



Oikeusministeriölle

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto työryhmän muistioon: Kuluttajan- ja asiakkaansuojan parantaminen henkilöön kohdistuvissa palveluissa

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua työryhmän muistiosta. Lausunto on jäsennetty Lausuntopalvelu.fi -lausuntopyynnön mukaisesti.

KULUTTAJANSUOJALAKI 9 A LUKU

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

Palveluyhteiskunnan kasvun myötä olisi hyvä saada kuluttajansuojasäännöksiin selkeämmin omat säännökset henkilöön kohdistuvista palveluista.

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

Vaikka pykälässä rajataan soveltamisala elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan väliseen sopimukseen, on palveluiden lista tietyiltä osin omiaan sekoittamaan yksityiset ja julkiset palveluiden tuottajat. Esimerkiksi sosiaali-, varhaiskasvatus- ja koulutuspalvelut mielletään näillä termeillä pitkälti julkisen toimijan tuottamiksi palveluiksi. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa olevaa lausetta ”luvun säännöksiä sovellettaisiin julkisen ja kolmannen sektorin palveluntarjoajaan vain, jos sitä voidaan pitää lain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettuna elinkeinonharjoittajana” voisi näin ollen harkita nostettavaksi pykälätasolle.

Elinkeinonharjoittajaa koskeva harkinta ei kuitenkaan ole aivan yksinkertaista, kuten muistiossakin on useammassakin kohdassa tuotu esiin. Millainen asetelma vaaditaan, jotta 9 a lukua sovellettaisiin julkiseen tai kolmannen sektorin toimijaan? Tällä kohdalla lienee vastinparina ehdotetun asiakkaansuojalain 1 §:n 3 momentti, jonka mukaan: ”Jos palvelun järjestäjä tai tarjoaja tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti tarjoaa palveluita vastiketta vastaan hankittaviksi, sovelletaan kuitenkin kuluttajansuojalakia (38/1978)”? Pelkästään opinnoista perittävä maksu ei kuitenkaan näkemyksemme mukaan voi

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 29
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 135 9335
+358 9 135 9335

kirjaamo@minedu.fi

olla perusteena kuluttajansuojalain soveltamiselle, vaan pikemminkin toimiminen markkinoilla kilpailutilanteessa. Julkiseen koulutusjärjestelmään kuuluvissa

palveluissa on kyse julkisoikeudellisista suoritteista, joista perittävät maksut ja niiden suuruus perustuvat lainsäädäntöön. Kyse ei tällöin ole elinkeinon harjoittamisesta markkinoilla, vaikka toiminnasta perittäisiin maksuja. Mainittakoon myös, että liikuntalain (390/2015) 5 §:n mukaan ”kunnan hoitaessa 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä kunta ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, ellei niitä toteuteta liiketoiminnallisina tavoittein ja perustein.”

Ehdotetun sääntelyn piiriin kuuluisi selkeästi virallisen koulutusjärjestelmän ulkopuolinen koulutustoiminta. Kotimainen tai ulkomainen elinkeinonharjoittaja voi elinkeinovapauteen perustuen järjestää Suomessa koulutuspalveluja, joiden tarkoituksena on vastata tasoltaan Suomen julkisessa koulutusjärjestelmässä annettavaa koulutusta. Tällainen koulutus ei ole osa virallista koulutusjärjestelmää vaan kuuluu jo nykytulkinnan mukaan KSL:n soveltamisalaan. Parhaimmillaan ehdotettu sääntely auttaa selkeyttämään tätä nykytilaa ja suitsimaan esimerkiksi sellaisia yksityisiä koulutuksen tarjoajia, jotka harhaanjohtavasti myyvät koulutusta, jonka väitetään esimerkiksi tuovan jonkin ammatillisen tutkinnon ja pätevyuden.

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

Muu kuin vähäinen viivästys voi olla omiaan aiheuttamaan tilaajalle erilaisia vaikeuksia sekä mielipahaa, joten sinänsä esitys on perusteltu. Perusteluissa voisi yrittää tuoda esiin esimerkkitalanteen, jossa viivästys olisi muu kuin vähäinen.

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. Kuten perusteluissa on todettu, henkilöön kohdistuvien palveluiden suorittaminen edellyttää erityistä luottamusta tilaajan ja toimeksisaajan välillä. Jos tilaaja palvelussa olevan virheen vuoksi menettää luottamuksensa toimeksisaajan kykyyn suorittaa palvelu asianmukaisesti, ei ole kohtuullista edellyttää, että tilaaja antaisi taholle, johon hän ei enää luota, mahdollisuuden oikaista virhe.

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

Voiko pykälän 2 momentti mahdollistaa myös väärinkäytöksiä, mikäli tilaaja pyytää selvitystä pelkän viivyttelyn vuoksi?

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

Esityksen 30 pykälän 1 momentti ja sen perustelut eivät nyt tunnu täysin vastaavan toisiaan. Pykälän mukaan ”Jos toimeksisaaja purkaa sopimuksen tai jos tilaaja rikkoo sopimuksen peruuttamalla palvelun, toimeksisaajalla on oikeus vastikkeeseen jo suoritetusta palvelun osasta.” Perusteluiden s. 135 mukaan ” Pykälässä säädettäisiin toimeksisaajan oikeudesta vastikkeeseen ja korvauksiin silloin, kun toimeksisaaja purkaa sopimuksen tilaajan sopimusrikkomuksen vuoksi tai tilaaja rikkoo sopimuksen peruuttamalla palvelun.” Näin myös sivulla 56. Tulisiko alleviivattu lisätä pykälään?

Pykälän 32 soveltamistilanteet voisivat tulla pohdittavaksi esimerkiksi nykyisen kaltaisessa epidemiatilanteessa.

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)?

Emme näe julkissektorin palveluissa tarvetta KSL 2 luvun markkinointisäännöksille, sillä nämä johdetaan nykyisin muun muassa hyvän hallinnon vaatimuksista.

Emme näe myöskään tarvetta virhesääntelylle ja siitä johdettaville maksujen kompensointisäännöksille. Käytännön soveltamistilanteet esimerkiksi koulutuksen virhetilanteissa ovat vaikeasti määriteltäviä. Virheet koulutuspalvelussa koskevat harvoin yksittäistapauksia, vaan niistä kärsii usein koko lapsi-, oppilas- tai opiskelijaryhmä. Tämä tuottaa hankaluuksia esimerkiksi virheen toteennäyttämässä yksittäistapauksessa. Julkisissa kasvatus- ja koulutuspalveluissa, ml. korkeakoulutus, maksut ovat pääsääntöisesti pieniä tai maksuja ei ole lainkaan. Lähinnä yksilöä koskevat maksujen kompensoinnit eivät ratkaise usein kokonaisuun lapsiryhmiin kohdistuvia epäkohtia. Epäkohtien muuttamiseen on jo olemassa oma valitusjärjestelmänsä, kuten toimijalle tehtävä muistutus ja valvontaviranomaiselle tehtävä kantelu, sekä mahdollisuus räikeissä tapauksissa myös esimerkiksi rikos- ja vahingonkorvausprosessiin. Näkemyksemme mukaan pienet maksukompensaatiot eivät käytännössä toimi "uhkana" julkisten palveluiden laadun parantamiselle. Vaikuttavampaa olisi nykyisen valvontajärjestelmän ja kuntien sopimusosaamisen kehittäminen sekä asiakkaiden tietoisuuden lisääminen nykyisistä oikeusturvakeinoista.

Kuntien tehtävistä liikunta- ja nuorisopalveluiden osalta säädetään liikuntalaissa (390/2015) ja nuorisolaissa (1285/2015). Nuorisolain 8 §:n mukaan nuorisotyö ja -politiikka kuuluvat kunnan tehtäviin. Toteuttaessaan 2 §:n tavoitteita ja lähtökohtia kunnan tulee paikalliset olosuhteet huomioon ottaen luoda edellytyksiä nuorisotyölle ja -toiminnalle järjestämällä nuorille suunnattuja palveluja ja tiloja sekä tukemalla nuorten kansalaistoimintaa. Lainsäädännössä ei ole säädetty erikseen kunnallisten liikunta- ja nuorisopalveluiden käyttäjien asemasta tai oikeuksista. Liikuntalain 5 §:ssä säädetään, että yleisten edellytysten luominen liikunnalle paikallistasolla on kuntien tehtävä. 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. Edellä mainitussa lainsäädännössä ei ole erillisiä säännöksiä palveluiden käyttäjän asemasta tai oikeuksista. Kunnallisten nuoriso- ja liikuntapalvelujen lähtökohtana on, että kunta ei tavoittele palveluja tuottaessaan taloudellista hyötyä. Asiakasmaksuja ei kaikista palveluista kerätä tai ne ovat vähäisiä. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen ehdotetun asiakassuojasääntelyn soveltumista nuoriso- ja liikuntapalveluihin tulisi vielä selvittää tarkemmin.

Emme näe tarvetta julkisen sektorin vahingonkorvauslajien laajentamiselle puhtaisiin varallisuusvahinkoihin, sillä oikeusministeriön antaman tiedon mukaan nämä tapaukset tulisivat olemaan harvinaisia ja näin ollen nykyinen vahingonkorvauslain sääntely on julkisen sektorin osalta riittävää (henkilö- ja esinevahingot). Mielestämme ei myöskään ole järkevää uudistaa julkissektorin vahingonkorvausvastuuta vahingonkorvauslain ulkopuolella, vaan uudistusta tulisi tutkia osana vahingonkorvauslakia.

Varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjän velvollisuuksia ja lapsen, oppilaan ja opiskelijan oikeussuojan kehittämistarpeita tulisi ennemmin tarkastella koulutusta koskevan lainsäädännön kehittämisen yhteydessä.

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)?

Ehdotetussa sääntelyssä toimijat on jaettu 1) järjestäjiin ja 2) tarjoajiin. Jakoa esityksessä perusteltu sillä, että 2. kohdan mukaisen muun tahon ja asiakkaan tai tilaajan välillä tehdään yleensä sopimus annettavasta palvelusta. Näin ollen olisi esityksen mukaan esimerkiksi perusteltua soveltaa kaikkia kuluttajansuojalain markkinointia ja menettelyjä asiakassuhteessa koskevia säännöksiä tähän sopimussuhteeseen. Jako ei ole kaikilta osin selkeä eikä ongelmaton. Esimerkiksi toisen asteen koulutuksen järjestämislupa voidaan myöntää kunnalle, jolloin lukijalle jää epäselväksi, kuuluuko kunta 1. vai 2. kohdan joukkoon. Lisäksi koulutusta koskevassa lainsäädännössä lähtökohtana on ns. ylläpitäjäneutraalisuus, jonka mukaan julkisia koulutuspalveluita, opiskelijan oikeudet ja velvollisuudet mukaan lukien, säännellään samalla tavalla ylläpitäjätahosta riippumatta.

Pykälässä on kuvattu 2. kohdan joukko seuraavasti: ” 2) tarjoaa muu taho, jos kysymys on palvelutoiminnasta, jonka aloittaminen tai harjoittaminen edellyttää viranomaisen myöntämää lupaa tai muuta vastaavaa hyväksymistä taikka viranomaiselle tehtävää ilmoitusta”. Sen sijaan perusteluissa s. 148 todetaan: ”1 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu muu kuin julkinen taho tai elinkeinonharjoittaja tällä hetkellä tarjoaa”. Tältä osin pykälässä oleva muotoilu on parempi, sillä on mahdollista, että elinkeinonharjoittaja saa ammatillisen koulutuksen järjestämisluvan. Eli 2. kohta sisältäisi kolmannen ja yksityisen sektorin luvan- ja ilmoituksenvaraisen toiminnan.

Soveltamisalarajausta hankaloittaa myös viimeinen momentti, jonka mukaan ”lakia ei sovelleta palvelun myöntämiseen eikä muuhun toimintaan, jota on pidettävä julkisen vallan käyttämisenä”. OKM:n hallinnonalaan kuuluvassa julkisessa varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa on kyse julkisesta hallintotehtävästä, joka pitää sisällään myös julkisen vallan käyttämistä. Koska oikeustieteen sisälläkin on pidetty julkisen vallan käsitettä vaikeasti määriteltävänä kokonaisuutena, joka voi muuttua ajan kulumisen ja yhteiskunnan muuttumisen myötä, aiheuttaisi määrittely ongelmia myös arjen toiminnassa päiväkodeissa ja oppilaitoksissa. Käytännössä ei ole mahdollista selkeästi erottaa, missä julkisen vallan käytön ja tosiasiallisen hallintotoiminnan raja kulkee.

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

Ks. KSL 9 a luku 1 §:ä koskevat kommentit.

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

Emme näe julkissektorin palveluissa tarvetta KSL 2 luvun markkinointisäännöksille, sillä nämä johdetaan nykyisin muun muassa hyvän hallinnon vaatimuksista. Viittaus kuluttajasuojalain markkinointia koskeviin periaatteisiin soveltuu lakisääteisten, ja vastikkeettomien etuutena myönnettävien palvelujen markkinointiin huonosti, koska toiminnan luonne on erilainen.

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

Käännetty todistustaakka saattaisi pahimmillaan johtaa mittavaan hallinnolliseen työhön eri viranomaisissa, kun julkisyhteisöjen tulisi asiakkaiden esittämien reklamointien johdosta todistella, ettei virhe tai vahinko johdu huolimattomuudesta julkisyhteisön puolelta eikä ostopalvelua käytettäessä myöskään palvelun tuottajan puolelta.

Emme näe tarvetta julkisen sektorin vahingonkorvauslajien laajentamiselle puhtaisiin varallisuusvahinkoihin, sillä oikeusministeriön antaman tiedon mukaan nämä tapaukset tulisivat olemaan harvinaisia ja näin ollen nykyinen vahingonkorvauslain sääntely on julkisen sektorin osalta riittävää (henkilö- ja esinevahingot). Mielestämme ei myöskään ole järkevää uudistaa julkissektorin vahingonkorvausvastuuta vahingonkorvauslain ulkopuolella, vaan uudistusta tulisi tutkia osana 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 §)?

Ostopalvelusopimuksien esille tuomista palvelun asianmukaisuuden määrittäjänä voitaneen pitää hyvänä asiana. Palveluiden järjestäjän tulee jo nykyisin valvoa, että ostopalvelusopimukseen sisältyvät palveluiden sisältöä ja laatua koskevat sopimusveloitteet asiakkaan näkökulmasta toteutuvat. Tämä on keskeinen osa asiakkaan oikeuksien kollektiivista valvontaa. Sopimusten valvonnassa on ilmennyt ongelmia ja sopimusvalvontaa tuleekin parantaa. Sopimusten sisällöstä tiedottaminen asiakkaille ja heidän omaisilleen osaltaan parantaisi sopimusvalvonnan edellytyksiä. Tähän ei tarvittaisi lakimuutoksia.

Onko julkisissa palveluissa perusteltua saada asiakasmaksuhuojennus palvelun virheen perusteella?

Emme näe myöskään tarvetta virhesääntelylle ja siitä johdettaville maksujen kompensointisäännöksille. Käytännön soveltamistilanteet koulutuksen virhetilanteissa ovat vaikeasti määriteltäviä. Virheet koulutuspalvelussa koskevat harvoin yksittäistapauksia, vaan niistä kärsii usein koko lapsi-, oppilas- tai opiskelijaryhmä. Tämä tuottaa hankaluuksia esimerkiksi virheen toteennäyttämisessä yksittäistapauksessa. Julkisissa kasvatus- ja koulutuspalveluissa, ml. korkeakoulutus, maksut ovat pääsääntöisesti pieniä tai maksuja ei ole lainkaan. Lähinnä yksilöä koskevat maksujen kompensoinnit eivät ratkaise usein kokonaisuun lapsiryhmiin kohdistuvia epäkohtia. Epäkohtien muuttamiseen on jo olemassa oma valitusjärjestelmänsä, kuten toimijalle tehtävä muistutus ja valvontaviranomaiselle tehtävä kantelu, sekä mahdollisuus räikeissä tapauksissa myös esimerkiksi rikos- ja

vahingonkorvausprosessiin. Näkemyksemme mukaan pienet maksukompensaatiot eivät käytännössä toimi ”uhkana” julkisten palveluiden laadun parantamiselle. Vaikuttavampaa olisi nykyisen valvontajärjestelmän ja kuntien sopimusosaamisen kehittäminen sekä asiakkaiden tietoisuuden lisääminen nykyisistä oikeusturvakeinoista.

Työryhämietinnössä ole käsitelty ehdotettujen säännösten suhdetta yhdenvertaisuuslakiin (1325/2014) ja lain 23 §:ssä tarkoitettuun hyvitykseen. Mikä olisi ehdotetun palvelun virheen tai maksuhuojennuksen suhde yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettuun syrjintään/hyvitykseen, ja olisiko palvelussa virhe, jos elinkeinonharjoittaja tai julkisyhteisö menettelisi yhdenvertaisuuslain vastaisesti? Yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua hyvitystä haetaan käräjäoikeudesta, ja syrjinnän kieltävän päätöksen (uhkasakkoineen) voi saada yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi toimia syrjintätilanteissa sovittelijana, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi vahvistaa sovintosopimuksen, jolloin sopimuksesta tulee ulosottokelpoinen asiakirja. Nyt mukaan tulisi vielä kuluttajariitalautakuntakin.

Miten asiakkaansuojasääntelyä koskevan ehdotuksen vaikutusten arviointia voisi kehittää?

Lausuntokierrokselta toivottavasti saadaan huomioita muun muassa tuomioistuimilta ja kunnilta. Lisäksi olisi tärkeää saada analyysi siitä, miten ehdotettu laki istuisi nykyiseen lainsäädäntökehikkoon mm. potilasvakuutuslainsäädännön ja vahingonkorvauslain rinnalle.

Mahdolliset pykäläkohtaiset huomiot asiakkaansuojasääntelyn osalta (mukaan lukien perustelut)?

-

Muita kommentteja asiakkaansuojasääntelyn osalta?

-

Kansliapäällikön sijaisena, ylijhtaja

Tapio Kosunen

Hallitussihteeri

Marjaana Larpa

Jakelu

OM Oikeusministeriö