

Asia: VN/718/2020

Kuluttajan- ja asiakkaansuojan parantaminen henkilöön kohdistuvissa palveluissa

KULUTTAJANSUOJALAKI 9 a LUKU

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

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralla ei varsinaisesti ole kommentoitavaa ehdotettuun elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välistä suhdetta sääntelevään kuluttajansuojalain 9a -lukuun. Mietinnön tavoitteena ollut kuluttajansuojalain ulottaminen koskemaan myös eräitä nyt sääntelyn ulkopuolella olevia palveluja on sinänsä tärkeä. Soveltamisala on kuitenkin varsin epäselvä (ks. vastaus seuraavaan kysymykseen) ja sillä on merkitystä sosiaali- ja terveyspalveluiden ja varhaiskasvatuksen osalta.

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 muun muassa yksityiset markkinoilla järjestettävät sosiaali- ja terveyspalvelut, varhaiskasvatuspalvelut sekä hyvinvointipalvelut. Lakisääteiset julkiset palvelut eivät kuuluisi luvun soveltamisalaan. Tähän sisältyy kuitenkin tiettyä epäselvyyttä siitä, mihin palveluihin viime kädessä KSL 9 a lukua sovellettaisiin. Mm. sosiaali- ja terveyspalveluissa ja varhaiskasvatuspalveluissa on lähtökohtana palveluiden lakisääteisyys ja palveluita järjestää myös yksityinen palveluntuottaja, mutta usein palvelu perustuu esim. kunnan ja palveluntuottajan väliseen sopimukseen. Hallituksen esityksen perusteluissa tulisi selkeyttää lakisääteisten palveluiden ja luvun soveltamisalaan kuuluvien palveluiden käsitteitä.

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

ei lausuttavaa

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)?

ei lausuttavaa

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

ei lausuttavaa

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

ei lausuttavaa

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

ei lausuttavaa

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

ei lausuttavaa

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

ei lausuttavaa

Muita kommentteja KSL 9 a luvun osalta?

ei lausuttavaa

ASIAKKAANSUOJALAKI JA MUU ASIAKKAANSUOJASÄÄNTELY

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

Valvira ei pidä tarkoituksenmukaisena asiakkaansuojasääntelyn ja siten myös kuluttajansuojasäännösten soveltamisen ulottamista sosiaali- ja terveysalan palveluihin tai julkisesti järjestettyihin varhaiskasvatuspalveluihin. Jos nyt kuitenkin arvioidaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kuluttajasuojaa tulee vahvistaa lainsäädännön muutoksilla, Valvira pitää tarkoituksenmukaisena käynnistää asiasta erillisvalmistelu.

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)?

ei lausuttavaa

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

ei lausuttavaa

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

Vaikka Valvira ei pidä tarkoituksenmukaisena asiakkaansuojasääntelyn ulottamista sosiaali- ja terveyspalveluihin, markkinoinnin osalta Valvira on jo aikaisemmassa valmisteluvaiheessa tuonut esille, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden markkinointia koskevia säännöksiä olisi tarpeen

selkeyttää ja valvontaa vahvistaa asiakas- ja potilasturvallisuusperustein. Sote-alalla ei ole erillistä alakohtaista sääntelyä markkinoinnista ja Valviran näkemyksen mukaan esimerkiksi nyt esitetyt pelkät viittaukset kuluttajansuojalain 2 lukuun ei riittävällä tavalla ota huomioon sote-palvelujen ja niihin liittyvän markkinoinnin erityispiirteitä.

Tarkempaa sääntelyä kaivattaisiin muun muassa siitä, mikä sote-palvelujen kohdalla on harhaanjohtavaa markkinointia. Esimerkiksi nykyisin monia esteettisiä palveluja markkinoidaan siten, että asiakas saa käsityksen, että kyseessä olisi terveydenhuollon palvelu, vaikka kyseessä todellisuudessa on muu kuluttajapalvelu. Tällaisessa tilanteessa asiakasta helposti johdetaan uskomaan, että toimijoilla olisi mm. potilasvakuutukset ja luvat kunnossa, vaikka näin ei käytännössä ole. Samoin sote-palvelujen markkinointiin liittyy usein terveystietämättömyyksiä, jotka eivät perustu tutkittuun lääketieteelliseen tietoon. Markkinointiin on usein hankala puuttua nykyisen kuluttajansuojalainsäädännön turvin.

Asiakas- ja potilasturvallisuuden kannalta olisi tärkeätä, että sote-palvelujen markkinointia koskisi erilliset säännökset, jotka olisivat nykyisiä markkinointisäännöksiä yksityiskohtaisemmat ja kattavammat. Sääntelyssä tulisi ottaa huomioon sote-palvelujen erityispiirteet, asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistaminen, tiukemmat sanktiot harhaanjohtavalle markkinoille tai tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnille. Sääntelyssä tulisi kiinnittää huomiota myös siihen, miten sote-palvelua voidaan markkinoida ja toisaalta, miten voidaan markkinoida kuluttajapalveluja, jotka eivät kuulu sote-lainsäädännön piiriin, mutta joita tuottavat terveydenhuollon ammattihenkilöt.

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

ei lausuttavaa

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 §)?

ei lausuttavaa

Onko julkisissa palveluissa perusteltua saada asiakasmaksuhuojennus palvelun virheen perusteella?

ei lausuttavaa

Miten asiakkaansuojasääntelyä koskevan ehdotuksen vaikutusten arviointia voisi kehittää?

ei lausuttavaa

Mahdolliset pykäläkohtaiset huomiot asiakkaansuojasääntelyn osalta (mukaan lukien perustelut)?

ei lausuttavaa

Muita kommentteja asiakkaansuojasääntelyn osalta?

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden osalta Valvira lausuu seuraavaa:

Valviran näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden asiakkaiden suojassa ei ole sellaista oikeusturvan puutetta, jota asiakkaansuojalailla olisi tarpeen vahvistaa. Nykyiset asiakkaiden ja potilaiden oikeusturvakeinot ovat riittävät eikä päällekkäisyyksiä pitäisi tehdä.

Perusteena Valviran näkemykselle Valvira toistaa 29.1.2019 oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa esitetyn. Julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden asiakas tai potilas ei ole samanlaisessa asemassa kuin henkilö muunlaisten tuotteiden ja palveluiden kuluttajana on. Terveydenhuollossa potilas ei valitse terveydenhuollon palvelua, vaan terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 15 §:n mukaan terveydenhuollon ammattihenkilön pitää arvioida, millainen palvelu on kunkin potilaan ajankohtaisessa tilanteessa lääketieteellisesti perusteltu, ja vain sellaista palvelua saa tarjota potilaalle. Potilas voi suostua hoitoon tai olla suostumatta, mutta jos hoito ei ole ko. tilanteessa lääketieteellisesti perusteltu, sitä ei saa potilaalle antaa, vaikka potilas itse hoitoa haluaisi. Viime kädessä hoitava lääkäri päättää, mikä hoito on lääketieteellisesti perusteltua ja asianmukaista kussakin tilanteessa. Toisin kuin kuluttajalla, potilaalla ei siis ole oikeutta saada palvelua sen sisältöisenä kuin itse sen haluaa. Edellä kuvattu koskee analogisella tavalla myös sosiaalihuollon asiakkuutta.

On myös huomattava, että julkisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa asiakkaat maksavat vain marginaalisen osan palveluiden kustannuksista, ja pääosa rahoitetaan julkisin verovaroin. Tällöin ei myöskään palveluiden maksun mahdollisilla alennuksilla tai palautuksilla ole samaa merkitystä kuin puhtaasti yksityisessä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelussa.

Potilaalla on jo nyt mahdollista saattaa tyytymättömyytensä käsittelyyn seuraavin keinoin (maksutta):

- Toimintayksikön vastaavan johtajan arvioitavaksi muistutuksena, johon on annettava kohtuullisessa ajassa kirjallinen vastaus

- Sosiaali- ja potilasasiamiehen neuvonta ja avustuspalveluihin (jos pidetään ongelmallisena sitä, että asiamies on ao. organisaation palveluksessa, niin asiamiehen riippumattomasta asemasta voisi säätää erillislaeissa)

- Potilasvahinkoasiana Potilasvakuutuskeskukseen (ja Potilasvahinkolautakunnan) käsiteltäväksi, josta on mahdollista saada korvausta henkilövahingoista

- Lääkevahingoissa Lääkevahinkovakuutuspoolin käsiteltäväksi

- Valviran, aluehallintoviraston tai ylimpien laillisuusvalvojien tutkittavaksi kanteluna

- Vahingonkorvauslain perusteella palveluja tuottava organisaatio on velvollinen korvaamaan virheen tai laiminlyönnin perusteella aiheutuneen vahingon
- Sosiaaliturvaa koskevien toimeentuloturva-asioiden osalta Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan.

Lisäksi sosiaalihuoltoa koskevissa päätöksissä on pääsääntöisesti normaali muutoksenhakumenettely.

Koska sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden asiakkaalla ja potilaalla on useita oikeusturvakeinoja, Valvira pitää tärkeänä, että näistä oikeusturvakeinoista säännöllisesti ja ymmärrettävästi informoidaan (mm. organisaatioiden toimivallasta sekä toimintayksikköön tehtävän muistutuksen ensisijaisuudesta).

Valvira pitää epätarkoituksenmukaisena perustaa uutta rinnakkaista järjestelmää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden asianmukaisuuden arviointiin. Jo nyt Potilasvakuutuskeskuksella, Potilasvahinkolautakunnalla ja sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisilla on eri lääketieteen ja muun terveydenhuollon sekä sosiaalihuollon pysyvät asiantuntijat, joiden osaamista ja kokemusta hyödynnetään hoidon ja hoivan arvioinnissa. Esimerkiksi Valvirassa sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta-asioissa pyydetään ulkopuolisen asiantuntijan lausuntoa. Valviran näkemyksen mukaan uusi järjestelmä tarvitsisi niin ikään asiantuntijajärjestelmän, jonka rakentaminen ei ole ongelmattonta.

Valvira katsoo, ettei ole tarkoituksenmukaista sisällyttää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita asiakkaansuojalakiin. Jos katsotaan, että potilaan/asiakkaan mahdollisuutta saada korvausta muista kuin henkilövahingoista (kuten esim. varallisuusvahingoista) pitää parantaa, on Valviran näkemyksen mukaan perustellumpaa korjata julkisen palveluiden osalta ”isännänvastuun” säännöksiä.

Varhaiskasvatuksen osalta Valvira lausuu seuraavaa:

Valviran tehtävänä on muun muassa ohjata ja valvoa valtakunnallisesti varhaiskasvatuslain (540/2018) nojalla varhaiskasvatustoimintaa. Lisäksi Valvira ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Valvira ohjaa ja valvoo varhaiskasvatusta erityisesti silloin, kun kyseessä ovat periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat tai asiat, jotka koskevat usean aluehallintoviraston toimialuetta tai kun aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään asiaa (varhaiskasvatuslaki, 51 §). Valviran

tehtävä on myös yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden tuottajien ja järjestäjien omavalvonnan ohjaus (varhaiskasvatuslaki 48 §).

Varhaiskasvatuksen asiakasperheiden oikeussuojaa ja sen yhdenvertaisuutta olisi syytä kehittää. Valvira ei kuitenkaan pidä tarkoituksenmukaisena kuluttajansuojasäännösten soveltamisen ulottamista julkisesti järjestettyihin varhaiskasvatuspalveluihin.

Päällekkäisiä tai rinnakkaisia oikeusturvajärjestelmiä ei tule luoda. Sekä julkisen että yksityisen varhaiskasvatuksen palveluiden asiakasperheillä on jo nyt käytössä oikeusturvakeinoja, jotka Valviran näkemyksen mukaan ovat riittävät. Ollessaan tyytymätön saamaansa palveluun tai kohteluun asiakasperheellä on mahdollisuus tehdä asiasta varhaiskasvatuslain (54 §) mukainen muistutus. Sosiaaliamiehet antavat asiakasperheille neuvontaa ja avustavat esimerkiksi muistutuksen teossa (varhaiskasvatuslaki 53 §). Muistutuksilla on keskeinen rooli osana palvelutuotannon omavalvontaa. Omavalvonta on osa riskienhallintaa, jolla varmistetaan ennakkolisesti ja toiminnanaikaisesti koko palvelun laatua, turvallisuutta ja lainmukaisuutta. Muistutuksella ja omavalvonnalla on keskeinen merkitys siltäkin kannalta, että ne mahdollistavat nopean ja oikea-aikaisen oikeussuojan.

Muistutusmenettelyn lisäksi ja ohella asiakasperheellä on mahdollisuus tehdä hallintokantelu valvoville viranomaisille (varhaiskasvatuslain 52 §:n mukaan Valvira, aluehallintovirastot ja kunta) tai ylimmille laillisuusvalvojille.

Valviran tehtävänä on tukea ja varmistaa elinkeinon omavalvontaa. Omavalvonnan ensisijaisuus tarkoittaa mm. sitä, että merkittävä osa kanteluista siirretään käsiteltäväksi muistutuksena palveluntuottajille. Yksilöllisten kanteluasioiden käsittelyn tarkoitus on kantelijan oikeusturvan varmistamisen lisäksi myös hahmottaa mahdollisia palvelutuotannon yleisempiä puutteita ja puuttua niihin. Tämä johtuu siitä, että laillisuusvalvonnan perimmäinen tarkoitus on varmistaa palvelujen turvallisuutta, laatua ja asianmukaisuutta kattavasti kaikkien asiakkaiden osalta.

Julkisten palvelujen laadun takaamiseksi tulisi kohdentaa voimavaroja järjestäjän osaamisen ja johtamisen turvaamiseen, henkilöstön riittävyyteen ja koulutukseen sekä palvelujen ohjaukseen, omavalvontaan ja valvontaviranomaisten suorittamaan valvontaan. Nykyisten asiakkaiden oikeusturvakeinojen tarkoitus ei ole yksilötason oikeussuojan toteutuminen tai vahvistaminen, vaan palvelussa esiintyvien turvallisuuden tai laadun epäkohtien korjaaminen järjestelmätasolla niin, että siitä hyötyy koko lapsiryhmä tai laajemmin koko varhaiskasvatuskenttä. Valvira pitää tätä tarkoituksenmukaisena resurssien käyttönä.

Jos kuluttajansuojasäännösten soveltaminen ulotetaan julkiseen varhaiskasvatukseen, on odotettavissa, että kuluttajariita-asioita käsittelevien viranomaisten työ tulisi lisääntymään entisestään. Kun samaa asiakokonaisuutta käsiteltäisiin kuluttajariitalautakunnan lisäksi myös

valvontaviranomaisessa, tarkoittaisi tämä eri viranomaisten päällekkäisen käsittelyn lisääntymistä. Lisäksi se merkitsisi kuluttajariitalautakunnan merkittävää resurssi- ja asiantuntijaosaamisen tarvetta. Kuluttajariitalautakunnalla tulisi olla riittävä omasta henkilöstä koostuva substanssiosaaminen, minkä lisäksi tarvittaisiin ulkopuolisia asiantuntijalausunto- ja. Tällaisessa tilanteessa asiantuntijaresurssien turvaaminen olisi haastavaa, sillä valvontaviranomaiset käyttäisivät päätöksentekonsa tukena osittain samoja asiantuntijoita. Huomioon ottaen, viime vuosina valvonta-asioiden määrä on kasvanut vuosittain aluehallintovirastoissa niin työryhmän esitys johtaisi mitä suurimmalla todennäköisyydellä asiantuntijoiden resurssipulaan.

Kuluttajariita-asioita käsittelevien viranomaisten hallinnollisen taakan lisääminen ei ole tarkoituksenmukaista julkisten varhaiskasvatuspalveluiden osalta, kun otetaan huomioon lisäksi se, että asiakasmaksut ovat suuruudeltaan pääsääntöisesti vain pieni osa annettavan palvelun kokonaiskustannuksista.

Kujala Ritva
Valvira

Turunen Katja
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira