

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)?

Kansaneläkelaitoksella ei ole lausuttavaa ehdotetun kuluttajansuojalain 9 a luvun osalta.

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?

ASIAKKAANSUOJALAKI JA MUU ASIAKKAANSUOJASÄÄNTELY

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

Kelan järjestämissä palveluissa ei ole tarvetta nykyistä parempaan oikeussuojaan. Kelan hallintopäätöstensä perusteella myöntämät palvelut ovat yleensä maksuttomia tai niistä peritään vähäinen omavastuuosuus. Asiakkaalla ei ole kuluttajansuojaan rinnastuvaa oikeussuojan tarvetta. Asiakkaan oikeussuojaa on turvattu nykyisillä vahingonkorvauslain ja potilasvahinkolain säännöksillä. Kelan palvelujen hankintaa koskevilla sopimuksilla on lisäksi eri tavoin sovittu osapuolten vastuukysymyksistä, joilla turvaan ja selkeytetään myös asiakkaan asemaa. Lisäksi Kela auditoi lähes kaikkea sopimusten perusteella järjestämäänsä toimintaa ja pyrkii näin vaikuttamaan palvelun laatuun.

Terveydenhoito- ja sairaanhoitopalveluiden tuottamisessa aiheutuneen henkilövahingon osalta asiakkaalla ei ole samanlaista oikeussuojan tarvetta, koska henkilövahingot korvataan jo nykyisellään potilasvakuutusjärjestelmän kautta. Tältä osin asiakkaansuojalain soveltamisala muodostuisi päällekkäiseksi jo olemassa olevan potilasvakuutusjärjestelmän kanssa ja aiheuttaisi soveltamisongelmia palvelunjärjestäjän vahingonkorvausvelvollisuuden näkökulmasta.

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

Emme kannata asiakkaansuojalain soveltamisalan ulottamista Kelan lakisääteisiin julkisiin palveluihin.

Julkisen palvelun asiakkaan asema poikkeaa kuluttajan asemasta, koska asiakkaan ja palvelujen järjestäjän välillä ei ole sopimussuhdetta. Lisäksi julkisyhteisön ja asiakkaan välinen oikeussuhde on perusluonteeltaan hallinto-oikeudellinen ja julkisyhteisön velvollisuudet ja asiakkaan asema määräytyvät palveluja koskevan erityislainsäädännön, hallintolain sekä muun julkisoikeudellisen lainsäädännön ja oikeusperiaatteiden perusteella. Viranomaiselle kysymys on julkisesta hallintotehtävästä, joka pitää sisällään myös julkisen vallan käyttämistä eikä palvelua osuus ole eriteltävissä tästä samalla tavoin kuin yksityisoikeudellisissa suhteissa. Kelan rooli on epäselvä juuri vastuun määrittelyn kannalta olennaisissa kysymyksissä. Kysymys on mm. rajanvedosta julkisen vallan käyttämisen sekä palvelujen järjestämisen välillä. Epäselvää on myös se, milloin palveluja on pidettävä sillä tavoin maksullisina, että ne rinnastuvat kuluttajansuojan piiriin kuuluviin tilanteisiin tai kuinka tulisi suhtautua vuotuisien omavastuukertymien perusteella kertyviin maksukattoihin

esim. sairausva-kuutuslain mukainen matkakatto ja terveydenhuollon maksukatto. Ongelmia voivat aiheuttaa myös palvelujen oikean sisällön sekä asiakkaan vaatimuksessaan esittämän virheellisuuden määrittely. Epäselvyydet ovat periaatteellisella tasolla suuria eikä niitä voi ohittaa muuttamalla yksin kuluttajan tai asiakkaan suojaa koskevia säännöksiä.

Kansaneläkelaitoksen (Kela) opiskeluterveydenhuollon järjestämisvastuun rinnasta-minen ostopalveluihin saattaa aiheuttaa ongelmia ehdotetun säädöksen soveltamisessa, koska Ylioppilaiden terveydenhuoltosäätiö (YTHS) on säädetty lakisääteiseksi opiskeluterveydenhuollon palveluntuottajaksi, eikä Kelalla ole samanlaista asemaa ja vaikutusvaltaa palvelun tuottajaan nähden kuin perinteisessä ostopalvelusuhteessa. Kela ei voi mm. päättää vaihtaa palveluntuottajaa muilla kuin laissa säädetyillä perusteilla eikä sillä ole säätiöön nähden yhtä tehokkaita ohjauskeinoja kuin sellaisella järjestämisvastuussa olevalla taholla, joka voi kilpailuttaa ja valita palvelun tuottajan taikka päättää tuottaa palvelut itse. Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain (695/2019, opiskeluterveydenhuoltolaki) valmiste-luaineiston mukaan palvelun tuottajan vaihtaminen olisi mahdollista vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa. Tällainen tilanne voisi olla mm. säätiön konkurssi tai purkautuminen muusta syystä taikka laajamittainen ja pitkäkestoinen ongelma palvelujen tuottamisessa tai muu tilanne, jossa YTHS ei laajamittaisesti ja pitkäkestoisesti kykenisi täyttämään säädettävän lain mukaisia velvoitteitaan tai laiminlöisi niitä. Kyseessä oleva ongelmatilanne ei voisi olla myöskään pelkästään paikallinen, vaan jotta palveluntuottaja voitaisiin vaihtaa Kelan toimesta, kyseessä tulisi olla valtakunnallinen tai useaa aluetta koskeva ongelma palvelujen tuottamisessa.

Kela korvaa sairauden tai raskauden vuoksi tehtyjen taksimatkojen kustannuksia siten kuin sairausvakuutuslaissa (1224/2004) ja erityisesti sen 4 luvussa tarkemmin säädetään. Sairausvakuutuslain perusteella Kela voi kilpailuttaa taksimatkoja yhdistelevät ja välittävät palveluntuottajat, jolloin myös taksimatkan hinta voi määräytyä kilpailutuksen perusteella. Edelleen 1.7.2018 alkaen taksimatkan korvattavuuden yhtenä edellytyksenä on ollut se, että taksimatka on tilattu Kelan kanssa sopimuksen tehneestä tilausvälityskeskuksesta, jos tällainen tilausvälityskeskus vakuutetun alueella on.

Kelan ja Kelan korvaamia taksimatkoja tuottavien palveluntuottajien välisillä sopi-muksilla palveluntuottajille on muodostettu velvollisuus muun ohella tuottaa sopimusalueellaan kaikki korvattavat taksimatkat. Voidaan argumentoida, että Kela on sopimusjärjestelyjen johdosta järjestäjän kaltaisessa asemassa. Kyseisiin sopimusjär-jestelyihin ja taksimatkojen hankintamalliin Kela on päätenyt harkittuaan, millä ta-voin parhaiten sovitetaan yhteen muun muassa sairausvakuutuksen kustannusten kasvun hillitsemisen ja vakuutettujen korvausoikeuden toteutumisen intressit. Kela voisi kuitenkin tulevaisuudessa päätyä muunlaisiin sopimusjärjestelyihin, esimerkiksi sellaisiin, joissa Kelan sopimuskuompanin velvollisuutena olisi ainoastaan korvatta-via taksimatkoja koskevien tilausten välittäminen taksiautoilijoille ja esimerkiksi suorakorvaustietojen toimittaminen Kelaan. Tällöin Kela ei tosiasiallisesti olisi enää järjestäjän kaltaisessa asemassa. Lisäksi on mahdollista, että asiakkaansuojalain soveltamisalan ulottaminen Kelan korvaamiin taksimatkoihin voisi ohjata Kelan tulevaa hankintamallien ja sopimusehtojen harkintaa.

Mietinnössä jaksossa 2.5 todetaan muun ohella, että voimassaolevassa lainsäädännössä ei ole nimenomaisia säännöksiä siitä, mikä taho järjestää sairauden hoitoon liittyvät taksimatkat. Kela toteaa, ettei sairauden hoitoon liittyvillä taksimatkoilla ole järjestäjätahoa ja – toisin kuin esimerkiksi kuntien asukkailleen järjestämän terveydenhuollon kohdalla – kenelläkään julkisella tai yksityisellä toimijalla ei ole viimesijaista vastuuta järjestää terveydenhuoltoon suuntautuvia taksimatkoja. Jos palveluntuottajat, joiden kanssa Kelalla tällä hetkellä on sopimus sairausvakuutuslain perusteella

korvattavien taksimatkojen tuottamisesta, eivät jostain syystä jatkaisi toimintaansa tai jos nykyisten sopimuskausien jälkeen vaatimukset täyttäviä palveluntuottajia ei saataisi hankintamenettelyllä, ei Kelalla olisi sairausvakuutuslain perus-teella velvollisuutta ja Kansaneläkelaitoksesta annetun lain perusteella oikeuttakaan järjestää kyseisiä taksimatkoja omana toimintanaan. Tällöin vakuutetut hankkisivat sairauden hoitoon liittyvät taksimatkinsa ns. vapailta markkinoilta ja hakisivat korvausta kustannuksistaan myöhemmin Kelalta.

Mietinnössä esitetty asiakkaansuojalain 1 luvun 1 §:n kirjoitusasu jättää tulkinnanvaraiseksi, kuuluuko soveltamisalaan Kelan korvaamat taksimatkat. Jos soveltamisala halutaan ulottaa Kelan korvaamiin taksimatkoihin, tulee mahdollisimman selkeää olla myös se, koskeeko soveltamisala taksimatkoja riippumatta Kelan tulevaisuudessa valitsemasta hankintamallista ja sopimusehdoista vai vain silloin, kun Kela on hankintamallin ja sopimusehtojen vuoksi järjestäjän kaltaisessa roolissa. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa soveltamisala jäisi oletettavasti tulkinnanvaraiseksi, mikä ei lie-ne tavoiteltavaa. Asiakkaansuojalain säättämisen yhtenä tarkoituksena on parantaa asiakkaan asemaa virhetilanteissa. Myös asiakkaan aseman ja vahingonkorvausoikeuden käyttämisen kannalta on tärkeää, että lain soveltamisala ilmaistaan riittävän selvästi, jotta asiakas voi kohtuudella tietää mihin tahoon hän voi vahingonkorvausvaatimuksen kohdistaa. Asiakkaan ei voida olettaa voivan arvioida milloin Kelan voidaan katsoa olevan sen käyttämän menettelyn tai sopimusjärjestelyn perusteella järjestäjän kaltaisessa asemassa ja milloin ei. Epätietoisuus Kelan oikeudellisesta asemasta ei myöskään saisi muodostua esteeksi vahingonkorvausoikeuden käyttämiselle. Soveltamisalan ulottaminen Kelaan sen korvaamien taksimatkojen perusteella ei ole siten tarkoituksenmukainen, kun Kelan ei ole säädetty nimenomaisesti olevan järjestäjänkaltaisessa vastuussa.

Kelan kuntoutuslain (Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista 566/2005) perusteella Kelalla on velvollisuus järjestää ja korvata ammatillista kuntoutusta, vaativaa lääkinnällistä kuntoutusta sekä kuntoutuspsykoterapiaa. Järjestämisvelvollisuuteen kuuluvan kuntoutuksen lisäksi Kela voi järjestää ja korvata harkinnanvaraista kuntoutusta eduskunnan vuosittain myöntämän rahamäärän puitteissa. Kelan kuntoutuslain 53 §:n mukaan Kela voi järjestää kuntoutuksen joko tuottamalla kuntoutuspalvelut itse tai hankkimalla niitä muilta palveluntuottajilta. Kelan kuntoutuspalvelut on valtaosin hankittu kilpailuttamalla ja palvelujen toteutus perustuu Kelan ja palveluntuottajien välisiin sopimuksiin. Kela maksaa palveluntuottajalle kuntoutuksesta aiheutuneet todelliset sopimuksenmukaiset kustannukset. Sovitut hinnat sisältävät kaikki kyseisestä kuntoutuksesta aiheutuvat kustannukset. Palvelukuvauksen mukaisesta kuntoutuksen toteuttamisesta palveluntuottaja ei saa periä kuntoutujalta asiakasmaksua, omavastuusuutta tai muuta lisämaksua. Mietinnössä esitetty asiakkaansuojalain 1 luvun 1 §:n kirjoitusasu kattaa Kelan kilpailutetuista ja sopimukseen perustuvista kuntoutuspalveluista ne, jotka voidaan katsoa terveystalouden alaan kuuluviksi. Osaa Kelan kuntoutuspalveluista ei pidetä terveydenhuollon palveluina, tämä on todettu mm. arvonlisäverolainsäädännön soveltamisen yhteydessä. Tämän vuoksi nyt määritelty asiakkaansuojalain 1 luvun 1 §:n kirjoitusasu ei oletettavasti kata näitä kuntoutuspalveluja.

Kuntoutuspsykoterapia ja harkinnanvaraisena kuntoutuksena myönnettävä neuro-psykologinen kuntoutus ovat kuntoutuspalveluja, joita Kela ei hanki kilpailuttamalla. Kuntoutuspsykoterapiaa ja harkinnanvaraista neuropsykologista kuntoutusta antavien terapeuttien hankinta tehdään vahvistusmenettelyllä, jossa Kelan kuntoutuksen palveluntuottajarekisteriin merkitään Kelan vahvistuksena tiedot niistä neuropsykologeista, joiden antamaa terapiaa tuetaan Kelan kuntoutuksena. Kela ei tee sopimusta kuntoutuspsykoterapiaa ja harkinnanvaraista neuropsykologista kuntoutusta antavien terapeuttien kanssa. Näissä palveluissa Kela korvaa

määritellyn korvaustason mukaisen korvauksen. Kelan maksama korvaus on usein pienempi kuin terapeuttin perimä palkkio, joten asiakas voi joutua maksamaan osan kuluista itse. Kela ei ole kuntoutuspsykoterapian tai harkinnanvaraisena kuntoutuksena korvattavan neuropsykologisen kuntoutuksen järjestäjä. Nämä palvelut rajautuvat todennäköisesti asiakkaansuojalain ulkopuolelle ja kuuluisivat kuluttajansuojalain piiriin.

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

Asiakkaansuojalain säännösten ulottaminen Kelan toimintaan ei ole tarpeen eikä se esitettyssä muodossa ole selkeä. Kelan näkökulmasta katsottuna ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvat terveyspalvelut näyttäisivät kattavan asiallisesti SVL:n mukaisten matkakorvausten, vammaisten tulkkauspalveluiden ja opiskeluterveydenhuollon palvelut sekä osan henkilöön kohdistuvista kuntoutuspalveluista.

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

Viittaus kuluttajansuojalain markkinointia koskeviin periaatteisiin soveltuu lakisääteisten, ja vastikkeettomien etuutena myönnettävien palvelujen markkinointiin huonosti, koska toiminnan luonne on erilainen. Kela tiedottaa etuuksistaan ja palveluistaan. Niitä ei luvata etukäteen tai myydä. Asiakkaalla on niihin yleensä lakiin perustuva oikeus, jonka hän saa hakemalla etuutta. Palveluntarjoaja on yleensä nimetty palveluntuottaja, jonka kanssa Kela on sopinut palvelusta ja sen sisällöstä. Asiakkaalla ei – poikkeustilanteita lukuun ottamatta - ole subjektiivista oikeutta valita palveluntuottajaa. Tämän kaltaisessa toiminnassa markkinoinnin valvontaa koskevalla säännöksellä ei ole käytännön merkitystä. Kela ei tavoittele taloudellista voittoa palveluita järjestäessään, joten se ei myöskään kilpaile yksityisten yritysten kanssa samoilla markkinoilla.

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

Kela vastaa järjestämistään palveluista aiheutuneista vahingoista jo nykyisen lainsäädännön perusteella. Vahingonkorvaussääntelyä ei ole perusteltua toteuttaa esitetyllä tavalla.

Julkisen sektorin vahingonkorvausvastuuta ei tulisi säädellä vahingonkorvauslain ulkopuolella, vaan sääntely tulisi sijoittaa yleislain puolelle koskemaan koko julkista sektoria.

Jos sääntelyyn päädytään, viranomaiselle/ palvelun järjestäjälle ehdotettua käännettä todistustaakkaa palveluntuottajan toiminnasta ei voida pitää perusteltuna, koska järjestäjä itse ei ole aiheuttanut vahinkoa, vaan joutuu vastuuseen toisen aiheut-tamasta virheestä. Käännetty todistustaakka tulisi aiheuttamaan viranomaiselle, kuten Kelalle, merkittävää toimintamenojen kasvua. On todennäköistä, että asiakkaat tulisivat esittämään yhä enenevässä määrin korvausvaatimuksia palveluntuottamisesta nimenomaan Kelalle. Todistustaakka voitaisiin jättää kokonaan säätelemättä.

Korvauksen saaminen takautumisoikeuden perusteella palveluntuottajalta ei olisi varmaa ja sama virhetapahtuma voisi johtaa kahteen oikeusprosessiin ensin asiakkaan ja järjestäjän ja myöhemmin järjestäjän ja palveluntuottajan välillä.

Kelan opiskelijaterveydenhuoltoa koskeva järjestämisvastuu on erilainen kuin varsinaisissa ostopalvelusopimustilanteissa. YTHS:n toimintaan perustuvan vahingonkorvausvaatimuksen käsitteleminen ja vahingonkorvausperusteiden tutkiminen (esim. virheen aiheuttava toiminta, syy-

yhteys ja aiheutunut vahinko) edellyttäisi sitä, että Kelalla tulisi olla laissa säädetyt riittävät tiedonsaantioikeudet myös arkaluonteisten tietojen ja henkilötietojen osalta.

Opiskeluterveydenhuoltolain 31 §:ssä säädetyt tietojensaantioikeudet eivät oikeuta Kela saamaan potilas- ja henkilötietoja YTHS:ltä. Kelan oikeus saada henkilötietoja rajattiin nimenomaisesti pois Kelan tietojensaantioikeuksista opiskeluterveydenhuoltolakia säädettäessä.

Opiskeluterveydenhuoltolaissa on lähdetty siitä, että YTHS on potilastietojen tosiasiallinen käsitteijä, eikä Kelan rooli järjestäjänä edellytä pääsyä potilastietoihin. Opiskeluterveydenhuoltolain 29 §:n mukaan YTHS toimii rekisterinpitäjänä sen tuottamisvastuulle kuuluvassa toiminnassa syntyneille terveydenhuollon potilasasiakirjoille. Opiskeluterveydenhuoltolain valmistelun yhteydessä annetussa sosiaali- ja terveys-valiokunnan mietinnössä (StVM 35/2018 vp) on todettu, että rekisterinpitoa koskeva ratkaisu on poikkeuksellinen, koska yleensä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa rekisterinpitäjäksi on määritelty palvelun järjestäjä. Tämä oli valiokunnan näkemyksen mukaan kuitenkin perusteltua, koska Kelalla ei ole lainkaan terveystalvelujen tuottamiseen liittyviä tehtäviä. Kelan vastuu poikkeaa siten olennaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämiseen liittyvistä vastuista, koska palvelujen järjestämiseen liittyy yleensä myös oikeus ja velvollisuus tuottaa itse palveluja. Kelan rooli järjestämisvastuullisena tahona on erilainen kuin nykyisin kunnalla tai valmisteilla olevassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa tulevalle maakunnalla.

Esitetty sääntely olisi ongelmallinen Kelan korvaamiin taksimatkoihin sovellettuna. Taksimatkoja koskeva virhe voi tapahtua esimerkiksi matkan tilausten vastaanotossa ja välityksessä tai matkan toteuttamisessa. Näissä ei ole kyse Kelan toiminnasta eikä Kela säännönmukaisesti saa yksittäisistä palvelutapahtumista muuta tietoa kuin sen, minkä Kela tarvitsee asiakkaan korvausasian ratkaisua varten. Käännetty todistus-taakka edellyttäisi todennäköisesti sitä, että asiakkaan vaatimuksen johdosta Kela selvittäisi yksittäistä palvelutapahtumaa koskevia asioita, joka voi olla vaikeaa ja aiheuttaa asiakkaan vaatimuksen rahallista määrää ylittäviä hallinnollisia kustannuksia. On myös mahdollista, että joistain tilanteista Kelan ei olisi mahdollista saada selvitystä, jolla se voisi osoittaa palvelun olleen asianmukaista.

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 §)?

Kela suhtautuu kriittisesti isännänvastuuta koskevaa sääntelyyn. Sillä luotaisiin Kelalle vahingonkorvausvastuu tilanteissa, joihin emme pysty vaikuttamaan.

Virheen määrittelyä ja isännänvastuukoskevat säännökset luovat käytännössä vaike-asti sovellettavan ja raskaan järjestelmän. Yhdistettynä käännettyyn todistustaakkaan järjestelmä itsessään houkuttelee vähäistenkin vahingonkorvauskysymysten selvittelyyn. Riippumatta siitä kuka prosessin voittaa kustannukset todennäköisesti ylittävät Kelan palvelutilanteissa mahdollisen vahingon määrän moninkertaisesti.

Henkilövahinkojen osalta ongelmia voi syntyä potilasvakuutusjärjestelmän ja järjestäjän vahingonkorvausvastuun yhteensovittamisessa. Potilasvakuutusjärjestelmän ensisijaisuutta korostetaan mietinnön perusteluissa, mutta ensisijaisuudesta ei ehdoteta säänneltäväksi lain säännösten tasolla. Jos potilasvakuutusjärjestelmä on tarkoitettu ensisijaiseksi korvausjärjestelmäksi, tulisi sen ilmetä lain sanamuodosta. Lisäksi laissa tulisi ottaa kantaa siihen,

miten potilasvakuutusjärjestelmän ensisijaisuus ja järjestäjän vahingonkorvausvastuu halutaan käytännössä yhteensovittaa henkilövahinkojen osalta.

Toisaalta opiskeluterveydenhuollon osalta on tarkoituksenmukaista, etteivät YTHS:n toiminnasta aiheutuvat henkilövahingot tulisi lainkaan Kelan korvattavaksi järjestämismääräysten perusteella silloin, kun asiakas voisi niihin saada korvausta YTHS:n potilasvakuutuksesta.

Nyt ehdotetussa lakiesityksessä virheen määritelmä on laaja eivätkä kaikki määritelmän mukaiset virhetilanteet ole aina yksiselitteisiä ja selviä. Esimerkiksi terveystalouden osalta potilaslain 3 §:n vastaisesta toiminnasta aiheutuvan virheen ja vahingon määrittäminen voi olla hankalaa. Asiakkaan ja vahingonkorvausvaatimuksen käsittelevän tahon saattaa myös olla vaikea hahmottaa milloin virhe on aiheutunut palvelusta, joka sisältää julkisen vallan käyttöä.

Tällä hetkellä Kela edellyttää sopimuksissaan, että sen sopimuskumppani korvaa asiakkaalle mahdollisesti aiheuttamansa vahingon, joskin Kelan sopimuskumppanit lähtökohtaisesti olisivat ilman mainittuja sopimusehtojakin vastuussa aiheuttamastaan vahingosta. Kelan käsityksen mukaan Kelan korvaamien taksimatkojen asiakkaiden asema ja muun ohella oikeus saada korvaus taksimatkan tuottajalta olisi mahdollista turvata esimerkiksi ehdotetulla kuluttajansuojalakiin lisättävällä 9 a luvulla ja tarvittaessa tässä yhteydessä säätämällä selkeästi, että luvun säädöksiä sovelletaan myös Kela-taksiasiakkaisiin suhteessa taksimatkan tuottajan ja/tai taksimatkan välittävän tahon toimintaan. Toisin sanoen Kela katsoo, ettei Kelalle tuleva ns. isännänvastuu ole välttämättä tarpeellinen Kela-taksien asiakkaiden aseman parantamiseksi.

Kelan korvaamissa tai järjestämissä palveluissa kaikki kuviteltavissa olevat palvelun virheestä aiheutuvat vahingot aiheutuvat palveluntuottajan tai tämän alihankkijan toiminnasta tai laiminlyönnistä. Kun Kela voi ilman luonnosteltua säädösratkaisuakin olla vastuussa esim. antamansa virheellisen neuvon aiheuttamasta vahingosta, ei isännänvastuu todennäköisesti laajentaisi Kelan korvausvelvollisuutta asiakasta kohtaan muihin kuin niihin vahinkoihin, joiden osalta Kela voisi myöhemmin vaatia takautuvaa suoritusta sopimuskumppaniltaan. On oletettavaa, että Kelan ja sen sopimuskumppaneiden väliset riitatilanteet tulisivat todennäköisemmiksi. Riitoja voisi edelleen lisätä se, että palvelun tuottajalla olisi ehdotetun 5 § 2 momentin mukaan oikeus siirtää asiakkaalta saamansa korvausvaatimus järjestäjälle katsoessaan, ettei vahingon korvaaminen ole sen vastuulla.

Asiakkaiden vaatimusten käsittelystä ja takautumisoikeuteen liittyvien Kelan vaatimusten esittämisestä voi aiheutua Kelalle merkittäviä hallinnollisia kustannuksia. Tilanteessa, jossa Kelalla ei olisi riittäviä resursseja esittää takautuvia vaatimuksia sopimuskumppaneilleen, voisivat vahingot jäädä Kelan kannettaviksi. Muun muassa Kelan korvaamien taksimatkojen laatuun ja yleiseen toimintavarmuuteen voisi vaikuttaa kielteisesti se, että palvelun tuottamisesta vastaava taho ei tosiasiallisesti kantaisi seurausta aiheuttamastaan vahingosta.

Onko julkisissa palveluissa perusteltua saada asiakasmaksuhuojennus palvelun virheen perusteella?

Asiakasmaksuhuojennusta koskevaa sääntelyä ei lähtökohtaisesti tulisi laajentaa Kelan toimintaan, koska palvelut ovat pääosin maksuttomia.

Maksuhuojennus voi olla perusteltu sellaisten palveluiden osalta, jossa yksittäisestä palvelusta perittävä maksu on selvästi erotettavissa, eikä asiakasmaksua peritä esimerkiksi kaikkien kuukauden aikana tuotettujen palveluiden perusteella.

Toisaalta yksittäisen maksun alentamisen merkitys palveluntuottajalle ja järjestäjälle on todennäköisesti vähäinen, koska julkiset palvelut rahoitetaan usein pääasiallisesti muutoin kuin asiakasmaksuilla.

Jos maksuhuojennuksen halutaan koskevan myös opiskeluterveydenhuollon terveydenhoitomaksua, tulee siitä ja maksuhuojennuksen perusteista säätää tarkemmin. 1.1.2021 voimaan tulevassa opiskeluterveydenhuoltolaissa ei säädetä terveydenhuoltomaksun huojennus- tai perimättä jättämisen mahdollisuudesta.

Asiakasmaksuhuojennuksen ulottaminen omavastuuosuuksiin on myös ongelmallista. Kelan näkökulmasta kyse ei ole asiakasmaksusta, vaan sairausvakuutuslailla korvataan osa asiakkaan kustannuksista. Asiakkaan itsensä maksettavaksi jää osa yksityisen palvelun tuottajan perimästä maksusta. Huojennukset eivät välttämättä parantaisi usein matkustavien asiakkaiden asemaa, ellei huojennus vaikuttaisi myös vuotuisen omavastuuosuuteen. Jos asiakkaalla olisi oikeus saada maksamansa yh-densuuntaisen matkan omavastuuosuus osittain tai kokonaan takaisin virheen seurauksena, mutta tällä ei olisi vaikutusta vuosittaisen omavastuuosuuden täyttymiseen, joutuisi hän maksamaan vastaavasti useamman yhdensuuntaisen matkan omavastuuosuuden ennen vuotuisen omavastuuosuuden täyttymistä. Tämä asettaisi paljon matkustavat asiakkaat (jotka usein terveydentilansa vuoksi ovat heikommassa asemassa) huonompaan asemaan sellaisiin harvemmin matkustaviin asiakkaisiin verrattuina, joiden vuotuinen omavastuuosuus ei täyty.

Asiakasmaksuhuojennuksen ulottaminen sairausvakuutuslain mukaisiin omavastuuosuuksiin vaatisi muutoksia sairausvakuutuslakiin, joita ei nyt ole mietinnössä ehdotettu.

Miten asiakkaansuojasääntelyä koskevan ehdotuksen vaikutusten arviointia voisi kehittää?

Ennen lain säätämistä näiden hallinnollisten kustannusten määrää tulisi arvioida nyt arvioitua laajemmin ja perusteellisemmin. Arvioimme ehdotetun lakiesityksen kasvattavan huomattavasti Kelan hallinnollisia kustannuksia, jotka aiheutuvat vahingonkorvausvaatimusten tutkimisesta, maksamisesta, korvausten takautuvasta hakemisesta ja mahdollisesta niihin liittyvästä muutoksenhakuprosessista. Kustannuksia on mahdollista arvioida tiedossa olevien kokonaisvolyyymien sekä niihin liittyneiden virheiden perusteella. Ennustaa ei sen sijaan voida niitä asiakkaiden vaatimuksia, joissa asiakas ei saa mitä on toivonut, mutta palvelu sinällään on sopimuksen mukainen. Kelan lisäksi hallinnollisia kustannuksia syntyisi todennäköisesti myös muille palvelun järjestäjille.

Mahdolliset pykäläkohtaiset huomiot asiakkaansuojasääntelyn osalta (mukaan lukien perustelut)?

Emme kommentoi tässä vaiheessa yksittäisiä pykäläitä, koska katsomme, että asiakkaansuojasääntelyä ei ylipäätään tulisi toteuttaa julkisiin palveluihin.

Muita kommentteja asiakkaansuojasääntelyn osalta?

Asiakkaansuojaa koskevien säännösten soveltaminen julkisten toimijoiden hallintopäätösten perusteella järjestettäviin palveluihin on monin tavoin ongelmallista. Vahingonkorvausnäkökulmasta se on erityisen ongelmallista tilanteissa, joissa palvelut järjestetään ostopalveluna tai kun palveluntuottaja on muu taho kuin sen maksava viranomaisena. Vastuun jakautuminen järjestäjän ja tuottajan välillä on vaikeasti arvioitava kysymys.

Käännetystä todistustaakasta seuraa se, että viranomaistoimijoiden on resursoitava asioiden selvittelyyn huomattavasti enemmän juridisista asiatuntemusta. Kelan toimintavolyymeilla voidaan puhua uuden vahingonkorvauskysymyksiin erikoistuneen yksikön perustamisesta. Vuositasolla tuotimme julkisia palveluja seuraavasti:

- Vuonna 2019 YTHS:n palveluita sai 127 000 opiskelijaa ja käyntitapahtumia oli 480 000 kpl. Vuodesta 2020 alkaen säätiön palveluita saavien korkeakouluopis-kelijoiden määrä kaksinkertaistuu noin 270 000 opiskelijaan.
- Vuonna 2019 Kela korvasi noin 3 miljoonaa taksimatkaa ja korvausta niistä sai noin 370 000 henkilöä.
- Vammaisten tulkkauspalvelun piirissä oli vuonna 2018 n. 11 600 asiakasta, jotka tekivät vuoden aikana lähes 164 000 tilausta.
- Yhteensä vuonna 2019 kuntoutuksen saajia 134 010. Ammatillinen kuntoutus 27 499 saajaa. Kuntoutuspsykoterapia 50 392 saajaa. Vaativa lääkinällinen kuntoutus 35 502 saajaa. Harkinnanvarainen kuntoutus 26 752 saajaa.
- Korvatut kuntoutuskerrat vuonna 2019 yhteensä olivat 3 189 817 ja vuorokaudet yhteensä 694 103.

Vahingonkorvausvaatimusten käsittely ja takautumisvaateiden esittäminen voi edellyttää arkaluontoisten, kuten terveydentilaan liittyvien, henkilötietojen käsittelyä. Kansaneläkelaitoksen oikeutta saada tietoja väitetyn vahingon tapahtumaketjusta tulisi lainsäädännöllä laajentaa, jotta Kelalla oli edes teoreettisia mahdollisuuksia esittää perusteltu vastine asiassa.

Vahingonkorvauslain julkisyhteisöjä koskevan erityisääntelyn poistuessa ja käännetyn todistustaakan myötä avataan tuhansille asiakkaille mahdollisuus riitauttaa asiansa hyvinkin vähäisissä virhetilanteissa tai sellaisissakin tilanteissa, joissa mitään virhettä ei ole, mutta asiakas on tyytymätön saamaansa palveluun. Riippumatta vahingon suuruudesta asia on aina selvitettävä ja erimielisyystilanteissa edetään käräjäoikeuskäsittelyyn. Näissä prosesseissa Kela olisi joko vastaajan asemassa, kuultavana palvelun oikeasta sisällöstä tai molempia.

Asiakkaan oikeussuojaa turvataan riittävästi nykyisillä vahingonkorvauslain ja potilasvahinkolain säännöksillä. Kelan palvelujen hankintaa koskevissa sopimuksissa on lisäksi eri tavoin sovittu osapuolten vastuukysymyksistä, joilla turvaan ja selkeytetään myös asiakkaan asemaa. Lisäksi Kela auditoi lähes kaikkea sopimusten perus-teella järjestämäänsä toimintaa ja pyrkii näin vaikuttamaan palvelun laatuun.

Julkisen palvelun asiakkaan asema poikkeaa kuluttajan asemasta, koska asiakkaan ja palvelujen järjestäjän välillä ei ole sopimussuhdetta. Lisäksi julkisyhteisön ja asiakkaan välinen oikeussuhde on perusluonteeltaan hallinto-oikeudellinen ja julkisyhteisön velvollisuudet ja asiakkaan asema määräytyvät palveluja koskevan erityislainsäädännön, hallintolain sekä muun julkisoikeudellisen lainsäädännön ja oikeusperiaatteiden perusteella. Viranomaiselle kysymys on julkisesta hallintotehtävästä, joka pitää sisällään myös julkisen vallan käyttämistä eikä palvelun osuus ole eriteltävissä tästä samalla tavoin yksityisoikeudellisissa suhteissa.

Kelan järjestämät palvelut ovat yleensä maksuttomia tai sisältävät omavastuuosuuksia, joiden määrät ovat suuruusluokaltaan ”kymmeniä euroja”. Asiakasvastuu säännöksillä luodaan

keinotekoisista oikeusturvaa, jonka selvittelykustannukset voivat ylittää moniverroin vahingon, jonka asiakas todellisuudessa on kärsinyt.

Näillä perusteilla esitämme, että asiakkaansuojasäännösten ei tulisi koskea Kansaneläkelaitoksen toimintaa lainkaan.

Lemettinen Petri
Kansaneläkelaitos