



2.5.2022

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta HE 48/2022 vp

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt Elinkeinoelämän keskusliitolta (EK) lausuntoa otsikkoasiassa. EK kiittää valiokuntaa pyynnöstä ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Tiivistelmä

- EK pitää hallituksen esitystä laajasti ottaen perusteltuna niiltä osin, kun kyse on sivistysvaliokunnan käsiteltäväksi kuuluvista asiakokonaisuuksista.
- Koulutus- ja varhaiskasvatuspalveluiden osalta vaarana kuitenkin on, että sääntelystä tulee monitulkintaista erityisesti soveltamisalan ja virheen määrittelyn näkökulmasta.
- Pidämme hyvänä, että julkinen, maksuton koulutusputki säilyy kuluttajansuojalain sekä näin myös uuden 9a luvun ulkopuolella. Lisäksi pidämme perusteltuna, että samoilla markkinoilla toimivat tahot ovat lähtökohtaisesti samankaltaisen sääntelyn piirissä.
- 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:
 - 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.

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Juho Mäki-Lohiluoma

2.5.2022

1. Yleistä

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

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

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

EK pitää myös hallituksen esitystä laajasti ottaen perusteltuna niiltä osin, kun kyse on sivistysvaliokunnan käsiteltäväksi kuuluvista asiakokonaisuuksista. Pidämme mm. hyvänä, että julkinen, maksuton koulutusputki säilyy kuluttajansuojalain sekä näin myös uuden 9a luvun ulkopuolella. Lisäksi pidämme perusteltuna, että samoilla markkinoilla toimivat tahot ovat lähtökohtaisesti samankaltaisen sääntelyn piirissä.

Oikeusvarmuutta parantaa se, että kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien on paremmin mahdollista ennakoida vastuita, velvollisuuksia ja oikeuksia, joita heille kuluttajansuojalain perusteella syntyy. Oikeustilan selvittäminen 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 kolmansien sektoreiden palveluntarjoajien asiakkaiden asemassa. Tämä tukee myös toimivien markkinoiden kannalta elintärkeää kilpailuneutraalisuutta. 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 palvelun tarjoajan 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 esimerkiksi koulutuspalveluiden osalta olla hankalaa, sillä monia palveluita tarjotaan joko julkisyhteisön tai julkisomisteiden oikeushenkilön toimesta osana suomalaista koulutusjärjestelmää, mutta kuitenkin markkinoilla ja korvausta vastaan.

Julkinen, maksuton koulutusputki säilyy esityksessä kuluttajansuojalain sekä näin myös uuden 9a luvun ulkopuolella, mitä EK pitää perusteltuna. Lisäksi pidämme asianmukaisena, että samoilla markkinoilla toimivat tahot ovat lähtökohtaisesti samankaltaisen sääntelyn piirissä. Tästä näkökulmasta ongelmallista on, että ehdotettu muutos asettaisi varhaiskasvatustoimijat erilaiseen asemaan suhteessa toisiinsa: kunnan järjestämä varhaiskasvatus ei olisi jatkossakaan kuluttajansuojalain piirissä, kun taas kunnan palvelusetelillä tuotettu yksityinen varhaiskasvatus tulisi uuden 9 a luvun piiriin. Lisäksi kiinnitämme huomiota siihen, että koulutuspalveluiden osalta hallituksen esityksen perusteluissa ja erityislainsäädännössä käytetyn terminologian välillä on epäyhtenäisyyttä, mikä voi johtaa tulkintaongelmiin hahmotettaessa, mihin koulutuksen järjestäjän palveluihin uusi 9 a luku soveltuisi.

Teemaa koskevien yksityiskohtaisten huomioiden osalta viittaamme Siivista ry:n lausuntoon.

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Juho Mäki-Lohiluoma

2.5.2022

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 omaksumtu 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 tarkoitettua 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 tarpeetomiin tulkintaongelmiin.

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.

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 varhaiskasvatuspalvelut ovat tältä osin eriävässä asemassa

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Juho Mäki-Lohiluoma

2.5.2022

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?

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 9a 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 kuluttajansuojan 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 (ehdotettu 15 §) perustelujen mukaan pelkästään mahdollisia toimitiloja koskevista säännöksistä tai henkilöstön mitoitus- tai koulutusvaatimuksista poikkeaminen ei sellaisenaan kuitenkaan tarkoittaisi sitä, että palvelussa olisi puutteita, jos palvelu olisi kuitenkin suoritettu sitä koskevia sisältö- ja laatuvaatimuksia noudattaen ammattitaitoisesti ja huolellisesti. Palvelun suorittamisen asianmukaisuutta arvioidaisiin 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.

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Juho Mäki-Lohiluoma

2.5.2022

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 huomattavalla tavalla ja luo uusia oikeussuojakeinoja. On tärkeää, että näin toimitaessa myös elinkeinonharjoittajien oikeuksista pidetään huolta.

Ehdotus sisältää uutuutena lakiin kirjattavaksi jo nykyisin laajasti käytetävän vakiokorvauksen, mikä on hyvä selkeytys oikeustilan kannalta. Vakiokorvaus muodostuisi poissulkeväksi 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 suoristusesteen perusteella. Ehdotuksen mukaan kuluttaja voi vapautua sekä vakiokorvauksesta että hyvityksestä/korvauksista ii) ja iii) korvaustyyppien osalta, mikäli hänellä on suoristuseste, jota ei ole voitu kohtuudella välttää (esim. liikenteen keskeytyminen, sairaus).

EK pitää tärkeänä, että korvausvelvollisuutta tarkasteltaisiin edelleen siten, että kuluttaja voisi suoristusesteen 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 juhla järjestäjälle saattaisi jäädä huomattavia kustannuksia (vuokra, ruuat, palkat, tarvikkeet). Vaikka ehdotettu muutos tehtäisiin, se ei poistaisi mahdollisuutta sovitella korvausta yksittäistapauksissa kuluttajan hyväksi.

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Juho Mäki-Lohiluoma

2.5.2022

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.

6. Muut huomiot

Hallituksen esityksen riskinä on, että erityislainsäädännön ja ehdotetun 9 a luvun suhde jää epäselväksi ja johtaa riitatilanteiden lisääntymiseen.

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Juho Mäki-Lohiluoma

2.5.2022

Esimerkiksi terveydenhuollon palveluiden osalta ei ole yksiselitteistä, minkälaiseksi kuluttajansuojalain ja potilasvahinkolain mukaisten vahinkojen keskinäinen suhde ja korvaaminen muodostuvat. Lisäksi terveyspalveluiden tuotantotilanteet ovat luonteeltaan monesti hankalasti ennakoitavia, jolloin myös viivästykset tai muutokset palvelussa voivat johtua tekijöistä, jotka eivät välttämättä liity palveluntarjoajan välittömään toimintaan. Toiminnan erityispiirteiden suhde ehdotettuun 9 a lukuun ei ole yksiselitteinen.

Teemaa koskevien yksityiskohtaisten huomioiden osalta viittaamme Hyvinvointiala HALI ry:n lausuntoon.