

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (7)
6.11.2019
Taltionumero
5219
Diaarinumero
5680/2/18

Asia Vammaispalvelua koskeva valitus

Valittaja A huoltajanaan B

Päätös, jota valitus koskee

Turun hallinto-oikeus 9.11.2018 nro 18/0698/2

Asian aikaisempi käsittely

Perusturvalautakunnan alainen viranhaltija on 14.3.2018 tekemällään päätöksellä hylännyt huoltajan hakemuksen vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetussa laissa (vammaispalvelulaki) tarkoitettusta henkilökohtaisesta avusta 1.12.2010 syntyneelle A:lle.

Perusturvalautakunta on päätöksellään 3.5.2018 (§ 94) hylännyt huoltajan tekemän oikaisuvaatimuksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt A:n huoltajan tekemän valituksen perusturvalautakunnan päätöksestä.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

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.

Vammaispalvelulain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 166/2008 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan henkilökohtaisen avun luonteeseen kuuluu, 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 tavalla kuin henkilökohtaisella avulla.

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 1 momentissa tarkoitetuista toiminnoista eikä avun tarve johdu pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista.

Asiassa saatu selvitys

Asiakirjoissa olevan palvelusuunnitelman (allekirjoittamaton) mukaan suunnitelma on laadittu useiden kotikäyntien perusteella, joista viimeisin on tehty 3.5.2018. Palvelusuunnitelman mukaan A:lla on dystoninen CP-vammaoireyhtymä. CP-vamman vuoksi puheen tuotto on erittäin vaikeaa. A kommunikoi kuvakansion avulla. Hän liikkuu pääasiallisesti manuaalisella pyörätuolilla. Hänellä on myös sähköpyörätuoli, mutta sen käyttöä A vasta harjoittelee. A ei pysty itse huolehtimaan itsestään. Hän tarvitsee apua syömisessä, juomisessa ja pukeutumisessa. Hänet on nostettava. Tuettuna A voi ottaa muutaman askeleen. A käy koulua pidennetyn oppivelvollisuuden ryhmässä. Opetus on yksilöllistä toiminta-alueittain tapahtuvaa opetusta. A:lla on henkilökohtainen avustaja koulussa. A:lle on myönnetty sosiaalihuoltolain 11 §:n mukaisesti tukihenkilö ajalle 1.2.–31.12.2018. Lisäksi A:lle on 16.4.2018 myönnetty vammaispalvelulain 8 §:n mukaisena palveluna 12 tuntia viikossa hoiva-avustajapalvelua sekä 16.11.2017 kuljetuspalvelut harrastustoimintaan osallistumista varten.

Mainitun palvelusuunnitelman mukaan A on kuvakansiota apuna käyttäen ilmaissut innostuksensa uimiseen. Hampurilaisella hän kävisi myös mielellään. Laivalla matkustaminen on myös hänestä mukavaa. Perhe kokee, että oman harrastuksen aloittaminen ei ole käynnistynyt avustajan puutteesta johtuen. Perhe on toivonut apua A:lle uimassa käynteihin, kaupassakäyntiin ja sähköpyörätuolilla harjoitteluun. A:n voisi esimerkiksi hakea koulusta ja harjoitella sieltä tullessa ja niin edelleen. Liikuntakerhoon tai muuhun sellaiseen omaan harrastukseen osallistumiseen tarvitaan myös avustamista. Perhe ei ole kokenut heille myönnettyä A:n hoiva-avustajaa toimivaksi. Perhe toivoisi enemmän spontaanimpaa avustuspalvelua ja kokonaisvaltaisemmin perhettä huomioivaa avustamista.

Valituksen johdosta annetun lausunnon mukaan A:n äidille on myönnetty omaishoidon tuki. A:lle ei ole löytynyt sopivaa tukihenkilöä, joka olisi voinut kuljettaa häntä kodin ulkopuolelle kauppaan, puistoon, uimahalliin ynnä muihin paikkoihin. Tukihenkilöä koskeva päätös on voimassa 31.12.2018 asti. A:lle myönnetyn hoiva-avustajan on mahdollista olla sekä A:n kanssa että auttaa perheen äitiä muissa kodin tai lastenhoitoon liittyvissä tehtävissä. Hoiva-avustajan työaika on iltapainotteinen, joten hän voisi olla perheessä koulun jälkeen sekä tarvittaessa viikonloppuna. Hoiva-avustaja voi olla äidin tukena ja apuna. Hoiva-avustajan palveluiden myöntämisen tarkoituksena on ollut se, että avustaja voi olla A:n apuna vapaa-ajalla muun muassa opastamalla A:ta sähköpyörätuolin käyttöön, viemällä hänet kauppaan, puistoon ja kerhoon. Hoiva-avustaja on kunnan palkkaama henkilö, joten työsopimukset ja palkkaukseen liittyvät asiat hoitaa kunta. Perhe ei ole kuitenkaan käyttänyt mahdollisuutta hyödyntää hoiva-avustajan palveluita.

B:n vastaselityksen mukaan kunnan keskeinen argumentti on, että hakijalle on myönnetty ”hoiva-avustaja”. Henkilökohtainen apu kuitenkin selvästi poikkeaa tästä harkinnanvaraisesta palvelusta, ja ottaen huomioon hakijan oikeusturva tulisi palvelu myöntää henkilökohtaisen avun muodossa eikä epämääräisemmän ”hoiva-avustajan” muodossa. Keskeistä on, että henkilökohtaisen avun osalta hakijan perhe pääsee paremmin vaikuttamaan, kuka avustaja on. Hoiva-avustajapalvelun piirissä tarjottu avustaja ei ole osoittautunut sopivaksi. Esimerkiksi hänelle ei välttämättä sovi silloin, kun perheellä olisi tarvetta. Esimerkiksi on tarjottu, että huoltaja-äidin sisko olisi voinut ryhtyä avustajaksi, mutta tähän ei ole suostuttu.

Yhteenveto ja johtopäätökset

A on vaikeavammainen lapsi, joka tarvitsee vammansa vuoksi välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Saadun selvityksen perusteella hän on sinänsä kyennyt ilmaisemaan tarpeitaan ja tahtoaan. A:n ikäisellä lapsella ei kuitenkaan ole vielä kykyä tehdä päätöksiä vapaa-ajastaan, vaan lapsi tarvitsee aikuisen valvontaa ja huolenpitoa kodin ulkopuolella. 7-vuotiaat terveetkin lapset eivät siis vielä tavallisesti käy ilmoitetuissa vapaa-ajan toimissa, kuten kaupassa, uimassa tai elokuvissa, ilman vanhemman läsnäoloa. Kun lisäksi otetaan huomioon, että A:lle on myönnetty hoivaavustaja 12 tunniksi viikossa, joka saadun selvityksen perusteella on käytettävissä myös A:n vapaa-ajan tarpeiden ja harrastustoiminnan tueksi, on hakemus henkilökohtaisesta avusta voitu hylätä. Asiaa ei ole lapsen edun tai muiden valituksessa ja vastaselityksessä mainittujen seikkojen vuoksi arvioitava toisin.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

A:n huoltaja on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden ja kunnan päätökset kumotaan ja asia palautetaan kunnan viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi siten, että A:lle myönnetään vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu vapaa-aikaan 50 tuntia kuukaudessa.

Vaatimusten tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

Hallinto-oikeuden päätöksessä todetaan, että A tarvitsee välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista ja että hän kykenee ilmaisemaan tarpeitaan ja tahtoaan. Hallinto-oikeus on kuitenkin virheellisesti väittänyt, etteivät 7-vuotiaat vammattomat lapset vielä tavallisesti käy valituksessa tarkoitetuissa vapaa-ajan toimissa, kuten kaupassa, uimassa tai elokuvissa ilman vanhempien läsnäoloa. On keskeistä, että lapset saavat kehittyä vammastaan huolimatta kuten muutkin lapset. Juuri A:n iässä lapset alkavat tehdä asioita osin itsenäisesti. Hallinto-oikeus ei ole millään tavoin perustellut, mihin sen johtopäätökset ikätasoisesta toiminnasta perustuvat.

Hallintokäytännössä ja hallintolainkäytössä esiintyy runsaasti erilaisia tulkintoja siitä, mitä lapset tekevät missäkin iässä. Yleisesti ja tässä tapauksessa erityisesti on tärkeää, että yleisluonteisten toteamusten sijaan kannanotot ikätasoisesta toiminnasta perusteltaisiin kunnolla.

Hoivaavustajan myöntäminen ei vaikuta asiaan siten kuin hallinto-oikeus antaa ymmärtää. Tämäkin palvelu on käytettävissä, kuten hallinto-oikeus toteaa, kodin ulkopuoliseen toimintaan, joten epäselväksi jää, mi-

ten tätä palvelua voi käyttää ilman vanhempien läsnäoloa, mutta ei henkilökohtaista apua. Lisäksi hoiva-avustajan käyttö ei ole toiminut käytännössä, joten olisi tärkeää, että tilalle saataisiin henkilökohtaisen avun palvelu.

Päätöksessä tulee ottaa huomioon ja asettaa etusijalle perus- ja ihmisoi-keudet parhaiten toteuttavat vaihtoehdot. Samoin lapsen etu tulee ottaa huomioon. Hallinto-oikeus on todennut ainoastaan, että asiaa ei ole lap- sen edun tai muiden valituksessa ja vastaselityksessä mainittujen seikko- jen vuoksi arvioitava toisin.

Päätösten perusteluvelvollisuuden ollessa kuitenkin melko tiukka ei ole hyväksyttävää, että näin keskeiset oikeusjärjestyksen osat sivuutetaan hallinto-oikeuden päätöksessä yhdellä lauseella. Esimerkiksi lapsen edun huomioiminen tarkoittaa, että lapsen edun toteutumista arvioidaan jolla- kin tavalla eritellysti. Lapsen edun toteutumisesta ja esimerkiksi YK:n vammaisyleissopimuksen 19 artiklasta on myös käytettävissä oikeudel- lista materiaalia. Hallinto-oikeudella on velvollisuus viran puolesta ottaa tällainen materiaali huomioon ja soveltaa sitä kulloinkin käsillä olevaan tapaukseen.

Perusturvalautakunta on antanut selityksen, jossa on todettu muun ohella seuraavaa:

Perhe ei ole ottanut hoiva-avustajan palveluja vastaan. Asiasta on kes- kusteltu perheen kanssa, jolloin perheelle on kerrottu, että hoiva-avusta- jan työpanosta voi käyttää myös A:n vapaa-ajan toimintoihin. Perheen on lisäksi mahdollista tarvittaessa saada apua kodin- ja lastenhoidossa.

B on antanut vastaselityksen.

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

A:n avustajalle oikeustieteen maisteri Jukka Kumpuvuorelle oikeusapula
lain nojalla maksettava määrä hyväksytään vaatimuksen mukaisena.
Tämä määrä jää valtion vahingoksi.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Eija Siitari
oikeusneuvos

Outi Suviranta (t)
oikeusneuvos

Janne Aer
oikeusneuvos

Antti Pekkala
oikeusneuvos

Toomas Kotkas
oikeusneuvos

Johanna Haapala-Mrena
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Jakelu

Päätös
Jäljennös

A huoltajanaan B
Turun hallinto-oikeus
Perusturvalautakunta