

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (15)
12.8.2011
Taltionumero
2122
Diaarinumero
3252/3/10

Asia Vammaispalvelua koskeva valitus

Valittaja A

Päätös, jota valitus koskee

Hämeenlinnan hallinto-oikeus 20.8.2010 nro 10/0578/3

Asian aikaisempi käsittely

X:n perusturvalautakunnan alainen viranhaltija on 7.12.2009 hylännyt A:n hakemuksen saada vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (jäljempänä myös vammaispalvelulaki) mukaista henkilökohtaista apua harrastuksiin ja sosiaalisten suhteiden ylläpitämiseen. Päätöksen perustelujen mukaan A ei täytä vammaispalvelulain 8 c §:n kriteerejä, koska hän tarvitsee pääasiassa ohjausta ja valvontaa. A:n voimavarat eivät myöskään riitä määrittelemään avun sisältöä, aikaa ja toteutustapaa sekä ohjaamaan avustustehtävissä.

X:n perusturvalautakunta on 26.1.2010 tekemällään päätöksellä hylännyt A:n oikaisuvaatimuksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on hylännyt valituksen.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Sovellettavat säännökset ja lain esityöt

Vammaispalvelulain 4 §:n 1 momentin mukaan tämän lain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestetään, jos vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai tukitoimia muun lain nojalla. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 1 §:ssä tarkoitettulle

henkilölle järjestetään kuitenkin hänen vammaisuutensa edellyttämiä palveluja ja tukitoimia ensisijaisesti vammaispalvelulain nojalla siltä osin kuin ne ovat hänen palveluntarpeeseensa nähden riittäviä ja sopivia sekä muutoinkin hänen etunsa mukaisia.

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. Kunnalla ei kuitenkaan ole erityistä velvollisuutta palveluasumisen eikä henkilökohtaisen avun järjestämiseen, jos vaikeavammaisen henkilön riittävää huolenpitoa ei voida turvata avohuollon toimenpitein.

Lain 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.

Pykälän 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.

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.

Vammaispalvelulain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 166/2008 vp) 8 c §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan henkilökohtaisen avun luonteeseen kuuluu se, että avun tarvitsijalla on voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa. Jos avun ja avustamisen tarve perustuu pääosin hoivaan, hoitoon ja valvontaan, tulisi siihen vastata muulla tavoin kuin henkilökohtaisella avulla.

A:n palvelujen tarve

Valituksenalaisen päätöksen selostusosasta ilmenee, että A:n palvelun tarpeen aiheuttavat lapsuusiän autismi, dysfasia ja ADHD. Sosiaalityöntekijä on tavatessaan A:ta ja selvittäessään hakemuksen perusteita tulkinut hakijan kohdalla erityisesti valvonnan ja ohjauksen olevan merkittävässä osassa avustajan toiminnassa. Asian selvittämisen myötä on myös syntynyt käsitys, että A ei kykene riittävässä määrin määrittelemään tarvitsemansa avun sisältöä.

Valitukseen liitetyn erityisluokanopettajan 24.2.2010 päivätyn lausunnon mukaan A osaa ilmaista mielipiteensä ja tahtonsa ohjattuna ja tuetun kommunikaation turvin. Hän haluaa ja kykenee ohjattuna osallistumaan ikäryhmänsä toimintaan välitunneilla, retkillä ja leirikouluissa. Aloitteen tekeminen, vaihtoehtojen antaminen ja toiminnan ylläpitäminen ovat usein ohjaajan vastuulla.

A:n palvelusuunnitelma on laadittu 2.3.2010. Siitä ilmenee muun muassa, että A tarvitsee tukea päivittäin kommunikoinnissa, oman toiminnan ohjauksessa, asioiden muistuttamisessa sekä keskittymisessä tekeillä olevaan asiaan.

Oikeudellinen arviointi

Kunta on velvollinen järjestämään vaikeavammaiselle henkilölle vammaispalvelulain 8 c §:ssä tarkoitettua henkilökohtaista apua, jos henkilö täyttää vammaispalvelulaissa avun saamiselle asetetut edellytykset. Asiassa on riidatonta, että A on vammaispalvelulain 8 c §:n 3 momentissa tarkoitettu vaikeavammaisen henkilö, joka tarvitsee pitkäaikaisen tai etenevän vamman tai sairauden johdosta välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua. Henkilökohtaisen avun myöntämisen kannalta on näin ollen ratkaisevaa, kykeneekö A vammaispalvelulain 8 c §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla määrittelemään avun sisällön ja toteutustavan.

Hallituksen esitykseen kirjattu määritelmä hoivasta, hoidosta ja valvonnasta ei merkitse sitä, että henkilökohtainen apu olisi aina myönnettävä, jos avun ja avustamisen tarve ei samanaikaisesti perustu näihin kolmeen seikkaan. Hallituksen esitystä voidaan tosin käyttää apuna lain sisällön tulkinnassa, mutta hallituksen esityksessä käytetyt sanonnat eivät ole sitovia.

Palvelusuunnitelmaan kirjatusta ilmenee, että A tarvitsee tukea ohjaamaan hänen omaa toimintaansa. Häntä on myös muistutettava asioista ja hänen keskittymistään on tuettava. Myös valituksesta ja siihen liittyvästä erityisluokanopettajan lausunnonsta ilmenee, että A tarvitsee

ohjausta ja tukea useissa toimissaan. A:n toimintakyky huomioon ottaen syyt, joiden vuoksi A ei itse selviä harrastuksistaan ja sosiaalisten suhteiden ylläpitämisestä, ovat näin ollen sellaiset, että avun tarpeen voidaan katsoa perustuvan pääosin ohjaukseen ja valvontaan.

Näin ollen hallinto-oikeus katsoo, että A ei kykene itse vammaispalvelulain 8 c §:n tarkoittamalla tavalla määrittelemään, missä tehtävissä ja toimissa hän tarvitsee apua, joten hakemus henkilökohtaisesta avusta on voitu hylätä. Perusturvalautakunnan päätöstä ei ole syytä muuttaa.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

A on valituksessaan vaatinut, että Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ja X:n perusturvalautakunnan päätökset kumotaan ja hänelle myönnetään henkilökohtaista apua hänen hakemuksensa mukaisesti.

Valitusta on perusteltu muun muassa seuraavasti:

A harrastaa aktiivisesti partiota, suunnistusta, uintia ja laskettelua. Hän tarvitsee harrastuksissaan välttämättä toisen ihmisen apua.

A:lla on lapsuusiän autismi, dysfasia ja ADHD. Avustajan tarve harrastuksissa johtuu siitä, että hänen on tarpeen saada tukea kommunikaatiossaan ryhmän kanssa toimittaessa, harrastuksiin liittyvissä matkoissa ja tavanomaisissa harrastuksiin liittyvissä käytännön asioissa, kuten maksujen suorittamisessa. Harrastusten kuluessa, kuten suunnistaessa tai lasketellessa hän voi tarvita tukea keskittymisessä ja harrastukseen liittyvien toimien osalta muistuttamista asioiden käytännön kulusta eli siitä, mitä vaihtoehtoja tietyssä tilanteessa voi olla käytettävissä tai miten jokin asia on normaalissa tilanteessa tapana tehdä.

Jotta A voisi lasketella haluamallaan tavalla, on avustaja tarpeen tilanteeseen liittyvissä käytännön vaiheissa. Hän tarvitsee avustajan apua oikeiden ja oikeankokoisten välineiden valitsemiseen välinevuokraamossa ja oikeanlaisen hissilipun ostamisessa. Kun vastaavanikäiset lapset voivat ongelmitta jo itse vastata henkilökunnan kysymyksiin, on A:lle tarpeen selventää kysymysten sisältöä ja erikseen selvittää, onko esimerkiksi sovitettu jalkine hänen haluamansa vai liian iso tai pieni. Vaikka hänellä on oma tahto lähteä laskettelemaan tai opetella lumilautailua, hän tarvitsee avustajan tahtonsa toteuttamiseen. Avustajan täytyy esitellä rinteiden hiihtohissit ja niihin liittyviä rinteitä, jotta A voi valita haluamansa kohteet. A pystyy sen jälkeen ilmaisemaan, mihin hissiin hän haluaa. Monesti hissistä voidaan poistua sekä vasemman- että oikeanpuoleiselle rinteelle, jotka ovat erityyppisiä. Avustajan on etukäteen tai hississä kysyttävä A:lta, kumpaa rinnettä hän haluaa lasketella, jotta hissistä poistuttaessa avustaja osaa lähteä A:n haluamaan suuntaan.

A seuraa epäröimättä avustajaansa, mutta yksin tai ensimmäisenä hän helposti hämmentyy tilanteessa osaamatta edetä. Hänellä on selkeä oma tahto, mutta sen fyysiseen toteuttamiseen tarvitaan avustaja, jota A voi seurata sillä hetkellä, kun tarvitsee toimia ja ottaa päätetty suunta tai reitti. Vammansa johdosta A:n on vaikeaa hahmottaa aikaa ja paikkaa muiden ikäistensä lasten tavoin. Jotta hahmottamisongelmat eivät estä A:ta harrastamasta, häntä on tarpeen tukea ajan käytössä ja auttaa esimerkiksi löytämään vieraassa paikassa wc, kun tarvetta on.

Suunnistaessa A:lla on tapana näyttää avustajalle sormella kartalta reitti, mitä pitkin hän haluaa kulkea rastilta toiselle. Usein hän lähtee oma-aloitteisesti seuraamaankin reitinvalintaansa, mutta kun tielle osuu muurahaispesä tai hän huomaa puussa kiipeilevän oravan, suunnistus unohtuu ja hän uppoutuu tutkimaan metsän ihmeitä. Avustajaa tarvitaan muistuttamaan ajan kulusta, jotta metsästä päästään pois kohtuullisessa ajassa.

Partiossa tukea tarvitaan erityisesti ryhmässä toimimisessa. A haluaa olla ikäistensä nuorten seurassa ja yhteinen tekeminen toisten kanssa on hänelle tärkeää. Ilman avustajan tukea ja rohkaisua hän jää kuitenkin helposti seuraamaan toisten tekemistä sivusta, eikä pääse kunnolla yhteiseen tekemiseen mukaan. Esimerkiksi monien leikkien säännöt ovat A:lle vaikeita ja avustajaa tarvitaan selventämään niitä ja mallittamaan oikeanlaista toimintaa. Henkilökohtainen avustaja poistaisi vamman aiheuttamia esteitä selventämällä monimutkaisia ja abstrakteja asioita. A haluaa olla mukana ja toimia oikein, mutta autismin takia ryhmässä oleminen on hänelle huomattavasti haasteellisempaa kuin muille nuorille. Liikenteessä hänen vammansa vaikeuttaa hänen kykyään hahmottaa muun liikenteen nopeutta. Tuki on siksi tarpeellista esimerkiksi tien ylityksissä.

A on aloittanut kyseessä olevat harrastuksensa jo joitakin vuosia aiemmin. Hän on suunnistanut ja lasketellut 6-vuotiaasta lähtien. Partiossa hän on ollut kolmen vuoden ajan. Käytännössä hänen osallistumisensa on aina vaatinut, että toinen vanhemmista on mukana harrastuksessa, mutta hän haluaa nyt ulkopuolisen avustajan. Ilman ulkopuolista avustajaa hänellä ei ole mahdollisuutta osallistua harrastuksiin itsenäisesti.

Palvelusuunnitelmasta ilmenee, että A tarvitsee tukea kommunikaatiossa, oman toiminnan ohjauksessa, asioista muistuttamisessa sekä keskittymisessä tekeillä olevaan asiaan.

A:n Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle toimitetussa valituskirjelmässä on esitetty A:n itse ilmaisemia mielipiteitä hänen tahdostaan osallistua itsenäisesti harrastuksiinsa. Kun A:n mahdollisuudet harrastamiseen ovat avustajan puuttumisen vuoksi heikentyneet ja niihin osallistuminen on vaatinut vanhempien mukana olemista, on hän kommentoinut tilannetta seuraavasti: ”A ei halua isiä ja äitiä mukaan iso poika ei tahdo vanhempia nukkumaan leirille en ikinä olisi uskonut olen ikuisesti lapsi joka ei kelpaa leirille kosten en mene leirille ollenkaan.”

A ilmaisee itseään suullisesti lyhyin vastauksin ja tekemällä valintoja annettuihin vaihtoehtoihin. Kirjoittaen hän kykenee pidemmälle menevään ilmaisuun ja autismistaan johtuen hän kykenee kirjallisen kommunikation keinoin myös keskittymään tilanteessa paremmin. Kirjallisesti hän ilmaisee itseään kokonaisiin lausein, joista myös ilmenee vahva oma tahto.

Valituksessa on viitattu Suomen perustuslain 6 §:ään (yhdenvertaisuus) ja 19 §:ään (oikeus sosiaaliturvaan) sekä vammaispalvelulain henkilökohtaista apua koskeviin säännöksiin ja lain esitöihin sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain säännöksiin.

A on jo useita vuosia osallistunut harrastuksiin, joihin avustajaa nyt haetaan. Haetun henkilökohtaisen avustajan tehtävät liittyvät harrastuksiin ja sosiaaliseen kanssakäymiseen, eivät hoivaan, hoitoon ja valvontaan.

Henkilön rajaaminen henkilökohtaisen avun ulkopuolelle kommunikation ongelmien johdosta rajaisi suuren osan autistisista ja puhevammaisista henkilöistä avun ulkopuolelle heidän vammansa ja kulloinkin yksittäiseen henkilöön liittyvien erityispiirteiden vuoksi. Perustuslain 6 §:n sisältö ja vammaispalvelulain tarkoitus kieltävät tällaisen kategorisen rajauksen.

Sosiaali- ja terveysministeriö on todennut henkilökohtaista apua koskevassa tiedotteessaan, että vaikeavammaisilla lapsilla on oikeus vammaispalvelulain mukaiseen henkilökohtaiseen apuun silloin, kun he eivät ole vanhempiensa ja muiden huoltajiensa välittömän ja jatkuvan valvonnan ja hoivan tarpeessa vaan voivat itse ainakin osittain vaikuttaa ja tehdä päätöksiä omasta toiminnastaan. Mikäli vaikeavammaisen lapsen avun tarve edellyttää pääosin sairaanhoidon osaamista tai muuta erityisosaaamista jatkuvasti tai pitkäaikaisesti, tulee siihen vastata muun sosiaali- ja terveydenhuollon yleis- ja erityislainsäädännön perusteella. A:n avustaminen ei vaadi erityistä ammatillista osaamista.

Henkilökohtaisen avun perustavoitteeksi on hallituksen esityksessä ilmoitettu avustettavan henkilön itsenäisyyden ja riippumattomuuden lisääminen. Jokaisella lapsella on oikeus itsenäistyä ja normaaliin kehitykseen kuuluu, että 13-vuotias lapsi voi käydä itsenäisesti omien ikätovereidensa kanssa harrastuksissa. Ilman avustajaa valittaja joutuu jäämään pois harrastuksista tai vastoin lain perustavoitetta joutuu edelleen turvautumaan harrastuksissaan ja sosiaalisessa vuorovaikutuksessa vanhempiinsa. Ei ole pidettävä normaalina, että 13-vuotias liikkuu vanhempiensa kanssa kavereidensa kanssa ollessaan. Valittaja on itse ilmaissut haluavansa harrastaa itsenäisemmin ja hänen ikänsä huomioiden on itsenäistymiskehitystä tukevaa henkilökohtaista apua pidettävä myös hänen etunsa mukaisena.

A:n on todettu kykenevän ilmaisemaan tahtonsa, vaikka se vaatii aikaa ja tukea. A:n tarve saada tukea ohjaamaan toimintaansa ja tarve saada muistutuksia ja tukea keskittymiselle, eivät ole sama asia kuin kykenemättömyys ilmaista haluamansa avun sisältö ja toteuttamistapa sillä tavoin, että henkilön määrittely avun tarpeestaan perustuisi ulkopuolisen tahon näkemykseen. A:n autismiin liittyy, että hän kommunikoi vaikeammin, ilmaisee itseään puheen ohella kirjoittaen ja vaatii ilmaisussaan vammautonta henkilöä ja enemmän aikaa. A ei ole passiivinen ja tahdoton hoivan kohde, joka on muiden tahdosta lähetetty harrastuksiin ja joka ei osaisi ilmaista omaa mielipidettään. Hän on itse ilmaissut halunsa itsenäiseen osallistumiseen ja hän kykenee ilmaisemaan tahtonsa vahvasti.

X:n kaupungin perusturvalautakunta on selityksessään lausunut, että A:n vaikeavammaisuus ja avun tarve ovat seurausta lapsuusiän autismista, dysfasiasta sekä ADHD:stä. Henkilökohtaista avustajaa on haettu harrastuksiin sekä sosiaalisten suhteiden ylläpitoon, muun muassa partioon, suunnistukseen, uimahallikäynteihin ja elokuviin. Hakemuksessaan A ilmoittaa tarvitsevansa apua tien ylittämiseen, puhumiseen ja muistamiseen olla oikeassa paikassa.

Sosiaalityöntekijän henkilökohtaista apua koskeva kielteinen viranhaltijapäätös perustui hakemuksen, sen liitteiden sekä asiakkaan tapaamisen perusteella tehtyyn kokonaisarvioon. Sosiaalityöntekijä on katsonut, että A:lla ei ole riittävässä määrin valmiuksia ilmaista itsenäisesti avustamisen sisältöä, jotta vammaispalvelulain edellytykset palvelun myöntämiseksi täyttyisivät. Ohjauksen ja valvonnan on arvioitu olevan oleellinen osa avustamisen tarpeessa. Päätösten mukaan A:n voimavarat eivät ole riittävät, jotta hän voisi itse vaikuttaa siihen, missä asioissa ja miten häntä avustetaan. Avustamisessa korostuu ohjauksen ja

valvonnan rooli. Vammaispalvelulain henkilökohtaisen avun myöntämiseksi asetettujen edellytysten ei ole katsottu täyttyvän. A:n avun tarpeeseen on pyritty vastaamaan muiden sosiaalihuollon palvelujen ja tukitoimien avulla myöntämällä taloudellista tukea tukihenkilön palkkioon. A:lle on laadittu palvelusuunnitelma 2.3.2010.

Valituskirjelmän mukaan avustajalta ei edellytetä erityistä ammatillista osaamista. Valituskirjelmässä ja opettajan lausunnossa tuodaan kuitenkin esille avustettavan kommunikointiin liittyvät erityisvaikeudet. Muun muassa hakijan kuuleminen vieraan ihmisen toimesta on haasteellista. Mikäli avustajalla ei ole keskinäiseen kommunikaatioon riittäviä erityistaitoja, on avustettavan tahdon toteutuminen arjen toiminnoissa ja harrastuksissa esimerkiksi toimistoasiointia nopeampaa päätöksentekoa ja valintoja edellyttävissä tilanteissa epävarmalla pohjalla.

A:n vastaselityksessä on muun ohella lausuttu, että lain esitöiden perusteella henkilökohtaisen avun tulisi subjektiivisena oikeutena ulottua myös niihin vaikeavammaisiin henkilöihin, joilla vammastaan johtuen on huomattaviakin ilmaisuvaikeuksia tai tavanomaisesta poikkeavia vaikeuksia elämänhallinnassa ja päätöksenteossa. Heidän kohdallaan on käytettävä heille sopivimpia henkilökohtaisen avun järjestämistapoja. Vastaselityksen liitteenä on puheterapeutin 1.10.2010 antama kuvaus A:n kommunikaatiotaidoista.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ja X:n perusturvalautakunnan päätökset kumotaan ja asia palautetaan lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Perustelut

Sovellettavat säännökset ja lain esityöt

Suomen perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttävää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaspalkvelulaki) 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.

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 1 §:ssä tarkoitetulle henkilölle järjestetään kuitenkin hänen vammaisuutensa edellyttämiä palveluja ja tukitoimia ensisijaisesti vammaispalvelulain nojalla siltä osin kuin ne ovat hänen palveluntarpeeseensa nähden riittäviä ja soivia sekä muutoinkin hänen etunsa mukaisia.

Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin (981/2008) mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle muun ohella 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 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.

Pykälän 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.

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 määritetty yksilöllinen avun tarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan.

Vammaispalvelulain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 166/2008 vp) yleisperustelujen mukaan esityksen keskeisin uudistus on henkilökohtaisen avun saattaminen osaksi kunnan erityisen järjestämissovelvollisuuden piiriin kuuluvia vammaispalveluja. Esityksen mukaan

vaikeavammaiset henkilöt saisivat siten tietyin rajauksin subjektiivisen oikeuden henkilökohtaiseen apuun, jonka toteuttamistavat olisivat nykyistä henkilökohtainen avustaja -järjestelmää monipuolisemmat. Avustaja voisi nykyiseen tapaan olla työsuhteessa avustettavaan, mutta vaihtoehtoisesti palveluja voitaisiin hankkia myös palvelusetelin turvin. Lisäksi kunta voisi järjestää henkilökohtaista apua samalla tavoin kuin muitakin sosiaalipalveluja. Näin henkilökohtaista apua voisivat saada muutkin kuin työnantajavelvoitteen hoitamiseen kykenevät tai sitä haluavat henkilöt.

Yleisperusteluissa lausutaan edelleen, että henkilökohtaiseen apuun kuuluu vaikeavammaisen henkilön välttämätön avustaminen päivittäisissä toimissa, työssä, opiskelussa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa ja sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä. Palvelu on tarkoitettu diagnoosiin ja ikään katsomatta sellaisille vaikeavammaisille henkilöille, jotka vammansa tai sairautensa vuoksi tarvitsevat välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua näistä toimista selviytyäkseen. Jos avun tarve perustuu pääasiassa normaaliin ikääntymiseen liittyviin sairauksiin ja toimintarajoitteisiin, siihen olisi kuitenkin vastattava muilla sosiaali- ja terveystaloudellilla.

Lisäksi todetaan, että koska henkilökohtainen apu on tarkoitettu mahdollistamaan vaikeavammaisen henkilön itsenäistä elämää, 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. Ehdotuksen mukaan avustettavan omainen tai läheinen ei voisi toimia häneen työsuhteessa olevana henkilökohtaisena avustajana, ellei sitä olisi erityisen painavasta syystä pidettävä avustettavan edun mukaisena.

Yleisperustelujen mukaan esityksen perustavoitteena on lisätä vaikeavammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta ja itsenäisyyttä sekä parantaa heidän mahdollisuuksiaan osallistua yhteiskunnan eri toimintoihin. Esityksen tavoitteena on myös toteuttaa vaikeavammaisten henkilöiden perustuslain mukaista oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaalipalveluihin.

Henkilökohtaisen avun säätäminen subjektiiviseksi oikeudeksi lisää esityksen mukaan kuntien kustannuksia.

Hallituksen esityksen 8 c §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan henkilökohtaisen avun luonteeseen kuuluu se, että avun tarvitsijalla on voimavaroja määrittellä avun sisältö ja toteutustapa. Jos avun ja

avustamisen tarve perustuu pääosin hoivaan, hoitoon ja valvontaan, tulisi siihen vastata muulla tavoin kuin henkilökohtaisella avulla.

Perustuslakivaliokunta on vammaispalvelulain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 30/2008 vp) viitannut perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenttiin ja todennut, että perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan viimeksi mainitussa momentissa tarkoitettun sääntelyn lähtökohtana voidaan pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen.

Perustuslakivaliokunnan mukaan hallituksen esityksessä ehdotettu lainsäädäntömuutos on omiaan edistämään perustuslain 19 §:ssä säädettyjen oikeuksien toteutumista ja on siten samalla myös perustuslain 22 §:n mukainen. Valiokunta muistuttaa kuitenkin siitä, että perusoikeusuudistusta säädettäessä se kiinnitti erityistä huomiota kuntien tosiasiallisiin edellytyksiin suoriutua uudistuksesta aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista. Viime kädessä valtion on huolehdittava siitä, että kunnilla on myös nyt kyseessä olevien palvelujen käytännön toteuttamiseksi riittävät taloudelliset voimavarat, jotta maan eri osissa eläville vaikeavammaisille voidaan turvata yhdenvertainen huolenpito. Lausunnon mukaan säännöksessä oikeutta avun saamiseen ei ole sidottu tiettyyn ikään vaan toimintavajavuuden objektiiviseen syyhyn, eikä sitä siten ole tarpeen arvioida perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta (yhdenvertaisuus).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on käsitellessään vammaispalvelulain muuttamista koskevaa hallituksen esitystä lausunut (StVM 32/2008 vp) palvelun kohderyhmästä muun muassa seuraavaa:

”Henkilökohtaisen avun saannin edellytyksiin kuuluu lakiehdotuksen mukaan se, että avun tarvitsijalla on voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa. Mainittu edellytys rajaa palvelun piiristä sellaiset vammaiset, joilla ei itsellään ole kykyä määritellä avun tarvettaan vaan määrittely perustuu ulkopuolisen tahon näkemykseen. Tällöin useimmissa tapauksissa avustamisen tarve perustuu pääosin hoivaan, hoitoon ja valvontaan, johon tarpeeseen tulisi vastata muulla tavoin kuin henkilökohtaisella avulla. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan säännöksen tarkoituksena ei ole sulkea kategorisesti mitään ryhmää vaikeavammaisista henkilökohtaisen avun ulkopuolelle. Henkilökohtaisen avun saamisedellytykset ratkaistaan aina yksilöllisesti asiakkaan vammasta tai sairaudesta johtuvan avun- tai palvelutarpeen perusteella. Tosiasiallisesti säännös kuitenkin rajaa avun saajien määrää.

Ehdotuksen mukaan kunnalla ei olisi velvollisuutta järjestää palveluasumista eikä henkilökohtaista apua niille hyvin vaikea- ja monivammaisille henkilöille, joiden vaikean vamman tai sairauden takia tarvittavaa riittävää huolenpitoa ei ole mahdollista turvata avohuollon toimenpitein vaan joiden kohdalla tarvitaan pääasiassa sairaanhoidon osaamista tai muuta erityisosaamista jatkuvasti tai pitkäaikaisesti. Säännös pitää sisällään myös ne tilanteet, joissa henkilö jo on palvelu- ja hoidontarpeensa kannalta perustellusti laitoshoidossa. Valiokunta korostaa, että vaikka laitoshoidossa olevat vaikeavammaiset eivät saa oikeutta henkilökohtaiseen apuun, tulee myös heille mahdollistaa sosiaalisten suhteiden ylläpito ja yhteiskunnallinen osallisuus.

Valiokunta huomauttaa myös, että tulevana vuosina avohuollon piiriin siirtyy enenevästi myös vaikeammin vammaisia henkilöitä, kun valtakunnallisten tavoitteiden mukaisesti kehitysvammaisten laitoshoidon puuretaan ja nykyisten vaikeavammaisten palveluja saavien elinikä sairaanhoidon kehittymisen myötä kasvaa. Tästä syystä tarve henkilökohtaiseen apuun lähivuosina todennäköisesti lisääntyy. Toisaalta henkilökohtainen apu mahdollistaa kehitysvammaisten selviytymisen laitoshoidosta kevyemmin mitoitettujen asumispalvelujen turvin. Valiokunta toteaa, että avohuollon lisääntyminen voi aiheuttaa tarpeen arvioida nyt hyväksyttävien avun saajien rajausten lieventämistä.”

Avun sisällöstä valiokunta on lausunut muun muassa seuraavaa:

”Ehdotetun 8 c §:n 2 momentin mukaan henkilökohtaisen avun tarkoitus on auttaa vaikeavammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan. Perustelujen mukaan henkilökohtaisen avun ulkopuolelle rajataan sellaiset avun tarpeet, joiden tyydyttäminen edellyttää pääosin hoivaa, hoitoa ja valvontaa. Lain 8 §:n 2 momentin nojalla kunnalla ei ole erityistä järjestämisvelvollisuutta, jos riittävää huolenpitoa ei voida turvata avohuollon toimenpitein. Tällä tarkoitetaan tilanteita, joissa vaikeavammaisen henkilö tarvitsee vaativaa ja monialaista erityisosaamista sekä ympärivuorokautista hoitoa ja valvontaa edellyttäviä palveluja. Tällaisissa tapauksissa vammaispalvelulain mukaiset palvelut eivät ole henkilön hoidon tarpeen kannalta riittäviä ja sopivia. Valiokunta korostaa, että näissä tilanteissa vaikeavammaisten henkilöiden tarvitsema huolenpito on turvattava muun sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön mukaisilla erityispalveluilla.”

A:n kyky ilmaista avun sisältö ja toteutustapa

A:lla on lapsuusiän autismi, dysfasia ja ADHD. Vammaispalvelun palvelusuunnitelmasta 2.3.2010 ilmenee, että A tarvitsee tukea päivittäin kommunikoinnissa, oman toiminnan ohjauksessa, asioiden

muistuttamisessa sekä keskittymisessä tekeillä olevaan asiaan. A tarvitsee toisen henkilön tukea harrastuksissa ja vapaa-ajan toimintoihin osallistumisessa. Tavoitteeksi palvelusuunnitelmassa on asetettu se, että A saisi elää normaalia pojan arkielämää harrastuksineen ja vapaa-ajan ohjelmineen. Toisena tavoitteena on irtaantuminen vanhemmista pikkujalasta.

Erityisluokanopettajan 24.2.2010 päivätyn lausunnon mukaan A osaa ilmaista mielipiteensä ja tahtonsa ohjattuna ja tuetun kommunikaation turvin. Hän haluaa ja kykenee ohjattuna osallistumaan ikäryhmänsä toimintaan välitunneilla, retkillä ja leirikouluissa. Aloitteen tekeminen, vaihtoehtojen antaminen ja toiminnan ylläpitäminen ovat usein ohjaajan vastuulla.

Puheterapeutin 1.10.2010 antamasta lausunnosta ilmenee, että A:n kommunikaatio on etupäässä toimimista, elehdintää ja ilmeitä, mutta jonkin verran puhetta ja kirjoittamista. Puheella hän ilmaisee lähinnä jokapäiväiseen elämään liittyviä tarpeita, kuten nälkä ja jano, ja vastaa kysymyksiin ei/kyllä melko adekvaatisti. Jos jotain asiaa pitää selvittää tarkemmin, paras tapa on kirjoittaminen käsin, tietokoneella tai kommunikaattorilla. A kirjoittaa vastauksen kysymykseen tai oman ilmauksensa yleensä 1-3 sanalla. Hän voi valita vastauksen valmiiden vaihtoehtojen joukosta. Puheen ymmärtämistä on syytä tukea myös muilla visuaalisilla keinoilla, kuten kalenteria tai kellotaulua käyttämällä. A:lla on paljon omia kiinnostuksen kohteita ja niihin liittyvää ilmaisun tarvetta. A on osoittanut, että hän osaa ilmaista omia tarpeitaan ja toiveitaan. Paras keino siinä on tällä hetkellä kirjoittaminen ja muut visuaaliset keinot. Vastavuoroisen kommunikaation onnistuminen on vielä pitkälti A:n kulloisenkin kommunikaatiokumppanin varassa, mutta hän onnistuu siinä, kunhan keinot ovat oikeat ja aikaa annetaan riittävästi.

Oikeudellinen arviointi ja lopputulos

A on vuonna 1997 syntynyt vaikeavammaisen lapsi. Hän tarvitsee vammansa johdosta välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Hän on hakenut henkilökohtaista apua osallistuakseen harrastuksiinsa. Kun otetaan huomioon saatu selvitys A:n vaikeavammaisuudesta ja hänen kykynsä avun tarpeen ilmaisemisesta sekä se, mitä edellä lain esitöissä on esitetty henkilökohtaisen avun järjestämisen edellytyksistä, A:ta on pidettävä sellaisena vammaispalvelulain 8 c §:n 3 momentissa tarkoitettuna vaikeavammaisena henkilönä, jolla on mainitun pykälän 2 momentissa edellytetyllä tavalla voimavaroja määritellä tarvitsemansa henkilökohtaisen avun sisältö ja toteutustapa. Henkilökohtaisen avun myöntämistä koskevat edellytykset siten täyttyvät.

A:n hakemusta ja valitusta ei näin ollen ole voitu hylätä sillä perusteella, että häneltä puuttuu edellä mainittu voimavara. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden ja X:n perusturvalautakunnan päätökset on kumottava ja asia palautettava X:n perusturvalautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Kari Kuusiniemi

Irma Telivuo

Matti Pellonpää

Eila Rother (t)

Alice Guimaraes-Purokoski

Asian esittelijä,
esittelijäneuvos Marja-Terttu Savolainen

Jakelu

Päätös

Jäljennös

A, maksutta

Hämeenlinnan hallinto-oikeus

X:n perusturvalautakunta