19.5.2022 EOAK/3017/2022

Eduskunta, Sosiaali- ja terveysvaliokunta

00102 EDUSKUNTA

Asia: HE 48/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Esitän lausuntonani seuraavan.

1 Yleistä

Olen antanut oikeusministeriölle lausunnon hallituksen esityksen luonnoksesta 3.7.2020 (EOAK/3735/2020). Siinä esitettyjä näkökohtia on otettu huomioon hallituksen esityksessä.

Ehdotetun uuden 9 a luvun säännökset eivät pääsääntöisesti koskisi julkisyhteisöjen järjestämiä palveluja, lukuun ottamatta sosiaali-, terveys- ja varhaiskasvatuspalveluja, joissa palvelu tuotetaan kunnan antamalla palvelusetelillä. Näihin palveluihin sovelletaan nykyisinkin kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden säännöksiä ja periaatteita.

Julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjän velvollisuutena on järjestää palvelut yhdenvertaisesti ja saman tasoisina kaikille niihin lain mukaan oikeutetuille. Palvelusetelillä hankittava palvelu on vaihtoehto kunnan tai kuntayhtymän hankkimalle palvelulle. Jos asiakas tai potilas ei halua käyttää palveluseteliä, kunnan on ohjattava hänet muilla tavoin järjestettävän palvelun piiriin. Sosiaali- ja terveydenhuollossa asiakkaina on paljon haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, joiden kyky omaksua tietoa ja arvioida palvelujen eri toteuttamistapojen välisiä eroja saattaa olla alentunut. Tästä johtuen katson, että

käytettävissä olevien oikeusturvakeinojen tulisi olla palvelujen tuottamistavasta riippumatta mahdollisimman yhdenmukaiset ja selkeät.

Asiakkaan ja potilaan oikeussuojan yhdenvertaisessa toteutumisessa on edelleen haasteita. Katson, että jatkossa lainsäädäntöä uudistettaessa tulisi myös palveluseteliä käyttävien asiakkaiden oikeusturvan toteutumista käsitellä osana laajempaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaansuojaa ja oikeusturvakeinoja koskevaa kokonaisuutta. Esitän lausunnossani nyt arvioitavanani olevaan hallituksen esitykseen liittyviä ongelmakohtia, joiden vuoksi asiakkaansuojaa tulisi toteuttaa toimialakohtaisessa erityislainsäädännössä sen erityispiirteet huomioiden.

2 Säännöskohtaiset huomiot

Soveltamisala

1 §. Pykälän mukaan ehdotettua 9 a lukua sovellettaisiin pykälän 2 momentissa tarkoitettuihin henkilöön kohdistuviin palveluihin, joita elinkeinonharjoittaja (toimeksisaaja) suorittaa kuluttajan (tilaaja) kanssa tehdyn sopimuksen perusteella. Pykälän 2 momentin mukaan lukua sovellettaisiin terveys- ja sosiaalipalveluihin.

Kuluttajansuojalain 1 luvun yleisestä soveltamisalasta johtuen ehdotetut säännökset eivät kuitenkaan pääsääntöisesti koskisi julkisyhteisöjen järjestämiä sosiaali-, terveyspalveluja palveluja, lukuun ottamatta palveluja, jotka tuotetaan kunnan antamalla palvelusetelillä.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (s. 35) ”Elinkeinonharjoittajien kuluttajille tarjoamat sosiaalipalvelut vastaavat luonteeltaan osittain niitä palveluja, joita kunnallinen sosiaalihuolto tarjoaa. Elinkeinonharjoittajien tarjoamia palveluja ovat esimerkiksi ikääntyneiden ja vammaisten palveluasuminen ja päivätoiminta sekä päihdekuntoutus. Merkitystä ei ole sillä, tarjotaanko palveluja avopalveluna vai laitoksessa. Myös kotipalvelut ja muut erilaiset sosiaalipalvelujen tukipalvelut voisivat olla momentissa tarkoitettuja sosiaalipalveluja riippuen siitä, mikä niiden sisältö on. Kotipalveluun sisältyvinä tukipalveluina annetaan ateria-, vaatehuolto- ja siivouspalveluja sekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluja. Ehdotetun luvun soveltamisalaan kuuluvina kotipalveluina voitaisiin pitää esimerkiksi henkilökohtaisissa toimissa, kuten pesuissa ja pukeutumisessa avustamista ja lääkkeiden antamisesta huolehtimista, mutta ei esimerkiksi siivous- ja vaatehuoltopalvelua.”

Totean, että soveltamisalan rajaaminen henkilöön kohdistuviin palveluihin ei ole selkeä. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan oikeusturvan kannalta on vaikeasti ymmärrettävää, että esimerkiksi kotihoidon ja kotipalvelun osalta palvelu voisi olla sääntelyn piirissä vain osittain tai että sääntely koskisi vain osaa tukipalveluista.

Palvelun suorittamisen ajankohta

3 §. Pykälän mukaan jollei ole sovittu, että palvelu on suoritettava määrättynä ajankohtana, määrättyyn ajankohtaan mennessä taikka vaadittaessa tai viipymättä, se on suoritettava palvelun laatu ja muut olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa.

Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (s. 53) ”sovittaessa jatkuvasta palvelusta, esimerkiksi iäkkään henkilön kotipalveluista, sovitaan usein myös siitä, miten eri palvelut ajoitetaan. Sopimuksessa voidaan määrätä, että toimenpiteet suoritetaan tiettynä päivänä, mutta voidaan sopia myös, että ne suoritetaan tietyn ajanjakson sisällä tai tiettyyn ajankohtaan mennessä.

Kohtuullisen ajan pituus sekä ajankohta, josta sen laskeminen alkaa, riippuisivat olennaisesti siitä, minkälaisesta palvelusta on sovittu. Jos kyseessä on kertaluonteinen palvelu, kohtuullinen aika voitaisiin laskea sopimuksen tekemisestä vastaavasti kuin 8 luvussa. Jatkuviin sopimuksiin perustuvien palvelujen osalta arviointiperusteena olisi ensisijaisesti se, mitä voitaisiin pitää kyseisenlaisen palvelun normaalina suoritusaikana. Myös palvelua markkinoitaessa annetuilla tiedoilla saattaa olla merkitystä arvioitaessa, mitä olisi pidettävä kohtuullisena suoritusaikana.”

Ehdotetun 15 §:n mukaan palvelussa on virhe, jos se ei vastaa sovittua taikka jos se ei täytä suoritustavaltaan tai laadultaan 4 §:ssä säädettyjä vaatimuksia. Myös palvelun viivästyminen voi olla virhe. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 53) mainitaan esimerkkinä kylvetyksen toteuttaminen palveluasumisessa.

”Jatkuvaan sopimukseen perustuvissa palveluissa yksittäisen suoritteen viivästymisestä voi olla seurauksena se, että viivästyneenä suoritetusta palvelun osasta tulee tilaajalle hyödytön. Tällöin palvelu ei kyseisen suoritteen osalta olisi vastannut sovittua. Tältä osin henkilöön kohdistuvat palvelut poikkeavat 8 luvun soveltamisalaan kuuluvista esineisiin ja omaisuuteen kohdistuvista palveluista. Esimerkiksi esineen korjaamisesta on tilaajalle yleensä hyötyä, vaikka se tehtäisiinkin viivästyneenä. Sen sijaan, jos esimerkiksi palveluasunnossa asuvalle henkilölle on sovittu tehtäväksi kylvetys perjantaisin ja tiistaisin ja perjantain kylvetys viivästyy niin, että se tehdään vasta maanantaina, palvelun hyöty asiakkaalle olisi vähäinen. Tämän vuoksi olisi perusteltua, että henkilöön kohdistuvien palvelujen osalta yksittäisen suoritteen viivästymistä pidettäisiin jatkuvaan sopimukseen perustuvissa palveluissa virheenä, jos kyseinen suorite viivästyneenä suoritettuna ei hyödyttäisi tilaajaa tai sen tarkoitus jäisi viivästymisen johdosta olennaisesti saavuttamatta.”

Laillisuusvalvonnassa usein esiin tuotu epäkohta on kotihoidon palvelujen viivästyminen siten, että asiakkaan päivärytmi häiriintyy tai apua ei saa tarvittaessa. Kiinnitän huomiota siihen, että yksityiskohtaiset

perustelut eivät anna tukea sen määrittelyyn, mitä voidaan pitää kyseisen palvelun normaalina suoritusaikana tai miten asia olisi syytä määritellä sopimuksessa, jotta virheen perusteella olisi mahdollista soveltaa ehdotuksen mukaisia virheen seuraamuksia. Näkemykseni mukaan tämäntyyppinen sääntely ja siihen liittyvä ohjeistaminen soveltuisi paremmin sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön sen erityispiirteet huomioiden. Jos palveluilla toteutetaan perustuslain 19 §:ssä tarkoitettuja oikeuksia, ehdotuksessa tarkoitetun normaalin ja kohtuullisen suoritusajan arvioinnissa on viimekädessä kysymys perustuslain perusoikeussäännösten tulkinnasta.

Palvelun suoritustapaa ja laatua koskevat vaatimukset

4 §. Pykälän mukaan palvelun ja siinä käytettävien aineiden ja tarvikkeiden tulee vastata laissa tai viranomaisen päätöksessä asetettuja vaatimuksia. Lisäksi jollei toisin ole sovittu, palvelun on vastattava ominaisuuksiltaan sitä, mitä tilaajalla yleensä on sellaisen palvelun yhteydessä aihetta olettaa. Jos toimeksisaajan on hankittava palvelun suorittamisessa tarvittavia aineita ja tarvikkeita eikä toisin ole sovittu, myös niiden on oltava ominaisuuksiltaan tavanomaisen hyvää laatua.

Aiemmassa sosiaali- ja terveysministeriölle antamassani lausunnossa (EOAK/3735/2020) totesin, että

> ”Sosiaali- ja terveydenhuollossa palvelun virheen määrittäminen ei ole yksinkertaista. Palvelun laatu määrittyy usein yleisesti hyväksyttyjen hoitokäytäntöjen kautta (Laki terveydenhuollon ammattihenkilöstä 15 §, Potilaslaki 3 §). Osapuolilla voi olla hyvin erilaisia käsityksiä asiasta. Tyytymättömyys voi kohdistua myös osaan palvelusta.
>
> Sosiaalihuollon osalta ongelmalliseksi sääntelyn tekee erityisesti se, että sosiaalihuollon hyvästä laadusta ei lainsäädännössä ole tarkkarajaisia säännöksiä ja hyvä laatu on määriteltävissä ottaen huomioon myös asiakkaan yksilölliset olosuhteet.
>
> Yksityiskohtaisissa perusteluissa asiakassuunnitelmalle ei ole annettu korostettua merkitystä. 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.
>
> Käsitykseni mukaan palvelun laatua koskeva säännös on ehdotetussa muodossa hyvin tulkinnanvarainen. Palvelun antamisen perusteena olevaan sopimukseen kirjattavat asiat tulisi määritellä tarkasti, jotta ehdotettu sääntely parantaisi sosiaalihuollon asiakkaiden oikeussuojaa. Koska on epätodennäköistä, että asioita vietäisiin merkittävissä määrin yleisiin tuomioistuimiin ratkaistavaksi, myöskään laadun ja sen puutteista joh-

tuvan virheen käsitteen selkeyttävää oikeuskäytäntöä ei ole merkittävästi odotettavissa.”

Neuvontavelvollisuus

5 §. Pykälässä säädettäisiin toimeksisaajan ilmoitusvelvollisuudesta tietyissä tilanteissa. Pykälän 2 momentin mukaan toimeksisaaja ei saa suorittaa palvelua, ellei tilaaja 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen saatuaan nimenomaisesti ilmoita joka tapauksessa haluavansa palvelun suoritetuksi. Jos se, ettei palvelu ole tilaajan kannalta tarkoituksenmukainen ilmenee vasta palvelua suoritettaessa eikä tilaajalta palvelun luonne ja muut olosuhteet huomioon ottaen voida pyytää lupaa suorituksen jatkamiseen, toimeksisaaja saa jatkaa suoritusta, jos hänellä on erityistä syytä olettaa, että tilaaja kuitenkin haluaa palvelun suoritettavaksi.

Pykälän 1 momentin perustelujen mukaan (s. 41) ”ilmoitusvelvollisuus syntyisi esimerkiksi silloin, jos on todennäköistä, että palvelu ei onnistuisi toivotulla tavalla tai sen tulos olisi hyödytön taikka siihen liittyisi vaaraa tilaajan terveydelle.”

Pykälän 2 momentin perustelujen mukaan ”momenttiin sisältyvä poikkeussäännös voisi tulla sovellettavaksi vain silloin kun toimeksisaajalla on erityistä syytä olettaa, että tilaaja haluaisi palvelun suoritettavaksi palvelun kustannusten tai siihen liittyvän riskin nousemisesta huolimatta, eikä tältä voida pyytää lupaa suorituksen jatkamiseen.” Perustelujen mukaan olisi poikkeuksellista, ettei lupaa olisi mahdollista pyytää.

Esimerkkinä poikkeuksellisesta tilanteesta mainitaan seuraava: ”Esimerkiksi potilaan nukutusta edellyttävää lääketieteellistä toimenpidettä suoritettaessa voi kuitenkin ilmetä, että suunniteltuun toimenpiteeseen liittyy ennakoitua ja tilaajalle ilmoitettua suurempi riski, mutta voidaan olettaa, että tilaaja, palvelun saaja tai tämän laillinen edustaja tästä huolimatta haluaisi toimenpiteen suoritettavaksi.”

Totean, että voimassa olevien oikeusnormien mukaan potilaan hoito perustuu potilaan tahtoon. Edellytyksenä hoidolle on potilaan antama tietoon perustuva suostumus. Potilaslain 8 §:n mukaan ainoastaan potilaan hengen ja terveyden uhkaavan vaaran torjumiseksi tarpeellinen hoito voidaan antaa, vaikka potilaan tahdosta ei tajuttomuuden tai muun syyn vuoksi voida saada selvyyttä. Potilaslain 6 §:ssä säädetään täysi-ikäisen potilaan laillisen edustajan, lähiomaisen taikka muun läheisen kuulemisesta ennen tärkeän hoitopäätöksen tekemistä.

En ole vakuuttunut siitä, että ehdotus on kaikilta osin yhdenmukainen voimassa olevassa lainsäädännön ja sosiaali- ja terveysoikeudellisten oikeusperiaatteiden kanssa. Tämä ei ilmeisesti kutenkaan ole ollut

tarkoitus, sillä perusteluissa todetaan toisaalla (s. 19) ettei ehdotetulla sääntelyllä vaikuteta henkilön päätöksentekoa koskevaan sääntelyyn.

Pidän merkittävänä puutteena sitä, että hallituksen esityksen perusteluissa ei ole arvioitu miksi kuluttajansuojalain neuvontaa koskevassa säännöksessä olisi perusteltua säätää potilaan tahdon noudattamisesta potilaslaista poikkeavasti esimerkiksi niiden potilaiden osalta, jotka käyttävät palveluseteliä julkisten terveyspalvelujen järjestäjän hankkimien palvelujen sijaan. Esityksessä ei ole myöskään arvioitu sääntelyn suhdetta ns. Oviedon sopimuksen (Euroopan neuvoston ihmisoikeuksia ja biolääketiedettä koskeva yleissopimus) suostumusta koskevaan 5 artiklaan.

Seuraamukset

Mielestäni on myönteistä, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan oikeusturvaa pyritään parantamaan siten, että asiakas voi saada rahallista korvausta palvelussa olevan virheen perusteella. Oikeusasiamiehen esittämillä hyvityksillä on jossain määrin pyritty paikkaamaan nykylainsäädännön puutteita oikeuksien loukkauksien hyvittämisessä, mutta hyvitys ei ole vahingonkorvaus. Vahingonkorvauslainsäädännön uudistuksella ja julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun laajentamisella voitaisiin saavuttaa merkittäviä ja laajakantoisimpiakin vaikutuksia. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden yhdenvertaisuuden vuoksi korvausvelvollisuudesta tulisi säätää yhdenmukaisesti kaikille niille, jotka ovat lain mukaan oikeutettuja saamaan julkisia sosiaali- ja terveyspalveluja.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Lotta Hämeen-Anttila

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.