

# KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (10)  
4.5.2020  
Taltionumero  
1967  
Diaarinumero  
1446/3/19

**Asia** Vammaispalvelua koskeva valitus

**Valittaja** A

**Päätös, jota valitus koskee**

Helsingin hallinto-oikeus 1.3.2019 nro 19/0177/6

**Asian aikaisempi käsittely**

A on hakenut 15.3.2018 päivätyllä hakemuksellaan vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) mukaisen henkilökohtaisen avun lisätunteja 12–14 tuntia vuorokaudessa sekä avustajan matkakuluja ja ateriakorvauksia Thaimaan lomamatkan ajalta 22.3.–9.4.2018.

*Sosiaali- ja terveyslautakunnan jaoston alainen viranhaltija on 20.6.2018 tekemällään päätöksellä myöntänyt A:lle henkilökohtaisen avustajan lisätunteja yhteensä 18 tuntia viikossa ajalle 22.3.–4.4.2018 lomamatkan ajaksi. Lisäksi A:lle on korvattu työnantajan lakisääteiset maksut ja ilta-, lauantai- ja pyhäkorvaukset silloin, kun se on työn kannalta välttämätöntä. Henkilökohtaisen avustajan ulkomaanmatkan matkakuluina on myönnetty lennot 557,48 euroa, majoituskustannukset ajalla 22.3.–4.4.2018 yhteensä 515,67 euroa ja ateriat Heta-liiton ohjeistuksen mukaisesti ajalla 22.3.–4.4.2018. Perustelujen mukaan kaupungin henkilökohtaisen avun linjaustyöryhmä on sopinut, että lomamatkojen kohtuullisia kustannuksia korvataan korkeintaan kaksi viikkoa vuodessa.*

*Sosiaali- ja terveyslautakunnan jaosto on päätöksellään 10.9.2018 (§ 12) hylännyt A:n oikaisuvaatimuksen.*

## Hallinto-oikeuden ratkaisu

*Hallinto-oikeus* on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt A:n valituksen sosiaali- ja terveyslautakunnan jaoston päätöksestä.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

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

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 määritelty yksilöllinen avun tarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan.

A on osittain neliraajahalvaantunut. Hän on kuntoutunut manuaalipyörätuolin käyttäjäksi ja hänellä on käytössään myös sähköpyörätuoli. A:lle on 22.12.2017 myönnetty henkilökohtaista apua 22 tuntia viikossa päivittäisiin toimintoihin ajalle 1.1.–30.4.2018. Henkilökohtaisen avun tuntimäärä tarkistettiin 30.4.2018 ja hänelle myönnettiin henkilökohtaista apua 22 tuntia viikossa päivittäisiin toimintoihin ja

20 tuntia kuukaudessa sosiaaliseen kanssakäymiseen ja harrastuksiin 1.5.2018 alkaen. Lääkärinlausunnon 5.3.2018 mukaan A tarvitsee runsaasti apua arkipäivässään. Syömisessä hän tarvitsee apua pilkkomisessa, maitotölkkin avaamisessa ja raskaampien kannujen nostelussa. Lisäksi hän tarvitsee apua ruoanlaitossa. Pystyy itsenäisesti keittämään kahvin, jos kahvinkeitin on matalalla, sekä tekemään esimerkiksi voileivän. Peseytymisessä tarvitsee apua ylävartalon osalta osin selkäpuolen pesemisessä, alavartalon pystyy osittain itse pesemään. Ylävartalon pukeminen onnistuu itsenäisesti, jos ei ole nappeja, vetoketjuja tai nauhoja. Alavartalon pukemisessa tarvitsee täyden avun. Siistiytymiseen tarvitsee osin apua, sillä hampaiden harjaaminen ja parran ajaminen on hankalaa vasemmalla kädellä. Vatsan toimittamisessa tarvitsee apua sekä myös pyyhkimisessä. Siirtymiset pyörätuoliin ja wc-istuimelle onnistuvat itsenäisesti. Sisällä A liikkuu manuaalipyörätuolilla, samoin ulkona, mikäli on täysin tasainen maasto. Tarvitsee apua siivoamisessa, pyykinpesussa, kantamisessa ja kaikissa raskaammissa kotitöissä.

A on vammaispalveluun 19.3.2018 saapuneella sähköpostilla hakenut henkilökohtaisen avustajan lisätunteja lomamatkalleen Thaimaahan ajalla 22.3.–9.4.2018. Hän haki avustajan matkakuluja, ateriakorvauksia ja avustajan apua 12–14 tuntia vuorokaudessa. Matkan jälkeen hän toimitti henkilökohtaisen avustajan työlistan, jonka mukaan henkilökohtaisen avustajan tunteja tehtiin yhteensä 266 tuntia loman aikana. A on selvittänyt tarvitsevansa avustajan apua matkallaan vatsantoimituksessa, peseytymisessä, rasvauksessa, pukeutumisessa, liikkumisessa, altaaseen menossa ja sieltä noustessa, ruokailussa, kaupassa ja baarissa käynneillä, wc-käynneillä, saarille mennessä, rannalla, lennoille valmistautuessa ja myös koneessa.

Asiassa on riidatonta, että A tarvitsee apua useissa päivittäisissä toiminnoissaan myös lomamatkallaan. Hänellä on lomamatkallaan ollut käytettävissään myönnetyt henkilökohtaisen avun tunnit 22 tuntia viikossa, minkä lisäksi hänelle on myönnetty lisää 18 tuntia viikossa. Hallinto-oikeus katsoo, että A:n lomamatkalla käytettävissä olevat avustajantunnit ovat olleet hänen toimintakyvystään ja avun tarpeestaan saadun selvityksen perusteella riittäviä kattamaan hänen välttämättömän avun tarpeensa.

Kun A:n ulkomaan matkalle osallistuminen edellyttää välttämättä henkilökohtaisen avustajan palveluiden käyttämistä, on henkilökohtaisen avustajan matkasta aiheutuneiden kulujen korvaamista pidettävä välttämättömänä kuluna. Yleisesti ottaen voidaan arvioida, että tavanomaisen ulkomaan lomamatkan kesto on 1–2 viikkoa kerrallaan. Tämä vastaa viiranhaltijan päätöksessä esitettyä linjaustyöryhmän sopimaa

aikamäärää, jolta aiheutuneita kuluja voidaan pitää vammaispalvelulaissa tarkoitettuina välttämättöminä ja kohtuullisina menoina. Näin ollen henkilökohtaisesta avustajasta aiheutuneita kuluja ei voida pitää vammaispalvelulaissa tarkoitettuina välttämättöminä ja kohtuullisina kustannuksina kaksi viikkoa ylittäviltä osin eli ajalta 5.–9.4.2018.

Jaoston päätöstä ei muuteta.

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

A on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan. Henkilökohtaista apua on Thaimaan matkalle myönnettävä hakemuksen mukaisesti ja avustajan kustannukset on korvattava.

Vaatimusten tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

A:lle on matkan ajaksi myönnetty henkilökohtaista apua 5,7 tuntia vuorokaudessa, mikä ei riitä A:n avun tarpeisiin. Avustajan tulee saada tehdystä työstä korvaus. Haettu tuntimäärä on kohtuullinen, täysin perusteltu sekä tarpeellinen.

A:n avun tarve on lomamatkalla suurempi kuin kotioloissa lisääntyneen toiminnan myötä. Hänellä on oikeus uintiin, auringonottoon ja nähtävyyksiin tutustumiseen. Hän ei selviä ilman avustajaa ruokailuista, jotka kaikki tapahtuvat hotellin ulkopuolella. Hän tarvitsee apua liikkumiseen. Lomailun rajoittaminen kahteen viikkoon vuotta kohden on kohtuutonta.

A käy vuosittain tapaamassa aiemman vaimonsa ja heidän yhteisten lastensa sukulaisia Thaimaassa. Ilman henkilökohtaiselle avustajalle myönnettyjä tunteja matkustaminen heidän luoksensa on mahdotonta. A:n vammaisuuden ei pitäisi rajoittaa hänen mahdollisuuttaan nauttia elämästä ja matkoista.

*Sosiaali- ja terveyslautakunta* on antanut selityksen, jossa on viitattu asiassa aiemmin lausuttuun ja vaadittu valituksen hylkäämistä. Selityksen liitteenä on toimitettu kaupungin vammaispalveluiden johtavan sosiaalityöntekijän 28.4.2019 päiväämä selvitys A:n henkilökohtaista apua koskevassa asiassa.

A on toimittanut lisäselvityksen ja antanut vastaselityksen.

## Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Helsingin hallinto-oikeuden ja sosiaali- ja terveystieteiden lautakunnan jaoston päätökset kumotaan ja kaupunki velvoitetaan korvaamaan henkilökohtaisen avustajan majoituskustannukset ja ateriat koko A:n matkan ajalta 22.3.–9.4.2018. A:lle on myönnettävä yhteensä 40 henkilökohtaisen avun lisätuntia hänen matkansa ajalle jo myönnettyjen tuntien lisäksi. Asia palautetaan sosiaali- ja terveystieteiden lautakunnan jaostolle korvausten maksamiseksi.

### Perustelut

#### *1. Sovellettavat säännökset ja niitä koskevat esityöt*

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammapalvelulaki) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä.

Vammapalvelulain 8 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle muun ohella henkilökohtaista apua, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Vammapalvelulain 8 c §:n 1 momentin 1–5 kohdan mukaan henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan mainitussa laissa vaikeavammaisen henkilön välttämättömää avustamista kotona ja kodin ulkopuolella päivittäisissä toimissa, työssä ja opiskelussa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa tai sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä.

Saman pykälän 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan henkilökohtaisen avun tarkoitus on auttaa vaikeavammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan 1 momentissa tarkoitettuja toimia suorittaessaan. Pykälän 4 momentin mukaan henkilökohtaista apua on järjestettävä muun ohella päivittäisiä toimia varten siinä laajuudessa kuin vaikeavammaisen henkilö sitä välttämättä tarvitsee.

Vammapalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan kunta voi järjestää henkilökohtaista apua korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset

työnantajan maksettavaksi kuuluvine lakisääteisine maksuineen ja korvauksineen sekä muut kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä (StVM 32/2008 vp) on koskien hallituksen esitystä (HE 166/2008 vp) ja siinä säädettäväksi ehdotettua vammaispalvelulain 8 c §:n 1 momenttia lausuttu, että henkilökohtaisen avun piiriin kuuluvat myös työ ja opiskelu, harrastukset, yhteiskunnallinen osallistuminen sekä sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitäminen. Perustelujen mukaan työ ja opiskelu määriteltäisiin samoista lähtökohdista kuin kuljetuspalveluihin liittyvässä vaikeavammaisten henkilöiden työ- ja opiskelumatkoja koskevassa oikeuskäytännössä. Lisäksi henkilökohtaista apua voi olla tarpeen järjestää myös ulkomaille suuntautuvien loma- ja työmatkojen ajaksi.

Hallituksen esityksessä (HE 166/2008 vp) on todettu vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin osalta, että lakisääteisten maksujen ja kustannusten lisäksi korvattaviksi tulisivat myös muut kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut. Perustelujen mukaan välttämättömiksi kuluiksi voidaan katsoa myös avustajan matkakulut tilanteissa, joissa avustaminen edellyttää matkustamista työnantajan mukana esimerkiksi vaikeavammaisen henkilön työn tai harrastusten yhteydessä.

## *2. Asiassa saatu selvitys*

A:lla oli Thaimaan-matkan aikaan voimassa henkilökohtaisen avun päätös, jonka mukaan hänelle oli myönnetty vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista apua 22 tuntia viikossa päivittäisiin toimiin. Henkilökohtaisen avun tuntimääriä on sittemmin tarkistettu. Päätöksellä 30.4.2018 hänelle on myönnetty 22 tuntia viikossa päivittäisiin toimiin ja 20 tuntia kuukaudessa sosiaaliseen kanssakäymiseen ja harrastuksiin 1.5.2018 alkaen toistaiseksi. Henkilökohtaisen avun tarvetta on tarkistettu uudelleen päätöksillä 7.8.2018 ja 20.9.2018. A:lle on myönnetty 9.7.2018 alkaen toistaiseksi henkilökohtaista apua 28 tuntia viikossa päivittäisiin toimiin ja 30 tuntia kuukaudessa sosiaaliseen kanssakäymiseen ja harrastuksiin.

A on hakenut Thaimaahan suuntautuneelle lomamatkalle 22.3–9.4.2018 henkilökohtaisen avun lisätunteja 12–14 tuntia vuorokaudessa sekä korvausta henkilökohtaisen avustajansa matka-, majoitus- ja ateriakuluihin. Viranhaltijan päätöksellä A:lle on ajalle 22.3.–5.4.2018 myönnetty henkilökohtaisen avun lisätunteja 18 tuntia viikossa. Avustajan majoituskustannuksia on korvattu tältä ajalta 515,67 eurolla ja ateriat Heta-liiton ohjeistuksen mukaisesti. Vielä on korvattu avustajan edestakaiset lentoliput 557,48 eurolla. A:n valitus koskee hänelle

myöntämättä jätettyjä henkilökohtaisen avun lisätunteja sekä avustajan majoituskuluja ja ateriakorvauksia matkan loppuajalta.

### *3. Oikeudellinen arviointi*

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on A:n valituksen johdosta ratkaistavana, onko kaupunki voinut hylätä A:n hakemuksen henkilökohtaisen avun lisätunneista enemmälti ja onko kaupungin korvattava henkilökohtaisen avustajan majoitus- ja ateriakuluja koko 19 vuorokauden mittaisen Thaimaan-lomamatkan ajalta. Hallinto-oikeus ja sosiaali- ja terveyslautakunnan jaosto ovat katsoneet, että henkilökohtaisen avun lisätuntien määrä 18 tuntia viikossa riittää turvaamaan A:n matkan aikaisen avun tarpeen ja että A:n vaatimus on voitu hylätä siltä osin kuin lisätunteja, avustajan majoituskustannuksia ja ateriakorvausta on vaadittu yli 14 vuorokaudelta.

Asiassa on ensin ratkaistava, onko A:n Thaimaahan suuntautunutta lomamatkaa pidettävä myös 14 vuorokauden ylittävältä osaltaan A:n vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettuna tavanomaisena elämän toimintona ja onko vaadittuja kustannuksia pidettävä myös tältä osin vammaispalvelulain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuina kohtuullisina avustajasta aiheutuneina välttämättöminä kuluina.

Viranhaltijan päätöksessä on viitattu kaupungin henkilökohtaisen avun linjaustyöryhmän ohjeeseen, jonka mukaan lomamatkojen kohtuullisia kustannuksia voidaan korvata enintään kahden viikon ajalta vuodessa.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että kunnalla on vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin perusteella velvollisuus järjestää vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaista apua, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee henkilökohtaista apua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Lain 8 d §:n 2 momentin 1 kohdan perusteella kunnan on puolestaan korvattava kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut. Kunta ei voi ohjeisiinsa vetoamalla vapautua näistä velvollisuuksistaan.

Arvioitaessa sitä, onko lomamatkaa pidettävä koko keston osalta avustettavan tavanomaisena elämän toimintona, ratkaisevaa merkitystä ei voida antaa pelkästään sille, minkä pituisia lomamatkoja vammattomat tai vammaiset henkilöt yleensä tai keskimääräisesti tekevät. Asiaa ratkaistaessa on otettava myös huomioon vaikeavammaisen henkilön yksilölliset tarpeet ja olosuhteet.

A on kertomansa mukaan käynyt vuosittain Thaimaassa lomamatkalla ja myös tapaamassa siellä asuvia, hänelle läheisiä hänen entisen vaimonsa ja heidän yhteisten lastensa sukulaisia. Tämän ja asiassa esitetyn muun selvityksen perusteella korkein hallinto-oikeus katsoo, että A:n 19 vuorokauden pituista lomamatkaa Thaimaahan on pidettävä hänen tavanomaisena elämän toimintonaan.

Avustajan majoituskulujen ja aterioiden korvaamista on vaadittu koko matkan ajalta 22.3.–9.4.2018. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että näitä avustajasta 19 vuorokauden mittaisella Thaimaan matkalla johtuneita kuluja on kokonaisuudessaan pidettävä vammaispalvelulaisissa edellytetyllä tavalla välttämättöminä ja kohtuullisina.

Asiassa on seuraavaksi arvioitava, kuinka paljon henkilökohtaisen avun lisätunteja A on välttämättä tarvinnut matkansa aikana. A on itse katsonut tarvitsevänsä henkilökohtaista apua 12–14 tuntia vuorokaudessa. Hänellä on ollut käytettävissään hänelle aiemmin myönnettyjä tunteja 22 tuntia viikossa sekä hänelle matkaa varten myönnetty 36 lisätuntia.

A on esittänyt matkan aikaisista avun tarpeistaan selvityksen. A ei ole tarvinnut avustajan apua muun muassa kodinhoidollisiin tarpeisiin, kuten siivoamiseen, ruoanlaittoon tai vaatehuoltoon, ruokakaupassa käymiseen tai asiointiin. Sitä vastoin A on ollut matkallaan aktiivinen ja viihtynyt muun muassa retkillä, rannalla, uima-altaassa, kaupoissa ja ravintoloissa, ja hänen avun tarpeensa on lisääntynyt näiden toimintojen myötä. Hänellä on Thaimaassa myös sukulaisia, joiden luona hän on vierailut matkan aikana. A on tarvinnut avustajan apua aina hotellihuoneen ulkopuolella liikkuessaan. Lisäksi hänellä on päivittäisissä toimissa avun tarpeita muun muassa peseytymisessä, vatsantoimituksessa ja pukeutumisessa.

Korkein hallinto-oikeus katsoo asiassa esitetyn selvityksen perusteella, että A:lle matkan ajaksi myönnetty henkilökohtaisen avun lisätunnit eivät riitä turvaamaan hänen matkansa aikaisia välttämättömiä avun tarpeita. Korkein hallinto-oikeus arvioi, että jo myönnettyjen avustustuntien lisäksi A:lle on myönnettävä hänen matkansa ajaksi 22.3–9.4.2018 vielä 40 lisätuntia henkilökohtaista apua.

Edellä todetun perusteella hallinto-oikeuden ja sosiaali- ja terveyslautakunnan jaoston päätökset on kumottava ja asia on palautettava jaostolle henkilökohtaisen avustajan majoitus- ja ateriakustannusten korvaamiseksi sekä henkilökohtaisen avun lisätuntien myöntämiseksi edellä ratkaisuosasta ilmenevällä tavalla.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.



Korkein hallinto-oikeus:

Eija Siitari  
oikeusneuvos

Outi Suviranta (t)  
oikeusneuvos

Petri Helander  
oikeusneuvos

Toomas Kotkas  
oikeusneuvos

Antti Pekkala  
oikeusneuvos

Johanna Haapala-Mrena  
Asian esittelijä, oikeussihteeri

**Jakelu**

Päätös

Jäljennös

A, maksutta

Helsingin hallinto-oikeus

Sosiaali- ja terveyslautakunnan jaosto