

3.4.2018

## Eduskunnan talousvaliokunnalle

**HE 16/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry:ltä lausuntoa asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetusta hallituksen esityksestä. Lausunnotsaan Kuluttajaliitto keskittyy palveluita käyttävien asiakkaiden oikeuksiin.

### *Kuluttajaliiton keskeiset näkemykset*

- Valinnanvapauden piiriin tulevien sote-palvelujen asiakkaiden oikeuksia koskeva sääntely puuttuu hallituksen esityksestä kokonaan.
- Tällä hetkellä kuluttajansuojalainsäädäntöä sovelletaan yksityisiin terveystalouksiin sekä palvelusetelillä hankittuihin terveystalouksiin.
- Lakiehdotuksen asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia koskeviin säännöksissä ei ole mainintaa kuluttajansuojalain soveltumisesta. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa palvelunkäyttäjien oikeudet jäävät epäselviksi. Asiakasseteliin ja henkilökohtaiseen budjettiin liittyy samoja piirteitä kuin nykyisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain mukaiseen palveluseteliin. Laissa edellytetään, että palvelusetelin saanut asiakas tekee sopimuksen palveluntuottajan kanssa. Sopimussuhdetta sääntelevät kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden yleiset periaatteet. Hallituksen esityksen voidaankin katsoa heikentävän osittain palvelun käyttäjän asemaa tai ainakin tekevän sen tulkinnanvaraiseksi. Sekä asiakasseteliä että henkilökohtaista budjettia koskevaan säädökseen pitää lisätä vas-

3.4.2018

taava sopimussuhdetta ja kuluttajansuojaa koskeva maininta, mikä on nykyistä palveluseteliä koskevassa laissa.

- Maakunnan tuottamat suoran valinnan palvelut jäävät kuluttajansuojan ulkopuolelle. Yksityisten, kaupallisesti toimivien palveluntuottajien osalta tilanne on tulkinnanvarainen. Hallituksen esityksessä todetaan, että palveluntuottajille ei kaavailla mahdollisiin lisäpalveluihin liittyviä rajoituksia. Tällöin on mahdollista, että syntyy sellaisia palvelupaketteja, joihin sisältyy sekä selkeästi kuluttajansuojan piiriin kuuluvia palvelunkäyttäjän itsensä maksamia että maakunnan maksamia palveluja, joissa käyttäjän oikeudellinen asema on tulkinnanvarainen.
- Hallituksen esityksessä palvelunkäyttäjien oikeudet jäävät tulkinnanvaraisiksi ja epäselviksi tai jopa puuttumaan kokonaan. Tämän vuoksi valinnanvapaus tarvitsee tuekseen vahvan ja laajan asiakkaansuojan. Asiakkaansuoja tulee kirjoittaa selkeästi lainsäädäntöön. On tärkeää, että valinnanvapauden piiriin tuleviin ja muihin sote-palveluihin sovelletaan kuluttajansuojan periaatteita riippumatta siitä tuottaako palvelut julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin palveluntuottaja taikka hankkiiko palvelunkäyttäjä palvelut erikseen vai yhdistettynä kuluttajansuojan piiriin kuuluviin lisäpalveluihin.
- Säännökset voisivat koskea esimerkiksi palveluiden virheen määrittelyä (laatu ei ole lupautusten, säädösten tai sopimusten mukaista) ja seuraamuksia, palvelun viivästymistä, sopimusten muutostilanteita sekä asiakkaan oikeutta viedä palveluja koskeva riita tuomioistuimen ulkopuolisen riitojenratkaisuelimen ratkaistavaksi.
- Kuluttajaliitto kannattaa hallituksen esityksen markkinointisäännöstä.
- Asia vaatii huolellista valmistelua, Tarvittavia säännöksiä ehditä valmistella lain eduskuntakäsittelylle varatussa ajassa eikä todennäköisesti kuluvankaan vaalikauden aikana. Oikeusministeriön on tarkoitus ryhtyä valmistelemaan henkilöihin kohdistuvia palveluita kokevaa yleistä kuluttajansuojasääntelyä mahdollisesti vielä tämän kevään aikana. Samassa yhteydessä on luontevaa arvioida kuluttajansuojan soveltuminen sekä yksityisiin että julkisiin sote-palveluihin. Lainsäädännön voimaantuloa on syytä lykätä niin kauan, että asiakkaansuojaa koskeva sääntely on saatu valmiiksi.

3.4.2018

Kuluttajaliitto pitää ongelmallisen sitä, että valinnanvapauden piiriin tulevien sote-palvelujen asiakkaiden oikeuksia koskeva sääntely puuttuu hallituksen esityksestä kokonaan.

Tällä hetkellä kuluttajansuojalainasäädäntöä sovelletaan yksityisiin terveystalouteihin sekä palvelusetelillä hankittuihin terveystalouteihin. Lainsäädännön ei kuitenkaan kata läheskään kaikkia keskeisiä asioita, vaan suuri osa niistä jää kuluttajansuojan ja sopimusoikeuden yleisten periaatteiden varaan. Julkiset palvelut ovat kokonaan kuluttajansuojan ulkopuolella. Terveystaloutien käyttäjien oikeusturva vaihtelee kin tällä hetkellä palveluntuottajasta riippuen.

Hallituksen esityksessä ei lainkaan asiakkaan suojaa koskevia säännöksiä. Asian valmistelun yhteydessä on aiemmin – viimeksi loppusyksyllä 2017 lausunnolla olleessa luonnoksessa käsiteltävänä olevaksi hallituksen esitykseksi – ollut perusteluissa ollut maininta kuluttajansuojalain tai kuluttajaoikeudellisten säännösten soveltamisesta asiakkaan ja palveluntarjoajan väliseen suhteeseen. Kyseiset maininnat on valmistelun yhteydessä poistettu hallituksen esityksestä.

Kuluttajaliitto pitää ongelmallisena sitä, että lakiehdotuksen asiakasseteliä koskevan 26 ja henkilökohtaista budjettia koskevan 30 §:n perusteluista poistetaan maininnat kuluttajansuojalain soveltumisesta. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa palvelunkäyttäjien oikeudet jäävät epäselviksi. Lain 56 §:n perusteluissa todetaan kuitenkin, että tuottaja vastaa toiminnastaan ja sen vaatimusten mukaisuudesta sekä sekä asiakkaalle että asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin antajalle. Kun otetaan huomioon edellä mainittu ja se, että palveluntuottajan ja asiakkaan välisessä suhteessa on myös joitakin sopimussuhteelle tyypillisiä piirteitä, on myös mahdollista katsoa, että palveluntuottajan ja asiakkaan välille syntyy sopimus, johon voidaan soveltaa kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden yleisiä periaatteita. Asiakasseteliin ja henkilökohtaiseen budjettiin liittyy samoja piirteitä kuin nykyisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain mukaiseen palveluseteliin. Laissa edellytetään, että palvelusetelin saanut asiakas tekee sopimuksen palveluntuottajan kanssa. Sopimussuhdetta sääntelevät kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden yleiset periaatteet. Hallituksen esityksen voidaan katsoa heikentävän osittain palvelun käyttäjän asemaa tai ainakin tekevän sen tulkinnanvaraiseksi. Kuluttajaliiton mielestä sekä asiakasseteliä että henkilökohtaista budjettia koskevaan säädökseen pitää lisätä vastaava sopimussuhdetta ja kuluttajansuojaa koskeva maininta, mikä on nykyistä palveluseteliä koskevassa laissa.

On selvää, että ilman nimenomaista säännöstä maakunnan tuottamat suoran valinnan palvelut jäävät kuluttajansuojan ulkopuolelle. Yksityisten, kaupallisesti toimivien palveluntuottajien osalta tilanne on tulkinnanvarainen. Se, että palvelut rahoitetaan kokonaan tai suurimmalta osin verovaroin ja palvelun käyttäjän maksettavaksi jää vain maakunnan veloittama asiakasmaksu, puoltaa näkemystä, jonka mukaan myös yksityisten palveluntarjoajien palvelut jäisivät kuluttajansuojan ulkopuolelle. Toisaalta esimerkiksi lääketoisiin, joissa vastike tulee kokonaan yhteiskunnan varoista, sovelletaan kuluttajansuojalakia. Samoin pääosin julkisin varoin kustannetut julkisen liikenteen palvelut ovat kuluttajansuojan piirissä.

3.4.2018

Hallituksen esityksessä todetaan, että palveluntuottajille ei kaavailla mahdollisiin lisäpalveluihin liittyviä rajoituksia. Tällöin on mahdollista, että syntyy sellaisia palvelupaketteja, joihin sisältyy sekä selkeästi kuluttajansuojan piiriin kuuluvia palvelunkäyttäjän itsensä maksamia että maakunnan maksamia palveluja, joissa käyttäjän oikeudellinen asema on tulkinnanvarainen. Tämä voi johtaa sellaiseen tilanteeseen, jossa saman palvelupaketin sisällä sovelletaan eri palveluihin erilaisia sääntöjä.

Kuluttajaliitto katsoo, että osittain palvelunkäyttäjien oikeudet ovat tulkinnanvaraiset ja epäselvät ja osittain ne puuttuvat kokonaan. Tämän vuoksi valinnanvapaus tarvitsee tuekseen vahvan ja laajan asiakkaansuojan. Tämä asiakkaansuoja tulee kirjoittaa selkeästi lainsäädäntöön – joko valinnanvapaus- tai palveluntuottaja- taikka yleiseen kuluttajansuojalainsäädäntöön. On tärkeää, että valinnanvapauden piiriin tuleviin ja muihin sote-palveluihin sovelletaan kuluttajansuojan periaatteita riippumatta siitä tuottaa-ko palvelut julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin palveluntuottaja taikka hankkiiko palvelunkäyttäjä palvelut erikseen vai yhdistettynä kuluttajansuojan piiriin kuuluviin lisäpalveluihin.

Hallitus esittää lakiin markkinointia ja menettelyitä asiakassuhteissa koskevaa säädöstä. Kuluttajaliitto kannattaa ehdotusta. Kuluttajaliitto haluaa samalla korostaa sitä, että ehdotettu säädös korostaa tarvetta asiakkaansuojasta säättämiseen: markkinoinnissa annetaan usein palvelun sisältöä ja laatua koskevia lupauksia – on perusteltua varmistaa se, että lupaukset ovat sitovia myös palveluntuottajan ja asiakkaan välisessä suhteessa. Markkinoinnissa saattaa muodostua ongelmaksi myös yksityisten sote-keskusten asiakkailleen suuntaama markkinointi. On esimerkiksi mahdollista, että asiakkaille tarjotaan maksullisia lisäpalveluita, kuten vaikkapa terveydenhuoltolain mukaista hoitotakuuta nopeampaa hoitoon pääsyä, kun he varaavat hoitoaikaa. Erityisen ongelmalliseksi tämän tekee se, että asiakkaat ovat erittäin haavoittuvassa asemassa. Myöskin yhteiskunnan ja asiakkaan itsensä maksamien palveluiden paketointi saattaa hämärtää rajaa julkisen ja yksityisen terveydenhuollon välillä ja johtaa tilanteisiin, joissa asiakas vahingossa maksaa palvelusta yksityisen palvelun hinnan, vaikka hän olisi oikeutettu sote-keskuksen palveluun.

Tilanteessa, jossa palveluntuottajat kilpailevat palveluidensa laadulla on erityisen tärkeää säätää laatulu-  
pausten sitovuudesta ja seurauksista, jos laatu ei ole lupausten, säädösten tai sopimusten mukaista. Säännökset voisivat koskea esimerkiksi palveluiden virheen määrittelyä ja seuraamuksia, palvelun viivästy-  
mistä, sopimusten muutostilanteita sekä asiakkaan oikeutta viedä palveluja koskeva riita tuomioistuimen ulkopuolisen riitojenratkaisuelimen ratkaistavaksi.

Kuluttajaliitto katsoo, että lainsäädäntöön on sisällytettävä selvästi ne keskeiset kuluttajansuojan periaatteet, joita noudatetaan kaikissa valinnanvapauden piirissä olevissa palveluissa palveluntuottajasta riippumatta. Asia on niin monimutkainen, että se vaatii huolellista valmistelua, joka vaatii riittävästi aikaa. Kun otetaan huomioon sote-uudistuksen aikataulu, ei tarvittavia säännöksiä ehditä valmistella lain eduskuntakäsittelylle varatussa ajassa eikä todennäköisesti kuluvankaan vaalikauden aikana. Oikeusministeriön on tarkoitus ryhtyä valmistelemaan henkilöihin kohdistuvia palveluita koskevaa yleistä kuluttajansuojasääntelyä mahdollisesti vielä tämän kevään aikana. Samassa yhteydessä on luontevaa arvioida kuluttajansuojan soveltuminen sekä yksityisiin että julkisiin sote-palveluihin. Tämän vuoksi Kuluttajaliitto

3.4.2018

katsoo, että lainsäädännön voimaantuloa on syytä lykätä niin kauan, että asiakkaansuojaa koskeva sääntely on saatu valmiiksi.

Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry

Juha Beurling  
Pääsihteeri