

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Viite: Hallituksen esitys 48/2022 vp eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta

Hyvinvointiala HALI ry kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu pyydettyinä lausuntona seuraavaa:

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kuluttajansuojalakiin uusi 9 a luku eräistä henkilöön kohdistuvista palveluista. Henkilöön kohdistuvilla palveluilla tarkoitetaan ehdotetussa laissa mm. terveys- ja sosiaalipalveluja, varhaiskasvatus- ja koulutuspalveluja, ulkonäköön kohdistuvia palveluja, liikunta- ja muita hyvinvointipalveluja, elämyspalveluja ja vapaa-ajan kursseja, juhla- ja ravintolapalveluja sekä taksiliikenteen palveluja.

Lain soveltamisalasta

Hyvinvointiala HALI ry painottaa lain soveltamisalan osalta, että lähtökohtaisesti kuluttajansuojan tulee toteutua yhdenmukaisena olipa kyse yksityisesti tai julkisesti tuotetusta palvelusta. Palveluun kohdistuvien laatuvaatimusten ja pelisääntöjen tulee olla yhdenmukaiset riippumatta tuottajatahosta. Koska kyse on kuluttajansuojalainsäädännöstä, tulee uudella lailla vähentää eroja kuluttajien ja palveluntarjoajien (julkisen sektori, yritykset, järjestöt) välillä. Tämä on tärkeää sekä asiakkaan aseman että kilpailuneutraalisti toimivien markkinoiden näkökulmasta.

Lain seurauksena ei voi olla, että samaa palvelua saavat asiakkaat joutuisivat eriarvoiseen asemaan ja julkisen palvelun asiakkaan asema jäisi harkinnanvaraisen isännänvastuun varaan, kun vastaavassa elinkeinoharjoittajan tuottamassa palvelussa olisi pakottavaa lainsäädäntöä. Sekä julkisen sektorin omat yksiköt että yksityisen sektorin tuottajat (yritykset ja järjestöt) tuottavat julkisella järjestämism vastuulla olevia lakisääteisiä palveluita. Käsitteen ”yleishyödyllinen” sisältö tulee määritellä lain perusteluissa yksityiskohtaisesti, koska monet voittoa tavoittelemattomat toimijat (järjestöt ja yleishyödylliset osakeyhtiöt, liikelaitokset) voivat tuottaa samoja lakisääteisiä palveluita kuin esimerkiksi kunnille ostopalveluita tuottavat yritykset.

Hyvinvointiala HALI ry esittää, että tämä lakiesitys tulee käsitellä perustuslakivaliokunnassa sen selvittämiseksi, että kohteleeeko laki yksityisen ja

julkisen tuottajan asiakkaita yhdenvertaisella tavalla ja miten asia voitaisiin ratkaista tulevaisuudessa toteutettavien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä.

Lakiesityksen suhde potilasvakuutuslakiin

On kuitenkin huomattava, että sekä julkiset että yksityiset terveystalvelut poikkeavat useamman erityislain perusteella monista muista henkilöön kohdistuvista palveluista. Tästä johtuen tulee tämän lakiesityksen suhde potilasvakuutuslakiin tarkastella esitettyä yksityiskohtaisemmin.

Käsittelyssä olevan hallituksen esityksen 48/2022 kohdassa 2.3.2 todetaan mm.

Esinevahinkoja tai puhtaita varallisuusvahinkoja laissa ei ole säädetty korvattaviksi. Potilasvakuutuksesta korvataan vahingosta aiheutuneet ylimääräiset kustannukset ja menetykset. Itse vahingon aiheuttaneen toimenpiteen tai hoidon kustannuksia ei kuitenkaan korvata.

Se, että kyseessä on potilasvakuutuslain mukaan korvattava vahinko, ei estä vahinkoa kärsinyttä vaatimasta muulta vahingosta vastuussa olevalta taholta korvausta muun lain, kuten KSL:n perusteella. Jos korvausta maksetaan toisen lain perusteella, maksettu korvaus voidaan vähentää potilasvakuutuslain perusteella maksettavasta korvauksesta. Samoin potilasvakuutuslain perusteella maksettu korvaus voidaan vähentää esimerkiksi vahingonkorvauslain perusteella maksettavasta korvauksesta. Vahinkoa kärsinyt valitsee, vaatiiko hän korvausta potilasvakuutuslain, vahingonkorvauslain vai kuluttajansuojalain vai mahdollisesti kaikkien niiden perusteella. Korvausperusteet ja korvattavat vahingot voivat jonkin verran vaihdella sovellettavan lain perusteella. Potilasvakuutuslain perusteella voidaan esimerkiksi korvata myös tuottamuksesta riippumaton vahinko, mutta sen perusteella ei korvata esinevahinkoa tai puhdasta varallisuusvahinkoa. Kaikissa tapauksissa henkilövahingosta maksettavien korvausten, kuten kivun ja säryn tai pysyvän haitan, suuruus määräytyy samojen perusteiden mukaan.

Potilasvakuutuslaki on toimiva, vakiintunut ja yleisen edun mukainen järjestelmä terveydenhuollossa väistämättä joskus eteen tulevien henkilövahinkojen tilanteissa. Jos korvausvastuuta nyt laajennettaisiin tämän esityksen perusteella erilaisiin mahdollisiin laajasti tulkittaviin välillisiin vahinkoihin, on seurauksena sekavuutta, päällekkäisyyttä (potilasvakuutuslaki, vahingonkorvauslaki) ja erilaisten kulujen nousua (oikeudenkäyntikulut, vakuutusmaksut, hintojen nousu). Tässä yhteydessä on syytä muistaa, että monissa sosiaali- ja terveystalveluissa on suuri julkisen rahoituksen osuus ja lisääntyvät kulut rasittaisivat pitkällä tähtäimellä etenkin julkista taloutta.

Lakiesityksessä ei ole otettu kantaa siihen, mikä on puhdas varallisuus- tai esinevahinko. Jo yksistään tämä seikka voi aiheuttaa lain soveltamisessa huomattavia haasteita.

Terveydenhuollon toimenpiteisiin liittyy aina virheen ja vahingon mahdollisuus tuottipa palvelun julkinen tai yksityinen toimija. Jos lainsäädännön perusteella olisi mahdollista, että korvaussummat muodostuisivat joissakin tilanteissa vaikka vain harvoin kohtuuttoman suuriksi, voidaan kysyä, kuka on valmis tekemään

näitä joskus ihmisten hengen ja tulevaisuuden kannalta välttämättömiä, mutta riskialttiita toimenpiteitä ammattinaan?

Terveyspalveluiden tuotantotilanteissa ollaan jatkuvasti tekemisissä ennalta odottamattomien asioiden kanssa ja esimerkiksi viivästyksset tai muutokset palvelussa voivat johtua monesta eri tekijästä, jotka eivät välttämättä liity palveluntarjoajan välittömään toimintaan. Viivästyksistä huolimatta palveluntarjoajan toiminta voi palvelun laatua kokonaisuutenaan arvioiden olla juuri sellaista kuin sen tuleekin olla ja mikä sillä hetkellä on ylipäätään mahdollista.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa on käytävissä aina rajallinen määrä henkilöstöresurssia, joten sitä kautta ei voida esim. viivästystilanteita kokonaan poistaa olipa kyse julkisesta tai yksityisestä toiminnasta. Potilaan vastaanoton viivästyminen ja ravintolasta varatun pöydän saaminen viivästyneenä eivät ole verrattavissa toisiinsa.

Terveydenhuollon palveluiden osalta Hyvinvointiala HALI ry pitää nyt voimassa olevaa potilasvahinkojen korvausjärjestelmää yleisen edun mukaisena ja toimivana etenkin asiakkaiden näkökulmasta. Asiakkaiden oikeusturvan mukaista on, että vahinkoilmoitusten teossa on käytössä yksinkertaiset menettelyt ja että asiakkaalle ei aiheudu merkittäviä kuluja asiansa hoidosta.

Lakiesityksen suhde ostopalveluina tuotettaviin sosiaali- ja terveyspalveluihin

Jos lakia ei sovelleta julkisen sektorin tuottamiin sosiaali- ja terveys sekä varhaiskasvatuspalveluihin tulee lain soveltamisalan ulkopuolelle jättää niin ikään kuntien järjestämistä olevien palveluiden tuottaminen julkisista hankinnoista annetun lain mukaisina ostopalveluina. Eräissä ostopalveluissa asiakkaan rahoitusosuus on merkittävä. Esimerkiksi ympärivuorokautisen hoivan osalta peritään asiakkaalta kaikki käyttövaran ulkopuoliset tulot palvelun rahoittamiseksi olipa kyseessä julkisesti tai yksityisesti tuotettu palvelu. Palveluiden tilaaja määrittää lisäksi tarjouspyynnöissään tarkasti tilattavien palveluiden laatutason.

Palvelusetelipalvelut kuuluvat lähtökohtaisesti lain perusteella kuluttajansuojalainsäädännön piiriin jo nyt ja myös niiden osalta asiakkaan omarahoitusosuus vaihtelee palvelusta toiseen. Yleisesti palvelusetelipalveluiden osalta asiakkaiden lisärahoitusosuudet ovat olleet viime vuosina nousussa, koska kunnat ovat jättäneet korottamatta palvelusetelien arvoja kustannusnousuja vastaan. (Asiasta on saatu myös eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 30.11.2021.)

Heinäkuussa 2021 voimaan astuneen sosiaali- ja terveydenhuollosta annetun asiakasmaksulain mukaan julkinen järjestäjä on velvollinen perimään kaikki julkisella järjestämistä vastuulla (julkinen tuotanto sekä yksityinen tuotanto) oleviin

palveluihin liittyvät asiakasmaksut ostopalveluiden osalta. Jos asiakas vaatii palveluntuottajalta hinnanalennusta ja vahingonkorvausta, niin vaikuttaako se hyvinvointialueen/kunnan palveluntuottajalle maksamaan osuuteen vaiko eikö?

Tämän hallituksen esityksen osalta on kyseessä pakottava lainsäädäntö ja uudistus koskee laajasti erilaisia palveluja. Tämän lainsäädännön perusteella määrättäisiin myös eräistä palveluiden hinnoitteluun liittyvistä asioista hinta-arvion antamisen osalta. Jos hinta-arvio tulee syystä tai toisesta annettavaksi, niin hinta-arvio ei saa nousta yli 15 % etukäteen ilmoitetusta, eikä asiasta voi sopia sopimuksin. Raja voi olla joissakin tilanteissa melko matala ja saattaa lähtökohtaisesti johtaa kuluttajahintojen nousuun, koska mahdolliset riskit on hinnoiteltava palveluhinnoissa jo etukäteen?

Määritelmä ”henkilöön kohdistuva” voi tarkoittaa hyvin monenlaisia palveluita ja ehdotetun lain soveltamisala on laaja. Esimerkiksi ravintola- ja juhlapalvelut ovat varsin erilaisia kuin vaikkapa terveydenhuollon palvelut tai sosiaalipalvelut. Henkilöt voivat ruokailla ravintolassa tai tilata/noutaa ruokaa kotiin. Useissa sosiaali- ja terveysterveystoissa on kyse useamman palveluntarjoajan toiminnasta. Koska lain soveltamisen kenttä on laaja ja palvelut hyvinkin erilaisia toisiinsa verrattuna voivat lain ja sen perusteluiden epätäsmällisyydet ja tulkinnanvaraisuudet johtaa kentällä tulkintaongelmiin ja riitatilanteiden lisääntymiseen ja monimutkaistumiseen.

Viivästymistilanteet ja muut virheet ja niiden seuraukset sosiaali- ja terveystoissa sekä varhaiskasvatuksessa

Kuluttajansuojalaissa ei ole tällä hetkellä säännöksiä kuluttajan oikeuksista virhe- ja viivästystilanteissa silloin, kun kyse on henkilöön kohdistuvista palveluista. Nyt ehdotetun lain mukaan kuluttajalle syntyisi oikeus hakea korvausta palvelun viivästymisestä. Määräys koskisi tilanteita, joissa kertaluonteinen palvelu viivästyy merkittävästi ja siitä aiheutuu haittaa tilaajalle. Koska säännöksiä ei ole aikaisemmin ollut, on asian pohtiminen sinänsä perusteltua, mutta palveluiden tuottamisen olosuhteet ja reunaehdot tulee ottaa huomioon palvelukohtaisesti.

Hinnanalennus viivästystilanteissa on uusi seuraamus. Pelkkä viivästyminen riittäisi aiheuttamaan seuraamuksen eikä varsinaista tuottamusta edellytettäisi. Hyvinvointiala HALI ry:n näkemyksen mukaan tämän kaltainen vaatimus voi sosiaali- ja terveystoissa johtaa käytännön haasteisiin, koska viivästymiset voivat johtua monista eri tekijöistä palveluketjuissa. Myös konkreettisen vahingon osoittaminen ja todentaminen voi olla vaikeaa. Jos tämän tyyppinen seuraamus säädetään laissa, tulee lainkohdan olla erityisen tarkkarajainen ja sen tulee koskea kaikkia samaa palvelua tarjoavia tahoja. Jos viivästymisestä katsotaan aiheutuvan vahinkoa asiakkaalle, tulee asiakkaan saada korvaus yhdenmukaisesti. Palvelun osan viivästymisen hinnanalennus tulee luonnollisesti olla suhteessa sen osuuteen palvelukokonaisuudesta.

Haasteita voi liittyä myös virheen toteamiseen. Mihin virhettä peilataan ja kuinka virhe todennetaan? Sosiaali- ja terveystalvveluita tuotetaan useimmiten asiakkaan hoito- ja palvelusuunnitelman mukaan ja virheen peilaaminen tähän asiakirjaan on luontevaa mikäli sellainen on laadittu ja mikäli sitä pidetään (juridisesti) sitovana dokumenttina. Lisäksi palvelun sisältöön liittyviä määräyksiä voi olla asiakkaan maksusitoumuksessa, jota palveluntuottajan on noudatettava. Maksusitoumuksia antavat kunnat, Kela ja vakuutusyhtiöt. Joka tapauksessa virheen tulee olla todennettavissa asiakirjoista. Haasteita voi liittyä myös korvauksen tason määrittämiseen.

Virheen oikaisemisen ensisijaisuutta tulee korostaa ja virheen korvaaminen muulla tavalla kuin seuraamusmaksuin tulee olla ensisijaista. Esimerkiksi lääkärin toimenpideaika tulee voida siirtää muuhun ajankohtaan ja korvaus koskea korkeintaan asiakkaalle asiasta aiheutuneita todellisia ylimääräisiä kustannuksia. Kieltäytyminen virheen oikaisusta tulee olla poikkeuksellista ja sille tulee olla perusteltu syy.

Viivästyminen ja virhe voi johtua myös asiakkaaseen liittyvistä syistä ja näissä tilanteissa tulee palveluntarjoajalla olla mahdollisuus tilaajan maksamaan korvaukseen. Palveluntarjoajalle on voinut aiheutua kustannuksia esimerkiksi valmistelevista toimenpiteistä, hyödyttömiksi jääneistä materiaaleista ja saamatta jääneestä liikevoitosta. Huomiota tulee kiinnittää siihen, mitkä ovat ne perusteet, joilla kuluttaja voi vapautua korvausten osalta ja kuluttajan suorituseste tulisi rajata vain ns. muihin korvauksiin. Kohtuullisena ei voida pitää sitä, että elinkeinonharjoittajan kustannuksiksi jäisivät kaikki valmistelevat kustannukset. Muistutamme, että yksittäistapauksissa on aina olemassa sovittelun mahdollisuus.

Esimerkiksi jos ikääntyneiden ympärivuorokautisessa palveluasumisessa luvataan vaikkapa ulkoilua päivittäin ja sitä ei tule, niin voitaisiinko se katsoa palvelun virheeksi? Tai jos vaikkapa vammaispalveluissa asiakas itse on haluton osallistumaan esimerkiksi toimintakykyä ylläpitäviin aktiviteetteihin ja läheiset esittävät valituksen sen johdosta? Kokonaisuutenaan sosiaali- ja terveystalvveluihin liittyvän kuluttajansuojalainsäädännön tulee olla sellaista, että se huomioi asikaskunnan. Esimerkiksi ympärivuorokautisessa asumispalvelussa asiakkaat ovat lähes kaikki vakavasti muistisairaita henkilöitä ja asioiden todentaminen voi tästä johtuen haastavaa. Näissä tilanteissa tulee palvelun asianmukaisuutta arvioida kokonaisuutenaan kuten hallituksen esityksessäkin todetaan.

Kentältä saatavien kokemusten mukaan varhaiskasvatuksessa on melko harvoin kuluttajansuojaan liittyviä erimielisyystilanteita. Palvelusetelipalvelut ovat jo lain

perusteella kulutajansuojalainsäädännön alaisia. Varhaiskasvatuksen osalta kyse on pitkälle säädellystä ja valvotusta toiminnasta jo lähtökohtaisesti. Nyt käsiteltävänä olevan esityksen johdosta on kuitenkin vaarana, että sääntelystä voi tulla nykyistä vaikeammin tulkittavaa soveltamisalan ja virheiden määrittelyn näkökulmasta.

Onko esimerkiksi varhaiskasvatuspalvelussa automaattisesti virhe, jos henkilöstön määrä tai koulutustaso ei työvoimapulan johdosta kaikkina ajankohtina vastaa erityislainsäädännössä asetettuja vaatimuksia? Ja jos on, onko perusteltua, että palvelusetelillä hankitut varhaiskasvatuspalvelut ovat eriävässä asemassa suhteessa julkisesti tuotettuun palveluun? Milloin liikuntapalveluiden puitteissa tapahtuneessa loukkaantumisessa on kyse palvelun virheestä, milloin taas epäonnistuneesta sattumasta tai muutoin muusta kuin elinkeinonharjoittajan kontrollipiirissä olevasta asiasta?

Annamme mielellämme lausuntoon liittyviä lisätietoja, yhteyshenkilömme on johtava elinkeinoasiantuntija Aino Närkki, 0400 436 438.

Helsinki 2.5.2022

Ulla-Maija Rajakangas
Toimitusjohtaja
Hyvinvointiala HALI ry