

# KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (8)  
3.10.2019  
Taltionumero  
4487  
Diaarinumero  
1131/2/18

**Asia** Vammaispalvelua koskeva valitus

**Valittaja** A

**Päätös, jota valitus koskee**

Turun hallinto-oikeus 5.3.2018 nro 18/0163/2

## Asian aikaisempi käsittely

A on hakenut vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) mukaista henkilökohtaista apua 65 tuntia viikossa ilman rajoituksia siten, että se järjestetään kokonaan ostopalveluna ja palveluntuottajana on MedGroup.

*Sosiaali- ja terveyslautakunnan viranhaltija* on 22.8.2017 tekemällään päätöksellä myöntänyt A:lle henkilökohtaista apua ostopalveluna 40 tuntia viikossa pääasiassa arkisin kello 8–22. Tarvittaessa henkilökohtaista apua voi käyttää viikonloppuisin korkeintaan 8 tuntia.

*Sosiaali- ja terveyslautakunta* on päätöksellään 26.9.2017 (§ 8) hylännyt A:n oikaisuvaatimuksen.

## Hallinto-oikeuden ratkaisu

*Hallinto-oikeus* on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt A:n tekemän valituksen sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksestä siltä osin, kuin se on koskenut henkilökohtaisen avun myöntämistä ilman kellon-aikoihin ja viikonpäiviin kohdistuvia rajoituksia.

Hallinto-oikeus on kumonnut lautakunnan päätöksen siltä osin, kuin se on koskenut henkilökohtaisen avun tuntimäärää ja palauttanut asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus on katsonut, että A:lle on myönnettävä henkilökohtaista apua 65 tuntia viikossa.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

*Sovelletut säännökset*

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:

- 1) päivittäisissä toimissa;
- 2) työssä ja opiskelussa;
- 3) harrastuksissa;
- 4) yhteiskunnallisessa osallistumisessa; tai
- 5) sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä.

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

Lain 8 c §:n 5 momentin mukaan harrastuksiin, yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämiseen (8 c §:n 1 momentin 3–5 kohdat) tarkoitettuja toimintoja varten henkilökohtaista apua on järjestettävä vähintään 30 tuntia kuukaudessa, jollei tätä pienempi tuntimäärä riitä turvaamaan vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avuntarvetta.

Lain 8 d §:n 1 momentin mukaan henkilökohtaisen avun järjestämistävoista päätettäessä ja henkilökohtaista apua järjestettäessä kunnan on otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset sekä palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllinen avun tarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan.

Pykälän 2 momentin mukaan kunta voi järjestää henkilökohtaista apua:

- 1) korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset työnantajan maksettavaksi kuuluvine lakisääteisine maksuineen ja korvauksineen sekä muut kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut;
- 2) antamalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluiden hankkimista varten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetussa laissa tarkoitetun palvelusetelin, jonka arvo on kohtuullinen; taikka
- 3) hankkimalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluita julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta tai järjestämällä palvelun itse taikka sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa.

#### *Asiassa saatu selvitys*

A:lla on CP-vamma, epilepsia ja näkövamma. 19.12.2017 laaditun palvelusuunnitelman mukaan A tarvitsee apua kaikissa päivittäisissä toiminnoissaan kotona ja kodin ulkopuolella. Liikkuminen tapahtuu pääsääntöisesti sähköpyörätuolilla, mutta käytössä on myös manuaalipyörätuoli. Henkilökohtainen avustaja avustaa henkilökohtaisissa toiminnoissa, hygienian hoidossa, kodinhoidossa, asioinneissa, ulkoilussa, ruuanlaitossa ja vapaa-ajalla. Palvelusuunnitelman mukaan A:lle on myönnetty palveluasuminen kotiin ja se koostuu henkilökohtaisesta avusta ja omaishoidosta. A:n puoliso toimii hänen omaishoitajanaan. Henkilökohtaista apua on myönnetty 40 tuntia viikossa ostopalveluna päivittäisiin toimiin sekä harrastuksiin, yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämiseen. Lisäksi A:lle on myönnetty muun muassa vaikeavammaisten kuljetuspalvelu. Sosiaali- ja terveyslautakunnan antamassa lausunnossa todetaan, että palveluasuminen kotiin on myönnetty 19.12.2017.

Nyt valituksenalaisessa sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksessä todetaan, että A:n avuntarve ei sinänsä ole muuttunut, mutta uutta päätöstä ja palveluntarpeen arviointia tehdessä on myönnettävää henkilökohtaisen avun tuntimäärää tarkistettu. Tarkistuksessa on otettu huomioon se, että A:n puoliso toimii tämän omaishoitajana. Lisäksi kodinhoidollisiin toimiin liittyvästä vastuusta puolet kuuluu puolisolle ja ikätasoisesti myös muille perheenjäsenille. A:lla on 14-vuotias erityisnuori, joka kykenee osallistumaan kotitöihin ohjatusti. Tätä ei ole huomioitu aiemmassa päätöksessä.

Valituksen liitteenä olevassa viranhaltijan 11.11.2013 tekemässä 1.12.2013 alkaen toistaiseksi voimassa olevassa päätöksessä A:lle myönnettyjä henkilökohtaisen avun tunteja on vähennetty 80 tunnista 65 tun-

tiin viikossa, koska A:n mies aloittaa omaishoitajana 1.12.2013. Päätöksessä todetaan, että mikäli hakijan tilanne olennaisesti muuttuu, pitää hänen ilmoittaa siitä viipymättä sosiaalipalveluihin.

#### *Hallinto-oikeuden johtopäätökset*

Asiassa on riidatonta, että A on vammaispalvelulaissa tarkoitettu vaikeavammainen henkilö, jolle kunnan on järjestettävä henkilökohtaista apua. Asiassa on siis kyse A:n tarvitseman henkilökohtaisen avun määrästä ja siitä, onko aiemmin myönnettyä henkilökohtaista apua voitu vähentää esitetyillä perusteilla. Valituksessa on lisäksi vaadittu henkilökohtaisen avun myöntämistä ilman kellonaikoihin tai viikonpäiviin liittyviä rajoituksia.

A:lle on aiemmin myönnetty henkilökohtaista apua yhteensä 65 tuntia viikossa. Palvelusuunnitelmasta ilmenee, että A tarvitsee apua kaikissa päivittäisissä toimissaan kotona ja kodin ulkopuolella. Olennaista on, että valituksenalaisen päätöksen mukaan myös kunnan käsitys on, ettei A:n avuntarve ole muuttunut. A:n puolison toimiminen omaishoitajana ja kodinhoidosta osavastuussa olevana on ollut kunnan tiedossa ja huomioitu henkilökohtaisen avun määrää tarkistettaessa 11.11.2013. Asiassa ei ole ilmennyt, että A:n olosuhteissa olisi tapahtunut muita muutoksia kuin kodinhoitokykyihin mahdollisesti jonkin verran vaikuttava erityisnuoren vanhentuminen sen jälkeen, kun A:lle on myönnetty henkilökohtaista apua 65 tuntia viikossa. Näissä oloissa A:n on täytynyt voida luottaa siihen, etteivät myönnetyt henkilökohtaisen avun tunnit vähene, vaikka järjestämistapaa on hänen hakemuksestaan muutettu.

Vammaispalvelulaissa ei ole säännöksiä, joiden mukaan henkilökohtainen apu tulisi järjestää ilman kellonaikoihin tai viikonpäiviin liittyviä rajoituksia. A:lle myönnettyjen henkilökohtaisen avun tuntien käyttöä on rajoitettu lähinnä vain yöaikaan ja viikonloppuisin. A:lla on henkilökohtaisen avustajan lisäksi myös omaishoitaja. Tässä tilanteessa henkilökohtaisen avun myöntäminen siten, että sitä voidaan käyttää pääasiassa arkisin kello 8–22 ja viikonloppuisin korkeintaan 8 tuntia, on ollut mahdollista. Tarpeen mukaisen henkilökohtaisen avun saaminen ei ole estynyt, vaikka sen käytölle on asetettu rajoituksia. Myöskään se, että 11.11.2013 tehdyssä päätöksessä ei ole mainittu mitään rajoituksia kellonaikojen eikä viikonpäivien suhteen, ei johda luottamuksensuojaan.

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

A on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja asia palautetaan uudelleen käsiteltäväksi siltä osin, kuin se koskee henkilökohtaisen avun kellonaikoihin ja viikonpäiviin liittyviä rajoituksia.

Henkilökohtainen apu on myönnettävä A:lle siten, että sen käytössä ei ole kellonaikoihin tai viikonpäiviin liittyviä rajoituksia.

Vaatimusten tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

Vaikka vammaispalvelulaissa ei ole nimenomaista sääntelyä henkilökohtaisen avun rajoituksista, tulee vammaispalvelulain mukaan palvelut järjestää yksilöllisen tarpeen mukaan. A:n avuntarvetta ja sen sijoittamista eri vuorokaudenaikojen tai päivien osalle ei ole millään tavoin selvitetty. Kaavamaisen rajoituksen asettaminen ei ole perusteltua.

Lisäksi vammaispalvelulain tarkoitus on tukea vaikeavammaisen henkilön itsenäistä elämää ja vähentää riippuvuussuhteita omaisista. Vaikka omaishoidon tuki kattaa osan avustamistarpeesta, A:lla tulee olla mahdollisuus viettää myös omaa elämäänsä ja siihen käyttää henkilökohtaista apua. Hänellä on omia menoja, ja on kohtuutonta edellyttää, että hän ei voisi tiettyinä kellonaikoina tai päivinä viettää omaa aikaa omaishoitajan sijaan henkilökohtaisen avun palvelun turvin. Päätös on myös YK:n vammaissopimuksen 19 artiklan vastainen, koska se ei turvaa A:n oikeutta itsenäiseen elämään.

Hallinto-oikeus on vain todennut, että asiassa ei ole syntynyt luottamuksensuojaa. Kyseessä on kuitenkin koulukirjaesimerkki luottamuksensuojan syntymisestä ja sen lainvastaisesta rikkomisesta. Aiemmin rajoituksia ei ole ollut, ja vaikka olosuhteet eivät ole muuttuneet, rajoitukset ovat yhtäkkiä tulleet voimaan. Asialla on suuri merkitys A:n elämän kannalta. Hallinto-oikeuden ja kunnan näkemys on vammaispalvelulain tarkoituksenkin vastainen.

*Sosiaali- ja terveyslautakunta* on antanut selityksen, jossa on vaadittu valituksen hylkäämistä ja esitetty muun ohella seuraavaa:

A:n palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä on määritelty henkilökohtaisen avun kellonaikoihin ja viikonpäiviin liittyvät rajoitukset. Rajoituksia on perusteltu omaishoidon ja henkilökohtaisen avun yhteensovittamisella sekä perheenjäsenten välisellä kotitöiden jakautumisella.

Rajoituksissa on huomioitu omaishoitajana toimivan puolison käyminen työtoiminnassa yhtenä tai kahtena arkipäivänä viikossa. Hän on siten pääsääntöisesti ollut käytettävissä omaishoitajana viikonloppuisin, iltaisin ja öisin. Rajoituksia määriteltäessä on huomioitu myös yhteistaloudessa asumiseen liittyen kodinhoidollisten vastuiden jakautuminen puolisoiden ja ikätasoisesti teini-ikäisen tyttären kesken. Lisäksi A:n yöllisen avustamisen tarvetta ei ole ilmennyt palveluntarpeen arvioinnissa eikä hänen hakemuksessaan.

Valituksessa on vedottu luottamuksensuojaan ja 11.11.2013 tehtyyn vi-  
ranhaltijapäätökseen. Tässä kyseisessä päätöksessä on myönnetty henki-  
lökohtaista apua hakemuksen mukaan päiviin, iltoihin ja viikonloppuihin  
puolison iltaopintojen vuoksi. Henkilökohtaista apua ei ole tuolloin ha-  
ettu yöaikaan, eikä päätöksessä ole myönnetty henkilökohtaista apua yö-  
aikoihin.

A on antanut vastaselityksen, jossa on esitetty muun ohella seuraavaa:

Palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä ei ole tullut ilmi mitään muutoksia,  
jotka vaikuttaisivat henkilökohtaisen avun rajoituksiin. A on pakotettu  
tiettyinä aikoina turvautumaan läheisen apuun, eikä hän silloin voi käyt-  
tää henkilökohtaisen avustajan apua. Myös viittaukset kodin sisäisten  
vastuiden jakautumiseen ovat yleisellä tasolla, eivätkä ne voi tällaisena  
ratkaista asiaa. Kunta ei voi rajoittaa tällä tavoin A:n henkilökohtaista  
vapautta. Henkilökohtaisen avun päätöksissä kellonaika- tai viikonpäivä-  
rajoitukset eivät ole lähtökohta, vaan se, että apua tarvitaan ja sitä voi  
käyttää milloin vain.

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

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

#### *Perustelut*

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

### **Oikeusapu**

Oikeustieteen maisteri Jukka Kumpuvuorelle oikeusapulain nojalla mak-  
settava määrä hyväksytään vaatimuksen mukaisena. Tämä määrä jää val-  
tion vahingoksi.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Anne E. Niemi  
oikeusneuvos

Outi Suviranta  
oikeusneuvos

Janne Aer (t)  
oikeusneuvos

Ari Wirén  
oikeusneuvos

Toomas Kotkas  
oikeusneuvos

Johanna Haapala-Mrena  
Asian esittelijä, oikeussihteeri

**Jakelu**

Päätös

Jäljennös

A, maksutta

Turun hallinto-oikeus

Sosiaali- ja terveyslautakunta