

Asia: VN/718/2020

Kuluttajan- ja asiakkaansuojan parantaminen henkilöön kohdistuvissa palveluissa

KULUTTAJANSUOJALAKI 9 a LUKU

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

Kuntaliitolla ei lähtökohtaisesti ole huomauttamista ehdotettuun elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välistä suhdetta sääntelevään kuluttajansuojalain 9a -lukuun.

Kuntaliitto keskittyy siten lausunnossaan henkilöön kohdistuvia julkisia palveluita sääntelevään ehdotukseen asiakkaansuojalaksi ja muuhun asiakkaansuojasäätelyyn tältä osin.

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

Kuluttajansuojalakiin ehdotetun 9 a -luvun mukaan lukua sovellettaisiin elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisiin sopimuksiin perustuviin henkilöön kohdistuviin palveluihin. Tällaisia palveluita olisivat myös yksityiset markkinoilla järjestettävät sosiaali- ja terveyspalvelut, varhaiskasvatus- ja koulutuspalvelut sekä liikuntapalvelut ja muut hyvinvointipalvelut. Lakisääteiset julkiset palvelut eivät sen sijaan kuuluisi luvun soveltamisalaan.

Hallituksen esityksen perusteluissa tulisi täsmentää rajanvetoa lakisääteisten palveluiden ja luvun soveltamisalaan kuuluvien palveluiden välillä, koska tämä on olennaisin lain soveltamisalan tulkintaan liittyvä kysymys.

Perusteluissa täsmennys voitaisiin toteuttaa esimerkiksi seuraavasti:

”Kuluttajansuojalain 1 luvun 4 §:n mukaan kuluttajana pidetään luonnollista henkilöä, joka hankkii kulutushyödykkeen pääasiassa muuhun tarkoitukseen kuin harjoittamaansa elinkeinotoimintaa varten. Lain 1 luvun 5 §:n mukaan elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä taikka yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti pitää kaupan, myy tai muutoin tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittavaksi.

Lain soveltamisalaan eivät siten kuuluisi verorahoitteiset lakisääteiset julkiset palvelut, jotka ovat palvelun saajille maksuttomia tai joista palvelun saaja maksaa vain osan lainsäädännön asettamissa rajoissa. Tällaisia palveluita ovat erityisesti lakisääteiset sosiaali- ja terveystyöpalvelut, koulutuspalvelut sekä kirjastopalvelut. Lakia ei siten sovellettaisi esimerkiksi julkisesti rahoitettuihin päivähoito-, vanhus- ja kotipalveluihin eikä perusopetuslaissa (628/1998), lukiolaissa (714/2018) ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) säädettyyn opetussuunnitelman tai tutkintojen perusteiden mukaiseen koulutukseen ja siihen kuuluviin palveluihin (kuten maksuttomaan ruokailuun). Lakia ei sovellettaisi myöskään yleisistä kirjastoista annetun lain (1429/2016) mukaiseen toimintaan.

Mikäli julkisen sektori järjestää edellä tarkoitettuja verorahoitteisia julkisia palveluita ostopalveluna, kyseiset palvelut eivät kuulu lain soveltamisalaan, koska julkinen sektori ei järjestä kyseisiä palveluita 1 luvun 5 §:n tarkoittamana elinkeinonharjoittajana eikä palveluiden tuottajan ja palvelun saajan välillä ole sopimussuhdetta. Verorahoitteiset julkiset palvelut kuuluisivat kuitenkin lain soveltamisalaan laissa erikseen säädettyissä tapauksissa, kuten rahoitettaessa palveluita palvelusetelillä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) mukaisesti.

Verorahoitteisissa lakisääteisissä julkisissa palveluissa asiakkaan asemaa on turvattu hallinnollisin menettelyin. Palvelu ja oikeus palveluun perustuu lakiin ja on tarkkaan säänneltyä. Palveluita koskevia ratkaisuja valmistellaan virkavastuulla, palveluita koskeviin päätöksiin voi usein hakea muutosta valittamalla ja palveluita valvovat yleiset ja erityiset valvontaviranomaiset (kuten OKA, EOA, aluehallintoviranomaiset ja Valvira).

Kuntien kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluiden sääntely on edellä mainittuja palveluita väljempää, koska näissä palveluissa laki ei sisällä palveluiden käyttäjien asemaa ja oikeuksia koskevia säännöksiä. Esimerkiksi liikuntalain (390/2015) ja kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain (166/2016) mukaan mainittujen lakien mukaisten liikunta- ja kulttuuripalveluiden järjestäminen on kunnan tehtävä. Lähtökohtana on, että kunnan järjestäessä näiden lakien mukaisia tehtäviään kunta ei toimi ammattimaisesti tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen, eikä kuntaa voi siten lähtökohtaisesti pitää kuluttajansuojalain soveltamisalaan kuuluvana elinkeinonharjoittajana.

Liikuntalain 5 §:n mukaan kunnan tulee luoda edellytyksiä kunnan asukkaiden liikunnalle järjestämällä liikuntapalveluja sekä terveyttä ja hyvinvointia edistävää liikuntaa eri kohderyhmät huomioon ottaen tukemalla kansalaistoimintaa mukaan lukien seuratoiminta sekä rakentamalla ja

ylläpitämällä liikuntapaikkoja. Mainitun säännöksen mukaan kunnan hoitaessa näitä tehtäviään kunta ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, ellei niitä toteuteta liiketoiminnallisina tavoittein ja perustein.”

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

Kyllä on.

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)?

Kyllä on. Henkilöön kohdistuvat palvelut ovat usein sillä tavalla palvelun tuottajan henkilöön sidottuja, että ne edellyttävät erityistä luottamusta asiakkaan ja palvelun tuottajan välillä.

-

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)?

Kuntaliitto katsoo, ettei ehdotettua asiakkaansuojalakia tulisi lainkaan säätää.

Uudistusta valmistelevan toimeksiannossa todetaan, että asiakkaansuojan ja kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi samoja säännöksiä pitäisi lähtökohtaisesti soveltaa sekä julkisiin että yksityisiin palveluihin. Näin ei kuitenkaan voi Kuntaliiton käsityksen mukaan olla. Yksityiset markkinoilla tarjottavat palvelut perustuvat asiakkaan ja elinkeinonharjoittajan väliseen sopimukseen. Julkisissa palveluissa sen sijaan on kysymys lähtökohtaisesti perustuslakiin ja erityislainsäädäntöön perustuvien asiakkaan oikeuksien toteuttamisesta. Oikeuksien toteutumista turvataan julkisissa palveluissa varsin kattavalla valvonta- ja oikeusturvajärjestelmällä, joka ei ole käytettävissä yksityisissä markkinaehtoisissa palveluissa. Kuntien ja kuntayhtymien tuottaessa itse lakisääteisiä palveluita myöskään kilpailuneutraliteettisäännökset eivät näihin palveluihin tule sovellettaviksi.

Kuluttajansuojaa koskevat sopimussuhteeseen perustuvat säännökset ja periaatteet soveltuvat lakisääteisiin hyvinvointipalveluihin ylipäättään huonosti. Tätä osoittaa myös ehdotettu asiakkaansuojaa koskeva lakiluonnos, jossa kuluttajansuojaoikeudellisia periaatteita sovellettaisiin julkisiin palveluihin hyvin suppeasti. Lakiluonnosta valmistelaessa ei ole voitu syvällisesti käydä läpi eri hyvinvointipalveluita koskeviin lakeihin asiakkaan näkökulmasta mahdollisesti sisältyviä puutteita. Laki keskittyy yksittäisiin palveluiden käyttäjien näkökulmasta pääosin melko vähäisiin ongelmiin.

Lakisääteiset julkiset palvelut perustuvat palvelukohtaiseen erityislainsäädäntöön, jossa säädetään palveluiden käyttäjien asemasta ja oikeudesta varsin laajasti. Palveluiden käyttäjien oikeusasemassa mahdollisesti olevat puutteet tulee korjata asianomaisessa erityislainsäädännössä. Vain näin voidaan ottaa riittävästi huomioon kunkin palvelun erityispiirteet.

Työryhmän esitysehdotuksessa on perustellusti kiinnitetty erityisesti huomiota asiakkaan asemassa oleviin puutteisiin tehostetussa palveluasumisessa ja varhaiskasvatuspalveluissa, joissa asiakasmaksut ovat asiakkaan kannalta merkittäviä. Palvelun osoittauduttua näissä tapauksissa selvästi puutteellisiksi se on perusteltua ottaa huomioon palvelumaksua alentavana tekijänä. Asiakkaan aseman parantamisen tulee kuitenkin näiltäkin osin tapahtua erityislainsäädännössä ottaen huomioon ao. palveluihin liittyvät erityispiirteet.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että toisin kuin elinkeinotoiminnassa, koulutuspalvelussa tai sosiaali- ja terveystieteiden palvelussa oleva virhe tai puute harvoin kohdistuu yksittäiseen asiakkaaseen vaan kohdejoukko on melkein aina laaja (esim. oppilasryhmä tai asumispalvelun kaikki asukkaat). Tällaisten ongelmien ratkaisun on kohdistuttava yhdenvertaisesti kaikkiin ao. palveluita saaneisiin,

jolloin kollektiiviset oikeussuojakeinot ovat huomattavasti toimivampia kuin asian tarkastelu yksilötasolla kuluttajansuojanäkökulmasta.

Myös lainsäädännön selkeys ja oikeussystematiikka edellyttävät, että julkisten palveluiden asiakkaiden asemasta ja oikeuksista säädetään keskitetysti omassa lainsäädännössään. Kuluttajansuojaviranomaisten (suppeakin) toimivallan ulottaminen julkisiin lakisääteisiin hyvinvointipalveluihin johtaa viranomaismenettelyiden ja oikeusturvajärjestelmien päällekkäisyyksiin, mikä aiheuttaa hallinnollista sekaannusta ja valvontajärjestelmien tehottomuutta. Lakisääteisissä palveluissa on jo nyt kattavat hallinnolliset oikeussuojakeinot valvonta-, vakuutus-, oikaisu-, valitus- ja kantelumenettelyineen.

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)?

Kuntaliitto kiinnittää huomiota 1 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan väliseen suhteeseen koulutuspalveluiden osalta. Pykälän 1 kohta koskee julkisia koulutuspalveluita (esim. perusopetus, lukiokoulutus ja ammatillinen koulutus) kunnan tai kuntayhtymän ollessa koulutuksen järjestäjä. Pykälän 2 kohta puolestaan koskisi vastaavaa luvanvaraista koulutusta yksityisen tahon toimiessa koulutuksen järjestäjänä. Edellä mainitut koulutuksen järjestäjät olisivat lain mukaan osittain eri asemassa. Yksityisen koulutuksen järjestäjän osalta markkinointiin sovellettaisiin lakiehdotuksen 3 §:n mukaan suoraan kuluttajansuojalain 2 lukua ja 10 §:n mukaan kilpailu- ja kuluttajavirastossa 2a -luvussa säädettyä kuluttajaneuvontaa.

Koulutusta koskevassa lainsäädännössä lähtökohtana on ns. ylläpitäjäneutraalisuus, jonka mukaan julkisia koulutuspalveluita opiskelijan oikeudet ja velvollisuudet mukaan lukien säännellään samalla tavalla ylläpitäjätahosta riippumatta. Ehdotetussa asiakkaansuojalaissa poikettaisiin tästä periaatteesta esittämättä poikkeamiselle perustetta.

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

Ks. vastaus ensimmäiseen kysymykseen.

Lakiluonnoksen mukaan asiakkaansuojalakia ei sovellettaisi julkisen vallan käyttöön, mutta kylläkin palvelun niihin osiin, joihin ei katsota sisältyvän julkisen vallan käyttöä. Kuntaliitto kiinnittää huomiota tästä aiheutuviin hankaliin lain soveltamisalan rajanveto-ongelmiin. Sinällään on selvää, että kuluttajansuojasäännösten soveltaminen julkisen vallan käyttöön ei ole mahdollista.

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

Ks. edellä olevat vastaukset.

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

Vahingonkorvausvelvollisuus ehdotettuine käännettyine todistustaakkoineen arvioitaessa virhettä julkisissa palveluissa, esimerkiksi terveystalouksissa, on erittäin ongelmallista. Sen suhdetta potilasvakuutuslainsäädäntöön ei myöskään ole riittävästi arvioitu. Ehdotettu käännetty todistustaakka julkisten palveluiden osalta merkitsisi nykyisestä poiketen korvausvelvollisuuden arviointia vahingonkorvauslain ulkopuolella sopimusoikeudessa noudatettujen periaatteiden pohjalta. Tällä voi olla arvaamattomia seurauksia erityisesti terveystalouksissa.

Julkisiin palveluihin liittyvää vahingonkorvausvelvollisuutta tulisikin arvioida kokonaisuutena uudistettaessa vahingonkorvauslakia.

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 §)?

Ostopalvelusopimus on palveluiden järjestäjän ja palveluiden tarjoajan (tuottajan) välinen sopimussuhde, jolla määritellään asiakkaalle merkityksellisellä tavalla myös palveluiden sisältöä ja palvelutasoa. Palveluiden järjestäjän tulee valvoa, että ostopalvelusopimukseen sisältyvät palveluiden sisältöä ja laatua koskevat sopimusvelvoitteet asiakkaan näkökulmasta toteutuvat. Tämä on keskeinen osa asiakkaan oikeuksien kollektiivista valvontaa. Sopimusten valvonnassa on ilmennyt ongelmia ja sopimusvalvontaa tulee parantaa. Sopimusten sisällöstä tiedottaminen asiakkaille ja heidän omaisilleen osaltaan parantaa sopimusvalvonnan edellytyksiä.

Kuten edellä on todettu, julkisissa palveluissa niihin liittyvät laatuongelmat eivät yleensä ole yksittäisen asiakkaan ja palveluiden tuottajan tai järjestäjän välinen kysymys, vaan ne koskettavat melkein aina laajempaa asiakasryhmää. Ongelmat on siten miltei aina pakko hoitaa kollektiivisesti kaikkien ao. palveluiden piirissä olevien asiakkaiden osalta. Tästä näkökulmasta kuluttajansuojan työkalut ovat tehottomia.

Sinällään ratkaisu, jossa palvelun virheestä johtuvat vaatimukset voi kohdistaa sekä palvelun järjestäjään että tuottajaan, on perusteltu.

Onko julkisissa palveluissa perusteltua saada asiakasmaksuhuojennus palvelun virheen perusteella?

Ks. vastaus ensimmäiseen kysymykseen.

Miten asiakkaansuojasääntelyä koskevan ehdotuksen vaikutusten arviointia voisi kehittää?

-

Mahdolliset pykäläkohtaiset huomiot asiakkaansuojasääntelyn osalta (mukaan lukien perustelut)?

-

Muita kommentteja asiakkaansuojasääntelyn osalta?

Sosiaali- ja terveyspalveluita koskevaa asiakkaan asemaa koskevaa lainsäädäntöä ollaan kuluvan hallituskauden aikana monilta osin uudistamassa omissa hankkeissaan (mm. asiakasmaksulain uudistus), joita ei tulisi vaikeuttaa nyt ehdotetun lakiluonnoksen valmistelulla.

Hallitusohjelman mukaan julkisyhteisöjen vahingonkorvausvelvollisuutta tullaan arvioimaan uudelleen eri valmistelussa kokonaisuutena. Myös nyt ehdotettujen sosiaali-, terveys-, koulutus- ja varhaiskasvatuspalveluiden osalta vahingonkorvausvelvollisuutta tulisi arvioida osana tätä kokonaisuutta.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota myös lakiluonnoksen valmisteluprosessin ongelmiin. Valmistelusta vastanneen työryhmän kokoonpano on ollut aivan liian suppea käsittelemään asiakkaan asemaan liittyviä kysymyksiä laajalla julkisten palveluiden kentällä. Monet keskeiset valmisteluun liittyneet ongelmakohdat tulivat esille vasta työryhmää laaja-alaisemmassa seurantaryhmässä. Asiakkaan asemaa koskevia eri palveluihin liittyviä kysymyksiä olisi pitänyt valmistella huomattavasti syvällisemmin ao. ministeriöissä, mihin nyt ei ollut mahdollisuutta. Työryhmän ehdotusta ei tämän vuoksi voi Kuntaliiton käsityksen mukaan sellaisenaan toteuttaa. Se antaa kuitenkin hyvän pohjan julkisten palveluiden asiakkaiden asemaa koskevalle jatkovalmistelulle ministeriöissä niiden kehittäessä toimialansa erityislainsäädäntöä.

Kuntaliitto yhtyy sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön edustajien työryhmän mietintöön liittämiin eriäviin mielipiteisiin, joissa kiinnitetty huomiota pitkälti myös Kuntaliiton tässä lausunnossa esille ottamiin ongelma-kohtiin.

Tainio Hanna
Suomen Kuntaliitto ry

Sulonen Arto
Suomen Kuntaliitto ry. - Lakiyksikkö