

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (13)
12.8.2011
Taltionumero
2123
Diaarinumero
3283/3/10

Asia Vammaispalvelua koskeva valitus

Valittaja A

Päätös, jota valitus koskee

Hämeenlinnan hallinto-oikeus 20.8.2010 nro 10/0574/3

Asian aikaisempi käsittely

X:n terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnan alainen viranhaltija on 18.11.2009 hylännyt A:n hakemuksen saada vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (jäljempänä myös vammaispalvelulaki) mukaista henkilökohtaista apua harrastuksiin.

X:n terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnan jaosto on päätöksellään 7.1.2010 hylännyt A:n oikaisuvaatimuksen. Päätöksen perusteluissa todetaan muun ohella, että A:n terveydentilasta saatujen tietojen perusteella A:ta ei voida pitää sellaisena vaikeavammaisena henkilönä, joka kykenee itse määrittelemään avun sisältöä, toteuttamistapaa ja aikataulua.

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 avun tarpeesta esitetty selvitys

Valituksenalaisen päätöksen selostusosasta ilmenee, että A on 34-vuotias keskiasteisesti kehitysvammaisen mies. Hän asuu kehitysvammaisten ympärivuorokautista hoitoa, ohjausta ja valvontaa tarjoavassa asumisyksikössä. A käy kehitysvammaisten päivätoiminnassa neljänä päivänä viikossa. Hän kulkee päivätoimintaan linja-autolla ja kesäisin polkupyörällä. Päivätoiminnasta on toisinaan varmistettava A:n saapuminen määränpäähän, sillä hän ajlee mielellään linja-autolla eri reittejä.

Palvelusuunnitelmaan kirjatus mukaan A on oma-aloitteinen. Asumisyksikössä hänellä on säännöllisiä tehtäviä, kuten pöydän kattamista ja siivousta. A tekee mielellään erilaisia kädentöitä. Hänen tärkeimpiä harrastuksiaan ovat musiikki ja erityisesti solistina toimiminen yhtyeessä. Hän käy mielellään diskossa lauantaisin. Lisäksi hänen harrastuksiinsa kuuluvat keilailu ja Tukiyhdistyksen luontokerho. Vanhemmat kuljettavat A:n usein harrastuksiin ja ovat niissä mukana. A käy harrastuksissa mielellään myös toisten samassa asumisyksikössä asuvien kanssa.

Palvelusuunnitelmasta ilmenee edelleen, että A:n avun tarve saattaa jäädä työntekijöiltä huomaamatta, koska hän vaikuttaa hyvin itsenäiseltä. A tukeutuu vanhempiinsa monissa ongelmatilanteissa. Hän tarvitsee apua ja tukea siisteydessä. Myös vaatehuoltoon on kiinnitettävä huomiota ja rahankäyttöä seurattava. A ei välttämättä aina osaa toimia itsenäisesti, vaan tarvitsee hienovaraista, selkokielistä ja ennakoivaa ohjausta kaikissa toimissa.

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 valittajan tarkoittamalla tavalla sitovia.

Palvelusuunnitelmaan kirjatusta ilmenee, että A tarvitsee ennakoivaa ohjausta kaikissa toimissaan. Myös valituksen mukaan A:n toimintaa on ohjattava hänelle tehtävillä kysymyksillä. A:n toimintakyky huomioon ottaen syyt, joiden vuoksi A ei itse selviä harrastuksistaan, ovat siten sellaiset, että avun tarpeen voidaan katsoa perustuvan pääosin 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. Lautakunnan jaoston päätöstä ei ole syytä muuttaa.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

A on valituksessaan vaatinut, että Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ja X:n terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnan jaoston päätökset kumotaan ja hänelle myönnetään henkilökohtaista apua hänen hakemuksensa mukaisesti.

Valitus on perusteltu muun muassa seuraavasti:

A on 37-vuotias keskiasteisesti kehitysvammainen. Hän on hakenut henkilökohtaista apua harrastuksiinsa. Hänen harrastuksiinsa kuuluu uintia, pyöräilyä ja keilailua. Lisäksi hän soittaa yhtyeessä, käy mielellään diskossa lauantaisin ja laulaa kuorossa. A on harrastanut laulamista ja musiikkia jo pitkän aikaa. Hän on myös esiintynyt erilaisissa tapahtumissa. Kehitysvammaisten Tuki ry:n tarjotessa jäsenilleen maksutta mahdollisuuden yhteen harrastukseen on A viimeksi valinnut ensisijaiseksi harrastusvaihtoehdokseen keilailun. Myös uinti on hänelle erittäin pitkäaikainen harrastus. A ei selviydy itsenäisesti harrastuksissaan, vaan tarvitsee niissä välttämättä toisen ihmisen apua. Hän osaa kulkea tuttuja reittejä bussilla ja kesäisin polkupyörällä itsenäisesti, mutta hän tarvitsee apua vieraammilla reiteillä. Käytännössä A on joutunut harrastuksissaan tukeutumaan vanhempiansa apuun ja hänen mahdollisuutensa harrastaa on riippunut hänen vanhempiansa mahdollisuuksista tulla hänen kanssaan eri harrastuksiin.

A kykenee ilmaisemaan omaa tahtoaan puheella. Hän kertoo, että hän voi mennä jääkiekko-otteluihin tai muihin harrastuksiin vain

vanhempien kanssa muun muassa sen vuoksi, ettei löytäisi jääkiekko-ottelussa istumapaikkaansa tai osaisi avata uimahallissa lokeroa ilman apua. Hän ei myöskään ymmärrä rahan arvoa tai kykene selviytymään äkillisistä yllättävistä tilanteista itsenäisesti. A:n ymmärryksen ja käsityskyvyn alueella oleva vamma vaatii joissakin tilanteissa, että abstraktit ja vaikeasti ymmärrettävät asiat puetaan hänelle selkokieliseen muotoon, hänelle konkretisoidaan asioita ja vaihtoehtoja tai häntä tarvittaessa avustetaan ilmaisemaan omaa tahtoaan mahdollisin lisäkysymyksin sekä tarvittaessa varmistetaan, että hän on ymmärtänyt asiat oikein. Osaksi henkilökohtaista apua tarvitaan hahmottamisvaikeuksista johtuvaan ohjaamiseen ja turvallisen liikkumisen varmistamiseen liikunta- tai näkövammaisia henkilöitä vastaavalla tavalla.

Vammaispalvelulain 8 c §:n 2 momenttia tulkittaessa tulee kiinnittää huomiota perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta ja 19 §:n oikeutta sosiaaliturvaan koskeviin säännöksiin. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp, s. 77) perustelujen mukaan palveluiden riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palveluiden tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Valituksessa on myös korostettu vammaispalvelulain tavoitteiden merkitystä ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaista hyvän sosiaalihuollon toteuttamista ja asiakkaan toivomusten ja mielipiteen merkityksen huomioon ottamista sosiaalihuoltoa annettaessa.

A ei ole passiivinen ja tahdoton hoivan kohde, joka muiden tahdosta olisi lähetetty harrastuksiinsa ja joka ei osaisi ilmaista omaa mielipidettään. A tekee itse valintoja, vaikka hänelle jouduttaisiinkin selventämään sanojen merkityksiä tai kysymyksin eri vaihtoehtoja. Henkilökohtainen avustaja olisi tarpeen, jotta hän voisi toteuttaa omia toivomuksiaan päästä harrastamaan, katsomaan jääkiekkoa tai osallistumaan diskoon ilman vanhempiaan. Kyse on toiminnasta, johon henkilökohtaista apua on juuri haettu. Mahdolliset ohjaukselliset elementit eivät ole hoitoa, hoivaa ja valvontaa, jonka perusteella hänen avuntarpeensa määrittely perustuisi ulkopuolisen tahon näkemykseen.

Koska A kykenee edellä mainituin tavoin ilmaisemaan tahtonsa, eikä tahdonilmaus perustu ulkopuolisen tahon määrittelyyn, ei A:ta voida rajata henkilökohtaisen avun ulkopuolelle. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös on kumottava ja A:lle myönnettävä henkilökohtaista apua haetulla tavoin.

X:n terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunta on selityksessään lausunut muun muassa, että henkilökohtaisen avun käyttö edellyttää kykyä tehdä omaan elämään liittyviä päätöksiä ja kykyä johtaa ja ohjata tilannetta ja toimintaa, jossa avustaja työskentelee ja

saa ohjeensa vaikeavammaiselta henkilöltä. Tällaista kykyä ei voida katsoa A:lla olevan. Häntä ei voida pitää sellaisena vammaispalvelulain 8 c §:n tarkoittamana vaikeavammaisena henkilönä, jolla on voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa. A:n toimintakyky huomioon ottaen syyt, joiden vuoksi A ei itse selviä harrastuksissaan käynnistä, ovat sellaiset, että avun tarpeen voidaan katsoa perustuvan huolenpitoon, hoivaan ja valvontaan. A:n ei voida katsoa kykenevän itse vammaispalvelulain edellyttämällä tavalla määrittelemään, missä tehtävissä ja toimissa hän tarvitsee apua.

A on vastaselityksessään lausunut, että hän kykenee ilmaisemaan, mihin hän apua tarvitsee. Jo pelkästään henkilön kyky ilmaista haluamansa harrasteet olisi katsottava riittäväksi tavaksi määritellä tarvitsemaansa apua. Tarve saada hienovaraista ohjausta ja abstraktien käsitteiden yksinkertaistamiseen tarvittavaa apua eivät ole riittävä peruste asettaa häntä eriarvoiseen asemaan muiden vaikeavammaisten kanssa. Korkein hallinto-oikeus pyytäneen tarvittaessa asiassa lakia valmistelleelta sosiaali- ja terveysministeriöltä asiantuntijalausunnon voimavaraedellytyksen tulkinnasta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ja X:n terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnan jaoston 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 terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) 3 a §:n 1 momentin mukaan mainitun lain mukaisten palvelujen ja tukitoimien tarpeen selvittäminen on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen, kun vammaisen henkilö taikka hänen laillinen edustajansa tai omaisensa, muu henkilö tai viranomaisen on ottanut yhteyttä sosiaalipalveluista vastaavaan kunnan viranomaiseen palvelujen saamiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan vammaisen henkilön tarvitsemien palvelujen ja tukitoimien selvittämiseksi on ilman aiheetonta viivytystä laadittava palvelusuunnitelma siten kuin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 7 §:ssä säädetään. Palvelusuunnitelma on tarkistettava, jos vammaisen henkilön palveluntarpeessa tai olosuhteissa tapahtuu muutoksia sekä muutoinkin tarpeen mukaan.

Pykälän 3 momentin mukaan mainitun lain mukaisia palveluja ja tukitoimia koskevat päätökset on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun vammaisen henkilö tai hänen edustajansa on esittänyt palvelua tai tukitoimintaa koskevan hakemuksen, jollei asian selvittäminen erityisestä syystä vaadi pitempää käsittelyaikaa.

Vammaispalvelulain 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 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.

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 järjestämisvelvollisuuden 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 terveystaloudilla.

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 määritellä 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 täysivertaisena 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 suoritua 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 tulevina 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 laitoshoidon 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 on vuonna 1973 syntynyt keskiasteisesti kehitysvammaisen mies. Hän asuu kehitysvammaisten asumisyksikössä ja käy kehitysvammaisten päivätoiminnassa neljänä päivänä viikossa. Päivätoimintaan A kulkee linja-autolla ja kesäisin polkupyörällä. Päivätoiminnasta on toisinaan varmistettava A:n saapuminen määränpähän, sillä hän ajelee mielellään linja-autolla eri reittejä.

Palvelusuunnitelmaan kirjatun mukaan A on oma-aloitteinen. Asumisyksikössä hänellä on säännöllisiä tehtäviä, kuten pöydän kattamista ja siivousta. A tekee mielellään erilaisia kädentöitä. Hän ei tarvitse paljon ohjausta, sillä hän toimii mieluiten itsenäisesti sen mukaan, mikä häntä kiinnostaa.

Hänen tärkeimpiä harrastuksiaan ovat musiikki ja erityisesti solistina toimiminen yhtyeessä. Hän käy mielellään diskossa lauantaisin. Lisäksi hänen harrastuksiinsa kuuluvat keilailu ja Tukiyhdistyksen luontokerho. Vanhemmat kuljettavat A:n usein harrastuksiin ja ovat niissä mukana. A käy harrastuksissa mielellään myös toisten samassa asumisyksikössä asuvien kanssa.

Palvelusuunnitelmasta ilmenee edelleen, että A:n avun tarve saattaa jäädä työntekijöiltä huomaamatta, koska hän vaikuttaa hyvin itsenäiseltä. A tukeutuu vanhempiinsa monissa ongelmatilanteissa. Hän tarvitsee apua ja tukea siisteydessä. Myös vaatehuoltoon on kiinnitettävä huomiota ja rahankäyttöä seurattava. A ei välttämättä aina osaa toimia itsenäisesti, vaan tarvitsee hienovaraista, selkokieleistä ja ennakoivaa ohjausta kaikissa toimissa.

Oikeudellinen arviointi ja lopputulos

A on vaikeavammainen henkilö, joka 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 A:lta puuttuu edellä mainittu voimavara. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden ja X:n terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnan jaoston päätökset on kumottava ja asia palautettava X:n terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnalle 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

A, maksutta

Jäljennös

Hämeenlinnan hallinto-oikeus

X:n terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunta