Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Juho Mäki-Lohiluoma

30.5.2022

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta
HE 48/2022 vp

Elinkeinoelämän keskusliitto kiittää talousvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua otsikkoasiasta ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Tiivistelmä

- EK pitää hallituksen esitystä laajasti ottaen perusteltuna. Ehdotusten vaarana kuitenkin on, että sääntelystä tulee monitulkintaista erityisesti soveltamisalan ja virheen määrittelyn näkökulmasta.
- Ehdotamme hallituksen esitystä muutettavaksi niin, että
    - juhla- ja ravintolapalvelut sekä elämyspalvelut rajataan soveltamisalan ulkopuolelle poistamalla 9 a luvun 1 §:n 2 momentista viittaus juhla- ja ravintolapalveluihin sekä elämyspalveluihin.
    - 9 a luvun 32 §:n 1 momentin jälkimmäiseen lauseeseen lisätään viittaus, jonka mukaan toimeksisaajalla on oikeus 30 §:n 1 momentin lisäksi myös 2 momentin mukaiseen vastikkeeseen.
- Ehdotamme eduskunnan selventävän lainsäädännön perusteluissa, että:
    - 9 a luvun säännöksiä ei sovelleta, kun asia kuuluu potilasvakuutuslain soveltamisalaan.
    - palvelussa erityislainsäädännön näkökulmasta oleva puute ei automaattisesti johda virheen toteamiseen, vaan myös näissä tilanteissa palvelun laatua on arvioitava kokonaisuutena.
    - virheen oikaisu on aina ensisijainen seuraamus ja tästä kieltäytyminen vain poikkeuksellisesti ja perustellusta syystä mahdollista.

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kuluttajansuojalakiin uusi 9 a luku eräistä henkilöön kohdistuvista palveluista.

Säädettäväksi ehdotettu luku sisältäisi säännöksiä mm. palvelun virheestä, virheen ja palvelun viivästymisen seuraamuksista, tilaajana olevan kuluttajan sopimusrikkomuksista ja niiden seuraamuksista, toimeksisaajan oikeudesta tehdä toimeksiantoon kuulumattomia lisätöitä, palvelun hinnan maksamisesta sekä toimeksisaajana olevan elinkeinonharjoittajan velvollisuudesta ilmoittaa kuluttajalle, jos on ilmeistä, että palvelu tulisi huomattavasti kalliimmaksi kuin kuluttaja kohtuudella saattaa odottaa.

EK katsoo, että sääntely on perusteltua erityisesti siltä osin, kun sillä selvennetään kuluttajansuojasäännösten soveltamisalaa. Nykyisin kuluttajansuojalain 8 luvun periaatteita on kuluttajariitalautakunnan lausuntokäytännössä sovellettu myös muihin kuin luvun nimenomaiseen soveltamisalaan kuuluviin kuluttajapalveluihin, mikä on ajoittain johtanut sekä kuluttajan että elinkeinonharjoittajan näkökulmasta hankalasti ennakoitaviin tilanteisiin.

Oikeusvarmuutta parantaa se, että kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien on paremmin mahdollista ennakoida vastuita, velvollisuuksia ja oikeuksia, joita heille kuluttajansuojalain perusteella syntyy. Oikeustilan selventäminen ja luonteeltaan samankaltaisia palveluita koskevien säädösten kokoaminen samaan kuluttajansuojalain lukuun on siksi EK:n näkökulmasta perusteltua. Kuitenkin osassa palveluista nyt ehdotetut säädökset eivät välttämättä selvennä oikeustilaa, vaan voivat johtaa hankaliin rajanvetotilanteisiin.

Lainsäädäntöhankkeen aiemmissa vaiheissa pyrittiin lisäksi säätämään vastaavan kaltaisesta suojasta myös julkisesti järjestettyjen henkilöpalveluiden osalta. Tämä kokonaisuus on jäänyt hallituksen esityksen ulkopuolelle ja siirretty eräiltä osin omaan hankkeeseensa. EK:n näkökulmasta on tärkeää, että lainsäädännöllä pyritään vähentämään eroja kuluttajien ja toisaalta julkisyhteisöjen järjestämien palvelujen sekä tiettyjen kolmannen sektorin palveluntarjoajien asiakkaiden asemassa. Tämä tukee myös toimivien markkinoiden kannalta elintärkeää kilpailuneutraliteettia. Asiaan on perusteltua palata myöhemmissä lainsäädäntöhankkeissa.

2. 9 a luvun soveltamisala

Uuden 9 a luvun soveltamisalaan ehdotetaan kuuluviksi terveys- ja sosiaalipalvelut, varhaiskasvatus- ja koulutuspalvelut, ulkonäköön kohdistuvat palvelut, liikunta- ja muut hyvinvointipalvelut, elämyspalvelut ja vapaa-ajan kurssit, juhla- ja ravintolapalvelut sekä taksiliikenteen palvelut.

Soveltamisalaan ehdotetut palvelut ovat luonteeltaan hyvin monipuolisia. Osaa palveluista koskee tarkka sektorikohtainen erityislainsäädäntö, osa taas on palvelun luonteen vuoksi ollut löyhemmin säänneltyä. Tarkkaa erityislainsäädäntöä on muun muassa terveys- ja

sosiaalipalveluista sekä varhaiskasvatus- ja koulutuspalveluista. Osa palveluja koskevasta erityislainsäädännöstä koskee kyseistä palvelua riippumatta siitä, mikä taho sen järjestää, kun taas osassa säädetään nimenomaan yksityisen palveluntarjoajan velvoitteista. Merkittäviä eroja on myös siinä, missä määrin aloilla on koettu esiintyvän kuluttajansuojan puutteita.

Soveltamisalan osalta merkityksellistä on lisäksi mm. se, että julkisyhteisöjen tarjoamat lakisääteiset palvelut, kuten koulutus, terveyden- ja sairaanhoito, varhaiskasvatus ja muut vastaavat toiminnot, joita ei harjoiteta kaupallisten periaatteiden pohjalta, jäävät kuluttajansuojalain soveltamisalan ulkopuolelle. Muun toimintansa osalta myös julkisyhteisöt voivat tulla kuluttajansuojalain elinkeinonharjoittajia koskevien velvoitteiden piiriin. Näin on erityisesti silloin, kun palveluita tarjotaan markkinoilla ja liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Käytännössä soveltamisalan rajaaminen voi kuitenkin joidenkin palveluiden osalta olla näiltä osin hankalaa.

Hallituksen esityksessä soveltamisalarajausta perustellaan yleisellä tasolla mm. sillä, että palveluiden, joiden kohteena on palvelun saaja henkilökohtaisesti, joko fyysisesti tai psyykkisesti, katsottiin muodostavan riittävän yhtenäisen ryhmän, jotta niihin liittyvät keskeiset sopimusoikeudelliset kysymykset voidaan ratkaista yhtenäisin säännöksin. HE:ssa on kuitenkin myös todettu, että ehdotettua suppeampi soveltamisala, joka koskisi vain suoraan henkilön kehoon kohdistuvia palveluja, olisi yksiselitteinen ja selkeä. EK:n näkökulmasta hallituksen esityksessä omaksuttu ratkaisu on laajasti ottaen perusteltu, mutta emme voi varauksetta yhtyä ehdotettuun soveltamisalaan ravintola-, elämys- ja juhlapalvelujen osalta. Nämä palvelut eivät tarkoituksenmukaisella tavalla kuulu henkilöön kohdistuvien palvelujen luontaiseen piiriin.

Erityisesti ravintolapalvelujen sisällyttäminen soveltamisalaan johtaisi lisäksi hankaliin rajanvetotilanteisiin. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan luvussa tarkoitetusta ravintolapalvelusta olisi kyse silloin, kun ruuan tai juoman tarjoilu ja nauttiminen tapahtuvat palveluntarjoajan tiloissa. Kyse ei sen sijaan olisi luvun soveltamisalaan kuuluvasta ravintolapalvelusta, jos tilaaja vain noutaisi ruuan palveluntarjoajan tiloista tai ruoka kuljetettaisiin tilaajalle joko ravintolapalvelun tarjoajan tai toisen elinkeinonharjoittajan toimesta. Ravintola joutuisi näin soveltamaan kuluttajansuojalain eri lukujen säännöksiä riippuen siitä, nautitaanko ruoka ravintolassa vai noudetaanko se mukaan, mikä voi johtaa täysin tarpeettomiin tulkintaongelmiin.

Toinen soveltamisalaan liittyvä haaste koskee uuden 9 a luvun soveltumista ja terveyspalveluihin. Nykyinen potilasvakuutuslaki ja sitä edeltänyt potilasvahinkolaki on säädellyt terveyden- ja sairaanhoitoa vakiintuneesti vuodesta 1987 lähtien. Potilasvakuutuslakia on uudistettu tämän hallituskauden alussa ja se on todettu hyvin toimivaksi.

Potilasvakuutuslaissa on huomioitu terveyspalveluiden luonne ja korvausjärjestelmä on laadittu ja toteutettu palveluiden luonne huomioon ottaen. Kuluttajan kannalta järjestelmä on erittäin hyvä, koska palveluiden virheet on määritelty kokeneen ammattihenkilön antaman hoidon tason mukaan eikä korvattavuudelta edellytetä tuottamusta. Vastaavasti korvattavat vahingot on määritelty palveluiden luonne huomioon ottaen ja korvaukset määritetään erillisen riippumattoman viranomaisen eli potilasvakuutuskeskuksen toimesta. Asiakkaan tarvitsee tehdä vain vahinkoilmoitus, minkä jälkeen viranomaisen riippumattomat juridiset ja lääketieteelliset asiantuntijat tutkivat, onko palvelussa ollut virhe tai sellainen viivästys, joka on korvattava vahinko. Potilasvakuutuskeskus määrittää ja hoitaa myös kaikki korvaukset. Palveluntuottajilla on lakisääteinen potilasvakuutus.

Jos kuluttajansuojalakiin nyt ehdotettua 9 a lukua sovellettaisiin myös terveyspalveluihin, käsillä oli kaksi päällekkäistä, mutta vastuut ja korvaukset eri tavalla käsittelevää ja korvaavaa lakia pitkälti samasta asiasta. EK:n näkemys on, että soveltamisalaa tulisi siksi selkeyttää tavalla, jossa potilasvakuutuslain soveltamisalaan kuuluvat asiat tulisi käsitellä vain kyseisen korvausjärjestelmän piirissä.

Asiaa koskee myös potilaiden yhdenvertaisuuteen liittyvä näkökulma, sillä merkittävä osa sosiaali- ja terveyspalveluista jää kuluttajansuojalain soveltamisalan ulkopuolelle. Käytännössä soveltamisalan piiriin tulevat lähinnä asiakkaan itsensä maksamat palvelut sekä palvelusetelillä hankitut julkiset palvelut. Julkisen palveluntuotannon asiakkaille ei siis ole tarjolla vastaavaa suojaa, kuten ei myöskään yksityisen tuottamien julkisten palveluiden asiakkaille. Asiakkaat eivät ole tältä osin yhdenvertaisessa asemassa esimerkiksi vahinkotilanteessa mahdollisesti maksettavaksi tulevien korvausten osalta. Tätä eroa ei ole riittävässä määrin arvioitu hallituksen esityksessä ja sitä on eduskuntakäsittelyn puitteissa tarpeen arvioida vielä erikseen valtiosääntöisestä näkökulmasta. Ongelma on käsillä, sillä samaan lainsäädäntöhankkeeseen sen aiemmissa vaiheissa kuuluneesta asiakkaansuojalain kokonaisuudesta luovuttiin ennen hallituksen esityksen antamista.

Sosiaali- ja terveyspalveluita koskevien yksityiskohtaisten huomioiden osalta viittaamme Hyvinvointiala Hali ry:n lausuntoon.

EK ehdottaa, että eduskunta rajaa juhla- ja ravintolapalvelut sekä elämyspalvelut 9a luvun soveltamisalan ulkopuolelle poistamalla 9a luvun 1 §:n 2 momentista viittauksen juhla- ja ravintolapalveluihin sekä elämyspalveluihin.

EK ehdottaa, että eduskunta selkeyttää kuluttajansuojalain 9 a luvun soveltamisalan siten, että luvun säännöksiä ei sovelleta, kun asia kuuluu potilasvakuutuslain soveltamisalaan.

3. Palvelun suoritustapaa ja laatua koskevat vaatimukset

Ehdotetun kuluttajansuojalain 9 a luvun 4 §:n mukaan palvelu on suoritettava ammattitaitoisesti ja huolellisesti sekä ottaen huomioon tilaajan edut. Ehdotetun 15 §:n mukaan palvelussa on virhe, jos se ei vastaa sovittua taikka jos se ei täytä suoritustavaltaan tai laadultaan 4 §:ssä säädettyjä vaatimuksia. Todistustaakka on asetettu elinkeinonharjoittajalle.

Ehdotetussa uudessa 4 §:ssä asetetaan siis elinkeinonharjoittajalle ammattitaitoa, huolellisuutta ja lojaalisuutta koskevat vaatimukset. Vaatimukset ovat itsessään perusteltuja, mutta voivat johtaa henkilöön kohdistuvien palveluiden kohdalla hankalaan rajanvetoon. Onko varhaiskasvatuspalvelussa virhe, jos henkilöstön määrä tai koulutustaso ei esimerkiksi työvoimapulan johdosta kaikkina ajankohtina vastaa erityislainsäädännössä asetettuja vaatimuksia? Onko perusteltua, että palvelusetelillä hankitut sosiaali- ja terveyspalvelut tai varhaiskasvatuspalvelut ovat tältä osin eriävässä asemassa suhteessa julkisesti tuotettuun palveluun? Milloin liikuntapalveluiden puitteissa tapahtuneessa loukkaantumisessa on kyse palvelun virheestä, milloin taas epäonnisesta sattumasta tai muutoin elinkeinonharjoittajan kontrollipiirin ulkopuolella olevasta asiasta?

Kuten kaikessa kuluttajansuojalainsäädännössä, monet rajanvedoista tulevat tehtäväksi lopulta yksittäisissä tilanteissa, eikä kaikkia asetelmia ole mahdollista hahmottaa vielä lainsäädäntövaiheessa. Näin on toimittu myös jo aiemman lainsäädännön aikana. Kuluttajariitalautakunta (374/39/2014) on esimerkiksi todennut, että personal trainer -palvelussa voitaisiin katsoa olevan virhe, mikäli olisi osoitettavissa, että harjoitusliikkeet opastettiin objektiivisesti arvioiden teknisesti väärin.

Esitettyä laajempien lainvalmisteluaineistojen kautta voitaisiin kuitenkin antaa lainsoveltamiseen tarkempia ohjenuoria, jotka osaltaan lisäisivät kaikkien osapuolten oikeusvarmuutta. Samalla voitaisiin lainsäätäjän taholta tarkemmin ohjata sitä, minkälaiseksi uuden 9 a luvun soveltamiskäytäntö muotoutuu. EK:n näkökulmasta perusteltua olisi, että palvelun suoritustapaa ja laatua koskevissa vaatimuksissa otettaisiin huomioon sääntelyn piirissä olevien palveluiden erityispiirteet. Uudessa 9 a luvun 4 §:ssä asetettujen huolellisuus-, ammattitaito- ja lojaliteettivaatimusten tulisi myös käytännössä asettua riittävän joustaviksi, jotta sääntelyllä taataan paitsi kuluttajasuojan korkea taso, myös elinkeinonharjoittajien riittävä oikeusvarmuus ja oikeussuoja.

Myöskään erityislainsäädännön ja ehdotetun 9 a luvun yhteys ei voi henkilöön kohdistuvien palveluiden osalta olla täysin suoraviivainen, sillä erityislainsäädännön tarkoitus, sanktiointi ja tarkkuustaso vaihtelevat merkittävästi eri alojen välillä. Eräissä tilanteissa se, että palvelu ei täytä jotain tai joitain erityislainsäädännön vaatimuksia, on täysin ilmeinen

palvelun virhe, mutta toisissa palvelu voi tästä huolimatta olla kokonaisuutena hyvinkin laadukasta.

Hallituksen esityksen perustelujen (ehdotettu 15 §) mukaan pelkästään mahdollisia toimitiloja koskevista säännöksistä tai henkilöstön mitoitus- tai koulutusvaatimuksista poikkeaminen ei sellaisenaan tarkoittaisi sitä, että palvelussa olisi puutteita, jos palvelu olisi kuitenkin suoritettu sitä koskevia sisältö- ja laatuvaatimuksia noudattaen ammattitaitoisesti ja huolellisesti. Palvelun suorittamisen asianmukaisuutta arvioitaisiin kussakin tapauksessa kokonaisuutena. EK katsoo hallituksen esityksen perustelujen olevan tältä osin asianmukaisia, mutta toivoo niitä laajennettavan niin, että myöskään muista kuin vain toimitiloja sekä mitoitus- ja koulutusvaatimuksia koskevista vaatimuksista poikkeaminen ei johtaisi automaattisesti virheen toteamiseen. Myös tällaisissa tilanteissa asianmukaisuutta on arvioitava kokonaisuutena.

EK ehdottaa eduskunnan selventävän lainsäädännön perusteluissa kuluttajansuojalain 9a luvun 4 §:ssä asetettavien ammattitaitoa, huolellisuutta ja lojaalisuutta koskevien vaatimusten sisältöä sekä erityislainsäädännön ja virhettä koskevan kuluttajansuojasääntelyn suhdetta. Perusteltua olisi, että palvelussa erityislainsäädännön näkökulmasta oleva puute ei automaattisesti johda virheen toteamiseen, vaan myös näissä tilanteissa palvelun laatua olisi arvioitava kokonaisuutena.

4. Toimeksisaajan oikeus korvaukseen

Esitys parantaa kokonaisuudessaan kuluttajan oikeuksia huomattavallakin tavalla ja luo uusia oikeussuojakeinoja. On tärkeää, että näin toimittaessa myös elinkeinonharjoittajien oikeuksista pidetään huolta.

Ehdotus sisältää uutuutena lakiin kirjattavaksi jo nykyisin laajasti käytettävän vakiokorvauksen, mikä on hyvä selkeytys oikeustilan kannalta. Vakiokorvaus muodostuisi poissulkevaksi vaihtoehdoksi muille korvausmuodoille, mikä on sinänsä ymmärrettävä lähtökohta ja elinkeinonharjoittajan valinnan piirissä. Seuraamuksesta voi kuitenkin tulla elinkeinonharjoittajalle kohtuuttoman ankara ja yllättävä, jos vakiokorvaus menetetään tilaajan suoristusesteen vuoksi tilaajan vapautumisperusteella (ehdotettu 32 §).

Peruslähtökohta tilaajan peruutustilanteissa maksettavista korvauksista ja hyvityksistä on siis EK:n näkökulmasta asianmukainen. Elinkeinonharjoittaja voi tilanteesta riippuen saada korvausta: i) suoritetusta palvelun osasta, ii) hyödyttömiksi jäävistä kustannuksista ja iii) muista vahingoista (esim. saamatta jäänyt liikevoitto).

Mahdolliset, palvelun eri vaiheista aiheutuvat vahingot katetaan hyvin ehdotetussa sääntelyssä. Ongelmaksi voi kuitenkin muodostua yllättävä ja ankara ehdotettu leikkaus kuluttajan suoritusesteen perusteella.

Ehdotuksen mukaan kuluttaja voi vapautua sekä vakiokorvauksesta että hyvityksestä/korvauksista ii) ja iii) korvaustyyppien osalta, mikäli hänellä on suorituseste, jota ei ole voitu kohtuudella välttää (esim. liikenteen keskeytyminen, sairaus).

EK pitää tärkeänä, että korvausvelvollisuutta tarkasteltaisiin edelleen siten, että kuluttaja voisi suoritusesteen perusteella vapautua automaattisesti korvausvelvollisuudesta vain ns. muiden korvausten osalta (yllä iii).

Muuten tilanne voisi johtaa kohtuuttomuuteen elinkeinonharjoittajan kannalta, koska tämä joutuisi kantamaan kulut valmistelevista kustannuksista. Tilanne on hyvin erilainen eri palvelujen osalta – kampaajalle jäisi tappioksi parin tunnin työkorvaus, mutta juhlajärjestäjälle saattaisi jäädä huomattavia kustannuksia (vuokra, ruuat, palkat, tarvikkeet). Vaikka ehdotettu muutos tehtäisiin, se ei poistaisi mahdollisuutta sovitella korvausta yksittäistapauksissa kuluttajan hyväksi.

EK ehdottaa, että eduskunta lisää 9a luvun 32 §:n 1 momentin jälkimmäiseen lauseeseen viittauksen, jonka mukaan toimeksisaajalla on oikeus 30 §:n 1 momentin lisäksi myös 2 momentin mukaiseen vastikkeeseen.

5. Tilaajan oikeus kieltäytyä virheen oikaisusta

Osassa henkilöön kohdistuvista palveluista puututaan henkilön ruumiiseen tai psyykkiseen puoleen. Kyseisissä palveluista luottamuksen merkitys on korostunut, mutta sama ei päde kaikkiin luvun soveltamisalaan kuuluviin palveluihin.

Hallituksen esityksessä esimerkkeinä erityistä luottamusta edellyttävistä palveluista mainitaan palvelut, jotka kohdistuvat henkilön kehoon, kuten terveys- ja sosiaalipalvelut sekä ulkonäköön kohdistuvat palvelut. Jos tilaaja palvelussa olevan virheen vuoksi menettää luottamuksensa toimeksisaajan kykyyn suorittaa palvelu asianmukaisesti, ei hallituksen esityksen mukaan ole kohtuullista edellyttää, että tilaaja antaisi taholle mahdollisuuden oikaista virhe. Hallituksen esityksessä todetaan, että perusteltuna syynä kieltäytyä virheen oikaisemisesta voidaan pitää esimerkiksi sitä, että palvelu on suoritettu niin taitamattomasti, että tilaajalla on aihetta epäillä toimeksisaajan ammatillisten tai muiden edellytysten palvelun suorittamiseen olevan puutteelliset. Esimerkkinä mainitaan hammaslääkärikäynti ja sen yhteydessä tapahtuva hoitovirhe.

Toisaalta monet muut uuden luvun soveltamisalaan kuuluvat palvelut eivät ole luonteeltaan sellaisia, jotka edellyttävät muuta kuluttajakauppaa vahvempaa luottamusta palveluntarjoajaan. Kuluttaja voi menettää luottamuksensa niin kodinkoneen toimintaan kuin tiettyyn henkilöön kohdistuvan palvelun tarjoajaan, mutta myös näissä tilanteissa elinkeinonharjoittajalla on ja tulisi jatkossakin olla mahdollisuus virheen oikaisuun.

EK:n näkökulmasta hallitukseen esitykseen sisältyvä ”perustellun syyn” vaatimus on tarpeellinen ja korottaa kynnystä siitä, milloin kuluttajalla on mahdollisuus kieltäytyä virheen korjaamisesta. Tällaisen perustellun syyn tulee olla tarpeeksi painava ja virheen oikaisun ensisijaisuutta tulee edelleen korostaa.

EK ehdottaa virheen oikaisemisesta kieltäytymistä koskevia perusteluja selkeytettävän niin, että virheen oikaisu on aina ensisijainen seuraamus ja tästä kieltäytyminen vain poikkeuksellisesti ja perustellusta syystä mahdollista.