

Asia: VN/718/2020

## **Kuluttajan- ja asiakkaansuojan parantaminen henkilöön kohdistuvissa palveluissa**

### **KULUTTAJANSUOJALAKI 9 a LUKU**

**Pidätekö tarpeellisenä säätää erikseen kuluttajien oikeuksista ja velvollisuuksista henkilöön kohdistuvien palvelujen osalta (KSL 9 a luku)?**

-

**Onko luvun soveltamisalaan kuuluvat palvelut asianmukaisesti rajattu (KSL 9 a luku 1 §)?**

-

**Onko perusteltua antaa kuluttajalle oikeus vaatia hinnanalennusta kertasuoritteisen palvelun viivästystilanteissa (KSL 9 a luku 9 §)?**

-

**Onko perusteltua antaa kuluttajalle henkilöön kohdistuvissa palveluissa muita palveluja laajempi oikeus kieltäytyä siitä, että toimeksisaaja oikaisee virheen (KSL 9 a luku 19 § 2 mom., perusteltu syy)?**

-

**Ovatko säännökset palvelun hinnan perimisestä asianmukaisia (KSL 9 a luku 26 §)?**

-

**Onko toimeksisaajan oikeus korvaukseen tilaajan rikkoessa sopimuksen peruuttamalla palvelun asianmukainen (KSL 9 a luku 30-32 §)?**

-

**Onko perusteltua laajentaa KSL 12 luvun 1 §:n säännökset kulutushyödykkeen välittäjän vastuusta koskemaan henkilöön kohdistuvia palveluja (KSL 12 luku 1 §)?**

-

**Miten ehdotuksen vaikutusten arviointia KSL 9 a luvun osalta voisi kehittää?**

-

## **Mahdolliset KSL 9 a luvun pykäläkohtaiset huomiot (mukaan lukien perustelut)?**

-

## **Muita kommentteja KSL 9 a luvun osalta?**

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin esittää lausuntonaan seuraavan:

### **1. Esitys palveluja koskevista säännöksistä kuluttajansuojalain 9a –lukuun**

Mietinnön tavoite kuluttajansuojalain eräitä palveluja koskevan sääntelyn tarpeellisuudesta palvelun kuluttajansuojan kannalta on tärkeä. Palvelut ovat merkittävä kulutushyödyke. On siis tärkeää saada ne entistä selkeämmin kuluttajansuojan piiriin, koska tällöin palvelujen erityispiirteet voidaan ottaa huomioon. Erityispiirteiden riittävästä huomioon ottamisesta seuraa mielestäni luontevasti, että 9a-luvun säännökset on rajattu koskemaan vain tiettyjä palvelun lajeja. Pidän tätä rajausta perusteltuna, vaikkakin sääntelyn selkeys ei tällöin kaikilta osin toteudukaan.

Markkinoinnin sääntelyssä erityisesti tässä tarkoitettujen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen osalta olisi perusteltua korostaa hauraassa asemassa olevien henkilöiden, kuten vanhusten, asemaa erityisryhmänä, johon kohdistetun markkinoinnin asianmukaisuutta ei arvioitaisi keskivertoasiakkaan näkökulmasta. Sama koskee palvelun toimeksisaajan tietojenantovelvollisuutta. Haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien aseman ja tiedonsaantitarpeen tulisi näkyä sääntelyssä

## **ASIAKKAANSUOJALAKI JA MUU ASIAKKAANSUOJASÄÄNTELY**

**Onko asiakkaalla tarve saada nykyistä parempaa oikeussuojaa julkisesti järjestetyissä henkilöpalveluissa (asiakkaansuojalaki ja asiakasmaksuja koskevat säännökset)?**

-

**Onko asiakkaansuojalain soveltamisala (1 §:n 1 mom. mukaiset palvelujen järjestäjät ja tarjoajat) asianmukainen? Miten arvioitte erityisesti sääntelyn suhdetta Kelan kuntoutuslaissa säädettyyn kuntoutuksen järjestämisvastuuseen ja toisaalta sairausvakuutuslaissa tarkoitettuihin taksimatkoihin (ks. mietinnön jaksossa 2.5 selostettu tulkinnanvaraisuus)?**

-

**Onko asiakkaansuojalain soveltamisalaan kuuluvat palvelut asianmukaisesti rajattu (2 § 1 mom. 1 kohta ja KSL 9 a luku 1 §)?**

-

**Onko markkinointia koskeva sääntely perusteltua toteuttaa esitetyllä tavalla (asiakkaansuojalaki 3 §)?**

-

**Onko vahingonkorvaussääntely perusteltua toteuttaa esitetyllä tavalla (mm. käännetty todistustaakka)?**

-

**Miten näette ostopalveluja koskevan ehdotetun sääntelyn (mm. ostopalvelusopimuksen määräysten merkitys virheen määrittelyssä ja isännänvastuuta koskeva sääntely, asiakkaansuojalaki 2 § 1 mom. 4 kohta, 4 § 2 mom., 5 §, 6 § ja 7 §)?**

-

**Onko julkisissa palveluissa perusteltua saada asiakasmaksuhuojennus palvelun virheen perusteella?**

-

**Miten asiakkaansuojasääntelyä koskevan ehdotuksen vaikutusten arviointia voisi kehittää?**

-

**Mahdolliset pykäläkohtaiset huomiot asiakkaansuojasääntelyn osalta (mukaan lukien perustelut)?**

-

**Muita kommentteja asiakkaansuojasääntelyn osalta?**

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin esittää lausuntonaan seuraavan:

## 2. Asiakkaansuojasääntely

Mietinnössä todetaan: ”Esityksen tavoitteena on parantaa asiakkaan-suojaa julkisyhteisön järjestämissä ja muun tahon kuin elinkeinonharjoittajan tarjoamissa henkilöön kohdistuvissa palveluissa. Erytisesti tavoitteena on lähentää tällaisten palvelujen asiakkaan asemaa kuluttajan asemaan vastaavissa palveluissa siltä osin kuin oikeudellisiin eroihin ei ole perusteltua syytä. ---Tällä hetkellä samassa palveluyksikössä voi olla jopa samaa palvelua saavia asiakkaita, joilla on keskenään siten erilainen oikeusasema, että julkisesti järjestetyn palvelun asiakkaan tulee tukeutua ainoastaan kollektiiviseen organisaatiovalvontaan. kun taas kuluttajan asemassa olevan asiakkaan käytettävissä on kuluttajansuojalainsäädännön mukaiset oikeussuojakeinot.” (s. 47 ja 47)

Esityksen tavoitteet asiakkaiden yhdenvertaisuuden lisäämiseksi ovat asiakkaan oikeussuojan kannalta kannatettavia ja julkisrahoitteisen palvelun asiakkaan mahdollisuuksissa saada korvausta palvelun puut-teellisuuden vuoksi on selkeästi parannettavaa.

Tässä tavoitteenasettelussa kuitenkin syntyy käsitys, että julkisten palvelujen asiakkailla ei olisi yksilöllisiä oikeussuojakeinoja. Näinhän ei ole asian laita, niin kuin ehdotuksesta myöhemmin ilmeneekin. Näitä yksilöllisiä hallinto-oikeudellisia oikeussuojakeinoja on lueteltu sosiaali- ja

terveysministeriön edustajan mietintöön jättämässä eriävässä mielipiteessä. Voidaan todeta, että nämä erilaiset oikeussuojakeinot ovat jo nykyisellään asiakkaan kannalta epäselvät ja sirpaleiset. Voidaankin olettaa, että yhden uuden, yleisissä tuomioistuimissa toteutettavan päällekkäisen oikeussuojakeinon käyttöönotto ei ole omiaan selkeyttämään tilannetta.

Perustavan laatuinen kysymys on myös, missä määrin yksityisen ja julkisen palvelun kuluttajansuojan toteuttaminen on tarkoituksenmukaista toteuttaa pitkälti yhtenäisellä sääntelyllä, kun julkisen sektorin järjestämissä tai tuottamissa palveluissa palvelun laadun arviointi tapahtuu pitkälti eri perustein kuin yksityisessä liiketoiminnassa. Oleellista on, voiko sääntely tuoda lisäarvoa asiakkaan oikeussuojan toteutumisen kannalta. Muita asiakkaan oikeussuojan parantamisen vaihtoehtoja, kuten sektorikohtaisen oikeussuojakeinojen sääntelyn parantamista substanssilainsäädännössä tai terveydenhuollon osalta potilas-vakuutusjärjestelmän kehittämistä, tulisi selvittää mietinnössä esitettyä perusteellisemmin.

Terveydenhuollossa rahalliset korvaukset suoritetaan yleensä potilas-vakuutusjärjestelmästä, johon ehdotuksella ei ole tarkoitus puuttua. Voisi kuitenkin olla perusteltua selvittää, voisiko ehdotuksen tavoitteet terveydenhuollon osalta saavuttaa potilasvahingon määritelmää laajentamalla. Potilasvakuutusjärjestelmässä on palvelun laadun arvioimiseen tarvittava lääketieteellinen ja vahingonkorvausoikeudellinen asiantuntemus. Muussa tapauksessa uudet säännökset tulisivat harvoin sovellettaviksi, kuten työryhmän mietinnössäkkin arvioidaan (s. 70).

Asiakkaan oikeussuojan kannalta on myös haasteellista, miten hän voi toteuttaa asiakkaansuojasääntelyyn perustuvat oikeutensa tehokkaasti. Tuomioistuinmenettely tulee korkean kuluriskinsä vuoksi harvoin kysymykseen. Käytännössä neuvonta kuluttajalainsäädännön alaan kuuluvasta sääntelystä olisi potilas- ja sosiaalneuvojille varsin vaativa tehtävä, koska asiakkaalle voi olla hyvin vaikea arvioida sitä, millaisiin oikeussuojakeinoihin turvautuminen olisi hänen tapauksessaan paras ratkaisu.

Lakiin potilaan asemasta ja oikeuksista ehdotetaan muistutusta koskevaan säännökseen (10 §) uutta 4 ja 5 momenttia. Edellinen koskee neuvontaa oikeussuojakeinojen käytöstä asiakkaansuojasääntelyn mukaisesti. – Tämä onkin tärkeä oikeusturvan tae erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita käyttävien haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteuttamiseksi. Potilaan valinta käytettävien oikeussuojakeinojen välillä ei ole helppo.

5 momentissa ehdotetaan, että muistutuksen käsittelijän olisi siirrettävä muistutus potilasta kuultuaan asiakasmaksun perimisestä vastaa-van kunnan tai ”muun tahon” käsiteltäväksi, jos ilmenisi, että kysymykseen voisi tulla maksuhojennus. Vastaavaa ehdotetaan lakiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista.

Kysymykseen ei voine tulla muistutuksen siirto, kun asiakasmaksulain 15 §:n mukainen oikeussuojakeino on oikaisu. Asiakas voinee siis vaatia oikaisua tai tehdä muistutuksen, mutta näiden oikeussuojakeinojen keskinäinen suhde jää täsmennyttämättä. Siirretty muistutus tarkoitettaneen käsiteltäväksi asiakasmaksulain mukaisena oikaisuasiana. Säännöksessä oleva ilmaisu ”muu taho”, kuten koko säännös, ei ole epätasällisyydessään loppuun asti harkittu.

Yksityiskohtaisista säännösehdotuksista

Asiakasmaksulaki

Ehdotuksessa esitetään lisäystä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista sekä varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettuihin lakeihin. Mietinnön mukaan: ” Sääntelyn tavoitteena on, ettei asiakas jatkossa joutuisi maksamaan asiakasmaksua palvelusta, joka joko on tarpeellinen aiemmassa palvelussa olleen virheen korjaamiseksi, tai joka on sillä tavoin puutteellinen, ettei sitä ole mahdollista oikaista.”

Mielestäni tältä osin asiakkaan taloudelliset oikeudet eivät nykyisellään toteudu riittävässä määrin ja ehdotus lakien muuttamisesta toisi jo sinällään selvän parannuksen asiakkaan oikeuksiin. Näin ollen esitys on mielestäni perusteltu, vaikka asiakasmaksulainsäädäntöä ollaan uudistamassa sosiaali- ja terveysministeriössä. Tämä sääntely on kuitenkin samalla tavoin ongelmallinen sen soveltamisalaa ja julkisen palvelun virheen määrittelyä koskevilta osin kuin muukin asiakkaansuojasääntely.

Ns. asiakkaansuojalaki

- Soveltamisala

Ehdotuksen mukaan asiakkaansuojalain säännökset eivät koskisi palvelua, jota on pidettävä julkisen vallan käyttönä. Tästä rajauksesta voi aiheutua tulkintaongelmia. Eihän ole aina yksiselitteistä, mikä on julki-sen vallan käyttöä. Palvelu voi myös olla vain osittain julkisen vallan käyttöä. Esim. tahdosta riippumattomaan hoitoon määrittämiseen tai sen aikana tehtäviin rajoittamistoimenpiteisiin ei sovelleta asiakkaan-suojalakeja, mutta hoitoon muilta osin sovelletaan (s. 60 todetun mukaisesti). Perustelujen mukaan laki ei koskisi myöskään esimerkiksi terveydenhuollossa tehtäviä potilaan hoitoon ottamista tai hoitoon pääsyn epäämistä koskevia ratkaisuja, joista ei yleensä tehdä hallintopäätöksiä. Tältä osin rajaus on epäselvä ja erityisesti potilaan kannalta hyvin vaikeasti hahmotettava. Tällöin tulee myös pohdittavaksi, mitä palvelulla laissa ylipäänsä tarkoitetaan, jos palvelukokonaisuus sisältää osin säännöksen soveltamisen ulkopuolelle jääviä osatoimia. Tämän vuoksi palvelun käsite tulisi määrittellä yksityiskohtaisemmin kuin ainoastaan viittaamalla kuluttajansuojalain 19 a lukuun.

Esimerkkinä lain soveltamisen piirin kuuluvasta tosiasiallisesta hallinto-toiminnasta on todettu "sijaishuollossa annettava hoiva ja kasvatusta". Varsinkin laitoshuollossa rajanveto siitä, milloin kysymys on "rajoitustoimenpiteiden käyttämisestä" ja milloin hyväksyttävästä hoivasta ja kasvatuksesta on ollut ongelmallista. Laitoksissa hoiva ja kasvatusta on voinut ääritilanteissa merkitä sosiaalihuollon asiakkaan lainvastaista rajoittamista tai muutoin häneen kohdistunutta epäasiallista kohtelua.

Ehdotuksessa ei mahdollisesti ole myöskään otettu huomioon, että korkein oikeus on ratkaisussaan 2001:93 katsonut, että päivähoitopaikan järjestäminen on kunnan lakisääteinen tehtävä, jonka täyttämiseksi on siten kysymys julkisen vallan käyttämisestä. Korkeimman oikeuden käsitys julkisen vallan käytöstä on siten huomattavasti laajempi kuin lakiehdotuksen perusteluissa oleva määritelmä (mietinnön s. 149-150).

- Ostopalvelusopimukset

Asiakkaansuojaa koskeva esitys koskisi mm. kunnan, kuntayhtymän ja Kelan itse tai ostopalveluna hankkimia palveluja (1 §).

Tässä yhteydessä on huomattava se, että ostopalvelut käsitteenä sisältävät varsinaiset ostopalvelusopimukset, jotka solmitaan palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajan välillä. Palveluja ostetaan ja järjestetään myös maksusitoumuksilla, jotka rinnastuvat varsinaisiin ostopalvelusopimuksiin. Mahdollista saattaa olla myös muut epävarsinaiset sopimustyyppit.

Näitä eri ostopalvelutilanteita ei ole työryhmän mietinnössä käsitelty tai eroteltu.

- Virhe/viivästys

Lakiluonnoksen 2 § on luonteeltaan määritelmäsäännös. Pykälän 4 kohdassa on virheen määritelmä. Määritelmän mukaan virheellä tarkoitettaisiin mm. sitä, jos palvelua ei suoritettaisi laissa säädettyjen tai viranomaisten vaatimusten mukaisella tavalla.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa palvelun virheen määrittäminen ei ole yksinkertaista. Sama koskee opetusta. Palvelun laatu määrittyy usein yleisesti hyväksytyjen hoitokäytäntöjen kautta (Laki terveydenhuollon ammattihenkilöstä 15 §, Potilaslaki 3 §). Osapuolilla voi olla hyvin eri-laisia käsityksiä asiasta. Tyytymättömyys voi kohdistua myös osaan palvelusta.

Sosiaalihuollon osalta ongelmalliseksi sääntelyn tekee erityisesti se, että sosiaalihuollon hyvästä laadusta ei lainsäädännössä ole tarkkarajaisia säännöksiä ja hyvä laatu on määriteltävissä ottaen huomioon myös asiakkaan yksilölliset olosuhteet.

Myöhemmin perusteluissa on viitattu asiakkaan osallistumisoikeuteen ja korostettu asiakkaan oman mielipiteen merkitystä arvioitaessa, onko kyseessä säännökseen tarkoittama virhe. Virheenä ei voitaisi pitää esimerkiksi sitä, että sosiaalipalvelu on toteutettu tietyllä tavalla, joka objektiivisesti arvioiden ei ole ollut asiakkaan kannalta paras mahdollinen vaihtoehto, mutta johon on perustellusti voitu päätyä ottaen huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide.

Tällainen määritelmä on ongelmallinen, koska se ei perustu voimassa olevaan lakiin.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan palvelu olisi virheellinen, jos sitä ei ole järjestetty ostopalvelusopimukseen sisältyvien määräysten mukaisella tavalla. Perusteluissa on käsitelty vain viitteenomaisesti ti-lanteita, joissa itse ostopalvelusopimus on laadittu asiakkaan oikeuksia heikentävällä tavalla.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ostopalvelusopimuksessa voidaan sopia palvelua koskevaa lainsäädäntöä täsmällisemmin palvelun sisällön ja laadun yksityiskohdista. Tällöin näillä sopimusmääräyksillä tulisi olla myös asiakkaalle oikeuksia luova vaikutus. Selvää on, että asiakkaalle tarjottavan palvelun tasoa ei voisi ostopalvelusopimuksen määräyksin heikentää lainsäädännössä ja viranomaiskäytännössä edellytetystä tasosta. Esityksessä ei ole kuvattu, mikä merkitys ostopalvelusopimuksissa olevilla virheillä lain soveltamisen kannalta saattaa olla.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa asiakassuunnitelmalle ei ole annettu korostettua merkitystä. Perustelujen mukaan suunnitelmien sisältö ei sellaisenaan olisi ratkaiseva harkittaessa, onko palvelussa ollut virhe. Vaikka toteutettu palvelu poikkeaisikin suunnitelmasta, palvelussa ei siis lähtökohtaisesti olisi virhettä, jos se olisi kuitenkin suoritettu ammattitaitoisesti ja huolellisesti sekä muutoin asianomaista palvelutyyppiä koskevien yleisten vaatimusten mukaisesti.

Suunnitelman merkitys virheen olemassa oloa arvioitaessa voisi kuitenkin vaihdella riippuen siitä, minkä tyyppisestä ja kuinka täsmällisestä suunnitelmasta on kysymys. Varsinkin sosiaalihuollossa asiakassuunnitelmien merkitys päätöksenteossa on ainakin joissain tilanteissa vahvempi kuin sosiaalihuoltolain tarkoittama asiakassuunnitelma. Näin esimerkiksi joidenkin vammaispalvelu- tai lastensuojelupalvelujen osalta.

Perusteluissa ei ole tehty myöskään eroa palvelujen luonteen perusteella siis sillä, onko kyse ns. subjektiivisesta oikeudesta vai määrärahasidonnaisesta palvelusta ja tukitoimesta.

Perusteluissa on rajattu lähtökohtaisesti viivästystilanteet pykälän soveltamisen ulkopuolelle. Perustelujen mukaan viivästystilanteet saattavat rajautua lain ulkopuolelle jo sen johdosta, että edellä todetun mukaisesti 1 §:n 3 momentissa julkisen vallan käyttö on ehdotettu rajattavaksi lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tällä perusteella lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät esimerkiksi tietyt palvelun saatavuuteen liittyvät kysymykset.

Laissa ei ehdoteta säädettäväksi erityisistä oikeussuojakeinoista nimenomaan viivästystilanteita silmällä pitäen. Lakia ei sovellettaisi esimerkiksi tilanteisiin, joissa kyse on hoidon tarpeen arviointiin tai hoitoon pääsyn viivästyisestä.

Perustelujen mukaan viivästyminen voitaisiin kuitenkin pitää määritelmän mukaisena virheenä, jos suorittamista viivästyneenä ei voitaisi pitää ammattitaitoisena ja huolellisena. Virheen määritelmän täyttävästä viivästyksestä voisi perustelujen mukaan olla kyse esimerkiksi silloin, kun palveluasumisyksikön asukasta on tarpeen auttaa peseytymisessä useamman kerran viikossa, mutta apua tarjotaan vain kerran viikossa.

Asiakkaan kannalta on kuitenkin ongelmallista, jos myönteisen päätöksen täytäntöönpano kestää kohtuuttoman pitkään tai päätöksen täytäntöönpano lykkääntyy esimerkiksi palvelun järjestäjästä johtuvasta syystä. Tämän takia tulisikin lainsäädännössä arvioida keinoja, miten asiakkaiden oikeusturvaa edellä tarkoitetuissa viivästystilanteissa tulisi kehittää. "

Koska on epätodennäköistä, että asioita vietäisiin merkittävässä määrin yleisiin tuomioistuimiin ratkaistavaksi, myöskään virheen käsitettä selkeyttävää oikeuskäytäntöä ei ole merkittävästi odotettavissa.

- Seuraamukset

Mielestäni on myönteistä, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan oikeusturvaa pyritään parantamaan siten, että asiakas voi saada rahallista korvausta palvelussa olevan virheen perustella. Oikeusasia-miehen hyvityskäytännöllä on jossain määrin pyritty paikkaamaan nykylainsäädännön puutteita, mutta kuten mietinnössä todetaan, sillä ei voida saavuttaa samoja tuloksia kuin lakisääteisellä korvausjärjestelmällä. Vahingonkorvauslainsäädännön uudistuksella ja julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun laajentamisella toki saavutettaisiin merkittäviä ja laajakantoisimpiakin vaikutuksia.



- Kuluttaja-asiamiehen valvonta

Mietintö ei sisällä ehdotuksia asiakkaansuojasäännösten noudattamisen valvonnan järjestämisestä. Tästä syystä jää mielestäni epäselväksi, mikä rooli hallinnonalan viranomaisilla ja kuluttaja-asiamiehellä olisi asiakkaansuojasääntelyn noudattamisen valvonnassa.

Mäkinen Tiina  
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia