



8.7.2020

Sosiaali- ja terveystoimialan toimialajohtaja

Sosiaali- ja terveystoimialan lausunto kaupunginkanslialle kuluttajan- ja asiakkaansuojan parantamista henkilöön kohdistuvissa palveluissa koskevasta oikeusministeriön työryhmämietinnöstä

HEL 2020-008459 T 03 00 00

Kuluttajansuojalaki 9 a luku

Pidättekö tarpeellisena 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 §)?

-

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?

-



8.7.2020

Sosiaali- ja terveystoimialan toimialajohtaja

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)?

Sosiaali- ja terveyspalveluita valvotaan laajasti. Yleinen sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta ja ohjaus kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira on sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen valvoja. Aluehallintovirastot vastaavat toimijoiden valvonnasta ja ohjauksesta omilla alueillaan. Lisäksi kunnat valvovat yksityisiä sosiaalipalveluja sekä yksityisiä terveyspalveluita alueillaan.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetussa laissa säädetään, että hankkiessaan palvelua yksityiseltä palvelun tuottajalta kunnan on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota vastaavalta kunnalliselta toiminnalta edellytetään. Kunnan on siis valvottava sopimuskumppaneitaan, jotta palvelu vastaa vaadittavaa standardia.

Oleellinen osa sosiaali- ja terveyspalvelujen valvontaa on myös toimijoiden omavalvonta, jolla pyritään varmistamaan palvelun laatu ja asiakas- ja potilasturvallisuus. Yksityisten toimijoiden osalta toiminnan luvanvaraisuus varmistaa ennakkollisesti palvelujen tuottajien edellytyksiä tarjota asianmukaista palvelua.

Myös sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden toiminnan asianmukaisuutta valvotaan. Valvira ohjaa ja valvoo ammattihenkilöitä valtakunnallisesti ja aluehallintovirasto toimialueellaan säädetyn työnjaon mukaisesti. Lisäksi työnantaja valvoo työntekijöidensä toimintaa ja voi puuttua ohjauksellisilla sekä tarvittaessa työoikeudellisilla keinoilla havaittuihin laatupoikkeamiin.

Oleellinen osa toiminnan laadun valvontaa ja varmistamista on myös sosiaalihuollon ammattihenkilöiden velvollisuus tehdä ilmoitus havaitsemastaan epäkohdasta. Ilmoituksen perusteella ilmoituksen vastaanottaneen henkilön tulee käynnistää toimet epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan poistamiseksi. Jos epäkohtaa tai sen uhkaa ei korjata viivytyksettä, asiasta on ilmoitettava aluehallintovirastolle. Aluehallintoviras-



8.7.2020

Sosiaali- ja terveystoimialan toimialajohtaja

to tai Valvira voivat antaa esimerkiksi määräyksen epäkohdan poistamiseksi. Terveystoimialassa on käytössä vapaaehtoinen raportointijärjestelmä epäkohtien ilmoittamiseen (HaiPro).

Edellä todettu huomioon otettuna sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja palveluiden laatua valvotaan monella eri tavalla. Lisäksi asiakkailta on mahdollisuus tehdä muistutus tai kannella saamastaan palvelusta esimerkiksi aluehallintovirastolle, eduskunnan oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille, jotka voivat reagoida toiminnassa havaittuihin puutteisiin. Lisäksi potilailla on käytettävissään potilasvakuutusjärjestelmä.

Kuten edeltä käy ilmi sosiaali- ja terveystoimialassa on jo olemassa asiakkaan ja potilaan turvaksi useita oikeussuojakeinoja. Lisäksi toimintaa valvotaan monella tavalla. Lähtökohtaisesti asiakkaan ja potilaan oikeussuojakeinojen parantaminen edelleen on tavoiteltavaa. Nyt esitetyt muutokset eivät kuitenkaan ole omiaan selkeyttämään oikeustilaa. Sosiaali- ja terveystoimiala katsoo, ettei asiakkaansuojalakea tulisi säätää ja viittaa tältä osin muun muassa Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin asiassa antamaan lausuntoon. Toimiala esittää kuitenkin huomioita esityksestä, jos sitä sen ongelmista huolimatta jatkovalmistellaan.

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

Lakiluonnoksen mukaan asiakkaansuojalakea ei sovellettaisi julkisen vallan käyttöön, mutta kylläkin palvelun niihin osiin, joiden ei katsota olevan julkisen vallan käyttöä. Viitaten muun muassa apulaisoikeusasiamiehen asiassa antamaan lausuntoon julkisen vallan käytön osalta tulisi käytännön soveltamisessa tulkintaongelmia. Tämä ilmenee konkreettisesti esimerkiksi lastensuojelulain mukaisessa sijaishuollossa. Sosiaali- ja terveystoimialan käsityksen mukaan tulkinta ei ole niin yksiselitteistä kuin esityksen 1 §:n 4 momentin yksityiskohtaisissa perusteissa sivulla 149 esitetään.

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

-

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

-



8.7.2020

Sosiaali- ja terveystoimialan toimialajohtaja

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

Esitettyä käännettyä todistustaakkaa koskeva säännös ei sanamuodon mukaan koske ostopalvelujen tuottajaa. Kuitenkin 4 §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että käännetty todistustaakka on sekä tuottajalla että järjestäjällä. Lisäksi jää epäselväksi, koskeeko käännetty todistustaakka myös 4 §:n 1 momentin tarkoittamaa virhettä. Esitys on epätäsmällinen, ja sitä tulisi tältä osin tarkentaa.

Vahingonkorvaussäätelyn toteutuminen esitetyllä tavalla aiheuttaisi käytännön soveltamistilanteissa huomattavia haasteita tulkittaessa, onko kyseessä julkisen vallan käyttö vai ei. Tulkinta ratkaisisi, sovelletaanko esityksen mukaista käännettyä todistustaakkaa vai tavanomais- ta todistustaakkaa.

Miten näette ostopalveluja koskevan ehdotetun säätelyn (mm. ostopalvelusopimuksen määräysten merkitys virheen määrittelyssä ja isännänvastuuta koskeva säätely, asiakkaansuojalaki 2 § 1 mom. 4 kohta, 4 § 2 mom., 5 §, 6 § ja 7 §)?

Ostopalvelusopimus on palveluiden järjestäjän ja palveluiden tarjoajan (tuottajan) välinen sopimussuhde. Sopimuksissa määritellään asiakkaalle merkityksellisellä tavalla palveluiden sisältöä ja palvelutasoa. Sopimukseen sisältyy myös muita sopimuskohtia, jotka eivät koske suoraan asiakkaan saaman palvelun laatua ja sisältöä. Yleensä ostopalvelusopimukset laaditaan useita asiakkaita koskeviksi, ei yksilöllisesti tiettyä asiakasta varten. Jos palveluiden järjestäjän ja palveluntuottajien väliset ostopalvelusopimukset esityksen mukaisesti muodostaisivat suoraan asiakkaalle oikeuksia esittää vaatimuksia virheen perusteella, olisi kyseessä merkittävä muutos nykyiseen oikeustilaan verrattuna. Kuten apulaisoikeusasiamies on lausunut asiasta, esityksessä jää epäselväksi se, minkälainen merkitys ostopalvelusopimuksessa mahdollisesti ilmenevillä puutteellisuuksilla tai epäselvyyksillä olisi asiassa.

Kuten muun muassa Kuntaliitto on lausunnossaan todennut, se, että palvelun virheestä johtuvat vaatimukset voisi kohdistaa sekä palvelun järjestäjään että tuottajaan, on sinällään perusteltu ratkaisu. Sopimusten sisällöstä tiedottaminen asiakkaille ja heidän omaisilleen voisi osaltaan parantaa sopimusvalvonnan edellytyksiä.

Onko julkisissa palveluissa perusteltua saada asiakasmaksuhuojennus palvelun virheen perusteella?

Jos esitetty asiakasmaksuhuojennus otettaisiin sellaisenaan käyttöön, sen tuottama taloudellinen hyöty tai etu asiakkaalle tulisi todennäköisesti olemaan hyvin rajallinen verrattuna siihen hallinnolliseen työmäärän lisäykseen, jonka se tulisi kunnissa aiheuttamaan.



8.7.2020

Sosiaali- ja terveystoimialan toimialajohtaja

Asiakasmaksun alentamisesta ja perimättä jättämisestä tehtävä päätös perustuu asiakkaan toimeentulon ja elatusvelvollisuuden toteutumisen turvaamiseen. Alentamispäätös tehdään laskentakaavan avulla, jossa harkintaa ei käytetä. Ehdotettu uusi pykälä 11 a § ei perustuisi laskentaan, vaan virheen tutkimiseen ja siihen liittyvien seikkojen selvittämiseen. Virheiden määrittely ja tulkinta nousisivat keskeiseen rooliin uuden pykälän toimeenpanossa.

Virheen tai puutteellisen palvelun määrittely on ongelmallista, koska siihen sisältyy lähtökohtaisesti aina tulkintaa. Jo pelkästään viittaus yleiseen laatustandardiin, jonka mukaan julkinen palvelu on suoritettava ammattitaitoisesti ja huolellisesti on omiaan luomaan tulkintakiistoja asiakkaan, palvelun järjestäjän ja tuottajan välille. Virheen taloudellisen arvon määrittely on hyvin hankalaa, esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, että asiakasta ei kylvetettäisi niin usein kuin asianmukaisen palvelun perusteella tulisi kylvettää.

Esitetty 11 a § ei sovellu eikä rinnastu asiakasmaksun alentamiseen tai perimättä jättämiseen, joten mahdollisessa jatkovalmistelussa tulisi harkita säännöksen sisällyttämistä asiakkaansuojalakiin.

Jos esitetty muutos toteutuisi, hallinnollinen työ tulisi lisääntymään asiakasmaksun alentamishakemuksina sekä neuvonnan lisääntymisenä. Toiminnan järjestäminen uuden säännöksen mukaisesti henkilöstöä täydennyskouluttamalla ja rekrytoimalla tulisi viemään resursseja. Palvelun järjestäjän todistustaakka lisäisi kaupungin tarvetta resursoida työvoimaa palveluntuottajien valvontaan. Työ tulisi lisääntymään enemmän kuin esityksessä todettu ”jonkin verran” sivulla 75. Henkilöstökustannukset tulisivat kasvamaan lisääntyvän hallinnollisen työn seurauksena, mikä saattaisi lisätä painetta nostaa asiakasmaksuja.

Miten asiakkaansuojasääntelyä koskevan ehdotuksen vaikutusten arviointia voisi kehittää?

Sosiaali- ja terveystoimialan näkemyksen mukaan esityksen vaikutuksia kunnille ei ole arvioitu riittävästi. On selvää, että esitetyt muutokset voimaan tullessaan aiheuttaisivat huomattavia kustannuksia kunnille. Vaikutusten arvioinnin osalta sosiaali- ja terveystoimiala viittaa esitykseen oheistetun sosiaali- ja terveysministeriön hallitusneuvoksen erivään mielipiteeseen.

Mahdolliset pykäläkohtaiset huomiot asiakkaansuojasääntelyn osalta (mukaan lukien perustelut)?

Asiakkaansuojalain 2 §:n 1 momentin 4 kohtaa tulisi täsmentää. Sosiaalipalvelun järjestämisestä tehdään asiakkaalle päätös (sosiaalihuoltolaki 45 §:n 1 mom.), ja kunnalla on oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon



8.7.2020

Sosiaali- ja terveystoimialan toimialajohtaja

suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n perusteella päättää asiakasta asiakaslain 8 §:n mukaisesti kuultuaan, miten palvelu järjestetään. Elinkeinonharjoittajan tuottama palvelu perustuu yleensä sen laatimiin sopimusehtoihin, jotka kuluttaja palvelun ostaessaan hyväksyy. Tämä ero olisi syytä ilmaista ehdotettavan lain virheen määrittelyä koskevassa säännöksessä, koska asiakas saattaa pitää palvelua virheellisenä, kun sitä ei ole järjestetty hänen näkemyksensä mukaisesti. Asiaa on sivuttu lain 2 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteluissa esityksen sivulla 151. Lisäys voisi olla seuraava: "Virheenä ei pidetä sitä, että julkisyhteisö käyttää palvelua järjestäessään sillä olevaa oikeutta päättää palvelun järjestämistavasta."

Muita kommentteja asiakkaansuojasääntelyn osalta?

Asiakasmaksulain 11 a § on kirjoitettu ehdottomaan muotoon, mutta käytännössä sen soveltaminen tulee edellyttämään asiakkaan vaatimusta maksun perimättä jättämisestä tai alentamisesta virheen perusteella. Tämä on AML:n 11 §:n soveltamiskäytäntö, vaikka se on kirjoitettu myös ehdottomaan muotoon. Asiakkaan vaatimuksesta maksun alentamisesta virheen perusteella tehtäisiin hallintopäätös, johon voisi vaatia toimielimeltä oikaisua, ja tästä päätöksestä olisi oikeus valittaa hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus joutuisi arvioimaan palvelun virheellisyyttä, mikä olisi vahingonkorvausoikeudellista tulkintaa. Siltä osin kuin virhe olisi aiheuttanut asiakkaalle henkilö-, esine- tai varallisuusvahingon asiaa koskeva riita ratkaistaisiin ensi asteena käräjäoikeudessa, joka arvioisi ensimmäisenä, onko palvelussa ollut virhe. Tuomioistuinten päätökset voisivat poiketa toisistaan.

Palvelun virheen seuraamuksia koskevan 4 §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 157) on maininta: "Terveystoimialassa keskeinen korvausjärjestelmä olisi kuitenkin edelleen potilasvakuutusjärjestelmä." Näin ollen potilasvahinkoasiat käsiteltäisiin jatkossakin lähtökohtaisesti potilasvakuutusjärjestelmässä. Useiden muiden lausunnonantajien tapaan sosiaali- ja terveystoimiala katsoo, että esityksen suhdetta potilasvakuutusjärjestelmään tulisi täsmentää.

Todettakoon myös, että asiakasmaksulakia koskevassa säännösehdotuksessa on toimialan näkemyksen mukaan puute: esityksestä puuttuu 11 a §:n otsikko "Maksun perimättä jättäminen ja alentaminen palvelun virheen perusteella".

Lisätiedot

Lyyti Harju, lakimies, puhelin: 310 56022

lyyti.harju(a)hel.fi

Karri Välimäki, johtava lakimies, puhelin: 310 43970

karri.valimaki(a)hel.fi

Sari Tanner-Suonpää, lakimies, puhelin: 310 51946

sari.tanner-suonpaa(a)hel.fi



8.7.2020

Sosiaali- ja terveystoimialan toimialajohtaja

Leena Turpeinen
vs. sosiaali- ja terveystoimialan
toimialajohtaja