärärajan ylittyessä vähennykseen henkilökohtaisen avun käyttömahdollisuuksissa, ei A:n subjektiivinen oikeus näihin palveluihin toteudu. Näistä syistä on hallinto-oikeuden ja perusturvalautakunnan päätökset kumottava. Koska valituksenalaisen päätöksen voimassaoloaika on jo päättynyt, ei asiaa palauteta lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Irma Telivuo

Anne E. Niemi

Eija Siitari-Vanne

Tuomas Lehtonen (t)

Janne Aer

Asian esittelijä,
oikeussihteeri Henna Rintala

Jakelu

Päätös

Jäljennös

A, maksutta

Vaasan hallinto-oikeus

Perusturvalautakunta