

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä
24.10.2013
Taltionumero
3357
Diaarinumero
2774/3/12

1 (9)

Asia Vammaispalvelua koskeva valitus

Valittaja Perusturvalautakunta

Päätös, jota valitus koskee

Turun hallinto-oikeus 29.8.2012 nro 12/0516/2

Asian aikaisempi käsittely

A on hakenut vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) mukaista henkilökohtaista apua päivittäisten asioiden hoitamiseen, vaatehuoltoon, kodinhoitoon sekä asiointiin liittyviin toimiinsa.

Perusturvalautakunnan alainen viranhaltija on päätöksellään 25.10.2011 hylännyt hakemuksen.

Perusturvalautakunta on päätöksellään 20.12.2011 hylännyt *A:n* oikaisuvaatimuksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Turun hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään kumonnut perusturvalautakunnan päätöksen ja palauttanut asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Vammaispalvelulain 3 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että vammaisille tarkoitetut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisälöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. 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.

Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle muun muassa henkilökohtaista apua, jos henkilö vammansa tai sairautensa vuoksi välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Vammaispalvelulain 8 c §:n 1 momentin mukaan henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan tässä laissa vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avustamista kotona ja kodin ulkopuolella muun muassa päivittäisissä toimissa ja harrastuksissa. Lain 8 c §:n 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. Lain 8 c §:n 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 muun muassa päivittäisistä toimistaan ja harrastuksistaan eikä avun tarve johdu pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista.

Eläkkeellä 20-vuotiaasta asti olleen A:n diagnoosit ovat lievä kehitysvammaisuus, tarkkaavuushäiriö, riippuvainen persoonallisuus, vaikeasteinen paniikkihäiriö, rintarangan alueen skolioosi, kaula- ja lannerangan välilevyrappeumat, kaularangan kaarinivelrikko ja kaula- ja lannerangan kivut, vasemman korvan kuurous, likinäköisyys ja astma.

Palvelusuunnitelman mukaan A asuu isänsä luona tämän rivitaloasunnossa, mutta käy piipahtamassa omassa rivitaloasunnossaan. A kokee tarvitsevansa ohjausta ja valvontaa ympärivuorokautisesti. Omasta mielestään hän tarvitsisi apua virastoissa, kaupoissa ja vastaavissa paikoissa asioidessaan. Ongelmia on ostosten maksamisessa kassalla sekä sopivien tuotteiden valinnassa. Kotioloissa hän tarvitsisi apua kengännauhojen solmimiseen, ohjausta vaatteiden vaihdossa puhtaisiin sekä sään mukaisen vaatetuksen valinnassa. Hygieniasta hän huolehtii pääasiassa itse, mutta hän tarvitsisi mielestään apua selän pesussa ja suihkussa veden lämpötilan säätämisessä sopivaksi. Palvelusuunnitelman mukaan A:n kotona tavarat ja paperit ovat usein hukassa. Hän ei valmista itse ruokaa, vaan he syövät isänsä kanssa valmisruokia. A varmistelee asioita kyselemällä ja tarvitsee ohjausta vieraassa ympäristössä. A:lle on myönnetty vaikeavammaisten kuljetuspalvelu.

Erityisneuvolan kuntoutussuunnitelman mukaan A:n liikuntakyky on hyvä, eikä hänellä ole fyysisten syiden vuoksi vaikeuksia liikkumisessa ja päivittäisten toimintojen suorittamisessa. Omatoimisuustaitojen ja toimintakyvyn heikkouden takia hän tarvitsee kuitenkin runsaasti tukea ja vahvistusta oman toiminnan ohjaukseen.

A on kieltäytynyt omatoimisuutensa tukemiseksi suositellusta tuetusta asumisesta ja säännöllisestä toiminnasta ryhmässä. Hän ei myöskään ole halunnut käyttää hoitavien tahojen hänelle esittämiä mielenterveyspalveluja. Ainakaan kuntoutusjaksolla hän ei ole halunnut edes kokeilla ruoanlaittoa, koska ei oman kertomansa mukaan tee ruokaa kotonaan. A ei ole myöskään halunnut osallistua hänelle tarjottuun työtoimintaan.

8.11.2010 päivätyn lääkärinlausunnon mukaan A tarvitsee avustajaa kaikissa vähänkin vaikeammissa tilanteissa, koska muuten kykenemättömyys ymmärtää asiaa aiheuttaa vain jumiutumista sekä vastakkainasettelua.

26.4.2011 päivätyn lääkärinlausunnon mukaan A:n isä ja perhetettu huolehtivat lähes kaikesta. Isä huolehtii kuntoutukseen lähdön ja oikeat vaatteet sekä ohjaa ja opastaa peseytymisessä. Lisäksi hän valvoo syömistä. Isä auttaa myös tukiliivin päälle.

A:n avun tarve on paljolti ohjailun ja muistuttelun luonteista. Henkilökohtainen apu on tarkoitettu vastaamaan tämänkin tyyppistä apua välttämättä tarvitsevan henkilön yksilölliseen avuntarpeeseen. A:n sairauksista ja toimintakyvystä saadut selvitykset osoittavat hänen olevan vaikeavammainen henkilö, joka tarvitsee vammansa johdosta välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Kun otetaan huomioon saatu selvitys A:n vaikeavammaisuudesta ja hänen kykynsä avun tarpeen ilmaisemisesta, häntä 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.

Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 3 § 1 momentti, 4 § 1 momentti, 8 § 2 momentti ja 8 c §

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Perusturvalautakunta on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja perusturvalautakunnan päätös saatetaan voimaan.

Vaativustensa tueksi perusturvalautakunta on esittänyt seuraavaa:

A:ta voinee pitää vammaispalvelulain 2 §:n mukaisena vammaisena henkilönä. A:lla ei kuitenkaan ole diagnoosia, joka määrittelisi häntä vaikeavammaiseksi. Päinvastoin hänellä on todettu ainoastaan lievä kehitysvamma. Vammaispalvelulain 8 c §:n 3 momentin mukaisen vaikeavammaisuuden kriteerien täyttymistä A:n kohdalla ei ole riittävää näyttöä. Näin ollen hyväksyttäviä perusteluja henkilökohtaisen avun myöntämiselle ei ole.

A:lla todetut tarkkaavaisuushäiriö ja mielenterveydelliset ongelmat ovat tyypillisesti lievään kehitysvammaan yhdistyviä häiriöitä. Tarkkaavaisuushäiriö ja mielenterveysongelmat yhdistettynä kansanterveydellisiin yleisiin perushuoliin, kuten tukirankavaivoihin, eivät ole siinä määrin erityisiä toimintakykyä olennaisesti haittaavia tai keskimääräiseen väestöön nähden luonteeltaan harvinaisia, epätyypillisiä sairauksia, joiden perusteella lievästi kehitysvammaisesta henkilöstä tulisi vaikeavammaisen.

A on kieltäytynyt ottamasta vastaan tuetun asumisen palveluja sekä osallistumasta säännöllisesti ryhmätoimintaan. A:lle tarjotut palvelut olisivat todennäköisesti olleet omiaan kuntouttamaan A:ta sekä vähentämään hänen muuta avuntarvettaan.

Kehitysvammaisten mielenterveyshäiriöiden hoidon lähtökohtana ovat yleiset aiheenmukaiset hoitoperiaatteet. Näiden lisäksi on otettava huomioon kehitysvammaisuuden liittyvät lisävammat ja -sairaudet sekä asianmukaisesta lääkehoidosta huolehtiminen. Asiakirjoissa ei ole mainintaa mielenterveyden ongelmien lääkehoidosta tai lääkehoidon kokemuksista A:n kohdalla.

A on kertonut huolehtivansa hygieniastaan pääasiassa itse, mutta kokenut avuntarvetta selänpesussa sekä veden lämpötilan säätämisessä sopivaksi. Selänpesua helpottamaan on löydettävissä kätevästi teknisiä

apuvälineitä. Myös veden lämpötilan säätämiseen sopivaksi ja veden toivotun lämpötilan pysyttämiseen vakiona on LVI-tarvikevalikoimasta tilattavissa ja asennettavissa helppokäyttöiset hanat termostaateineen ja suihkut pidikkeineen. Peseytymistä varten on olemassa myös erityisiä suihkutuoleja.

Tavaroiden ja papereiden hukassa oleminen ei ole sosiaali- ja terveystalvelujen asiakaskunnan keskuudessa epätavallinen ilmiö. Järjestyksenpitoa varten voidaan ottaa käyttöön erilaisia kotiin rakennettuja organisoitimenetelmiä. Näiden erilaisten menetelmien toimivuutta yhdistettyinä muihin A:lle aiemmin tarjottuihin tukitoimiin olisi tarkoituksenmukaista kokeilla. Henkilökohtaisen avustajan määrääminen suoraan tämänkaltaisiin tilanteisiin vaikuttaa ylimitoitetulta.

Toiveet asiointiavusta tai ohjauksesta vaatteiden vaihtoon eivät suoraviivaisesti vaikuta riittävästi perusteilta vammaispatvelulain tarkoittamaan henkilökohtaiseen avustajapalveluun. Vaihtoehtoisia tukimuotoja on olemassa ja niiden vaikuttavuudesta olisi tärkeä saada kokemuksia.

Kehitysvammaisten erityishuoltolain perusteella henkilö voi hakea esimerkiksi tukihenkilöä. Viranomaispatvelujen lisäksi hyödynnettävissä ovat järjestöjen tarjoamat tukipalvelut. A:n pyytämää apua voi saada muutoinkin kuin henkilökohtaisen avustajapalvelun myöntämisellä.

A:lle on jo myönnetty kuljetuspatvelu arkista liikkumista ja selviytymistä helpottamaan. Se, että ainoastaan vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus muun muassa kuljetuspatveluihin, ei tarkoita sitä, että henkilö olisi samalla tullut määritellyksi vaikeavammaiseksi. Kunta on voinut harkinnanvaraisesti myöntää esimerkiksi kuljetuspatvelun myös muulle kuin vaikeasti vammaiselle henkilölle ilman, että henkilöllä olisi ollut tähän palveluun lakiin perustuva ehdoton oikeus. Yksittäisen palvelun osoittaminen ilman lakiin perustuvaa ehdotonta oikeutta voidaan harkita tarkoituksenmukaiseksi esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa palvelun osoittamisella on arvioitu voitavan välttää kalliimpien ja tuntuvampien tukitoimien tarpeen realisoitumista.

Erityisneuvolan kuntoutussuunnitelman 15.4.2011 mukaan A:n liikuntakyky on hyvä, eikä hänellä ole fyysisten syiden vuoksi vaikeuksia liikkumisessa ja päivittäisten toimintojen suorittamisessa. Oman toiminnan ohjaukseen tarvittavaa tukea on mahdollista järjestää

monin eri tavoin. Erityisneuvola ei ole suositellut henkilökohtaisen avustajapalvelun osoittamista A:lle. A on itse kieltäytynyt yksittäisistä oman toiminnan ohjauksen kykyä kehittävästä palveluista, mikä on tärkeä ottaa jo asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun vuoksi huomioon.

Kunnassa on vaikea perustella palvelujen järjestämistä siten, että yhden asiakkaan on mahdollista olla ottamatta vastaan muiden vastaavassa tilanteessa tai jopa vaikeimmissa tilanteissa käyttämiä tukipalveluja sekä valikoida palveluvalikoimasta kalliimpi tukipalvelu, joka on ensisijaisesti tarkoitettu niille, joiden vammaisuuden aste on lääketieteellisesti vaikea ja jotka tarvitsevat välttämättä palvelua arkiseen selviytymiseen. Avun järjestämiseen on usein erilaisia vaihtoehtoja. A:ta hoitava lääkäri ei ole voinut lausunnoissaan ottaa huomioon kokonaistilannetta kunnassa tai valtakunnallisesti.

Lääkärinlausunnoissa palveluohjaukselliset näkökohdat sekä palvelujen järjestämisen mahdollisesti räätälöidyt vaihtoehtoiset muodot ovat jääneet selvittämättä tai esiin tuomatta. Lausunnoissa ei myöskään tuoda esiin, miten A:n läheiset olisivat perehtyneet tapoihin tukea A:n oman toiminnan ohjausta tai miten he kenties ovat toiminnassaan kehittäneet ja tukeneet A:n valmiutta huolehtia itse arkisista asioista.

A:n riippuvaisen persoonallisuuden huomioiminen päivittäisissä toiminnoissa sekä hauraan persoonallisuuden tukeminen edellyttäisivät oikeaa ympäristöä ja A:n tarpeisiin vastaavaa ammatillista osaamista. Näihin tarpeisiin ei henkilökohtaisen avun myöntämisellä voida käytännössä asianmukaisesti vastata.

Lainsäätäjä ei ole vammaispalvelulakia säätäessään määritellyt, että palvelu tulisi tarjota asiakkaan esittämällä tavalla, vaikka yksilön näkemysten huomioon ottaminen palveluja suunniteltaessa onkin keskeistä. Lainkirjain viittaa tapauskohtaiseen olosuhteiden kokonaisharkintaan.

Kunnan vammaispalvelussa on pitkäaikaisesti seurattu ja arvioitu A:n palvelutarpeita sekä sopivia tukimuotoja. A:n on arvioitu hyötyvän aiemmin hänelle ehdotetuista itsenäistymistä tukevista toimenpiteistä, joiden avulla samalla A:n isän kokema kuormitus voisi vähentyä. A ei ole motivoitunut vastaanottamaan kunnan tarjoamia tukitoimia tai suositeltuja hoitomuotoja mielenterveyshäiriöihin.

Perusturvalautakunta on viitannut korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun 8.5.2012, taltionumero 1157, jossa korkein hallinto-oikeus pysytti hallinto-oikeuden päätöksen. Asiakkaan tilanne oli arvioitu vaikeammaksi kuin A:n, mutta asiakkaan ei silti katsottu olevan henkilökohtaisen avun tarpeessa.

A on antanut selityksen, jossa hän on lausunut muun ohella seuraavaa:

A tarvitsee avustamista päivittäisissä toimissa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa ja sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä. A:n sairaudet ovat pitkäaikaisia eikä A tule niistä parantumaan. Kokonaisuutena pitäisi ottaa huomioon eri sairauksien kokonaisvaikutus toimintakykyyn diagnooseja erittelemättä.

A on kieltäytynyt tuetusta asumisesta ja ryhmätoiminnasta, sillä hän haluaa asua nykyisessä asumismuodossa ja toimia omien halujensa mukaan. Myöhemmin A:n elämäntilanteen muuttuessa hän voi pohtia eri palvelumuotoja kuten muutkin ihmiset tekevät valintoja arkielämän sujumiseksi. Tällä hetkellä henkilökohtainen avustaja on A:lle paras selviytymismuoto.

A:n avustamisen tarve ei perustu hoivaan, hoitoon tai valvontaan vaan arjen selviytymiseen kotona ja laajasti kodin ulkopuolella.

Psykelääkkeiden arviointi on suoritettu lääkäreiden kanssa yhteistyössä. Peseytymiseen liittyen ei ole otettu huomioon sitä kokonaisuutta, mikä hygienian hoitoon liittyy. Fyysinen avuntarve on vähäisempää verrattuna A:n tarvitsemaan ohjaukseen.

Arkiseen toimintaan liittyvien tarvikkeiden, tavaroiden ja papereiden järjestely on yksi osa sitä kokonaisuutta, jonka perusteella A pystyy paremmin toimimaan itsenäisesti sekä yhteistyössä avustajansa kanssa. Toiminnot kuuluvat jokapäiväisen arkisen toiminnan sujuvuuteen. Perusturvalautakunnan valitukseen on poimittu yksittäisiä päivittäisiä toimintoja, joihin kunnan taholta evätään henkilökohtaisen avustajan palvelujen käyttömahdollisuus. A:lla on esimerkiksi tarve pohtia sään vaikutusta vaatteiden valintaan. A ei pysty itsenäisesti valikoimaan ikkunasta ulos katsomalla oikeantyyppistä vaatetusta päälleen, vaan tekee sen henkilökohtaisen avustajan kanssa neuvotellen. Tämän jälkeen A pystyy pukemaan päälleen vaatetuksen itse.

A:n nykyiseen asumismuotoon ja elämäntilanteeseen soveltuu parhaiten henkilökohtaisen avustajan palvelut. A on saanut kuljetuspalveluja vammaispalvelulain perusteella.

A:lle tarjottuja mielenterveyskuntoutujien palveluita tai kuntouttavaa työtoimintaa A ei koe tarvitsevänsä.

Perusturvalautakunta on antanut vastaselityksen.

A on antanut selityksen vastaselityksen johdosta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. Valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöstä ei muuteta.

Perustelut

Kun otetaan huomioon edellä ilmenevät hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja perusteluissa mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen ei ole perusteita.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Irma Telivuo

Anne E. Niemi

Eija Siitari

Alice Guimaraes-Purokoski

Janne Aer (t)

Asian esittelijä,
oikeussihteeri Camilla Sandström

Jakelu

Päätös
Jäljennös

Perusturvalautakunta, maksutta
Turun hallinto-oikeus
A