

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä
20.12.2018
Taltionumero
6097
Diaarinumero
3371/2/17

1 (10)

Asia Vammaispalvelua koskeva valitus
Valittaja Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä
Päätös, jota valitus koskee

Itä-Suomen hallinto-oikeus 2.6.2017 nro 17/0203/2

Asian aikaisempi käsittely

Sosiaali- ja terveystalvautakunnan alainen viranhaltija on päätöksellään 11.7.2016 hylännyt A:n hakemuksen vammaisuuden perusteella järjestettävistä talveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) mukaiseen palveluasumiseen.

Sosiaali- ja terveystalvautakunta on päätöksellään 30.8.2016 (§ 28) pysytännyt viranhaltijan päätöksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Itä-Suomen hallinto-oikeus on, siltä osin kuin nyt on kysymys, A:n valituksen johdosta kumonnut sosiaali- ja terveystalvautakunnan päätöksen ja palauttanut asian toimivaltaiselle viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään tältä osin seuraavasti:

Sovellettavat säännökset

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä talveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulaki) 3 §:n mukaan kunnan on huolehdittava

siitä, että vammaisille tarkoitetut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisälöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, päivätoimintaa, henkilökohtaista apua sekä palveluasuminen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Kunnalla ei kuitenkaan ole erityistä velvollisuutta palveluasumisen eikä henkilökohtaisen avun järjestämiseen, jos vaikeavammaisen henkilön riittävää huolenpitoa ei voida turvata avohuollon toimenpitein.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen (vammaispalveluasetus) 10 §:n 1 momentin mukaan palveluasumiseen kuuluvat asunto sekä asumiseen liittyvät palvelut, jotka ovat välttämättömiä asukkaan jokapäiväiselle suoriutumiselle.

Saman pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettuja palveluja voivat olla avustaminen asumiseen liittyvissä toiminnoissa kuten liikkumisessa, pukeutumisessa, henkilökohtaisessa hygieniassa, ruokataloudessa ja asunnon siivouksessa sekä ne palvelut, joita tarvitaan asukkaan terveyden, kuntoutuksen ja viihtyvyyden edistämiseksi.

Vammaispalveluasetuksen 11 §:n mukaan palveluasumista järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, joka vammansa tai sairautensa vuoksi tarvitsee toisen henkilön apua päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa jatkuvaluonteisesti, vuorokauden eri aikoina tai muutoin erityisen runsaasti.

Asiassa saatu selvitys

Viranhaltijan ja viranomaisen päätösten mukaan valittaja ei ollut hakenut vammaispalvelulain mukaisia palveluja välittömästi vuonna 1999 tapahtuneen liikenneonnettomuuden jälkeen. Valittaja on ollut terveyskeskuksen vuodeosastolla joulukuussa 2009, jonne hän oli tullut kotoaan vaimon väsyttyä valittajan hoitamiseen. Valittaja on alkuvuonna 2010 siirtynyt vuodeosastolta sosiaalihuoltolain mukaiseen tehostettuun palveluasumiseen. Hän on vielä vuonna 2010 hoivakotiin siirtyessään ollut rollaattorilla varjostettuna liikkuva ja päivittäisissä toimissa vähintään osittain tai itsenäisesti toimiva. Päätösten mukaan käytettävissä olevissa

lääkärintlausunnoissa sekä muissa kirjauksissa on ristiriitaisuuksia sen suhteen, mitä vaikutuksia terveyteen ja toimintakykyyn on ollut liikenneonnettomuudella ja mitä myöhemmin tapahtuneella aivoinfarktilla. Ajalta 2006 vuoteen 2009 asiakirjoja ei ole saatavissa.

Päätösten mukaan käytettävissä olevien lausuntojen ja kirjausten perusteella voidaan todeta, että valittajan toimintakyky on vuosien saatossa, iän myötä heikentynyt ja tulee neurologin arvion mukaan heikkenemään entisestään. Valittaja on liikenneonnettomuuden ja aivoinfarktin jälkeen ollut kotikuntoinen, eikä ole tuossa vaiheessa hakenut kunnan vammaispalveluiden tai kotihoidon palveluja. Valittajan tämän hetkisen terveydentilan ja toimintakyvyn muutoksen ei voida katsoa olevan suoraa seurausta liikenneonnettomuudesta tai aivoinfarktista. Valittajan kokonaistilanne huomioon ottaen voidaan katsoa, että riittävät palvelut voidaan järjestää ensisijaisena pidettävän sosiaalihuoltolain nojalla. Normaalisti ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista johtuva tuen ja avun tarve ei kuulu vammaispalvelulain nojalla järjestettäviin palveluihin. Viranomaisen päätöksessä todetaan myös, että vaikeavammaisuutta arvioitaessa kiinnitetään huomiota asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteutumiseen sekä kykyyn ilmaista omat käsityksensä hoitonsa ja huolenpitonsa järjestämisestä ja selviytymiseen palveluasumisessa.

Valituksenalaista päätöstä tehtäessä käytettävissä olleesta lääkärintlausunnosta 19.7.2011 ilmenee, että valittaja on päivittäisissä toiminnoissa täysin autettava. Hän ei pysty asumaan omassa kotonaan ja tarvitsee päivittäisissä toiminnoissaan kahden henkilön avun.

Valituksenalaista päätöstä tehtäessä käytettävissä olleesta lääkärintlausunnosta 21.6.2016 ilmenee, että valittajalla on vuonna 1999 sattuneen onnettomuuden seurauksena liikuntavamma, oikealle puolelle painottuva halvausoireisto ja afasia. Pitkäaikaissairauksina hänellä on lisäksi sepelvaltimotauti, kohonnut verenpaine ja rasva-aineenvaihdunnan häiriö. Lausunnossa todetaan, että hoitokertomustietojen mukaan valittajan toimintataso on vuosien myötä heikentynyt siten, että valittaja on nykyään kaikissa päivittäisissä, itsensä hoitamiseen liittyvissä asioissa täysin vuteeseen autettava. Omatoimista liikkumiskykyä ei ole. Kommunikatiivisuus on heikentynyt entisestään. Lääkärintlausunnon mukaan palvelun ja avun tarve johtuu ensisijaisesti liikenneonnettomuudessa tapahtuneesta vammautumisesta. Ikääntymisen vaikutukset ovat toissijaisia.

Valituksen mukaan valittaja on kolarin seurauksena vuonna 1999 saanut aivokontuusion eli aivojen ruhjevamman ja oikean puolen raajojen halvauksen. Hänellä on ollut sydäninfarkti vuonna 2004 ja aivoinfarkti

vuonna 2006. Valittajan terveydentila on erittäin heikko, eikä hän kykene juuri lainkaan puhumaan. Hän on ympärivuorokautisen hoidon tarpeessa. Hän ei kykene liikkumaan, syömään tai juomaan. Valittaja vaatii, että hänelle annetaan vammaispalvelulain mukainen palveluasuminen hoitokotiin. Valittajan vaikeavammaisuus johtuu edellä mainituista aivo-ontuusiosta ja kahdesta infarktista, joiden oireet ovat vuosien saatossa pahentuneet. Tämä todetaan myös todisteena olevissa lääkärinlausunnoissa. Valittajaa tulee pitää vaikeavammaisena, jonka avohuolto tulee järjestää hoitokodissa palveluasumisena, jolloin häneltä ei tule periä hoitomaksua.

Viranomaisen lausunnon mukaan valittaja pystyi asumaan itsenäisesti kotonaan kymmenen vuotta onnettomuuden jälkeen. Hänen terveydentilansa heikentyi vuonna 2009, jolloin hän muutti hoitokotiin.

Oikeudellinen arvio

Hallinto-oikeus toteaa, että vammaispalvelulain nojalla järjestettävässä palveluasumisessa on kysymys vaikeavammaiselle henkilölle kuuluvasta subjektiivisesta oikeudesta, jota ei voida poistaa myöntämällä palveluja sosiaalihuoltolain nojalla. Hyvin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vammaispalvelulain mukaiset palvelut ovat vaikeavammaiselle henkilölle ensisijaisia sosiaalihuoltolain mukaisiin maksullisiin palveluihin nähden.

Asiassa esitetyn selvityksen perusteella asiassa on riidatonta, että valittaja avuntarpeen runsauden puolesta täyttää palveluasumisen saamisen edellytykset. Asiassa on kyse siitä, onko viranomainen voinut hylätä vammaispalvelulain mukaista palveluasumista koskevan hakemuksen sillä perusteella, että valittajan toimintakyvyn heikkeneminen ei olisi seurausta liikenneonnettomuudesta tai hänen kokemastaan aivoinfarktista vaan valittajan toimintakyky olisi heikentynyt nykyiselle tasolleen vasta ikääntymisen myötä.

Hallinto-oikeus toteaa, että vammaispalvelulain mukaisten palvelujen saamisen edellytyksiä arvioidaan aina kysymyksessä olevaa palvelua koskevien säännösten mukaisesti. Vammaispalvelulain mukaisista palveluista henkilökohtaisen avun myöntämiselle on säädöstekstissä asetettu edellytykseksi, että hakijalla tulee olla voimavaroja määritellä avuntarpeen sisältö ja toteutustapa ja että avun tarve ei johdu pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista. Vastaavia edellytyksiä ei ole säädöstekstissä asetettu palveluasumisen myöntämiselle.

Hallituksen esityksen (HE 166/2008 vp) mukaan vammaispalvelulaissa ei nykyisinkään aseteta ylä- eikä alaikärajoja palvelujen ja tukitoimien saamiselle, vaan ainoana perusteena on henkilön vammasta tai sairaudesta aiheutuva tarve ja erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien palvelujen ja tukitoimien kohdalla erikseen määritelty vaikeavammaisuus. Myös ikääntyneillä vammaisilla henkilöillä sekä ikääntyneinä vammautuneilla henkilöillä on oikeus palveluihin ja tukitoimiin vammaisuuden perusteella samoin perustein kuin muillakin vammaisilla henkilöillä. Ikääntymiseen liittyvä vammaisuus on erotettavissa normaaliksi katsottavasta ikääntymisestä. Pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista johtuva avun ja tuen tarve ei edelleenkään kuuluisi vammaispalvelulain nojalla järjestettäväksi.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan KHO 2016:28 ottanut kantaa ikääntymisen vaikutukseen vammaispalvelulain mukaisen palveluasumisen myöntämisen kannalta. Päätöksen perustelujen mukaan vammaispalvelulain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä ilmenee, että oikeus vammaispalvelulakiin perustuvaan palveluasumiseen on ollut tarkoitus rajata suppealle piirille. Hallituksen esityksessä esimerkkeinä mainitaan vaikeasti liikuntavammaiset ja kuurosokeat henkilöt. Korkein hallinto-oikeus on pitänyt selvänä sitä, että tarkoituksena ei ole ollut, että vammaispalvelulain mukaista palveluasumista tulisi järjestää suurelle joukolle sellaisia iäkkäitä henkilöitä, joiden hoidon ja huolenpidon tarve on kunnissa tavanomaisesti järjestetty laitoshoidon vanhainkodeissa ja nyttemmin yleisesti myös sosiaalihoitolain mukaisena tehostettuna palveluasumisena. Korkein hallinto-oikeus on todennut, että oikeudelle vammaispalvelulain mukaiseen palveluasumiseen ei ole asetettu ikärajoja eikä se ole iästä riippuvainen. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin katsonut, että jos sosiaalihoollon asiakkaan avuntarve päivitteisistä toiminnoista suoriutumiseksi johtuu ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain 3 §:n 2 kohdassa kuvatusta toimintakyvyn heikkenemisestä, avun tarpeen ei voida katsoa johtuvan vammasta tai sairaudesta vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentissa ja vammaispalveluasetuksen 11 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Viranomainen on perustellut omaa kantaansa sillä näkemyksellään, että valittaja on ollut liikenneonnettomuuden ja aivoinfarktin jälkeen kotikuntoinen eikä ole tuolloin hakenut vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja valittajan toimintakyky on heikennyt nykyiselle tasolleen vasta

iän myötä. Valittaja on esittänyt oman kantansa tueksi lääkärinlausunnon, jonka mukaan palvelun ja avun tarve johtuu ensisijaisesti liikenneonnettomuudessa tapahtuneesta vammautumisesta ja ikääntymisen vaikutukset ovat toissijaisia.

Hallinto-oikeus toteaa, että valittajan esittämä selvitys tukee valittajan näkemystä siitä, että palveluntarve johtuu pohjimmiltaan vammaisuudesta eikä ikääntymisestä. Viranomaisen ei ole esittänyt asiassa sellaista selvitystä, jonka perusteella valittajan nykyisen palvelutarpeen olisi todettava johtuvan valittajan ikääntymisestä eikä hänen vammoistaan. Pelkästään siitä, että valittaja on liikenneonnettomuuden ja aivoinfarktin jälkeen kuntoutunut kotikuntoiseksi, ei hallinto-oikeuden käsityksen mukaan voida päätellä vastoin lääkärinlausunnossa esitettyä, että hänen ajankohtaisen toimintakykynsä huomattava heikkeneminen ei liittyisi pääosin hänen aiempiin vammoihinsa ja sairauksiinsa. Myöskään se, ettei valittaja ole hakenut vammaispalvelulain mukaisia palveluja välittömästi vammautumisensa tai sairauksiensa jälkeen, ei osoita sitä, etteikö valittajalla voisi olla siihen oikeus myöhemmin. Asiassa esitetystä selvityksestä ilmenee, että valittajan vaimo on hoitanut häntä valittajan asuessa kotonaan. Vuonna 2009 laaditut kirjaukset osoittavat valittajan tarvinneen jo tuolloin siinä määrin apua päivittäisissä toimissaan, että hänelle on järjestetty paikka tehostettuun palveluasumiseen sen jälkeen, kun vaimo ei ole enää kyennyt hoitamaan valittajaa. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan valittajan lisääntyneen avuntarpeen voidaan kokonaisuutena asiassa esitetty selvitys huomioon ottaen arvioida johtuvan pääosin vaikeavammaisuudesta, vaikkakin valittajan ikääntyminen on mahdollisesti osaltaan heikentänyt valittajan toimintakykyä.

Hallinto-oikeus siten katsoo, että valittajan palveluasumisen tarve johtuu valittajan vaikeavammaisuudesta vammaispalveluasetuksen 11 §:n edellyttämällä tavalla. Koska viranomaisella on ollut asiasta eri käsitys, hallinto-oikeus kumoaa päätöksen ja palauttaa asian viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi vammaispalvelulain mukaisen palveluasumisen järjestämistä varten.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä, joka on 1.1.2017 alkaen järjestänyt muun ohella -- kunnan sosiaali- ja terveyspalvelut, on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja viranhaltijan päätös pidetään voimassa.

Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän ja Itä-Suomen hallinto-oikeuden käsitykset A:n nykyisestä hoidontarpeesta

ovat yhtenevät. A tarvitsee runsaasti hoitoa ja hoivaa. Jos hänen omaisensa eivät vastaisi hänen hoidostaan omassa kodissa, A olisi sosiaalihoitolaisten mukaisesti tehostetun palveluasumisen tai terveydentilansa perusteella jopa laitoshoidon tarpeessa.

Hallinto-oikeuden ja viranomaisen näkemysten välillä on eriävyys sen suhteen, onko A vammaispalvelulaissa tarkoitettu vaikeavammainen, jolle palveluasuminen on järjestettävä maksuttomana, vai onko hänen toimintakykynsä heikkenemisen taustalla normaali ikääntyminen ja sen mukanaan tuoma toimintakyvyn heikkeneminen.

Asiassa saadun selvityksen perusteella A:n osalta on ristiriitaisuuksia sen suhteen, mitä vaikutuksia terveyteen ja toimintakykyyn on ollut vuonna 1999 tapahtuneella liikenneonnettomuudella ja myöhemmin tapahtuneella aivoinfarktilla (vuonna 2006) ja sydäninfarktilla (vuonna 2004). Selkeää syy-seuraus-suhdetta vammaisuuden perusteella syntyneeseen vammaispalvelulain mukaiseen palveluasumiseen ei voida arvioida olevan.

Liikenneonnettomuuden tapahtuessa A on ollut 58-vuotias. Asiakirjojen perusteella A on kuntoutunut ilman apuvälineitä itsenäisesti liikkuvaksi omaan kotiinsa. Sydäninfarktin tapahtuessa A on ollut 63-vuotias ja aivoinfarktin tapahtuessa 65-vuotias. Joulukuussa 2009 A on tullut terveyskeskuksen vuodeosastolle toimintakyvyn ollessa melko hyvä. Toimintakyvyn selkeä alentuminen on asiakirjojen perusteella todettu vuonna 2010, yli 10 vuotta liikenneonnettomuudesta A:n ollessa 69-vuotias. Neurologin arvion mukaan iän myötä A:n toimintakyky heikkenee, ja näin on tosiasiallisesti tapahtunut.

Asiakkaan oikeutta vammaispalvelulain mukaiseen palveluasumiseen ei voida arvioida yksinomaan lääkärinlausuntojen perusteella. Varsinkin A:n tapauksessa lääkärinlausunnot ovat ristiriitaisia. Hallinto-oikeus on kohdentanut huomionsa vain yhteen lausuntoon (Waenerberg 21.6.2016), jossa ainoana terveydenhuollosta saatuna lausuntona todetaan A:n palvelutarpeen olevan ensisijaisesti liikenneonnettomuudesta johtuvaa. Muissa lausunnoissa todetaan, että onnettomuudesta ei ole aiheutunut sellaista vammautumista, jonka perusteella A:ta voitaisiin pitää vammaispalvelulaissa tarkoitettuna vaikeavammaisena. Lausunnot eivät Waenerbergin lausuntoa lukuun ottamatta tue syy-seuraus-suhteen olemassaoloa A:n nykyisen palvelutarpeen ja liikenneonnettomuuden välillä. Vammaispalveluista vastaava sosiaalityön viranhaltija on ollut myös mukana arvioimassa A:n toimintakykyä ja palvelutarvetta vuosien aikana. Sosiaalityön näkemyksen mukaan toimintakyvyn heikkeneminen on alkanut vasta infarktien jälkeen, jolloin yhteyttä liikenneonnettomuuteen ei ole syytä olettaa olevan.

Vaikeavammaisuutta arvioitaessa on huomioitava myös vaikeavammaisen henkilön tosiasiallinen selviytyminen palveluasumisessa. Waenerbergin lausunnossa 21.6.2016 tulee esille perushoito, ja hänen aiemmassa lausunnossaan 19.4.2016 A määritellään täysin vuodepotilaaksi. A ei tosiasiallisesti ole pystynyt ilmaisemaan omaa käsitystään hoidostaan ja huolenpidostaan, eli palveluasumisella ei voida turvata A:n mahdollisuuksia päättää ja osallistua oman hoitonsa ja huolenpitonsa järjestämiseen eikä mahdollistaa tavanomaisista elämäntoiminnoista suoriutumista (vrt. KHO 2003 T 493).

A:n tapauksessa on kyse normaalista ikääntymisen aiheuttamasta toimintakyvyn heikkenemisestä, johon vastataan sosiaalihuoltolain mukaisin palveluin.

A on antanut selityksen, jossa on vaadittu Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveysten palvelujen kuntayhtymän valituksen hylkäämistä.

Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveysten palvelujen kuntayhtymä on antanut vastaselityksen, joka on annettu tiedoksi A:lle.

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
oikeusneuvos

Leena Äärilä
oikeusneuvos

Mikko Pikkujämsä
oikeusneuvos

Janne Aer
oikeusneuvos

Antti Pekkala (t)
oikeusneuvos

Anna Heikkilä
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Jakelu

Päätös	Siun sote - Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä, oikeudenkäyntimaksu 500 euroa
Jäljennös	A Itä-Suomen hallinto-oikeus
Asiakirjat	Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä