



24.07.2020

Pormestari

81 §**Lausunto oikeusministeriölle koskien kuluttajan- ja asiakkaansuojan parantamista henkilöön kohdistuvissa palveluissa (VN/718/2020)**

HEL 2020-008459 T 03 00 00

Päätös

Pormestarin sijainen antoi seuraavan lausunnon:

Helsingin kaupunki toteaa lausuntonaan, että ehdotettavaa asiakkaansuojalakia ei tulisi säätää.

Helsingin kaupunki esittää seuraavassa huomioitaan mietinnöstä siltä varalta, että valmistelua ehdotuksen vaikeista ongelmista huolimatta jatkettaisiin.

Ehdotetun kuluttajansuojalain 9 a luvun soveltaminen

Mietinnön mukaan lukua sovellettaisiin eräisiin henkilöön kohdistuviin palveluihin, joita elinkeinonharjoittaja (toimeksisaaja) suorittaa kuluttajan (tilaaja) kanssa tehdyn sopimuksen perusteella, jollei palvelua koskevista muista säännöksistä muuta johdu. Henkilöön kohdistuvilla palveluilla tarkoitetaan terveystalveluja, sosiaalipalveluja, liikunta- ja muita hyvinvointipalveluja, elämys- ja juhlapalveluja, ravintolapalveluja, taksiliikenteen palveluja, ulkonäköön kohdistuvia palveluja, harrastuskursseja sekä varhaiskasvatus- ja koulutuspalveluja.

Mietinnön säännöskohtaisten perustelujen mukaan luvun soveltamisalaan kuuluisivat vain elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan väliseen sopimukseen perustuvat palvelut. Vastaavia palveluja voi tarjota myös julkinen sektori sekä muut tuloa tai taloudellista hyötyä tavoittelemattomat toimijat eli ns. kolmas sektori (mm. säätiöt ja yhdistykset). Luvun säännöksiä sovellettaisiin perustelujen mukaan julkisen ja kolmannen sektorin palveluntarjoajaan vain, jos sitä voidaan pitää lain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettuna elinkeinonharjoittajana. Elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan kuluttajansuojalain 1 luvun 5 §:n mukaan luonnollista henkilöä taikka yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti pitää kaupan, myy tai muutoin tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittaviksi. Mahdollisen lakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi syytä nimenomaisesti täsmentää rajanvetoa lakisääteisten julkisten palveluiden ja luvun soveltamisalaan kuuluvien palveluiden välillä.

Asiakkaansuojalaki ja asiakasmaksuja koskevat säännökset**Postiosoite**

PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

F10680001200062637

Alv.nro

F102012566



24.07.2020

Pormestari

Julkisesti järjestettyjen palvelujen asiakkaansuojan säänteleminen ehdotettavalla tavalla ei ole perusteltua. Elinkeinoharjoittajan ja kuluttajan välinen oikeussuhde perustuu sopimukseen, kun taas julkisissa palveluissa on lähtökohtaisesti kyse perustuslakiin ja erityislainsäädäntöön perustuvien asiakkaan oikeuksien toteuttamisesta. Julkisella järjestäjällä ja yksityisellä palveluntuottajalla on merkittävästi toisistaan poikkeavat vastuut ja velvollisuudet. Myöskään julkisesti järjestetyn palvelun asiakkaan ja kuluttajan oikeusasemat eivät ole suoraan rinnastettavissa. Oikeuksien toteutumista julkisissa palveluissa turvataan varsin kattavalla valvontajärjestelmällä ja useilla yksilöllisillä hallinto-oikeudellisilla oikeussuojakeinoilla. Kuluttajaviranomaisten toimivallan ulottaminen miltään osin julkisiin lakisääteisiin henkilöön kohdistuvin palveluihin olisi omiaan aiheuttamaan lisää epäselvyyttä ja menettelyjen päällekkäisyyttä oikeusturvan toteuttamisessa jo ennestään hajanaisessa järjestelmässä. Asiakkaansuojalain säätämisestä aiheutuisi lisäksi palvelun järjestäjille ja viranomaisille merkittäviä taloudellisia ja hallinnollisia vaikutuksia, joiden arviointi on mietinnössä jäänyt puutteelliseksi.

Mietinnössä esitetyt muutokset eivät ole omiaan selkeyttämään oikeus-tilaa julkisten palvelujen asiakkaan oikeussuojan näkökulmasta. Asiakkaansuojan mahdollisia kehittämisen tarpeita ja vaihtoehtoja tulisi selvittää ja arvioida osana toimialakohtaisen erityislainsäädännön kehittämistä sen erityispiirteet huomioon ottaen sekä tarvittaessa kollektiivisen viranomaisvalvonnan kokonaistarkastelun yhteydessä.

Ehdotettavaa asiakkaansuojalakia ei sen 1 §:n 4 momentin mukaisesti sovellettaisi palvelun myöntämiseen eikä muuhun toimintaan, jota on pidettävä julkisen vallan käyttämisenä. Mietinnön mukaan esimerkiksi palveluun pääsyyn liittyvät ongelmat tai palvelun suorittamisen ajankohtaan liittyvät kysymykset eivät pääsääntöisesti kuuluisi ehdotettavan lainsäädännön soveltamisalaan. Palvelun myöntämisellä tarkoitettaisiin mietinnön mukaan paitsi palvelun myöntämistä tai epäämistä koskevia nimenomaisia hallintopäätöksiä myös esimerkiksi terveydenhuollossa tehtäviä potilaan hoitoon ottamista tai hoitoon pääsyn epäämistä koskevia ratkaisuja, joista ei yleensä tehdä hallintopäätöksiä. Vaikka palvelukokonaisuuteen kuuluisi julkisen vallan käyttöä, lakia sovellettaisiin kuitenkin palvelun niihin osiin, joiden ei katsota olevan julkisen vallan käyttöä. Mietinnön mukaan julkisen vallan käytön käsite kehitty edelleen muun muassa oikeuskäytännössä ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä sekä oikeustieteessä, eikä käsitettä siten ole mietinnön mukaan tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista tyhjentävästi määritellä. On ennakoitavissa, että soveltamisalan rajauksesta aiheutuisi ilmeisiä tulkintaongelmia. Esimerkiksi lastensuojelulain mukaisen sijaishuollon osalta rajanveto ei ole mietinnön säännöskohtaisissa perusteluissa esitetyllä tavalla yksiselitteistä.



24.07.2020

Pormestari

Ehdotettu vahingonkorvaussäätely ja käännetty todistustaakka

Ehdotetun käännetyn todistustaakan soveltaminen julkisissa palveluissa on monin tavoin ongelmallista. Julkisen palvelun järjestäjän ja asiakkaan välillä ei ole sopimussuhdetta, vaan oikeussuhde on lähtökohtaisesti julkisoikeudellinen. Lisäksi julkisen palvelun järjestäjällä on merkittävästi yksityisestä palveluntuottajasta poikkeavat vastuut ja velvollisuudet. Vahingonkorvausvelvollisuuden arviointiin sopimusoikeudessa noudatettavien periaatteiden soveltamista ei ole perusteltua ulottaa julkisiin palveluihin. Todistustaakka tuottamuksen puuttumisesta olisi erityisesti julkisiin sosiaali- ja terveystalouteen sovellettuna alitis vastaavalle tulkintaepävarmuudelle kuin alla kuvattu virheen määrittely asiakasmaksuhuojennuksen perusteena. Mietinnön mukaan korvausvastuu julkisen vallan käytöstä määräytyisi jatkossakin vahingonkorvauslain nojalla. Ratkaisevaksi myös todistustaakan määräytymisen osalta muodostuisi siis jo edellä todettu haastava tulkintakysymys siitä, onko virhe tapahtunut sellaisessa palvelun osassa, jossa katsotaan olevan kyseessä julkisen vallan käyttö.

Ehdotetun asiakkaansuojalain 4 §:n 2 momentin mukaan todistustaakka siitä, että palvelu on suoritettu laissa säädettyjen tai viranomaisen asettamien vaatimusten taikka ostopalvelusopimuksen tai muun vastaavan järjestelyn mukaisesti sekä muutoin ammattitaitoisesti ja huolellisesti koskisi sanamuodon mukaisesti vain palvelun järjestäjää. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan kuitenkin, että todistustaakka palvelun suorittamisesta siten asianmukaisesti, että siinä ei voida katsoa olevan virhettä, olisi sekä palvelun järjestäjällä että tuottajalla. Todistustaakan soveltamisala jää tältä osin epätasemmaksi ja ennakoitavissa olisi muutoinkin merkittäviä käytännön soveltamishaasteita palvelun tuottajan ja järjestäjän välisen vastuun jakautumisen ja toteuttamisen osalta.

Vahingonkorvaussäätelyä ei ole perusteltua toteuttaa ehdotetulla tavalla. Julkisiin palveluihin liittyvän vahingonkorvausvelvollisuuden tarkastelu tulisi tarvittaessa suorittaa osana vahingonkorvauslain uudistamista.

Ostopalveluja koskeva ehdotettu säätely

Palveluiden järjestäjän ja palveluiden tarjoajan (tuottajan) välisellä ostopalvelusopimuksella määritellään asiakkaalle merkityksellisellä tavalla palveluiden sisältöä ja palvelutasoa. Yleensä ostopalvelusopimukset laaditaan useita asiakkaita koskeviksi, ei yksilöllisesti tiettyä asiakasta varten. Sopimushallinta ja -valvonta ovat keskeinen osa asiakkaan oikeuksien kollektiivista valvontaa ja sopimusten sisällöstä tiedottaminen asiakkaille sekä heidän omaisilleen voisi osaltaan parantaa sopimus-



24.07.2020

Pormestari

valvonnan edellytyksiä. Jos palveluiden järjestäjän ja palveluntuottajien väliset ostopalvelusopimukset ehdotuksen mukaisesti muodostaisivat suoraan asiakkaalle oikeuksia esittää vaatimuksia virheen perusteella, olisi kyseessä merkittävä muutos nykyiseen oikeustilaan verrattuna. Virheen määrittelyyn sisältyvän tulkinnan lisäksi asiakkaan oikeus esittää vaatimuksia suoraan sopimuksen perusteella edellyttäisi tulkintaa myös sopimusmääräysten osalta.

Asiakasmaksuhuojennus palvelun virheen perusteella

Virheen tai puutteellisen palvelun määrittely julkisissa palveluissa tehdään pääosin eri perustein kuin yksityisen elinkeinonharjoittajan toiminnassa. Määrittely sisältää lisäksi lähtökohtaisesti aina tulkintaa ja vaatisi sen vuoksi riittävää asiantuntemusta erityisesti julkisissa sosiaali- ja terveystilanteissa, jotka perustuvat asiakkaalle objektiivisesti arvioituun hoidon tai palvelun tarpeeseen. Jo viittaus yleiseen laatustandardiin, jonka mukaan julkinen palvelu on suoritettava ammattitaitoisesti ja huolellisesti on omiaan luomaan tulkintakiistoja asiakkaan, palvelun järjestäjän ja mahdollisen palveluntuottajan välille. Myös huojennuksen määrän mittaaminen virhettä vastaavaan osuuteen tulee erilaisissa palveluissa olemaan haasteellista ja aiheuttamaan tulkintaepävarmuutta.

Mietinnön mukaan sosiaalihuollossa sekä terveyden- ja sairaanhoidossa laadittavien 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. Ehdotettua lakia ei sovellettaisi sellaisenaan myöskään palvelun viivästystilanteisiin. 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. Siltäkään osin kuin palvelu sinänsä kuuluisi ehdotetun lain soveltamisalaan, mietinnössä ei ehdoteta laissa säädettäväksi erityisistä oikeus-suojakeinoista nimenomaan viivästystilanteita silmällä pitäen. Tällä perusteella lakia ei sovellettaisi esimerkiksi tilanteisiin, joissa kyse on hoidon tarpeen arviointiin tai hoitoon pääsyn viivästymisestä.

Näin ollen sosiaali- ja terveystilanteissa hoidon tai palvelun tarpeen arviointi, hoitoon tai palveluun pääsyn viivästyminen tai suunnitelmasta poikkeava, mutta vaatimusten mukainen palvelu rajautuisivat soveltamisalan ulkopuolelle. Erityisesti koska säännöksen suhdetta potilasvahinkojen korvaamiseen ei ole täsmennetty, säännöksen käyttöala var-



24.07.2020

Pormestari

sinkin terveyden- ja sairaanhoidossa jää epäselväksi ja joka tapauksessa hyvin rajalliseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksun alentamisesta ja perimättä jättämisestä tehtävä päätös perustuu asiakkaan toimeentulon ja elatusvelvollisuuden toteutumisen turvaamiseen. Alentamispäätös tehdään laskentakaavan avulla, eikä alentamisessa käytetä harkintaa. Myös varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen sääntelyn lähtökohtana on maksun määräytyminen maksukyvyn mukaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä varhaiskasvatuksen järjestämisen ja tuottamisen laadullisista vaatimuksista säännellään erikseen. Ehdotettu uusi säännös ei olisi laskennallinen, vaan perustuisi virheen tutkimiseen ja siihen liittyvien seikkojen selvittämiseen. Keskeiseen osaan säännöksen soveltamisessa nousisi virheiden ja maksuhojennusten määrän määrittely ja sen edellyttämä tulkinta.

Mikäli ehdotettu sääntely asiakasmaksuhojennuksesta tulisi sellaiseen voimaan, sen tuottama taloudellinen vaikutus asiakkaille olisi todennäköisesti hyvin rajallinen verrattuna siihen hallinnollisen työmäärän lisäykseen, jonka vaatimusten käsittely tulisi kunnissa aiheuttamaan. Hallinnollisen työn lisääntymisen seurauksena henkilöstökustannukset kasvaisivat, mikä saattaisi lisätä painetta nostaa asiakasmaksuja.

Asiakkaansuojasääntelyä koskevan ehdotuksen vaikutusten arviointi

Ehdotuksen vaikutusten arviointi on riittämätöntä. Siltä varalta, että valmistelua ehdotuksen ongelmista huolimatta jatketaan, tulee mahdollisessa jatkovalmistelussa huomattavasti kattavammin arvioida ehdotuksesta aiheutuvat monisyiset ja mahdollisesti osin ennakoimattomat vaikutukset sekä ehdotuksen myötä lisääntyvän hallinnollisen työn aiheuttamat kustannusvaikutukset erityisesti kunnissa.

Muita huomiota ehdotetusta sääntelystä

Mietinnön mukaan ehdotetulla sääntelyllä ei vaikutettaisi terveyden- ja sairaanhoidon yhteydessä potilaalle aiheutuneen henkilövahingon korvaamiseen potilasvakuutuksesta. Näin ollen potilasvahinkoasiat käsiteltäisiin jatkossakin lähtökohtaisesti potilasvakuutusjärjestelmässä. Mietinnössä ei oteta selkeää kantaa ehdotetun sääntelyn käyttöalaaan terveyspalveluissa ja sääntelyn suhteeseen potilasvakuutusjärjestelmään. Huomiota tulee jatkossa kiinnittää ehdotuksen ja potilasvakuutusjärjestelmän välisen suhteen täsmentämisen välttämättömyyteen.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Maria Nelskylä, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 25251

Postiosoite
PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin
+358 9 310 1641
Faksi
+358 9 655 783

Y-tunnus
0201256-6

Tilinro
FI0680001200062637
Alv.nro
FI02012566



24.07.2020

Pormestari

maria.nelskyla(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Q&A
- 2 Sote lausunto
- 3 Kasko lausunto
- 4 Kuva lausunto

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet**Ote**

Oikeusministeriö

Otteen liitteet

Esitysteksti
Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano
Liite 1
Liite 2
Liite 3
Liite 4

Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

Esittelijän perustelut

Oikeusministeriö on 15.6.2018 asettanut työryhmän valmistelemaan muun muassa säännöksiä asiakkaan oikeuksista henkilöön kohdistuvien palvelujen virhe- ja viivästystilanteissa. Julkisyhteisön järjestämien palvelujen osalta tavoitteena on, että asiakkaansuojan ja kilpailuneutraaliteetin varmistamiseksi samankaltaisia säännöksiä sovellettaisiin niin yksityisiin kuin julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Tästä lähtökohdasta voitaisiin poiketa vain, jos oikeudellisiin eroihin yksityisten ja julkisten palvelujen välillä olisi perusteltu syy.

Työryhmä ehdottaa mietinnössään, että kuluttajansuojalakiin (KSL) lisättäisiin uusi 9 a luku eräistä henkilöön kohdistuvista palveluista sekä säädettäisiin kokonaan uusi laki asiakkaansuojasta julkisyhteisön järjestämissä sekä muissa muun kuin elinkeinonharjoittajan tarjoamissa henkilöön kohdistuvissa palveluissa (asiakkaansuojalaki). Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia, varhaiskasvatustilaa ja perusopetuslakia sekä tehtäväksi täsmennyksiä eräisiin muihin lakeihin.



24.07.2020

Pormestari

Oikeusministeriö on 28.5.2020 julkaistulla lausuntopyynnöllään (VN/718/2020) pyytänyt lausuntoja henkilöön kohdistuvien palveluiden kuluttajan- ja asiakkaansuojan parantamista varten asetetun työryhmän mietinnössä esitetyistä ehdotuksista. Hankkeen jatkosta päätetään saadun lausuntopalautteen perusteella. Lausuntoaika on 28.5.2020–31.7.2020. Lausuntopyynnössä esitetyt kysymykset ja Helsingin kaupungin vastaukset niihin ovat liitteenä 1. Helsingin kaupunki antaa asiassa lausunnon, vaikka sitä ei kaupungilta ole pyydetty. Lausunnon antamisessa on kyse kaupungin oikeudellisesta edunvalvonnasta.

Lausunto on valmisteltu yhdessä kaupunginkanslian oikeuspalveluiden kanssa. Lausunnon valmistelua varten on saatu sosiaali- ja terveystoimialan, kasvatuksen ja koulutuksen toimialan sekä kulttuurin ja vapaaajan toimialan lausunnot. Toimialojen lausunnot ovat liitteenä 2–4.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Maria Nelskylä, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 25251
maria.nelskyla(a)hel.fi**Liitteet**

- 1 Q&A
- 2 Sote lausunto
- 3 Kasko lausunto
- 4 Kuva lausunto

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet**Ote**

Oikeusministeriö

Otteen liitteet

Esitysteksti

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Liite 1

Liite 2

Liite 3

Liite 4