

Asia: VN/718/2020

Kuluttajan- ja asiakkaansuojan parantaminen henkilöön kohdistuvissa palveluissa

KULUTTAJANSUOJALAKI 9 a LUKU

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

Pidämme erittäin tarpeellisenä selventää ja kehittää asiakkaan oikeudellista asemaa henkilöön kohdistuvien palvelujen osalta. Nykytilanteessa näitä palveluja koskevien sopimusten tulkintaan sovelletaan yleisiä sopimusoikeudellisia periaatteita ja analogisesti kuluttajasuojalain säännöksiä, jotka on säädetty esineisiin kohdistuvia kertasuoritteisia palvelusopimuksia koskeviksi. Tämä tilanne ei ole tyydyttävä kuluttajan oikeuksien ja velvollisuuksien ennakoitavuuden tai oikeusvarmuuden näkökulmasta.

Erityisen tärkeänä pidämme lakiuudistusten tavoitetta parantaa asiakkaan oikeussuojaa sosiaali- ja terveyspalvelujen kuluttajana. Asiakkaalla tulee olla tehokkaat ja mahdollisimman helposti saatavilla olevat keinot vaatia rahallisia korvauksia epäasianmukaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen heille aiheuttamista vahingoista. Nykyinen potilasvakuutusjärjestelmä ulottuu ainoastaan osaan näistä vahingoista.

Viime vuosien aikana eri mediat ovat nostaneet esille lukuisan joukon erityisesti laitos- ja asumispalvelujen asiakastarinoita, joissa asiakkaan saama hoito on ollut puutteellista tai muuten epäasianmukaista. Rärkeimmissä tapauksissa palveluntarjoaja on voinut kohdistaa asiakkaaseen oikeudettomia eristämistä tai muita toimenpiteitä, jotka täyttäisivät rikoksen tunnusmerkistön. Usein viimeistään saamansa mediahuomion myötä kyseiset palveluntarjoajat ovat päätyneet kollektiivivalvonnan kohteeksi, ja joissain tapauksissa valvontaviranomainen on määrännyt jopa sulkemaan laitos- ja asumispalvelujen yksiköitä. Näissäkin tapauksissa potilaat ja asiakkaat ovat oletettavasti usein jääneet kokonaan ilman rahallista hyvitystä, vaikka heille olisi puutteellisen hoidon johdosta aiheutunut kipua, särkyä, ylimääräisiä sairaanhoitokustannuksia tai muuta vahinkoa. Kynnys vaatia vahingonkorvausta vahingonkorvauslain perusteella tai rikosprosessissa on korkea yleensäkin, mutta laitos- tai asumispalvelun tarjoajan asiakkaalleen aiheuttaman vahingon kohdalla kynnystä voi usein pitää kohtuuttoman korkeana. Tämän epäkohdan korjaamiseksi esitetyt uudistukset ovat oikeansuuntaisia.

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

”Henkilöön kohdistuva palvelu” käsitteenä on hyvin epätarkkarajainen. Tämän vuoksi luvun soveltamisalaakaan tuskin pystyy rajaamaan kaikkia etutahoja tyydyttävällä tavalla. SOSTE:n näkökulmasta tärkeää on, että sosiaali- ja terveyspalvelut sisältyvät luvun soveltamisalaan. Kun soveltamisalaan kuuluvat palvelut ovat pykälässä listattu selkeästi, on listaan mahdollisesti tarvittavat täydennykset tai muut muutokset helppo tulevaisuudessa toteuttaa.

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

-On. Säännöskohtaisista perusteluista ilmenevin syin: Henkilöön kohdistuvan palvelun saaminen voi esimerkiksi olla kuluttajan kannalta välttämätöntä nimenomaan tiettyinä ajankohtana siten, että mahdollinen purkuoikeus ei olisi käytännössä kuluttajalle käyttökelpoinen oikeussuojakeino. Toisaalta viivästymisestä voi aiheutua kuluttajalle ajanhukkaa ja muuta haittaa, joka ei kuitenkaan välttämättä olisi korvattavaa vahinkoa

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)?

-On. Olisi usein kohtuutonta, että asiakkaan pitäisi varata vaikka virheellisen hoitotoimenpiteen tehneelle terveydenhuollon palveluntarjoajalle, tai esimerkiksi ammattitaidoltaan puutteelliseksi osoittautuneelle tatuointitaiteilijalle, mahdollisuus virheensä oikaisemiseen.

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

-Ovat, säännökset kannustavat osapuolia sopimaan hinnasta ja maksuajankohdasta mahdollisimman täsmällisesti. Samalla säännökset selkeyttävät kuluttajan asemaa laskutukseen liittyvissä epäselvyytilanteissa.

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

-Otaen huomioon ehdotetun 32 §:n säännökset korvauksen sovittelusta ja tilaajan mahdollisuudesta vapautua korvausvelvollisuudesta sellaisen esteen vuoksi, jota ei kohtuudella ole voinut välttää eikä voittaa, pidämme toimeksisaajan oikeutta korvaukseen sopimusrikkomustilanteissa asianmukaisena.

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

-On tärkeää, että välittäjänvastuu ulotetaan myös henkilöön kohdistuviin palveluihin. Erityisesti välittäjien toimesta tarjottavien sosiaali- ja terveyspalvelujen kohdalla voi usein palvelun lopullinen toteuttajataho jäädä kuluttajalle epäselväksi, jolloin ei olisi perusteetonta sekään, että välittäjän vastuu säädettäisiin KSL 12 luvun mukaista vastuuta ankarammaksi. Välittäjällä olisi silloin palvelun täyttämisen lisäksi vastuuta palvelun virheistä aiheutuneista vahingoista.

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

-Mielestämme vaikutusarviointi on tehty siinä määrin kattavasti, kuin se tällaisen lakiehdotuksen kohdalla on perusteltua. Pääasiassa esityksen mukaiset säädökset vain vahvistaisivat olemassa olevan oikeustilan lain tasolle. Kuten esityksessä mainitaan, selkeä sääntely on omiaan vähentämään erimielisyyksien syntymistä osapuolten ollessa aikaisempaa paremmin tietoisia oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Se, että kuluttajat ovat oikeuksistaan paremmin informoituja, on eduksi myös elinkeinonharjoittajille ja viranomaisille.

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

-Viitaten THL:n ja eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoihin: 5 §:n mukainen neuvontavelvollisuus, ainakin sosiaali- ja terveystalvelujen osalta, saattaisi olla tarpeellista tiiviimmin linkittää näitä palveluja koskevissa erityislaeissa säädettyihin asiakkaan tiedonsaantioikeuksiin.

ASIAKKAANSUOJALAKI JA MUU ASIAKKAANSUOJASÄÄNTELY

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

Henkilöpalvelujen asiakkaat tarvitsevat nykyistä parempaa oikeussuojaa. Asiakkaan näkökulmasta, tai hänen oikeussuojansa kannalta, palvelun järjestäjä- tai tuottajataholla ei ole olennaista merkitystä.

Nykyinen pääasiassa oma- ja kollektiivivalvontaan perustuva sosiaali- ja terveydenhuollon oikeussuojajärjestelmä on yksittäisen virheellistä tai epäasianmukaista hoitoa saaneen asiakkaan näkökulmasta riittämätön. Erityisesti laitos- ja asumispalveluissa on viime vuosina paljastunut useita tapauksia, joissa epäasianmukainen hoito on todennäköisesti aiheuttanut henkilövahinkoja, joita ei korvata potilasvakuutusjärjestelmästä. Näissä tapauksissa tarjolla olevan oikeudellisen informaation ja avun puute sekä esimerkiksi vahingon tuottamuksellisuuden osoittamiseen ja näyttötaakkaan liittyvät kysymykset ovat saattaneet johtaa siihen, ettei vahingonkorvauskanteita ole nostettu, ja asiakkaat ovat jääneet kokonaan ilman korvausta kärsimistään vahingoista. Tällaisia tapauksia on esiintynyt niin yksityisissä kuin kuntien tuottamissa laitos- ja asumispalveluissa.

Ehdotettu sääntely selkeyttäisi kuluttajan asemaa julkisten henkilöpalvelujen asiakkaana. Viitaten Eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoon: erityisesti sosiaali- ja terveystalvelujen osalta saattaisi kuitenkin olla perusteltua selvittää, voitaisiinko potilasvakuutusjärjestelmän soveltamisalan laajentamisella päästä asiakkaan oikeussuojan toteutumisen kannalta edullisempaan ja tarkoituksenmukaisempaan lopputulokseen.

Onko asiakkaansuojalain soveltamisala (1 §:n 1 mom. mukaiset palvelujen järjestäjät ja tarjoajat) asianmukainen? Miten arvioitte erityisesti sääntelyn suhdetta Kelan kuntoutuslaissa säädettyyn kuntoutuksen järjestämistävastuuseen ja toisaalta sairausvakuutuslaissa tarkoitettuihin taksimatkoihin (ks. mietinnön jaksossa 2.5 selostettu tulkinnanvaraisuus)?

On asianmukaista, että asiakkaansuojalain soveltamisalaan kuuluvat säännöksen 1-kohdassa mainitut julkisyhteisöt sekä 2-kohdassa mainitut muu tahot silloin, kun ne tuottavat palvelua muuten kuin tulonhankkimistarkoituksessa.

KELA:n järjestämien taksimatkojen osalta pidämme perusteltuna, että palvelunjärjestäjän vastuu kuluttajaa kohtaan muodostuu samoin perustein kuin muissakin julkisen vallan järjestämissä ostopalveluissa.

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

Mielestämme on asianmukaista rajata asiakkaansuojalain piiriin samat henkilöpalvelut kuin ehdotettuun kuluttajansuojalain henkilöpalveluja koskevaan uuteen lukuun.

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

Kuluttajan oikeussuojan näkökulmasta pidämme perusteltuna, että julkisen vallan järjestämien ja tuottamien palvelujen markkinoinnissa noudatetaan soveltuvin osin vastaavia periaatteita kuin yksityisten tahojen markkinointiin.

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

Pidämme tärkeänä sitä, että todistustaakka on esitetyllä tavalla käännetty myös julkisissa henkilöön kohdistuvissa palveluissa. Myös palvelun järjestäjän isännänvastuun kirjaaminen lakiin on kannatettavaa, koska etenkin sosiaali- ja terveyspalvelun asiakkaan näkökulmasta kunta on se taho, jolta palvelu saadaan, vaikka itse palveluntuotanto olisikin kunnassa ulkoistettu. On tarkoituksenmukaista, että asiakas voi myös kohdistaa palvelua koskevat vaatimuksensa kuntaan. Vahingonkorvaussäännösten yhdenmukaistaminen kuluttajansuojalain ehdotetun 9 a luvun kanssa on kaiken kaikkiaan kannatettavaa.

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 §)?

Asiakkaan tulee voida esittää vaatimuksensa palvelun virheen johdosta myös palvelun järjestäjälle. Kunta tai muu julkinen hallintoyksikkö on vastuussa järjestämänsä palvelun asianmukaisuudesta. On johdonmukaista, että palvelunjärjestäjä on silloin myös suhteessa asiakkaaseen korvausvastuussa järjestämänsä palvelun virheen aiheuttamasta vahingosta.

Jos ostopalvelusopimuksen ehdoista tulee suoraan lain nojalla asiakkaalle oikeuksia luovia, pitää mielestämme säädösten avulla varmistaa, että asiakkaat saavat kyseisistä sopimusehdoista tiedon. Sosiaali- ja terveydenhuollossa ostopalvelusopimuksen palvelukuvaus tulisi olla helposti asiakkaan saatavilla. Palvelukuvausta koskevasta informointivelvollisuudesta saattaisi olla tarpeellista tehdä tarvittavat täydennykset sosiaalihuollon asiakaslain ja potilaslain mukaisiin asiakkaan tiedonsaantioikeuksiin.

Onko julkisissa palveluissa perusteltua saada asiakasmaksuhuojennus palvelun virheen perusteella?

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulakiin ehdotetun uuden säännöksen mukaan palvelun järjestäjän on jätettävä perimättä asiakasmaksu palvelussaan olleen virheen oikaisemiseksi suoritettavasta palvelusta. Jollei virheen oikaisu tule kysymykseen, palvelun järjestäjän on jätettävä perimättä tai palautettava virhettä vastaava osuus palvelusta määrätystä maksusta asiakkaalle.

Mielestämme tämä on hyvä lähtökohta. Mietinnön perusteluissa pohditun hyvitysjärjestelmän käyttöönottamista tulisi kuitenkin valmistella edelleen. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössään esittämät rahalliset hyvitykset olisivat olleet perusteltuja useissa sellaisissakin tapauksissa, joissa asia ei ole päätynyt oikeusasiamiehen ratkaistavaksi.

Miten asiakkaansuojasääntelyä koskevan ehdotuksen vaikutusten arviointia voisi kehittää?

Lakiuudistusten etukäteinen vaikutusten arviointi on usein haastavaa siksikin, että eri etutahot ovat taipuvaisia liioittelemaan niiden vaikutuksia erilaisiin uhkakuviin tukeutuen. Tarpeellisiksi ja tarkoituksenmukaisiksi katsottavia lakiuudistuksia ei tämän takia tulisi jättää toteuttamatta. Esimerkiksi sitä, mikä vaikutus lakiuudistuksella olisi kuluttajien käyttäytymiseen tai viranomaisien hallinnollisiin kustannuksiin, ei voi luotettavasti etukäteen arvioida. Nyt esitetyn sääntelyn osalta tuntuu kuitenkin melko turvalliselta olettaa, etteivät vaikutukset tulisi olemaan kovin radikaaleja.

Lausuntopalautteesta päätellen varsinkaan sosiaali- ja terveydenhuollon julkisia palvelunjärjestäjiä edustavat tahot eivät ole täysin tyytyväisiä esitettyyn uudistukseen, sen valmisteluun tai olettamiinsa lain vaikutuksiin. Tältä osin kehittämisen tarvetta lienee ainakin oikeusministeriön ja STM:n välisessä lainvalmistelun koordinoinnissa ja ministeriöiden välisessä tiedonkulussa.

Muita kommentteja asiakkaansuojasääntelyn osalta?

Kannatamme Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossaan esittämää näkemystä, jonka mukaan muita asiakkaan oikeussuojan parantamisen vaihtoehtoja, kuten sektorikohtaisen oikeussuojakeinojen sääntelyn parantamista substanssilainsäädännössä tai terveydenhuollon osalta potilasvakuutusjärjestelmän kehittämistä, tulisi selvittää mietinnössä esitettyä perusteellisemmin. Erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakkaiden osalta tuntuisi luontevalta, ja oikeusjärjestyksen systematiikan säilyttämisen kannalta tarkoituksenmukaiselta, että palveluihin liittyvistä oikeussuojamenettelyistä säädettäisiin kattavasti laeissa, joissa kyseisten palvelujen asiakkaiden asemasta ja oikeuksista yleisesti säädetään.

Emme kuitenkaan kannata ajatusta, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden oikeussuojasäännösten kehittäminen jätetään harkittavaksi STM:n työryhmäedustajan eriävässä mielipiteessä esittämällä tavalla vasta ja samassa yhteydessä, kun voidaan arvioida niiden merkitys osana laajempaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaansuojaa ja oikeusturvakeinoja koskevaa kokonaisuutta, osana monikanavarahoituksen purkamista sekä osana vahingonkorvauslain uudistamista.

Vaikka edellä mainittu kuulostaa itsessään hyvältä ja kannatettavalta ajatukselta, voivat tällaiset kattavat harkinnat, osana laajempaa kokonaisuutta, tunnetusti viedä ministeriöiltä aikaa jopa vuosikymmeniä. Henkilöön kohdistuvia palveluja, kuten sosiaali- ja terveyspalveluja käyttävät kuluttajat tarvitsevat nykyistä tehokkaammat ja selkeämmät oikeussuojamekanismit nyt. Mielestämme oikeusministeriön työryhmämietinnössä esitetyt säännösuudistukset tätä tarkoitusta palvelisivat.