

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)?

-

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

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 terveyspalveluja, 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.

Helsingin kaupunki toteaa, että mahdollisen lakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi syytä nimenomaisesti täsmentää rajanvetoa lakisääteisten julkisten palveluiden ja luvun soveltamisalaan

kuuluvien palveluiden välillä. Muilta osin Helsingin kaupungilla ei ole lausuttavaa ehdotetusta elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välistä suhdetta sääntelevästä kuluttajansuojalain 9 a -luvusta.

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)?

Helsingin kaupunki toteaa, että julkisesti järjestettyjen palvelujen asiakkaansuojan sääntelemineen ehdotettavalla tavalla ei ole perusteltua. Elinkeinoonharjoittajan 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 kohdistuviin 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 Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan puutteellista.

Mietinnössä esitetyt muutokset eivät ole omiaan selkeyttämään oikeustilaa julkisten palvelujen asiakkaan oikeussuojan näkökulmasta. Helsingin kaupunki katsoo, että asiakkaansuojan mahdollisia kehittämisen tarpeita ja vaihtoehtoja tulisi selvittää ja arvioida osana toimialakohtaisen erityislainsäädännön kehittämistä sen erityispiirteet huomioon ottaen sekä tarvittaessa kollektiivisen viranomaisvalvonnan kokonaistarkastelun yhteydessä.

Helsingin kaupunki toteaa lausuntonaan, että ehdotettavaa asiakkaansuojalakia ei tulisi lainkaan säätää. Kaupunki esittää kuitenkin seuraavassa huomioitaan mietinnöstä siltä varalta, että valmistelua ehdotuksen ongelmista huolimatta jatketaan.

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)?

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 kehittyy edelleen muun muassa oikeuskäytännössä ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä sekä oikeustieteessä, eikä käsitettä siten ole mietinnön mukaan tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista tyhjentävästi määritellä. Helsingin kaupunki ennakoi soveltamisalan rajauksesta aiheutuvan ilmeisiä tulkintaongelmia. Esimerkiksi lastensuojelulain mukaisen sijaishuollon osalta rajanveto ei ole Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan mietinnön säännöskohtaisissa perusteluissa esitetyllä tavalla yksiselitteistä.

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

Helsingin kaupunki viittaa edellä asiakkaansuojalaista ja muusta asiakkaansuojasääntelystä sekä KSL 9 a luvun 1 §:n osalta antamiinsa vastauksiin.

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

Helsingin kaupunki viittaa edellä asiakkaansuojalaista ja muusta asiakkaansuojasääntelystä antamiinsa vastauksiin.

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

Ehdotetun käännetyn todistustaakan soveltaminen julkisissa palveluissa on monin tavoin ongelmallista. Julkisen 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 arviointia sopimusoikeudessa noudatettujen periaatteiden mukaisesti ei ole perusteltua ulottaa julkisiin palveluihin. Todistustaakka tuottamuksen puuttumisesta olisi erityisesti julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin sovellettuna altis vastaavalle tulkintaepävarmuudelle kuin mitä kaupunki kuvaa jäljempänä virheen määrittelystä 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 epätasemmiseksi, ja ennakoitavissa olisi muutoinkin merkittäviä käytännön soveltamishaasteita palvelun tuottajan ja järjestäjän välisen vastuun jakautumisen ja toteuttamisen osalta.

Helsingin kaupunki katsoo, että vahingonkorvaussääntelyä ei ole perusteltua toteuttaa ehdotetulla tavalla. Julkisiin palveluihin liittyvän vahingonkorvausvelvollisuuden tarkastelu tulisi tarvittaessa suorittaa osana vahingonkorvauslain uudistamista.

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 §)?

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 ja heidän omaisilleen voisi osaltaan parantaa sopimusvalvonnan 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.

Onko julkisissa palveluissa perusteltua saada 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 terveyspalveluissa, jotka perustuvat asiakkaalla 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 oikeussuojakeinoista 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 terveyspalveluissa 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 varsinkin terveyden- ja sairaanhoidossa jää Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan 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 maksukyvyyn eikä palvelun sisällön mukaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä varhaiskasvatuksen järjestämisen ja tuottamisen vaatimuksista säännellään erikseen, eikä asiakasmaksun ja palvelun sisällön välillä ole yhteyttä. 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.

Jos ehdotettu sääntely asiakasmaksuhojennuksesta tulisi sellaisenaan 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.

Miten asiakkaansuojasääntelyä koskevan ehdotuksen vaikutusten arviointia voisi kehittää?

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

Mahdolliset pykäläkohtaiset huomiot asiakkaansuojasääntelyn osalta (mukaan lukien perustelut)?

Edellä antamiinsa vastauksiin viitaten Helsingin kaupunki katsoo, että asiakkaansuojasta sääntelemisen ehdotettavalla tavalla ei ole perusteltua. Näin ollen kaupunki ei tässä yhteydessä lausu ehdotuksesta pykäläkohtaisesti muualla tässä lausunnossa todettua laajemmin.

Muita kommentteja asiakkaansuojasääntelyn osalta?

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 käyttöalaan terveystaloudessa ja sääntelyn suhteeseen potilasvakuutusjärjestelmään. Mikäli asiakkaansuojalain valmistelua ehdotuksen ongelmista huolimatta edistettäisiin, Helsingin kaupunki kiinnittää huomiota ehdotuksen ja potilasvakuutusjärjestelmän välisen suhteen täsmentämisen välttämättömyyteen.

Muilta osin Helsingin kaupunki viittaa edellä asiakkaansuojalaista ja muusta asiakkaansuojasääntelystä antamiinsa vastauksiin, ja katsoo edelleen, että ehdotettavaa asiakkaansuojalakia ei tulisi lainkaan säätää.

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[Pormestarin lausunto 24.7.2020 § 81.pdf](#)

Nelskylä Maria
Helsingin kaupunki - Pormestarin lausunto 24.7.2020, § 81