



4.7.2011

Oikeusministeriö

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 11.4.2011 (OM 2/471/2009)

**ASIAKKAANSUOJAN KEHITTÄMINEN JULKISISSA HYVINVOINTIPALVELUISSA**

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa asiakkaansuojan kehittämistä julkisissa hyvinvointipalveluissa käsitelleen työryhmän raportista (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 13/2011). Raportissa vertaillaan julkisen hyvinvointipalvelun asiakkaan asemaa vastaavan palvelun yksityiseltä elinkeinonharjoittajalta hankkivan kuluttajan asemaan.

Työryhmän mukaan julkisen palvelun asiakkaan asema on monessa suhteessa erilainen ja perusteettomasti heikompi kuin vastaava kuluttajan asema. Sen konkretisoimiseksi, millaista uutta sääntelyä erojen vähentämiseksi tarvittaisiin ja millaisia vaikutuksia sääntelyllä olisi palvelujen asiakkaisiin, järjestäjiin ja tuottajiin, työryhmä on laatinut esimerkinomaisen luonnoksen laiksi asiakkaansuojasta julkisissa ja eräissä muissa sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluissa (s. 50–53; jäljempänä uusi asiakkaansuojalaki) sekä luonnokset kuluttajariitalautakunnasta ja kuluttajaneuvonnasta annettujen lakien samoin kuin terveydenhuollon ja sosiaalihuollon nykyisten asiakaslakien tarvittaviksi muutoksiksi (s. 54–57).

Uusi asiakkaansuojalaki sisältäisi sopimus- ja kuluttajaoikeutta vastaavia säännöksiä muun muassa palvelujen markkinoinnista ja sen valvonnasta sekä palvelun virheestä ja sen seurauksista (virheen oikaisu, maksun alentaminen ja vahingonkorvaus, jossa noudatettaisiin sopimussuhteissa tyypillistä ja yleisestä vahingonkorvausvelvollisuudesta poikkeavaa käännettyä todistustaakkaa). Lisäksi laissa säädettäisiin muun muassa hyvitysvaatimusten käsittelystä sekä palvelun järjestäjän ja tuottajan keskinäisistä suhteista. Lakia ei sovellettaisi palvelun myöntämistä koskevaan päätöksentekoon eikä julkiseksi vallankäytöksi luettavaan toimintaan. Lakia ei sovellettaisi muun kuin markkinoinnin osalta myöskään palveluun, joka järjestetään käyttämällä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetussa laissa (569/2009) tarkoitettua palveluseteliä (mainitun lain 6.2 §:n mukaan palveluseteliasiakkaan ja palvelun tuottajan välinen suhde on sopimusoikeudellinen suhde, jota koskevat sopimuksen sisällön mukaan määräytyvät kuluttaja- ja sopimusoikeuden säännökset ja oikeusperiaatteet).

Kuluttajariitalautakunnan tehtäväksi säädettäisiin ratkaisusuositusten antaminen uuden asiakkaansuojalain mukaisista erimielisyyksistä. Neuvonnan ke-



hittämiseksi säädettäisiin, että kuluttajaneuvojien tulisi avustaa nykyisten asiakaslakien mukaisia potilas- ja sosiaaliasiamiehiä näille vireille tulevien asioiden käsittelyssä.

Uusista säännöksistä aiheutuvia kokonaiskustannuksia palvelun järjestäjille ja tuottajille ei ole työryhmän mukaan mahdollista arvioida euromääräisesti. Työryhmä arvioi selkeämpien säännösten johtavan kuitenkin todennäköisesti siihen, että asiakkaat tekevät nykyistä useammin palvelun virheellisyyden perusteella vaatimuksia palvelun järjestäjälle tai tuottajalle. Palvelun järjestäjille – eli pääosin kunnille – arvioidaan aiheutuvan kertaluonteisia kustannuksia siitä, että palvelun järjestäjien ja tuottajien olisi uusien säännösten johdosta käytävä läpi ja päivitettävä menettelytapansa ja ohjeistuksensa sekä koulutettava henkilökuntaansa uusien toimintatapojen omaksumiseksi. Lisäksi työryhmä arvioi, että kuluttajariitalautakuntaan tulisi vuosittain uusia tapauksia muutamasta kymmenestä enintään kahteensataan, mikä edellyttäisi lisäresurssien saamista lautakunnalle. Myös kuluttajaneuvojien sekä potilas- ja sosiaaliasiamiesten tehtävät lisääntyisivät (yhteistyö hyvitysvaatimuksiin liittyvissä kysymyksissä). Sama koskisi aluehallintovirastoja (markkinoinnin valvonta).

Raportti sisältää Suomen Kuntaliiton edustajan eriävän mielipiteen.

### **Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:**

#### *Yleiset lausumat*

Hyvinvointipalvelun asiakkaan asemaa on tarpeellista kehittää ja selkiyttää viime vuosina tapahtuneen kehityksen myötä. Perinteisten julkisyhteisön itse tuottamien palvelujen ohella palveluja järjestetään yhä enemmän ostopalveluina, minkä lisäksi myös palvelusetelien avulla järjestettävät palvelut ovat yleistymässä. Joitakin julkisia palveluja on myös ryhdytty markkinoimaan potentiaalisille asiakkaille.

Työryhmä ei ota kantaa siihen, millaista lakiteknistä ratkaisua käyttämällä sääntely tulisi viime kädessä toteuttaa. Työryhmän mukaan toinen mahdollinen lakitekkinen vaihtoehto olisi hajautettu sääntelymalli, jossa yksityisoikeudellista asiakkaansuojaa koskevat säännökset lisättäisiin kutakin palvelua koskevaan erityislainsäädäntöön. Lausunnonantajia pyydetään lausunnossaan ottamaan halutessaan kantaa myös tähän kysymykseen.

Valtiovarainministeriö ei pidä työryhmän luonnostelemaa yksityisoikeudellisista näkökohdista lähtevää yleislakia toimivana ratkaisuna asiakkaan aseman kehittämiseksi julkisissa hyvinvointipalveluissa. Valtiovarainministeriö katsoo, etteivät yksityisoikeudelliset kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden periaatteet ja menettelytavat yleisesti sovellu julkisyhteisön lakisääteisten palvelujen järjestämiseen. Julkisyhteisön ja asiakkaan suhde on luonteeltaan hallinto-oikeudellinen ja julkisyhteisön velvollisuudet ja asiakkaan asema määräytyvät palveluja koskevan lainsäädännön sekä muun julkisoikeudellisen lainsäädännön perusteella. Valtiovarainministeriön mielestä ei esimerkiksi ole tarkoituksenmukaista, että samaa asiaa voidaan käsitellä rinnakkain hallinnollisessa menettelyssä ja kuluttajansuojamenettelyssä. Julkisessa palvelussa olevan virheen arviointi edellyttää myös sellaista syvällistä kyseessä

olevan palvelun ja sitä koskevan lainsäädännön tuntemusta, jota ei muutoin yksityisoikeudelliseen sopimukseen perustuvia palveluja ja niissä olevia virheitä käsittelevillä kuluttajaviranomaisilla ole. Lisäresurssien suuntaaminen kuluttajaviranomaisten kouluttamiseen ja päällekkäisen uuden menettelyn luomiseen ei ole tarkoituksenmukaista.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan julkisen palvelun asiakkaan asemaa voidaan parantaa parhaiten sisällyttämällä kulloinkin tarvittavat säännökset kutakin palvelua koskevaan erityislainsäädäntöön. Esimerkiksi maksun alentamisesta tai palauttamisesta voitaisiin tarvittaessa säätää asiakasmaksulainsäädännössä. Vastaavasti niin sanotusta isännänvastuusta voitaisiin säätää samassa yhteydessä kuin palvelujen järjestämisvastuusta muutoinkin. Sen sijaan lukuisten muiden ja varsinkin maksuttomien palvelujen laadun virheellisyystilanteita varten ei ole tarkoituksenmukaista säätää uusia oikeussuojakeinoja. Esimerkiksi koulukiusaamistapauksia ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä jatkossakaan koulutuspalvelun virheenä (oikeus turvalliseen oppimisympäristöön) kuluttajariitalautakunnassa tai käräjäoikeudessa. Tämänäyttöisiä palvelun virheeksi koettuja tilanteita varten ei ole myöskään tarkoituksenmukaista luoda valitusoikeutta esimerkiksi hallinto-oikeuteen. Näissä tilanteissa selkein on nykyinen käytäntö, jossa palvelun virheellisyydestä aiheutuneesta vahingosta on tarvittaessa nostettava yleisessä alioikeudessa vahingonkorvauskanne asianomaista julkisyhteisöä vastaan.

Lainsäädäntötekniikan osalta on otettava huomioon, että suunnitteilla on muutamakin erityislainsäädäntöä, joka vaikuttaisi asiakkaan oikeusasemaan. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt samanaikaisesti lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveyspalvelujen saannin turvaamisesta. Kyseisessä lakiehdotuksessa ehdotetaan mm. velvoitteita, jotka liittyvät sosiaalihuollon asiakaslaissa tarkoitettuun palvelusuunnitelmaan ja potilaslaissa tarkoitettuun hoitosuunnitelmaan. Jos tämänäyttöinen asiakkaan oikeusasemaa koskeva erityislainsäädäntö yleistyy merkittävästi, on riskinä, että esimerkiksi sosiaalihuollon asiakaslaki ja potilaslaki eivät enää selkeästi ole asiakkaan tai potilaan oikeusasemaa koskevia pääasiallisia lakeja, vaan asiakkaan oikeusaseman arvioinnissa joudutaan samanaikaisesti arvioimaan useita erillisiä lakeja ja niiden suhdetta toisiinsa. Tämänäyttöinen tilanne voi heikentää lainsäädännön selkeyttä kokonaisuutena ja vaikeuttaa osaltaan myös päätöksentekoa ja viranomaistoimintaa.

Lisäksi asiassa on otettava huomioon muut mahdollisuudet asiakkaan aseman parantamiseen. Yksi näistä on kantelulainsäädännön uudistaminen. Valtiovarainministeriö on asettanut 4.4.2011 työryhmän selvittämään ja valmistelemaan aluehallintovirastojen toimivaltaan kuuluvien kanteluasioiden käsitteilyä koskevan lainsäädännön uudistamista.

Valtiovarainministeriö on myös ehdottanut julkisen hallinnon tulevaisuuskatkauksessa syksyllä 2010, että alkavalla hallituskaudella säädettäisiin laki asiainnista julkisella sektorilla. Tarkoituksena olisi lisätä asiainnin sujuvuutta, tehokkuutta ja palvelukykyä lisäämättä kustannuksia.

Kaiken kaikkiaan valtiovarainministeriö katsoo, että asiakkaan aseman kehittäminen julkisissa hyvinvointipalveluissa vaatii uutta valmistelua sellaisista lähtökohdista, jossa asiakkaan suoja kiinnittyy erityislakikohtaisesti selke-

ämmiin osaksi julkisoikeudellista lainsäädäntöä ja olemassa olevia menettelyjä. Tämän jälkeen ehdotuksista tulee pyytää erikseen uudet lausunnot. Ehdotuksiin tulee myös sisällyttää selvästi yksityiskohtaisemmat ja realistisemmat arviot esityksen taloudellisista vaikutuksista kunnille ja valtion viranomaisille. Nyt ehdotettu laki aiheuttaisi valtiovarainministeriön käsityksen mukaan valtiolle ja kunnille huomattavasti suurempia työmäärien lisäyksiä kuin työryhmä on arvioinut. Työmäärien lisäykset olisivat monin osin myös pysyviä. Muutoinkin ehdotuksia on mahdollista viedä eteenpäin vain vaalikauden kehyksen puitteissa. Kuntavaikutuksien vuoksi valtiovarainministeriö huomauttaa, että mahdollisia uusia lakiehdotuksia tulisi lisäksi käsitellä Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

### *Pykäläkohtaiset lausumat*

3 § Markkinointi. Valtiovarainministeriö katsoo, että jo hallintolain hyvän hallinnon periaatteet kieltävät hyvinvointipalvelujen totuudenvastaisen, harhaanjohtavan tms. markkinoinnin. Valtiovarainministeriön mukaan markkinoinnista ja sen valvonnasta voidaan kuitenkin tarvittaessa säätää lisäksi erikseen.

4 § Palvelun virhe. Valtiovarainministeriö toteaa, että palvelun virhettä määriteltäessä ei voida tukeutua kuin apukriteerinä erilaisiin, esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön julkaisemiin laatusuosituksiin. Esimerkiksi kunnissa on käytännössä yleisesti puutetta tiettyjen ammattiryhmien työntekijöistä, jolloin kyseisen palvelun toteaminen virheelliseksi pelkästään suosituksen-tasoisien henkilökuntamitoituksen perusteella olisi kuntien kannalta käytännössä kestäväntöntä.

5 § Virheilmoitus. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan kuluttaja- ja sopimusoikeudellinen säännös virheilmoituksesta (reklamaatio) ja sen vaikutuksista ei sovi julkisiin hyvinvointipalveluihin, koska asiakkaan oikeus palveluihin perustuu joka tapauksessa lainsäädäntöön eikä sopimukseen. Asiakkaalla on yleensä oikeus saada palvelua jatkossakin riippumatta siitä, tekeekö hän virheilmoituksen vai ei.

Reklamointia koskeva säännös on myös omiaan johtamaan runsaisiin palvelujen laatua koskeviin perusteettomiin valituksiin, jotka eri vaiheissa työllistävät valtion ja kuntien viranomaisia ja vievät henkilöstöresursseja pois itse palvelujen tuottamiselta. Kuten edellä on todettu, valtiovarainministeriön mukaan kutakin palvelua koskevaan erityislainsäädäntöön voidaan tarvittaessa sisällyttää oikeus vaatia maksun alentamista tai palauttamista, mutta muilta osin kokonaan uusien oikeussuojakeinojen luominen laatuvirheitä varten on epätarkoituksenmukaista.

6 § Virheen oikaisu. Tältä osin valtiovarainministeriö viittaa edellä lausutun koskien muun muassa asiakkaan lakisääteisiä oikeuksia.

7 § Maksun alentaminen. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan maksun alentamista tai palauttamisesta voidaan säätää erityislakikohtaisesti niiltä osin kuin se on tarpeen. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi jonkinlainen tietyn määräajan sisällä tehtävä oikaisuvaatimus, jonka esivaiheena ei olisi nyt ehdotettu sopimus- ja kuluttajaoikeudellinen virheilmoitus.

8 § Vahingonkorvaus. Valtiovarainministeriö vastustaa sopimussuhteissa noudatettavan käännetyin todistustaakan soveltamista palvelujen virhetilanteisiin. Käännetty todistustaakka saattaisi pahimmillaan johtaa mittavaan hallinnolliseen työhön eri viranomaisissa, kun julkisyhteisöjen tulisi asiakkaiden esittämien perusteettomien reklamointien johdosta todistella, ettei virhe tai vahinko johdu huolimattomuudesta julkisyhteisön puolelta eikä ostopalvelua käytettäessä myöskään palvelun tuottajan puolelta. Todistustaakan tulee olla väitteen esittäjällä.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä sijainen,  
alivaltiosihteeri



Martti Hetemäki

Osastopäällikkö,  
budjettipäällikkö



Hannu Mäkinen

Tiedoksi

Valtiovarainministeriö

- budjettiosasto (Ijäs, Inha, Koponen, Liuttu, Luoma-Aho, Narikka, Salmi)
- hallinnon kehittämisosasto
- kuntaosasto