

# KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (10)  
7.3.2013  
Taltionumero  
840  
Diaarinumero  
657/3/12

**Asia** Vammaispalvelua koskeva valitus

**Valittaja** B A:n puolesta

## **Päätös, jota valitus koskee**

Helsingin hallinto-oikeus 18.1.2012 nro 12/0017/6

## **Asian aikaisempi käsittely**

*Sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöasioiden jaoston alainen viranhaltija on 28.4.2011 hylännyt hakemuksen A:lle myönnettävästä henkilökohtaisesta avustajasta toimintakeskuksen päivätoimintaa varten, koska A:n avuntarve on pääasiallisesti hoidon, hoivan ja valvonnan tarvetta, johon päivätoiminnassa pystytään vastaamaan.*

*Sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöasioiden jaosto on A:n tehtyä oikeisuvaatimuksen 17.8.2011 tekemällään päätöksellä pysyttänyt viranhaltijan päätöksen. A ei välttämättä tarvitse henkilökohtaista apua toimintakeskuksessa, kun otetaan huomioon hänen kykynsä ilmaista mieliteitään ja hakeutua mukaan toimintaan. Tulkki auttaa häntä muun muassa sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Toimintakeskuksen hoitohenkilökunta pystyy tarjoamaan riittävän avun ja tuen A:n päivätoimintaan osallistumisessa.*

## **Hallinto-oikeuden ratkaisu**

*Helsingin hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt A:n yksilöasioiden jaoston päätöksestä tekemän valituksen.*

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammapalvelulaki) 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle 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.

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.

Hallituksen esityksessä vammaispalvelulaiksi (HE 166/2008) on sen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittu 8 c §:n 2 momentin kohdalla, että 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.

Asiassa saadun selvityksen mukaan A on synnynnäisen sytomegalovirusinfektion pohjalta kehitysvammainen, CP-vammaa ja epilepsiaa sairastava nainen. Lisäksi hänellä on karsastusta, opticus-atrofia (näköhermon surkastuma) ja thorakaalirangan skolioosi. Viime vuosina hänellä ei ole esiintynyt epilepsia-kohtauksia. A asuu hänen omaishoitajanaan toimivan äitinsä kanssa. A liikkuu konttaamalla ja pyörätuolilla. Hän on käynyt kesäkuusta 2010 alkaen viitenä päivänä viikossa toimintakeskuksessa päivätoiminnassa, mitä toimintaa varten hänelle on haettu henkilökohtaista apua. A:lla on

havaittu päivätoimintapäivinä aamuisin voimakasta hikoilua ja ripulioiretta, joiden on arvioitu mahdollisesti aiheutuvan stressitekijöistä. A kulkee matkat päivätoimintaan ryhmäkuljetuksella taksilla. Kansaneläkelaitos on myöntänyt A:lle tulkkauspalvelun. Tulkkaustilanteissa tulisi olla aina läsnä kolmas osapuoli, jolle A:n kommunikointia tulkataan.

Toimintaterapeutin lausunnon 31.1.2011 mukaan A käyttää hieman viittomia ja osoittaa kädellä kuvia kansiosta. A syö apuvälineluskalla itse, mutta ruokailu on sotkuista. Hän tarvitsee apua wc-toimissa ja pukeutumisessa. Siirtymätilanteet vievät paljon aikaa, sillä A:n huomio kiinnittyy helposti ympäristön ärsykkeisiin ja varsinainen toiminto unohtuu. A on kiinnostunut yhteisestä toiminnasta ja toisista ihmisistä. Päivätoimintakeskuksessa hän osallistuu innokkaasti karaokeen ja näytelmäryhmään. Oma toiminta häiriintyy usein A:n jäädessä seuraamaan toisten puuhia. Hän osallistuu päivittäiseen Knill-kehonhahmotustuokioon, mutta tarvitsee siihen yksilöllisiä lisäohjeita. Toiminnanohjauksen tueksi hän tarvitsee ohjausta. Toimintojen jatkaminen ja loppuun asti tekeminen on haasteellista ympäristössä, jossa on päivän aikana paljon muitakin tapahtumia. Edelleen lausunnon mukaan itsenäinen asioiminen ei A:n taidoilla tunnu realistiselta tavoitteelta. A:lle on myönnetty mahdollisuus vapaaajan avustajaan, joka antaisi mahdollisuuden säännölliseen ja jatkuvaan kodin ulkopuoliseen harrastamiseen. A:n toimintaterapian tavoitteena on päivätoimintakeskuksessa ryhmätoimintoihin osallistumisen lisääminen ja tietokonetyöskentelyn itsenäisten osataitojen ja apuvälineiden käytön harjoittelu. Lisäksi toimintaterapian tavoitteena on toiminnanohjailutaitojen tukeminen esimerkiksi käyttämällä kuvia toimintojen eri vaiheista.

Kuntoutussuunnitelmaa varten laaditun lääkärinlausunnon 1.2.2011 mukaan toimintakeskuksen puheterapeutti on arvioinut, että A ymmärtää selkokielistä puhetta melko hyvin. Hän ei kommunikoi puheella itse, mutta käyttää viittomia, eleitä, ääntelyä ja kuvia. Toimintakeskuksen päivätoiminnassa A on ohjaajien mukaan selvästi itsenäistynyt ja monissa toiminnoissa omatoimisempi kuin alussa. A:lla on käytössään varsin kattava kuvakommunikaatiokansio. Hän käyttää aktiivisesti eleitä, ilmeitä ja viittoja. Ohjaajien mukaan A tulee hyvin ymmärretyksi ja ymmärtää itse varsin hyvin puhetta. Varsinaiset tarpeet tulkkipalvelulle painottuvat tässä vaiheessa päivätoiminnassa näytelmäkerhoon ja seurusteluhetkiin.

Vammaispalvelun palveluohjaajan lausunnon 20.4.2011 mukaan hän on tarkkaillut A:ta toimintakeskuksessa yhtenä päivänä saadakseen selville, miten tämä osallistuu ryhmän toimintaan ja miten tämä ilmaisee mielipiteensä ja tahtonsa. Lausunnon mukaan A:n kommunikointi toisten asiakkaiden kanssa on aina lähtöisin toisesta osapuolesta. Hoitajiin, ohjaajiin ja muuhun henkilökuntaan A hakee kontaktia viittomalla. A:n viikko-ohjelmassa on paljon sisältöä ja toiminnallisuutta. Näiden toimintojen lisäksi A:n hoitotoimenpiteet vievät suuren osan päivästä. Palveluohjaaja ei ole havainnut sellaista suunnitelmallista toiminnanohjausta, joka olisi ollut lähtöisin A:sta. A ei ilmaise haluaan tiettyyn toimintaan, mutta lähtee toimintaan mukaan henkilökunnan ehdottaessa.

Päivä- ja työtoiminnan johtava ohjaaja on 27.4.2011 arvioinut, että toimintakeskuksessa pystytään vastaamaan A:n päivätoimintapäivän aikana tarvitsemaan apuun, hoitoon, ohjaukseen ja valvontaan.

Valituksessa on todettu, että A ei kehitysvammaisuutensa vuoksi pysty itse keksimään tekemistä, joten avustajan rooli on tässä keskeisen tärkeä. Avustajan tehtävänä on useiden kuvalappujen avulla tuottaa vaihtoehtoja A:n päätettäväksi, millä tavoin A:lle annetaan mahdollisuus omavalintaiseen virikkeelliseen toimintaan ja itsemääräämisoikeuteen.

Asiassa on pidettävä riidattomana, että A on vammaispalvelulaissa tarkoitettu vaikeavammaisen henkilö. Kun kuitenkin otetaan huomioon A:n vamman laadusta ja hänen avun tarpeestaan saatu selvitys kokonaisuudessaan, hallinto-oikeus katsoo, että hänellä ei ole kykyä itse määritellä henkilökohtaisen avun edellytyksenä olevaa tarvitsemansa avun sisältöä ja toteutustapaa. Selvityksen mukaan kyse ei ole ainoastaan siitä, että A ei kommunikointivaikeuksiensa vuoksi pystyisi ilmaisemaan tahtoaan. A:n avun tarve perustuu pääosin hoivaan, hoitoon ja valvontaan, johon tulisi vastata muulla tavoin kuin vammaispalvelulaissa tarkoitettulla henkilökohtaisella avulla. Jaosto on näin ollen voinut hylätä hakemuksen henkilökohtaisesta avusta, eikä jaoston päätöstä muuteta.

### **Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa**

A on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden ja yksilöasioiden jaoston päätökset kumotaan ja hänelle myönnetään henkilökohtaista apua hakemuksen mukaisesti.

A on aikaisemmin asunut äitinsä B:n kanssa lapsuudenkodissaan, mutta on nyttemmin siirtynyt asumaan ryhmäkotiin. Se on kehitysvammaisten ympärivuorokautista hoitoa, ohjausta ja valvontaa tarjoava asumisyksikkö.

A:lla on aikaisemmin ollut henkilökohtainen avustaja. A:n terveydentilassa tai toimintaympäristössä ei ole tapahtunut muutoksia, joiden perusteella henkilökohtaisen avustajan tarve olisi vähentynyt, kun hän siirtyi toimintakeskuksen päivätoimintaan. Päivätoiminnassa A käy viitenä päivänä viikossa ja hänellä on käytettävissään vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut kodin ja päivätoiminnan välisiin matkoihin.

Kun A siirtyi toimintakeskukseen, häneltä evättiin henkilökohtainen avustaja vedoten erityisesti toimintakeskuksen mittaviin ja syksyllä 2010 lisääntyviin henkilöresursseihin. Toimintakeskuksen henkilökunnan resurssit ja osaaminen kohdistuvat kuitenkin pääosin asiakkaiden hoitoon, ohjaukseen ja valvontaan. Hoitajilla ei ole aikaa eikä tarvittavaa osaamista A:n henkilökohtaisten mielipiteiden, näkemysten ja sosiaalisessa kanssakäymisessä käytettyjen viestien tulkitsemiseen. A:n henkilökohtaisen viestinnän keskeinen apuväline, kommunikointikansio, on siirretty kansliaan pois A:n päivittäisestä käytöstä. Vuorovaikutusta ei synny, jos tyydytään opettelemaan ja tulkitsemaan nälkään, janoon ja wc-tarpeeseen liittyvät viestit.

Kotioiloissa A:lla on omat vankat mielipiteet muun muassa siitä, mitä haluaa pukea ylleen, mitä syödä ja mitä tv-ohjelmia katsoa. Peruste, jonka mukaan A:n avuntarve olisi pääasiallisesti hoidon, hoivan ja valvonnan tarvetta, ei vastaa todellisuutta. Vaikea kehitysvamma, kommunikointivaikeudet ja muut sairaudet eivät voi olla syynä tehtyyn kokonaisarviointiin siitä, että A:n avuntarve perustuisi pääosin hoivaan, hoitoon ja valvontaan.

Päivätoiminnassa A:lla on ollut käytössään tulkki päivittäin parin kolmen tunnin ajan. Tulkki oli 29.1.2012 pyytänyt A:ta kertomaan, missä asioissa hän koki tarvitsevansa henkilökohtaista apua. A kertoi tarvitsevansa apua toimintakeskuksessa. Hän tarvitsee apua, että pystyisi päättämään omista asioistaan esimerkiksi oman nimen kirjoittamisessa, tapahtumien aloittamisajoissa, syömisessä, vessassa, pukemisessa sekä tietokoneella, palapeleissä ja askartelussa.

Päijät-Hämeen keskussairaalan Lastenneurologian yksikön tutkija suoritti laajan kyselytutkimuksen nuorten elämänlaadusta ja palvelujärjestelmän toimivuudesta. Tutkimuksen toteutumistapa edellytti, että A

valitsi itse kuvista osoittamalla vastauksen ja A:n äiti avusti tutkijalle A:n viittomat. Tutkija on tehnyt yhteenvedon tapaamisestaan A:n kanssa. Haastattelijalle välittyi vaikutelma A:n kyvystä ymmärtää asioita, kun niiden esittämistä tuetaan vaihtoehtoisin kommunikaatiomenetelmin. A:lla on voimakas pyrkimys tuoda asioitaan ja ajatuksiaan julki ja hän tarvitsee tähän tulkin tai vaihtoehtoisia keinoja.

A pystyy muodostamaan kohtuullisen laaja-alaisesti mielipiteensä ja ilmaisemaan erilaisin toisiaan täydentävin viestinnällisin tavoin kantansa arkipäivän tilanteissa, tuttuihin harrastuksiin, mieltymyksiin sekä asiointiin liittyvissä asioissa silloin, kun käsitellään tuttuja ja konkreettisia asioita. Osallistumiseen ja erilaiseen toimintaan hakeutumishalukkuuteen vaikuttaa olennaisesti tarve tulla ymmärretyksi. Päivätoiminnassa on pyritty rajoittamaan tulkin käyttöä.

A on sosiaalinen ja haluaa aktiivisesti osallistua keskusteluihin omia mielipiteitä esiin tuoden. Hän ymmärtää varsin hyvin puhetta, mutta ei kykene tuottamaan itse sitä. Henkilökohtaisen avustajan tärkein tehtävä on toimia A:lle hänen sosiaalisen vuorovaikutuksensa mahdollistajana, hänen mielipiteidensä, viestinsä, ajatustensa ja kannanottojensa tulkitsijana muille ihmisille. Jos hänelle ei anneta tätä apua, hän jää henkisesti yksin, vaikka ympärillä olisi paljonkin ihmisiä.

*Sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöasioiden jaosto* on antanut selityksen.

A ei ole antanut hänelle varatusta tilaisuudesta huolimatta vastaselitystä.

### **Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu**

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

#### *Perustelut*

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammapalvelulaki) 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle 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.

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.

Hallituksen esityksessä vammaispalvelulaiksi (HE 166/2008 vp) on sen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittu 8 c §:n 2 momentin kohdalla, että 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.

Asiakirjoista ilmenee, että A on synnynnäisen sytomegalovirusinfektion pohjalta kehitysvammainen, CP-vammaa ja epilepsiaa sairastava nainen. Lisäksi hänellä on karsastusta, opticus-atrofia (näköhermon surkastuma) ja thorakaalirangan skolioosi. Viime vuosina hänellä ei ole esiintynyt epilepsiakohtauksia. A on aikaisemmin asunut äitinsä B:n kanssa lapsuudenkodissaan, mutta on nyttemmin siirtynyt asumaan ryhmäkotiin, joka on kehitysvammaisten ympärivuorokautista hoitoa, ohjausta ja valvontaa tarjoava asumisyksikkö.

Asiassa on riidatonta, että A on vammaispalvelulain 8 c §:n 3 momentissa tarkoitettu vaikeavammainen henkilö, joka sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee toisen henkilön apua suoriutuakseen vammaispalvelulain 8 c §:n 1 momentissa tarkoitetuista toiminnoista.

Hän käy viitenä päivänä viikossa toimintakeskuksessa päivätoiminnassa, mitä toimintaa varten hän on hakenut henkilökohtaista apua.

Toimintaterapeutin lausunnon 31.1.2011 mukaan A käyttää hieman viittomia ja osoittaa kädellä kuvia kansioista. Kuntoutussuunnitelmaa varten laaditun lääkärinlausunnon 1.2.2011 mukaan toimintakeskuksen puheterapeutti on arvioinut, että A ymmärtää selkokielistä puhetta melko hyvin. Hän ei kommunikoi puheella itse, mutta käyttää viittomia, eleitä, ääntelyä ja kuvia. Vammaispalvelun palveluohjaajan lausunnon 20.4.2011 mukaan hän on tarkkaillut A:ta toimintakeskuksessa yhtenä päivänä saadakseen selville, miten tämä osallistuu ryhmän toimintaan ja miten tämä ilmaisee mielipiteensä ja tahtonsa. Lausunnon mukaan A:n kommunikointi toisten asiakkaiden kanssa on aina lähtöisin toisesta osapuolesta. Hoitajiin, ohjaajiin ja muuhun henkilökuntaan A hakee kontaktia viittomalla. A:n äidin kertoman mukaan A pystyy muodostamaan kohtuullisen laaja-alaisesti mielipiteensä ja ilmaisemaan erilaisin toisiaan täydentävin viestinnällisin tavoin kantansa arkipäivän tilanteissa, tuttuihin harrastuksiin, mieltymyksiin sekä asiointiin liittyvissä asioissa silloin, kun käsitellään tuttuja ja konkreettisia asioita.

Kun otetaan huomioon saatu selvitys A:n kyvystä avun tarpeen ilmaisemiseen käytännössä, 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. Häneltä ei siten ole voitu evätä henkilökohtaista apua sillä perusteella, että häneltä puuttuvat edellä mainitut voimavarat.

Kunta on vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaisesti järjestänyt A:lle päivätoimintaa. Henkilökohtainen apu on sinänsä tarkoitettu auttamaan vaikeavammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan muun muassa päivittäisissä toimissa, mutta henkilökohtainen apu ei ole tarkoitettu päivätoimintaan, joka on oma itsenäinen palvelumuoto.

Tämän vuoksi ja 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 lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Anne E. Niemi

Eija Siitari-Vanne

Alice Guimaraes-Purokoski

Outi Suviranta

Janne Aer (t)

Asian esittelijä,  
oikeussihteeri Camilla Sandström

**Jakelu**

Päätös

Jäljennös

B, maksutta

Helsingin hallinto-oikeus

Sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöasioiden jaosto