

*Julkisen hyvinvointipalvelun  
asiakkaan asema*

*Kuluttajaoikeudellinen selvitys*

*OTT Mia Hoffrén*



*Julkisen hyvinvointipalvelun  
asiakkaan asema*

*Kuluttajaoikeudellinen selvitys*

*OTT Mia Hoffrén*





Painotuote

ISSN 1458-6444

ISBN 978-952-466-809-5 (nid.)

ISBN 978-952-466-810-1 (PDF)

Oikeusministeriö

Helsinki 2009

Edita Prima Oy

# KUVAILULEHTI

## OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä  
14.9.2009

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Selvitys	
Mia Hoffrén, Turun yliopisto		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä	
Julkaisun nimi Julkisen hyvinvointipalvelun asiakkaan asema Kuluttajaoikeudellinen selvitys			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä			
<p>Selvityksessä vertaillaan julkisen hyvinvointipalvelun asiakkaan ja vastaavaa yksityistä palvelua käyttävän asiakkaan (kuluttajan) oikeudellista asemaa. Mukana tarkastelussa ovat julkisyhteisön itse tuottamat palvelut, ostopalvelut ja palvelusetelillä hankittavat palvelut.</p> <p>Julkiset hyvinvointipalvelut, joiden tarjoamisen tavoitteena ei ole taloudellinen hyöty, jäävät kuluttajansuojalain sääntelyn ja muiden kuluttajaoikeudellisten sääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle. Selvityksessä keskitytään niihin puutteisiin, joita julkisen palvelun asiakkaan oikeussuojassa on verrattaessa sitä kuluttajan oikeussuojaan, ja arvioidaan niiden käytännön merkitystä muun muassa selvittämällä haastattelujen avulla, miten nämä puutteet ovat tulleet esiin eri viranomaisten toiminnassa. Merkityksellisiä puutteita havaitaan neljä: Ensinnäkin julkisen palvelun markkinoinnista ja menettelyistä asiakassuhteessa ja sen valvonnasta ei ole nimenomaista sääntelyä. Toiseksi julkisen palvelun asiakkaan oikeudesta saada rahallista korvausta palvelun puutteiden perusteella ei ole selkeitä sääntöjä. Kolmanneksi julkisen palvelun asiakkaalla ei ole käytössään kuluttajaneuvontaa vastaavaa neuvontaa. Neljänneksi julkisen palveluna asiakkaalla ei ole käytössään kuluttajariitalautakunnan kaltaista ratkaisusuosituksia antavaa tahoja.</p> <p>Selvityksessä esitetään toimenpide-ehdotuksia edellä kuvattuihin epäkohtiin puuttumiseksi: (1) Kuluttajansuojalain markkinointia ja menettelyjä asiakassuhteissa koskevan 2 luvun soveltamisalan laajentaminen koskemaan myös julkisia palveluita. (2) Asiakkaalle kuuluvasta vahingonkorvauksesta säättäminen potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa. (3) Palvelun puutteellisuuden perusteella tehtävästä asiakasmaksun alentamista tai sen poistamista säättäminen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa. (3) Julkisen palvelun asiakkaalle tarjottavan neuvonnan kehittäminen joko potilas- ja sosiaaliasiamiestoimintaa kehittämällä tai kuluttajaneuvonnan toimialaa laajentamalla. (4) Asiakkaan vahingonkorvausvaatimuksia koskevien ratkaisusuositusten antamisen säättäminen kuluttajariitalautakunnan tai muun viranomaisen tehtäväksi.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) julkiset hyvinvointipalvelut, kuluttajansuoja, kuluttajaoikeus			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 2/471/2009			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön julkaisuja 2009:4		ISSN 1458-6444	ISBN 978-952-466-809-5 (nid.) 978-952-466-810-1 PDF)
Kokonaissivumäärä 86	Kieli suomi	Hinta 20,00 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Prima Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

## PRESENTATIONSBLAD

## JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum  
14.9.2009

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Utredning	
Mia Hoffrén, Åbo universitet		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes	
Publikation (även den finska titeln) Offentliga välfärdstjänster – Klientens ställning. En konsumenträttslig utredning			
Publikationens delar			
<p>Referat</p> <p>I rapporten jämförs den rättsliga ställningen för klienter inom de offentliga välfärdstjänsterna och klienter som använder motsvarande privata tjänster (konsumenter). Föremål för granskningen är tjänster som produceras av det allmänna, köpta tjänster och tjänster som köps med servicesedlar.</p> <p>Offentliga välfärdstjänster syftar inte till ekonomisk vinst och faller sålunda utanför tillämpningsområdet för konsumentskyddslagen och andra konsumenträttsliga bestämmelser. Rapporten fokuserar de brister som finns i rättsskyddet för klienter inom de offentliga tjänsterna i jämförelse med det rättsskydd som gäller för konsumenter. Man gör en bedömning av bristernas praktiska betydelse bl.a. genom att i intervjuer utreda hur dessa brister kommit fram i olika myndigheters verksamhet. Fyra beaktansvärda brister har observerats. För det första finns det ingen uttrycklig reglering av offentliga tjänsters marknadsföring och rutinerna i en kundrelation och inte heller av tillsynen. För det andra finns det inga klara regler om att en klient inom offentliga tjänster ska ha rätt till ersättning i pengar på grund av bister i tjänsterna. För det tredje har en klient inom offentliga tjänster inte tillgång till rådgivning som skulle motsvara konsumentrådgivningen. För det fjärde har en klient inom offentliga tjänster inte tillgång till något organ som skulle motsvara konsumenttvistenämnden och ge rekommendationer om hur enskilda tvister bör lösas.</p> <p>I utredningen presenteras följande förslag som kunde avhjälpa bristerna: 1) Tillämpningsområdet för konsumentskyddslagens 2 kap. om marknadsföring samt förfarandet i kundrelationer utvidgas till att gälla även offentliga tjänster. 2) Skadestånd till klienter skrivs in i lagen om patientens ställning och rättigheter och lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården. 3) Rådgivningen till klienter inom offentliga tjänster förbättras antingen genom att utveckla patientombudsman- och socialombudsmannaverksamheten eller genom att utvidga konsumentrådgivningens verksamhetsområde. 4) Förfarandet med rekommendationer rörande klienters skadeståndskrav skrivs in i lag som en uppgift för konsumenttvistenämnden eller någon annan myndighet.</p>			
Nyckelord offentliga välfärdstjänster, konsumentskydd, konsumenträtt			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) JM 2/471/2009			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets publikationer 2009:4		ISSN 1458-6444	ISBN 978-952-466-809-5 (häft.) 978-952-466-810-1 (PDF)
Sidoantal 86	Språk finska	Pris 20,00 €	Sekretessgrad offentlig
Distribution Edita Prima Oy		Förlag Justitieministeriet	

## Saate

Julkisen hyvinvointipalvelun asiakkaan asema poikkeaa merkittävästi sellaisen kuluttajan asemasta, joka ostaa itse palvelun elinkeinonharjoittajalta. Toisinaan julkisen palvelun asiakkaan asema on vahvempi, toisinaan heikompi kuin yksityisen palvelun asiakkaan. Aina julkisen ja yksityisen palvelun ero ei ole selvä: julkisen palvelun tuottamiseen voivat osallistua myös yksityiset yritykset. Kunta voi järjestää palveluita ostopalveluna tai käyttää palvelusetelimallia, jossa asiakkaat tekevät itse sopimuksen kunnan hyväksymän yksityisen palveluntuottajan kanssa.

Tässä selvityksessä tutkitaan, miten julkisen palvelun asiakkaan asema poikkeaa vastaavan yksityisen palvelun asiakkaan asemasta. Tarkastelukulma on kuluttajaoikeudellinen. Ensin selvitetään ne kuluttajaoikeudelliset säännöt, jotka vaikuttavat yksityisen palvelun asiakkaan asemaan, ja sen jälkeen selvitetään, millä tavoin julkisen palvelun asiakkaan asema on epäedullisempi kuin kuluttajansuojan piirissä olevan yksityisen palvelun asiakkaan. Lopuksi esitetään ehdotuksia siitä, miten julkisen palveluna asiakkaan asemaa voitaisiin parantaa lainsäädäntöä muuttamalla.

Turussa, 14.9.2009

Mia Hoffrén





# SISÄLLYS

1. JOHDANTO.....	11
1.1. Tehtävänasettelu.....	11
1.2. Mitä on kuluttajansuoja?.....	12
1.3. Tarkasteltavat julkiset palvelut ja niiden tuottamisen tavat.....	12
1.3.1. Hyvinvointipalvelut.....	12
1.3.2. Vaihtoehtoiset tavat järjestää palvelu.....	15
1.4. Sopimus vai hallinto-oikeudelliset normit.....	16
2. POHJOISMAINEN KEHITYS.....	17
2.1. Tanskan markkinointilaki.....	17
2.2. Ruotsin kuluttajapalveluslaki.....	18
3. KOLLEKTIIVINEN SUOJA.....	19
3.1. Markkinointi ja menettelyt asiakassuhteessa.....	19
3.1.1. Kuluttajaoikeudellinen sääntely.....	19
3.1.2. Julkisyhteisön itse tuottama palvelu.....	21
3.1.3. Ostopalvelu.....	24
3.1.4. Palveluseteli.....	24
3.1.5. Johtopäätökset.....	25
3.2. Sopimusehdot.....	25
3.2.1. Kuluttajansuojalain 3 luku.....	25
3.2.2. Julkisyhteisön itse tuottama palvelu ja ostopalvelu.....	26
3.2.3. Palveluseteli.....	28
3.2.4. Johtopäätökset.....	29
4. SOPIMUSSUHTEEN SÄÄNTELY.....	30
4.1. Osapuolten oikeudet ja velvollisuudet.....	30
4.2. Sopimusten sovittelu.....	31
4.2.1. Kuluttajaoikeudelliset säännöt.....	31
4.2.2. Julkisyhteisön itse tuottama palvelu ja ostopalvelu.....	31
4.2.3. Palveluseteli.....	32
4.3. Sopimusten tulkinta.....	33
4.3.1. Kuluttajaoikeudelliset säännöt.....	33
4.3.2. Julkisyhteisön tuottama palvelu.....	33
4.3.3. Ostopalvelu.....	33
4.3.4. Palveluseteli.....	34
4.4. Asiakkaan velvollisuudet.....	35
4.4.1. Kuluttajaoikeudelliset säännöt.....	35
4.4.2. Julkisyhteisön itse tuottama palvelu ja ostopalvelu.....	35
4.4.3. Palveluseteli.....	36

4.5. Palveluntarjoajan velvollisuudet.....	36
4.5.1. Kuluttajaoikeudelliset säännöt.....	36
4.5.2. Julkisyhteisön itse tuottama palvelu.....	38
4.5.3. Ostopalvelu.....	45
4.5.4. Palveluseteli.....	48
4.5.5. Potilasvahinkovakuutus.....	51
4.5.6. Johtopäätökset.....	52
4.6. Oikeuksiin pääsy.....	54
4.6.1. Kuluttajaoikeudelliset säännöt.....	54
4.6.2. Julkisyhteisön itse tuottama palvelu ja ostopalvelu.....	55
4.6.3. Palveluseteli.....	58
4.6.4. Johtopäätökset.....	59
5. EROT JA NIIDEN MERKITYS.....	60
5.1. Markkinointi.....	61
5.2. Kohtuuttomien sopimusehtojen kieltö.....	61
5.3. Kohtuuttomien ehtojen sovittelu.....	61
5.4. Epäselvyyssääntö sopimuksen tulkinnassa.....	62
5.5. Asiakkaan velvollisuudet.....	62
5.6. Palveluntarjoajan velvollisuudet.....	62
5.7. Oikeuksiin pääsy.....	63
6. RATKAISUEHDOTUKSET.....	65
6.1. Havaitut ongelmat.....	65
6.2. Markkinointi ja menettelyt asiakassuhteessa.....	66
6.3. Oikeus rahalliseen hyvitykseen.....	69
6.3.1. Käsiteltävät kysymykset.....	69
6.3.2. Vastikkeettomuus tai vastikkeen alhaisuus hyvityksen epäämisen perusteluna.....	70
6.3.3. Vahingonkorvausvastuu.....	71
6.3.4. Maksun alentaminen.....	76
6.4. Neuvonta.....	77
6.5. Lautakuntakäsittely.....	78
7. LOPUKSI.....	79
8. LÄHTEET.....	80
9. LYHENTEET.....	83

# 1. Johdanto

## 1.1. Tehtävänasettelu

Kuluttajansuojalaki koskee kulutushyödykkeiden tarjontaa ja markkinointia elinkeinonharjoittajilta kuluttajille (KSL 1 §). Kulutushyödykkeitä ovat muun muassa palvelukset, joita tarjotaan luonnollisille henkilöille tai joita luonnolliset henkilöt olennaisessa määrässä hankkivat yksityistä talouttaan varten (3 §).

Kuluttajansuojalain soveltamisala ei määräydy sen mukaan, onko hyödykkeen tarjoajana julkisyhteisö vai yksityinen elinkeinonharjoittaja. Julkisyhteisökin voi olla laissa tarkoitettu elinkeinonharjoittaja silloin, kun se ammattimaisesti tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen (KSL 5 §). Ratkaisevaa kuluttajansuojalain soveltamiselle on taloudellisen hyödyn tavoittelu. Sen vuoksi julkisyhteisön hyvinvointipalvelut, joiden tarjoamisen tavoitteena ei ole taloudellinen hyöty, jäävät kuluttajansuojalain sääntelyn ulkopuolelle. Säännökseen otettiin sen esitöiden mukaan maininta taloudellisen hyödyn tavoittelusta juuri sen selventämiseksi, että ”julkisyhteisöjen tarjoamat lakisääteiset palvelut, kuten koulutus, terveyden- ja sairaanhoito, lasten päivähoito ja muut vastaavat toiminnot, joita ei harjoiteta kaupallisten periaatteiden pohjalta, jäävät kuluttajansuojalainsäädännön ulkopuolelle”.<sup>1</sup>

Silloinkin, kun julkisyhteisö tarjoaa palveluja ilman taloudellisen hyötymisen tavoitetta, sen palveluiden käyttämisen vaihtoehtona saattaa olla yksityisen elinkeinonharjoittajan tarjoaman palvelun ostaminen. Jos vastaava palvelu ostettaisiin elinkeinonharjoittajalta, oikeussuhteeseen sovellettaisiin kuluttajansuojalakia. Palvelun käyttäjän oikeudet vaihtelevat siis sen mukaan, kenen tarjoamaa palvelua hän käyttää. Tässä tutkimuksessa selvitetään, miten julkisen palvelun asiakkaan asema poikkeaa sellaisen kuluttajan asemasta, joka on tehnyt vastaavanlaisesta palvelusta sopimuksen yksityisen elinkeinonharjoittajan kanssa. Jaksoissa 1–2 johdatellaan aiheeseen käsittelemällä lyhyesti kuluttajansuojan eri muotoja, tarkasteltavaksi tulevia julkisia palveluita, niiden tuottamisen tapoja ja sopimussuhteen ja julkisen palvelun asiakassuhteen välistä eroa sekä viimeaikaista pohjoismaista kehitystä. Jaksoissa 3–4 selvitetään lainsäädännössä olevia eroja ja sitä, missä suhteessa julkisen palvelun käyttäjän asema on oikeudellisesti heikompi kuin kuluttajan. Jaksossa 5 selvitetään näiden erojen käytännön merkitystä. Lopuksi jaksossa 6 esitetään ehdotuksia siitä, missä määrin ja miten julkisen palvelun asiakkaan asemaa tulisi parantaa eroja kaventamalla.

---

<sup>1</sup> HE 360/1992 s. 46.

## **1.2. Mitä on kuluttajansuoja?**

Kuten edellä on todettu, kuluttajansuojalaki ei sovellu oikeussuhteeseen asiakkaan ja taloudellista hyötyä tavoittelemattoman julkisen palvelun tarjoajan välillä. Sen hahmottamiseksi, miten tämä vaikuttaa julkisen palvelun käyttäjän asemaan verrattaessa sitä yksityisen palvelun käyttäjään, on eriteltävä, millaista kuluttajansuojaa kuluttajansuojalaki – ja yleisemmin kuluttajaoikeudelliset periaatteet – tarjoavat.

Kuluttajaa suojaavia säännöt voidaan jakaa kolmeen ryhmään. Ensinnäkin kuluttajaa suojataan markkinaoikeudellisin, kollektiivisin säännöin, joita ovat kuluttajansuojalain 2 ja 3 luvun säännöt markkinoinnista ja sopimusehdoista. Yksittäinen kuluttaja ei voi suojakseen vedota niihin, vaan niiden toteutumista valvovat kuluttajakollektiivin eduksi viranomaiset, pääsääntöisesti kuluttaja-asiamies. Seurauksena näiden sääntöjen rikkomisesta on markkinaoikeudellinen kielto.

Toiseksi kuluttajaa suojataan kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisen suhteen sopimusoikeudellisella sääntelyllä. Sopimusoikeudellisten sääntöjen mukaan määräytyy, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia kuluttajalla on suhteessa elinkeinonharjoittajaan. Kuluttajansuojalain 4 luvun säännökset sopimusehtojen sovittelusta ja tulkinnasta soveltuvat kaikkiin kuluttajansuojalain soveltamisalaan kuuluviin sopimuksiin. Laissa säädellään erikseen eräitä kuluttajasopimustyyppejä, mutta ei tämän tutkimuksen alaan kuuluvia palvelusopimuksia. Niiden kohdalla tarkasteltaviksi tulevat kuluttajaoikeudelliset periaatteet, jotka eivät ilmene suoraan lainsäädännöstä, mutta joita lainsäädännökset osaltaan ilmentävät.

Kolmanneksi kuluttajaa asemaa määrittävät säännöt siitä, miten ongelmatilanteissa toimitaan. Kuluttajalla on oikeus saada riita-asiansa toimivaltaisen tuomioistuimen ratkaisu. Sen lisäksi kuluttaja voi viedä asian kuluttajariitalautakunnan ratkaistavaksi. Hän voi myös saada apua kuluttajaneuvojalta. Poikkeuksellisissa tapauksissa kuluttaja-asiamies voi avustaa kuluttaja yksittäisessä riita-asiassa. Kuluttaja-asiamies voi myös saattaa useamman kuluttajan vaatimukset samanaikaisesti kuluttajariitalautakunnan käsiteltäviksi ryhmävalituksena tai ajaa ryhmäkannetta tuomioistuimessa.

## **1.3. Tarkasteltavat julkiset palvelut ja niiden tuottamisen tavat**

### **1.3.1. Hyvinvointipalvelut**

Tarkastelun kohteena ovat sellaiset hyvinvointipalvelut, joita tuottavat rinnakkain julkisyhteisöt ja yksityiset yritykset. Julkisyhteisön hyvinvointipalvelut voivat olla joko peruspalveluita, joiden järjestämiseen julkisyhteisöllä on lain mukaan velvollisuus, tai vapaaehtoisia palveluja, joita kunta voi itsehallintonsa perusteella ottaa hoidettavakseen. Pääpaino tässä selvityksessä on ensin mainituilla, koska ne voidaan luetella lainsäädännön pohjalta ja niitä koskevaa lainsäädäntöä voidaan tarkastella erikseen. Erityissääntelyä on erityisesti sosiaali-

ja terveystalvluista. Sen sijaan vapaaehtoisten palvelujen luettelointi ei ole mahdollista, koska esimerkiksi kuntien on mahdollista tarjota halutessaan aina uudenlaisia palveluita. Perustalvluista sanottu soveltuu kuitenkin pitkälti myös vapaaehtoiseen palvelutoimintaan.

Kuten edellä on todettu, myös julkisyhteisön toimintaan soveltuu KSL silloin, kun se ammattimaisesti tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen. Tällaiset palvelut jäävät tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Koska kuluttajaoikeudelliset säännöt jo soveltuvat niihin, niiden asiakkaan ja kuluttajan aseman vertailulle ei ole tarvetta.

Tarkastelun kohteena ovat vain sellaiset palvelut, joita kuluttajan on mahdollista valintansa mukaan hankkia myös yksityiseltä elinkeinonharjoittajalta eli joita voidaan pitää kulutushyödykkeinä. Pois rajautuvat sellaiset palvelut, joita yksityiset elinkeinonharjoittajat eivät voi tarjota kuluttajille voiton tuottamisen tarkoituksessa.

Hyvinvointipalveluiksi voidaan laskea sosiaali-, terveys- ja sivistyspalvelut. Julkisen vallan velvollisuus järjestää niitä pohjautuu viime kädessä perustuslakiin ja siinä säänneltyihin ns. TSS-oikeuksiin eli taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin, joista hyvinvointipalvelujen kannalta relevantteja ovat oikeus opetukseen ja sivistykseen (16 §) sekä sosiaaliset oikeudet (19 §). Perustuslain TSS-oikeuksia koskevat säännökset eivät pääsääntöisesti perusta subjektiivisia oikeuksia yksilöille. Poikkeuksena tästä ovat oikeus maksutomaan perusopetukseen (16.1 §) ja oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (19.1 §). Muilla säännöksillä on toimeksiäntovaikutus: julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Lisäksi TSS-oikeuksia koskevissa säännöksissä on erilliset toimeksiäntot, joissa joko jätetään turvaamistapa avoimeksi tai asetetaan lainsäätäjälle velvollisuus säätää lailla tarkemmin kyseisestä oikeudesta.<sup>2</sup>

Kunnan velvollisuudesta järjestää *sosiaalipalveluita* säädetään sosiaalihuoltolaissa (710/1982). Sen 17 §:ssä luetellaan sosiaalipalvelut, joiden järjestämisestä kunnan on huolehdittava. 17.1:ssä mainitaan ne sosiaalipalvelut, joiden järjestämisestä säädetään sosiaalihuoltolaissa. Näitä ovat 1) sosiaalityö; 2) kasvatus- ja perheneuvonta; 3) kotipalvelut; 4) asumispalvelut; 5) laitoshuolto; 6) perhehoito; 7) vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja vammaisten henkilöiden työtoiminta ja 8) toimenpiteet elatusavun vahvistamiseksi. Säännöksen 2 momentin mukaan ”kunnan on myös huolehdittava lasten ja nuorten huollon, lasten päivähoiton, kehitysvammaisten erityishuollon, vammaisuuden perusteella järjestettävien palvelujen ja tukitoimien sekä päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huoltoon kuuluvien palveluiden, lastenvalvojalle säädettyjen tehtävien ja muiden isyyden selvittämiseen ja vahvistamiseen, ottolapsineuvontaan, perheasioiden sovitteluun, lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanossa toimitettavaan sovitteluun kuuluvien toimenpiteiden sekä omaishoidon tuen ja muiden sosiaalipalveluiden järjestämisestä sekä kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa säädetyistä tehtävistä sen mukaan kuin niistä lisäksi erikseen säädetään”.

<sup>2</sup> Ks. esim. Tuori – Kotkas 2008 s. 205–206.

Päivähoitopalveluista säädetään lasten päivähoidosta annetussa laissa (36/1973). Vammaisille henkilöille annettavista palveluista säädetään vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetussa laissa (380/1987) ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977). Vammaiselle henkilölle annetaan kuntoutusohjausta ja sopeutumisvalmennusta sekä muita vammaispalvelulain tarkoituksen<sup>3</sup> toteuttamiseksi tarpeellisia palveluja. Kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, tulkkipalvelut, päivätoimintaa, henkilökohtaista apua sekä palveluasuminen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. (Vammaispalvelulain 8 §). Erityishuoltolain mukaan kehitysvammaisille järjestetään seuraavat palvelut: 1) tutkimus, joka käsittää erityishuollon yksilöllisen suunnittelun ja toteuttamisen edellyttämät lääketieteelliset, psykologiset ja sosiaaliset selvitykset sekä soveltuvuuskokeet; 2) terveydenhuolto; 3) tarpeellinen ohjaus, kuntoutus sekä toiminnallinen valmennus; 4) työtoiminnan ja asumisen järjestäminen sekä muu vastaava yhteiskunnallista sopeutumista edistävä toiminta; 5) henkilökohtaisten apuneuvojen ja apuvälineiden järjestäminen; 6) yksilöllinen hoito ja muu huolenpito; 7) henkilön aviopuolison, vanhempien ja muiden perheenjäsenten, muun huoltajan tai hänelle muuten läheisen henkilön ohjaus ja neuvonta; 8) tiedotustoiminnan harjoittaminen erityishuoltopalveluksista; 9) kehityshäiriöiden ehkäisy; sekä 10) muu vastaava erityishuollon toteuttamiseksi tarpeellinen toiminta.

Päihdehuoltolain 7 §:n mukaan päihdehuollon palveluja tulee antaa henkilölle, jolla on päihteiden käyttöön liittyviä ongelmia, sekä hänen perheelleen ja muille läheisilleen. Laissa ei ole lueteltu annettavia palveluita. Lastensuojeluun liittyvistä palveluista säädetään lastensuojelulaissa. Sen mukaista lastensuojelua ovat lastensuojelutarpeen selvitys, avohuollon tukitoimet, lapsen kiireellinen sijoitus ja huostaanotto sekä niihin liittyvä sijaishuolto ja jälkihuolto (3 §).

*Terveyspalveluista* säädetään kansanterveyslaissa (66/1972) ja erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989). Kansanterveyslain 14 §:ssä luetellaan kunnan kansanterveystyöhön kuuluvat tehtävät. Niitä ovat 1) terveysneuvonta ja terveystarkastukset, 1 a) kunnan asukkaiden terveydentilan ja siihen vaikuttavien tekijöiden kehityksen seuraaminen terveyden edistäminen, 2) sairaanhoito, 2 a) mielenterveystyö, 3) sairaankuljetus ja lääkinnällinen pelastustoiminta, 4) suun terveydenhuolto, 5) kouluterveydenhuolto, 6) opiskeluterveydenhuolto, 7) työterveyspalvelujen tuottaminen kunnan alueella työskenteleville työntekijöille, 8) työterveyshuollon järjestäminen kunnan alueella toimiville yrittäjille ja muille omaa työtään tekeville, 9) seulonta ja joukkotarkastukset, 10) kiireellinen avosairaanhoito potilaan asuinpaikasta riippumatta ja 11) terveydentilaa koskevien todistusten ja lausuntojen antaminen. Erikoissairaanhoidolain mukaista erikoissairaanhoitoa ovat lääketieteen ja hammaslääketieteen erikoisalojen mukaiset sairauden ehkäisyyn, tutkimiseen, hoitoon, lääkinnälliseen pelastustoimintaan sekä lääkinnälliseen kuntoutukseen kuuluvat terveydenhuollon palvelut (1.2 §).

<sup>3</sup> Lain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan ”edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä”.

On selvää, että kaikkia edellä mainittuja vastaavia yksityisiä palveluja ei ole. Osassa on kysymys julkisen vallan käytöstä, kuten esimerkiksi elatusavun vahvistamisessa ja lapsen huostaanotossa. Tällaisia toimenpiteitä yksityiset eivät luonnollisestikaan tarjoa asiakkaille. Osassa palveluita yksityisen tarjonnan esteenä voi olla se, että palveluja tarvitsevat eivät pysty maksamaan tai halua maksaa palveluista sellaisia hintoja, että niiden tuottaminen markkinaehtoisesti olisi kannattavaa. Tässä ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista luetella, mitä palveluja vastaavia yksityisiä palveluja on olemassa.

Julkisista *sivistyspalveluista* merkittävimpiä ovat koulutuspalvelut. Useimmat koulutuspalvelut rajautuvat tämän tutkimuksen ulkopuolelle, koska niitä ei lainsäädännön mukaan saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi (esim. perusopetus, esiopetus ja lisäopetus (perusopetuslaki 626/1998, 7.2 §), ammatillinen koulutus (laki ammatillisesta koulutuksesta 630/1998, 9.1 §) ja ammatillinen aikuiskoulutus (laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta 631/1998, 5 §). Myöskään vapaan sivistystyön oppilaitosta eli kansalaisopistoa, kansanopistoa, opintokeskusta, liikunnan koulutuskeskusta tai kesäyliopistoa ei saa perustaa taloudellisen voiton tavoittelemiseksi (laki vapaasta sivistystyöstä 4.2 §, 632/1998), mutta niiden kanssa samankaltaista koulutusta voidaan tarjota myös voittoa tavoittelevana koulutustoimintana. Yhtenä perusteena kuluttajansuojalain soveltamisalasäännösten vuoden 1994 muutokselle oli, että yritysten tarjoamat ammatillisten valmiuksien antamiseen tähtäviä koulutuspalvelukset haluttiin saada selvästi lain soveltamisalan piiriin.<sup>4</sup>

### 1.3.2. Vaihtoehtoiset tavat järjestää palvelu

Valtaosa julkisista hyvinvointipalveluista on kuntien järjestämiä. Tavoista, joilla kunta voi järjestää tehtäviinsä kuuluvat sosiaali- ja terveystyöpalvelut, säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (3.8.1992/733) 4 §:ssä. Sen mukaan kunta voi järjestää palvelun 1) hoitamalla toiminnan itse; 2) sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa; 3) olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä; 4) hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta; tai 5) antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin.

Säännös perustuu palvelujen *järjestämisen* ja *tuottamisen* erottelulle. Kunnalla on velvollisuus järjestää palvelut, eikä se voi siirtää järjestämisvelvollisuutta yksityiselle. Ostopalvelussa yksityinen huolehtii kunnan kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella palvelun tuottamisesta. Yksityiselle ei voi kuitenkaan siirtää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä kuten päätöksentekoa etuuskien myöntämisestä.<sup>5</sup> Ostopalvelussa asiakkaan ja ostopalvelun tuottajan välillä ei ole sopimussuhdetta, vaan asiakas käyttää kunnan hänelle osoittamaa palvelua.

---

<sup>4</sup> Ks. HE 360/1992 s. 6.

<sup>5</sup> Ks. esim. Tuori 2008 s. 54–55.

Palvelusetelijärjestelmässä päätösvaltaa on siirretty asiakkaalle. Kunta tekee päätöksen palvelusetelin myöntämisestä asiakkaalle, minkä jälkeen asiakas tekee sopimuksen palvelusta valitsemansa palveluntuottajan kanssa. Asiakas voi valita vain sellaisen palveluntuottajan, jonka kunta on etukäteen hyväksynyt palveluntuottajaksi järjestelmän piiriin. Kunta maksaa tuottajalle palvelusta palvelusetelin mukaisen rahamäärän ja asiakas omavastuuosuutena setelin arvon ja palvelun hinnan välisen erotuksen.<sup>6</sup>

Tämän tutkimuksen myöhemmissä jaksoissa käsittelen erikseen kolmea palvelun tuottamisen tapaa: (a) julkisyhteisön itse tuottama palvelu (kohdat 1–3), (b) ostopalvelu (4) ja (c) palveluseteli (5).

#### 1.4. Sopimus vai hallinto-oikeudelliset normit

Kuluttajansuojasäännöt ovat suurelta osin kuluttajasopimuksia koskevia sääntöjä. Niissä säädetään esimerkiksi kohtuuttomista sopimusehdoista ja sopimusten tulkinnasta. Kuluttajalla ja elinkeinonharjoittajalla on toisiaan kohtaan oikeuksia ja velvollisuuksia, koska he ovat sopimussuhteessa. Kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisen suhteen ehdoista päätehtään heidän välisessään sopimuksessa, mutta kuluttajansuojalainsäädännöllä rajoitetaan sitä, mitä elinkeinonharjoittaja voi kuluttajan kanssa sopia.

Kuluttajan ja julkisen palvelun asiakkaan aseman vertailua vaikeuttaa se, että julkisissa palveluissa sopimuksella ei ole vastaavaa asemaa. Asiakkaan oikeus saada palvelua ei perustu sopimukseen, vaan siihen, että julkisyhteisöllä on lakiin tai viranomaispäätöksiin perustuva velvollisuus tarjota palvelua henkilöille, jotka täyttävät sen saamisen edellytykset. Kun julkisyhteisö on myöntänyt asiakkaalle oikeuden palveluun, palvelun on täytettävä sille laissa ja viranomaispäätöksissä asetetut vaatimukset. Myös asiakkaan velvollisuudet määräytyvät lain ja viranomaispäätösten, eivät sopimuksen, perusteella.<sup>7</sup>

Tämä ero näkyy selkeästi esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa. Sen 6 §:n mukaan ”sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen tai yksityistä sosiaalihuoltoa järjestettäessä sosiaalihuollon toteuttajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen sopimukseen”.

Poikkeuksen muodostavat palvelusetelillä hankittavat palvelut. Kun palveluja hankitaan palvelusetelillä, asiakas ja palveluntuottaja tekevät keskenään sopimuksen. Asiakkaan ja kunnan välille ei kuitenkaan synny sopimusta.

<sup>6</sup> Ks. HE 74/2003 s. 10.

<sup>7</sup> Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen maksujen määräytymisperusteista ja enimmäismäärästä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa. Kuntalain 13.2 §:n mukaan valtuusto päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista. Kunnan viranomaisilla ei ole oikeutta sopia maksujen suuruudesta (ks. esim. *Harjula – Prättälä* 2007 s. 520).



Eräissä tapauksissa asiakkaan kanssa tehdään ”sopimuksia” myös silloin, kun julkisyhteisö tuottaa palvelun itse tai hankki sen ostopalveluna. Esimerkiksi joissakin palveluissa on tavallista tehdä ”hoitosopimus”. Tällaisella sopimuksella ei ole kuitenkaan samanlaisia vaikutuksia asiakkaan oikeuksiin kuin minkä mielikuvan termin ”sopimus” käyttäminen tuo. Sopimuksella ei voida sopia asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista palvelua koskevien normien vastaisesti, ja sopimuksen muotoon puetussakin hallintopäätöksessä on noudatettava hyvän hallinnon periaatteita. Esimerkiksi oikeusasiamiehen kannanoton mukaan päihderiippuvaisen hoidosta tehtävä hoitosopimus on hoidossa käytettävä apuväline, jolla ei ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia. Se voi kyllä ilmaista, millaisin edellytyksin hoitava taho pitää hoitoa lääketieteellisesti perusteltuna. Allekirjoittamalla hoitosopimuksen potilas ei voi luopua perusoikeuksistaan. Koska potilaalla ei ole mahdollisuutta neuvotella hoitosopimuksen sisällöstä, vaan sopimuksen allekirjoittaminen on käytännössä edellytys hoidon aloittamiselle, sopimusta ei voida pitää potilaan omana tahdonilmaisuna ja aidosti vapaaehtoisuuteen perustuvana. Näiden syiden vuoksi potilaan hoitoa ei voida lopettaa sillä perusteella, että hän oli toiminut hoitosopimuksen vastaisesti tavalla, joka sopimuksen perusteella oikeutti hoitosuhteen katkaisemiseen.<sup>8</sup>

Ruotsalaisessa lakiehdotuksessa, jonka mukaan eräät kuluttajaoikeudelliset säännöt koskivat julkista palvelua, on rinnastettu sopimus ja viranomaisen päätös myöntää palvelu.<sup>9</sup> Tämä ratkaisu omaksutaan osittain myös tässä esityksessä, eli tarkastelun kohteeksi kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan väliseen sopimussuhteeseen rinnastuvana asiakassuhteena otetaan asiakkaan ja julkisyhteisön välinen suhde sen jälkeen, kun päätös palvelun myöntämisestä on tehty. Päätös palvelun myöntämisestä on julkisen vallan käyttöä, johon kuluttajaoikeudellinen ajattelu ei sovi.

## 2. Pohjoismainen kehitys

### 2.1. Tanskan markkinointilaki

Tanskassa säädettiin vuonna 2005 uusi markkinointilaki (markedsføringsloven), jossa säädetään sekä kuluttajiin kohdistuvasta markkinoinnista että muusta markkinoinnista ja menettelystä elinkeinotoiminnassa. Laki vastaa pitkälti Suomen KSL:n 2 lukua ja lakia sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa. Lakiuudistuksessa lain säännökset ulotettiin koskemaan yksityisen elinkeinotoiminnan lisäksi julkista toimintaa silloin, kun siinä tarjotaan tavaroita ja palveluita markkinoilla.<sup>10</sup> Ratkaisevaa lain soveltamiselle on se, että

<sup>8</sup> OA 6.3.2009 dnro 4314/4/06.

<sup>9</sup> Bengtsson 2009 s. 20.

<sup>10</sup> ”§ 2. Loven finder anvendelse på privat erhvervsvirksomhed samt på offentlig virksomhed, i det omfang der udbydes varer og tjenesteydelser på markedet.”

palveluja tarjotaan markkinoilla, eikä se, kilpaileeko julkinen toiminta yksityisten palveluiden kanssa.<sup>11</sup>

Aikaisempi markkinointilaki koski julkista toimintaa vain silloin, kun se oli rinnastettavissa yksityiseen elinkeinotoimintaan.<sup>12</sup> Lain soveltamisalaa haluttiin laajentaa, koska aiemmin julkiset hyvinvointipalvelut (koulutus-, terveys- ja sosiaalipalvelut) jäivät lain soveltamisalan ulkopuolelle, vaikka niiden kanssa samoista asiakkaista kilpaileviin yksityisiin palveluihin sovellettiin lakia. Samojen pelisääntöjen ulottamista kaikkiin markkinoilla toimiviin pidettiin tärkeänä.<sup>13</sup>

## 2.2. Ruotsin kuluttajapalveluslaki

Ruotsissa on tehty äskettäin selvitys kuluttajapalveluslain (konsumenttjänstlag 1985:716) uudistamistarpeista.<sup>14</sup> Laissa säädetään tällä hetkellä elinkeinonharjoittajien palveluksista, joiden sisältönä on irtaimen esineeseen tai kiinteistöön kohdistuva työ tai irtaimen esineen säilyttäminen (1 §), ja se vastaa sisällöltään pitkälti Suomen KSL:n 8 lukua. Selvityksessä päädytään ehdottamaan muun muassa lain soveltamisalan ulottamista ihmisiin kohdistuviin palveluksiin. Selvityksessä ehdotetaan myös tiettyjen lain säännösten soveltamista eräisiin julkisiin palveluihin. Lakiteknisesti soveltamisalan laajentaminen toteutettaisiin siten, että eräitä julkisia palveluita koskevissa laeissa säädettäisiin kuluttajapalveluslain soveltamisesta siinä säädeltyihin palveluihin.

Lakiin ehdotetaan lukua (3 luku) palveluista, joiden sisältönä on ihmisen hoitaminen (”behandling och vård av person”). Julkisiin palveluihin soveltuivat pääosin säännökset, joissa säädetään palvelulle asetettavista laatuvaatimuksista ja palvelun virheen ja viivästysten seuraamuksista. Säännökset palvelun hinnasta ja kuluttajan sopimusrikkomuksen seuraamuksista eivät puolestaan soveltuisi. Lakiin ehdotetaan myös lukua muista palveluista (4 luku), joita olisivat opetus, esikoulutoiminta, lapsenhoito, kotitalouspalvelut, liikunnan, luontoelämysten, juhlien ja hautajaisten järjestäminen sekä mahdolliset muut palvelut, joiden kuulumisesta lain soveltamisalaan säädetään erikseen. Myös tästä luvusta julkisiin palveluihin soveltuivat säännökset palvelulle asetettavista laatuvaatimuksista ja palvelun virheen ja viivästysten seuraamuksista.<sup>15</sup>

Kuluttajapalveluslain säännökset eivät soveltuisi kaikkiin julkisiin palveluihin vaan ainoastaan niihin, joita koskevassa lainsäädännössä viitataan kuluttajapalveluslakiin. Lakia ehdo-

<sup>11</sup> Forslag til lov om markedsføring 2005/1 LSF 13

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=100778>.

<sup>12</sup> ”§ 1 Loven gælder i privat erhvervsvirksomhed og offentlig virksomhed, som kan sidestilles hermed. Der må i sådan virksomhed ikke foretages handlinger, som strider mod god markedsføringskik.”

<sup>13</sup> Forslag til lov om markedsføring 2005/1 LSF 13

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=100778>.

<sup>14</sup> Bengtsson 2008 ja Bengtsson 2009.

<sup>15</sup> Bengtsson 2009 s. 19–20, 30–35 ja 39–41.

tetaan sovellettavaksi esikoulutoimintaan ja koululaisten hoitoon, vammaisille tarjottaviin palveluihin, kunnallisiin sosiaalipalveluihin ja kunnalliseen jätehuoltoon.

### 3. Kollektiivinen suoja

#### 3.1. Markkinointi ja menettelyt asiakassuhteessa

##### 3.1.1. Kuluttajaoikeudellinen sääntely

Kuluttajansuojalain 2 luvussa säädetään markkinoinnista ja menettelyistä asiakassuhteissa. Markkinoinnilla tarkoitetaan kaupallista viestintää, kuten mainontaa, kaupanteon yhteydessä annettuja tietoja sekä erilaisia myynninedistämiskeinoja. Asiakassuhteella tarkoitetaan sekä sopimussuhdetta kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välillä että elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisiä yhteydenottoja sopimussuorituksen jälkeen. Siihen kuuluu esimerkiksi asiakasvalitusten käsittely sekä kuluttajan informoiminen siitä, mitä oikeuksia hänellä on hyödykkeen ollessa virheellinen.<sup>16</sup>

Lain 1 §:ssä kielletään hyvän tavan vastainen markkinointi ja sopimaton menettely markkinoinnissa ja asiakassuhteessa. Sopimattomuutta koskevan sääntelyn tarkoituksena on estää kuluttajan taloudelliseen päätöksentekoon vaikuttavien epäasiallisten menettelytapojen käyttäminen, kun taas hyvää tapaa koskevalla sääntelyllä pyritään estämään eettisesti arveluttavien menettelytapojen käyttäminen markkinoinnissa.<sup>17</sup> Sopimatonta on menettely, joka on elinkeinotoiminnassa yleisesti hyväksyttävän asianmukaisen menettelytavan vastainen ja omiaan selvästi heikentämään kuluttajan kykyä tehdä perusteltu ostopäätös tai muu kulu-tushyödykkeeseen liittyvä päätös ja johtamaan siihen, että kuluttaja tekee päätöksen, jota hän ei ilman menettelyä olisi tehnyt (3 §). Jäljempänä luvussa on erityissäännöksiä (4–14 §) eräistä sopimattomista menettelyistä. Hyvän tavan vastaisena pidetään markkinointia, joka on selvästi ristiriidassa yleisesti hyväksytyjen arvojen kanssa (2 §).

Markkinointia koskevien säännösten käsittelyssä on syytä huomioida, ettei julkisen palvelun tarjoajalla ole samanlaista motivaatiota markkinointiin kuin elinkeinonharjoittajalla. Elinkeinonharjoittaja tarjoaa palveluita jo määritelmän mukaan taloudellista hyötyä saadakseen. Sen intressissä on saada asiakkaita, ja siihen se myös markkinoinnillaan pyrkii. Elinkeinonharjoittajan markkinointitoimenpiteitä on säänneltävä, jotta kuluttajia ei houkuteltaisi kuluttamaan epäasiallisin keinoin.

Julkisen palvelun tarjoaja ei taas tarjoa palveluja taloudellista hyötyä saadakseen. Useimmiten palvelujen tuottaminen on huomattavan kallista, eikä niistä perityillä maksuilla voida kattaa niiden tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia.<sup>18</sup> Palvelujen tarjoajan intressissä ei ole

<sup>16</sup> HE 32/2008 s. 19.

<sup>17</sup> HE 32/2008 s. 13.

<sup>18</sup> Esimerkiksi asiakasmaksulain 2 §:n mukaan sosiaali- ja terveystalvveluista perittävien maksujen *yläraja* on palvelun tuottamisesta aiheutuneet kustannukset. Pääsääntöisesti maksut ovat selvästi pienempiä.

houkutella ihmisiä esimerkiksi harhaanjohtavin tiedoin käyttämään palveluita. Palveluista viestittämisen päämäärä on pikemminkin tiedottaa palveluun oikeutetulle hänen oikeuksistaan kuin pyrkiä hankkimaan mahdollisimman paljon asiakkaita. Siksi säännöt, joilla pyritään estämään markkinointia, jolla houkutellaan harkitsemattomiin ostopäätöksiin, ovat tässä yhteydessä suhteellisen irrelevantteja. Ei ole todennäköistä, että julkista palvelua tarjoava taho esimerkiksi painostaisi ostopäätöksen tekemiseen (9 §), ilmoittaisi perusteettomasti palvelun hinnan alentamisesta (11 §), käyttäisi kylkiäistarjouksia (12 §) tai järjestäisi markkinointiarpajaisia (14 §).

Osa säännöistä voi olla relevantteja myös julkisten palvelujen tarjoajien toimintaa arvioitaessa. On mahdollista, että julkisyhteisön markkinointi on 2 §:ssä tarkoitettulla tavalla hyvän tavan vastaista eli ristiriidassa yleisesti hyväksytyjen yhteiskunnallisten arvojen kanssa. Siinä annetut tiedot voivat myös olla totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia (6 §), tai olennaisten tietojen antaminen voidaan laiminlyödä (7 ja 8 §). Keskityn seuraavassa näiden säännösten käsittelyyn.

KSL 2:2:n mukaan markkinointi on *hyvän tavan vastaista*, jos se on selvästi ristiriidassa yleisesti hyväksytyjen yhteiskunnallisten arvojen kanssa. Laissa on esimerkkiluettelo, jonka mukaan markkinointi on erityisesti hyvän tavan vastaista, jos (1) se loukkaa ihmisarvoa taikka uskonnollista tai poliittista vakaumusta; (2) siinä esiintyy sukupuoleen, ikään, etniseen tai kansalliseen alkuperään, kansalaisuuteen, kieleen, terveydentilaan, vammaisuuteen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai muuhun henkilöön liittyvään seikkaan perustuvaa syrjintää; tai (3) siinä suhtaudutaan hyväksyvästi toimintaan, jossa vaarannetaan terveyttä, yleistä turvallisuutta tai ympäristöä ilman, että tällaisen toiminnan esittämiseen on markkinoitavaan hyödykkeeseen liittyvää asiallista perustetta.

KSL 2:6:ssä kielletään totuudenvastaisten ja harhaanjohtavien tietojen esittäminen markkinoinnissa ja asiakassuhteessa. Tällaisten tietojen antaminen on kiellettyä, jos ne ovat omiaan johtamaan siihen, että kuluttaja tekee ostopäätöksen tai muun kulutushyödykkeeseen liittyvän päätöksen, jota hän ei ilman annettuja tietoja olisi tehnyt. Tieto voi vaikuttaa esimerkiksi siihen, millä hinnalla tai muilla ehdoilla kuluttaja ostaa hyödykkeen tai käyttääkö kuluttaja sopimukseen perustuvia oikeuksiaan.<sup>19</sup> Seuraavassa 7 §:ssä kielletään asiayhteys huomioon ottaen olennaisten ja ostopäätöksen tms. päätöksen kannalta tarpeellisten tietojen antamatta jättäminen. Kielto rajoittuu edellisen säännöksen tavoin tapauksiin, joissa tiedon puuttuminen on omiaan vaikuttamaan kuluttajan päätöksiin.

KSL 2:8:ssa säädetään niistä tiedoista, jotka yksilöityä kulutushyödykettä tiettyyn hintaan markkinoitaessa on aina käytävä ilmi.<sup>20</sup> Niitä ovat (1) hyödykkeen pääominaisuudet; (2) elinkeinonharjoittajan nimi ja osoite; (3) hyödykkeen kokonaishinta tai hinnan määräytymisen perusteet; (4) maksua, toimitusta, sopimuksen täyttämistä ja asiakasvalituksia koskevat

<sup>19</sup> HE 32/2008 s. 24.

<sup>20</sup> Säännöksessä luetellaan, mitä tiedot on *ainakin* ilmoitettava. 8 §:n perusteella informointivollisuus voi olla laajempikin. Ks. HE 32/2008 s. 26.

käytännöt, jos ne poikkeavat siitä, mitä kuluttajilla on yleensä aihetta olettaa; ja (5) mahdollinen oikeus irtisanoa tai peruuttaa sopimus.

Kuluttaja-asiamies valvoo markkinointia ja menettelyjä asiakassuhteissa kuluttajansuojan kannalta sekä kulutushyödykkeen hinnan ilmoittamista markkinoinnissa. Hinnan ilmoittamista valvovat myös lääninhallitukset. (20 §) Markkinatuomioistuimien ja eräissä tapauksissa kuluttaja-asiamies voi kieltää KSL 2 luvun säännösten vastaisen markkinoinnin tai menettelyn, jos se on tarpeen kuluttajansuojan kannalta (16 ja 17 §). Markkinatuomioistuin voi myös kiellon määräämisen yhteydessä velvoittaa elinkeinonharjoittajan toimittamaan markkinointitoimen oikaisun (19 §).

Kuten edellä on todettu, KSL 2 luvussa säädetään ainoastaan kuluttajien kollektiivisesta suojasta. Jäljempänä virhesääntelyn yhteydessä käsitellään sitä, mikä vaikutus esimerkiksi virheellisten tai puutteellisten tietojen antamisella voi olla yksittäisessä sopimussuhteessa.

### 3.1.2. Julkisyhteisön itse tuottama palvelu

Edellä käsitellyt säännökset turvaavat toisaalta sitä, että markkinointi ei ole hyvän tavan vastaista, ja toisaalta sitä, että kuluttaja saa oikeat ja riittävät tiedot päätöstensä tueksi. Tarkoitukseltaan ja sisällöltään vastaavia, julkisen palvelun tarjoajaa koskevia, säännöksiä ei ole. Missään ei säädetä julkisen palvelun tarjoajan markkinoinnista. Julkisyhteisöjen toiminnan sääntelyssä ja kontrollissa painotus on perinteisesti ollut hallintopäätöksien ja niihin johtavien menettelyjen sääntelyssä. Muun toiminnan sääntely on paljon vähäisempää.<sup>21</sup> Lisäksi markkinointia ei ole varmaankaan pidetty julkisyhteisöille tyypillisenä toimintana. Osin samankaltaisia vaikutuksia kuin markkinoinnin sääntelyllä on lähinnä yleisillä periaatteilla, hyvää hallintoa koskevilla säännöksillä ja säännöillä viranomaisten tiedottamisvelvollisuudesta.

Viranomaistoiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:ssä säädetään viranomaisille velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa. Sen mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Toiseksi viranomaisen on *tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa*. Kolmanneksi viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla. Säännöksen tarkoituksena on parantaa kansalaisten mahdollisuuksia valvoa viranomaisten toimintaa ja vaikuttaa päätöksentekoon yleisissä asioissa. Tiedottamisen tarkoitus on myös lisätä kansalaisten tietojen omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Ks. esim. *Mäenpää* 1989 s. 18–19 ja *Suviranta* LM 2002 s. 914–916.

<sup>22</sup> HE 30/1998 s. 81.

Kunnan tiedonantovelvollisuudesta säädetään kuntalaissa (365/1995). Sen 29 §:n mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuksista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Säännöksen tarkoituksena on lain esitöiden mukaan taata asukkaille riittävät tiedot heitä kiinnostavista kunnan asioista, jotta heidän osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tehostuisivat.<sup>23</sup> Säännös sopii sen tarkoitus huomioiden melko huonosti sen arviointiin, miten kunnan tulee tiedottaa tarjoamistaan palveluista potentiaalisille palvelunkäyttäjille. Apulaisoikeusasiamies on kuitenkin katsonut, että julkisuuslain 20 §:n ja kuntalain 29 §:n perusteella kuntayhtymän on tiedotettava muun muassa siitä, miten erikoissairaanhoidon palvelut on järjestetty sairaanhoitopiirissä ja mihin terveydenhuollon toimintayksikköihin väestö voi hakeutua näitä palveluja tarvitessaan.<sup>24</sup>

Hyvästä hallinnosta säädetään hallintolaissa (434/2003). Hyvän hallinnon perusteita sovelletaan lain esitöiden mukaan viranomaistoimintaan yleisesti. Säännökset tulevat sovellettaviksi paitsi hallinnollisessa päätöksenteossa myös sellaisessa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvässä toiminnassa, jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia eli niin sanotussa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, johon kuuluu myös julkisten palvelujen suorittaminen.<sup>25</sup>

Viranomaisen neuvontavelvollisuutta koskevan 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Säännös koskee kuitenkin lähinnä viranomaisen menettelyihin liittyvää neuvontaa eli esimerkiksi sitä, miten asia pannaan vireille.<sup>26</sup> Säännös ei siis koske velvollisuutta antaa sellaisia tietoja, joiden antamisesta säädetään KSL 2 luvussa.

Hallintolain 7 §:ssä säädetään palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Sen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Säännöksen on katsottu velvoittavan muun muassa riittävään tiedottamiseen hallinnon asiakkaille.<sup>27</sup> Säännöksen väljän muotoilun vuoksi sen perusteella on kuitenkin vaikea päätellä, kuinka laaja viranomaisen tiedottamisvelvollisuus on. Asianmukaisena viranomaisen toimintana ei voitane kuitenkaan pitää ainakaan totuudenvastaisten tai harhaanjohtavien tietojen antamista. Myös hyvän tavan vastainen eli yleisesti hyväksytyjen arvojen kanssa ristiriidassa oleva markkinointi tai tiedottaminen lienee hyvän hallinnon periaatteiden vastaista.<sup>28</sup> Yksi tulkintavaihtoehto on katsoa, että hyvän hallinnon peri-

<sup>23</sup> HE 192/1994 s. 90.

<sup>24</sup> OA 16.12.2008 dnro 3602/4/07.

<sup>25</sup> HE 72/2002 s. 45.

<sup>26</sup> HE 72/2002 s. 57.

<sup>27</sup> Ks. esim. *Mäenpää* 2008 s. 81–82.

<sup>28</sup> *Kaakkola* on katsonut, että oikeusasiamies tai oikeuskansleri voisi puuttua esimerkiksi koulujen harhaanjohtavaan tai sopimattomaan markkinointiin sillä perusteella, että se on hyvän hallinnon periaatteiden vastainen. (*Kaakkola* 2005 s. 48).

aatteiden mukaan viranomaiset eivät saisi toiminnassaan noudattaa menettelyjä, jotka ovat kiellettyjä vastaavaa toimintaa harjoittavilta yksityisiltä yrityksiltä. Tämän tulkintatavan mukaan myös KSL 2 luvun säännökset voisivat ohjata sen määrittelyä, mitä hyvä hallinto on.

KSL:n markkinointia koskevia säännöksiä vastaavia julkisen palvelun tarjoajia koskevia sääntöjä ei siis ole. Lähimpänä on julkisuuslain säännös, joka velvoittaa viranomaiset tiedottamaan muun muassa palveluistaan ja yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa kuuluvissa asioissa. Sekin sanamuotonsa mukaan vain velvoittaa tiedottamiseen, ei kiellä mitään tiedottamisen muotoja. Lisäksi riittävää tiedottamista ja sopimattoman tiedottamisen välttämistä voidaan pitää osana hyvää hallintoa.

Tiedottaminen on tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa ei tehdä hallintopäätöksiä. Siksi siihen ei voida myöskään hakea muutosta. Viranomaisten tiedotustoiminnan valvomisesta ei ole erityissääntelyä. Siksi sitä valvovat samat tahot, jotka muutenkin valvovat viranomais-toimintaa.

Sekä eduskunnan oikeusasiamiehen että oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu valvoa, että viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muut julkista tehtävää hoitavat tahot noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa (PL 108.1 ja 109.1). Oikeusasiamies voi ottaa asioita oma-aloitteisesti käsiteltäväkseen (laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 4 §) ja hänelle voi kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtäväänsä hoitaessaan menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa (2 §). Jos oikeusasiamies katsoo, että valvottava on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle. Hän voi myös saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä tai kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. (10 §)<sup>29</sup>

Myös oikeuskansleri voi ottaa asioita käsiteltäväksi omasta aloitteestaan tai kantelun tai viranomaisen ilmoituksen perusteella (laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 193/2000, 3 §). Hänkin voi joko antaa huomautuksen tai kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn (6.1 §).

Valvontaa voi olla omiaan vaikeuttamaan se, että markkinoinnista ei ole selkeitä sääntöjä.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Eduskunnan oikeusasiamies on antanut ratkaisun asiassa, jossa oli kysymys muun muassa tiedottamisen laiminlyönnistä. Apulaisoikeusasiamies katsoi julkisuuslain ja kuntalain säännösten velvoittavan sairaanhoitopiiriin kuntayhtymää tiedottamaan alueensa väestölle sairaanhoitopiirien välisestä sopimuksesta ja sen merkityksestä erikoissairaanhoitopalvelujen saatavuudelle. Väestöllä oli ratkaisun mukaan oikeus tietää, miten erikoissairanhoidon palvelut on järjestetty sairaanhoitopiirissä ja mihin terveydenhuollon toimintayksikköihin väestö voi hakeutua näitä palveluja tarvitessaan. Ratkaisu 16.12.2008, Dnro 3602/4/07.

<sup>30</sup> Ks. näin myös *Junkkari* 2001 s. 109.

### 3.1.3. Ostopalvelu

Se, että kunta järjestää palvelun ostopalveluna, ei vaikuta siihen, mitä sääntöjä kunnan suorittamaan markkinointiin tai tiedottamiseen sovelletaan, vaan ostopalveluun voidaan soveltaa samoja sääntöjä kuin edellä on kuvattu. Ostopalvelun tuottaja on järjestämisvastuussa olevan julkisyhteisön, ei palvelunkäyttäjän, sopimuskomppani, ja jos se pyrkii markkinoinnillaan saamaan julkisyhteisöt ostamaan tuottamia palveluja, markkinointi ei ole kuluttajiin kohdistuvaa eikä siihen sovelleta kuluttajansuojalakia. Jos ostopalvelun tuottaja tarjoaa palveluitaan myös suoraan kuluttajille, markkinointiin sovelletaan luonnollisesti kuluttajansuojalakia.

### 3.1.4. Palveluseteli

Kun hyvinvointipalvelu järjestetään antamalla palvelun käyttäjälle palveluseteli, palveluntarjoajan puolella on kaksi mahdollista markkinoijaa, palvelun järjestämisestä vastaava ja palvelusetelin antava julkisyhteisö ja yksityinen palveluntuottaja.

KSL koskee kulutushyödykkeiden tarjontaa, myyntiä ja muuta markkinointia elinkeinonharjoittajilta kuluttajille (1 §). Kulutushyödykkeitä ovat muun muassa palvelut, joita tarjotaan luonnollisille henkilöille (3 §). Kuluttaja on luonnollinen henkilö, joka hankkii kulutushyödykkeen pääasiassa muuhun tarkoitukseen kuin harjoittamaansa elinkeinotoimintaa varten (4 §). Ongelmaksi KSL:n soveltamisen kannalta muodostuu se, ettei kuluttaja hanki palvelua elinkeinonharjoittajalta täysin itsenäisesti, vaan julkisyhteisö maksaa merkittävän osan palvelun hinnasta ja osallistuu palveluntuottajan valitsemiseen siten, että palveluseteli voidaan käyttää vain sen hyväksymän tuottajan tuottavan palvelun ostamiseen. Aikaisemman palveluseteliä koskevan lainsäädännön esitöiden mukaan kuluttajansuojalaki ei tullut sovellettavaksi silloin, kun asiakas hankki palvelusetelillä palveluita yksityiseltä elinkeinonharjoittajalta. Tätä perusteltiin sillä, että palvelusetelimallissa kunta on palvelun järjestäjä. Koska kunta ei tuota palveluja taloudellista hyötyä saadakseen, sitä ei voida pitää kuluttajansuojalain tarkoittamana elinkeinonharjoittajana.<sup>31</sup>

Uudessa palvelusetelilaissa säädetään kuitenkin, että asiakkaan ja palvelujen tuottajan välistä sopimussuhdetta koskevat kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden säännökset (6.2 §). Aiempi kuluttajansuojalain soveltamisen poissulkeminenkaan ei välttämättä koskenut markkinointia koskevia säännöksiä. Kuluttajansuojalain soveltumattomuuttahan perusteltiin sillä, että palvelun järjestäjä on kunta, ei palvelun tuottava elinkeinonharjoittaja. Siinä vaiheessa, kun palveluja vasta markkinoidaan, ei ole vielä tietoa siitä, syntyykö kunnan, elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välille sopimuskokonaisuus, joka aiemmin jäi kuluttajansuojalain ulkopuolelle. Jos elinkeinonharjoittaja markkinoi palveluitaan suoraan yksityishenkilöille, kuluttajansuojalain soveltamisedellytykset näyttäisivät täyttyvän, vaikka sen ei katsottaisikaan kunnan osallisuuden vuoksi varsinaisesti myyvän palveluja kuluttajille. Pää-

<sup>31</sup> HE 74/2003 s. 12.



sääntöisesti elinkeinonharjoittaja tarjonnee samoja palveluita sekä niille kuluttajille, jotka ostavat palvelun kokonaan itse, että niille asiakkaille, jotka käyttävät kunnalta saamaansa palveluseteliä. Lisäksi palveluseteliin oikeutetutkin saattavat ostaa samalta palveluntuottajalta itse lisäpalveluja.<sup>32</sup> Omilla rahoillaan palveluja ostaville suunnattuun markkinointiin sovelletaan kuluttajansuojalain säännöksiä. Perusteltu tulkinta jo aiemmastakin lainsäädännöstä olisi, että palvelusetelin käyttäjille suunnattu markkinointi ei rajautuisi sääntöjen ulkopuolelle. Useimmissa tapauksissa olisi varsin hankalaa vetää raja täysin palvelusetelin käyttäjille ja muillekin suunnatun markkinoinnin välille.

Vaikka kuluttajansuojalaki ei soveltuisikaan, palveluntuottajan harjoittamaan markkinointiin voidaan soveltaa lakia sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa (1061/1978). Sen 2 §:n mukaan elinkeinotoiminnassa ei saa käyttää totuudenvastaista tai harhaanjohtavaa ilmaisua, joka koskee omaa tai toisen elinkeinotoimintaa ja on omiaan vaikuttamaan hyödykkeen kysyntään tai tarjontaan taikka vahingoittamaan toisen elinkeinotoimintaa. Lisäksi elinkeinotoiminnassa ei saa käyttää asiaan kuulumattomia seikkoja sisältävää eikä esitystavaltaan tai muodoltaan sopimatonta ilmaisua, joka on omiaan vahingoittamaan toisen elinkeinotoimintaa. Vertailevan mainonnan säännöistä säädetään 3 §:ssä ja sattumanvaraisten etujen lupaamisesta 4 §:ssä. Markkinaoikeus voi kieltää säännösten vastaisen menettelyn ja asettaa uhkasakon kiellon tehosteeksi (6 ja 7 §).

### **3.1.5. Johtopäätökset**

Kuluttajansuojalain 2 luvun säännökset markkinoinnista ja menettelystä asiakassuhteessa eivät sovellu palvelut itse tai ostopalveluna järjestävään julkisyhteisöön. Luvun säännösten vastaiset menettelyt voivat kuitenkin olla julkisyhteisöjen toimintaa säätelevien periaatteiden vastaisia. Säännökset soveltuvat sellaisen palveluntuottajan markkinointiin, joka tarjoaa palveluja palvelusetelillä hankittaviksi.

Asiakkaalla on tarve saada markkinoinnissa oikeita ja riittäviä tietoja riippumatta siitä, käyttääkö hän julkista palvelua vai ostaako hän palvelun itse. Samoin yhteiskunnalla on samanlainen intressi torjua sen arvojen vastaista markkinointia riippumatta siitä, syyllistyykö sopimattomaan markkinointiin julkisyhteisö vai elinkeinonharjoittaja.

## **3.2. Sopimusehdot**

### **3.2.1. Kuluttajansuojalain 3 luku**

KSL 3 luku koskee kohtuuttomia sopimusehtoja. Luvun 1 §:n mukaan elinkeinonharjoittaja ei saa käyttää kulutushyödykkeitä tarjotessaan sopimusehtoa, jota kulutushyödykkeen hinta ja muut asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen on pidettävä kuluttajien kannalta kohtuuttomana. Kuluttaja-asiamies valvoo sopimusehtoja (4 §), ja markkinaoikeus tai joissakin

<sup>32</sup> HE 74/2003 s. 11 ja Kaakkola 2005 s. 31

tapauksissa kuluttaja-asiamies voi määrätä uhkasakolla tehostettavan kiellon, jolla kielletään elinkeinonharjoittajaa käyttämästä 1 §:n vastaista sopimusehtoa tai uudistamasta sellaisen tai siihen rinnastettavan sopimusehdon käyttämistä (2 ja 3 §).

Kuluttajansuojalain 3 luvussa ei säädetä kohtuuttomien ehtojen vaikutuksesta yksittäisessä sopimussuhteessa, vaan kohtuuttomien ehtojen sovittelusta on säännös 4 luvussa. Siihen palataan jäljempänä sopimusoikeudellisten sääntöjen käsittelyn yhteydessä.

Oikeudessamme on lähtökohtana sopimusvapaus, johon kuuluu muun muassa se, että sopimusosapuolet saavat itse päättää, millaisia sopimuksia tekevät. Kohtuuttomien sopimusehtojen kieltäminen on yksi monista pääsäännöistä tehtävistä poikkeuksista. Ehto on kohtuuton, jos se on omiaan suosimaan elinkeinonharjoittajaa niin, ettei sopimusosapuolten välillä enää vallitse kohtuullinen tasapaino, vaan elinkeinonharjoittaja on kohtuuttomasti vahvistanut omaa asemaansa kuluttajan kustannuksella. Yhtenä mittapuuna voidaan pitää tahdonvaltaista lainsäädäntöä: jos sopimusehto poikkeaa selvästi tahdonvaltaisesta säännöstä elinkeinonharjoittajan eduksi, sitä voidaan usein pitää kohtuuttomana.<sup>33</sup> Ehtojen kohtuuttomuutta arvioitaessa on otettava huomioon koko sopimus kokonaisuudessaan, sillä esimerkiksi alhainen hinta tai muut kuluttajalle edulliset ehdot voivat tehdä hyväksyttäviksi joidenkin yksinään tarkasteltuina kohtuuttomilta näyttävien ehtojen käytön.<sup>34</sup> Alhainen hintakaan ei voi kuitenkaan oikeuttaa mitä tahansa ehtoja.

*Wilhelmsson* on esittänyt eräitä yleisiä kohtuusperiaatteita, joiden avulla voidaan arvioida sopimusehtojen kohtuuttomuutta: Hän mainitsee ensinnäkin jo edellä mainitun kohtuuttoman epätasapainon kiellon. Elinkeinonharjoittajan suoritus ei saa olla huomattavasti vähempiarvoinen kuin kuluttajan vastasuoritus. Elinkeinonharjoittaja ei saa muutenkaan hyötyä kohtuuttomasti kuluttajan kustannuksella. Se ei saa pidättää itselleen yksipuolista päätösvaltaa olennaisissa kysymyksissä, rajoittaa pitkäaikaisesti tai muuten voimakkaasti kuluttajan vapautta tai huonontaa kohtuuttomasti kuluttajan mahdollisuuksia saada oikeussuojaa. Elinkeinonharjoittaja ei saa pidättää itselleen oikeutta kohtuuttomalla tavalla puuttua kuluttajan perusturvallisuuteen tai henkilökohtaisen toimialueen piiriin. Kuluttajan sopimusrikkomuksen seuraamukset eivät saa olla kohtuuttoman ankaria ja toisaalta elinkeinonharjoittajan vastuuta oman sopimusrikkomuksensa seuraamuksista ei saa kohtuuttomasti rajoittaa.<sup>35</sup>

### 3.2.2. Julkisyhteisön itse tuottama palvelu ja ostopalvelu

Julkisen palvelun ehdoista ei yleensä sovita asiakkaan ja julkisyhteisön välisellä sopimuksella, vaan julkisyhteisö määrittelee lainsäädännön asettamissa rajoissa ne ehdot, joilla se

<sup>33</sup> Voi olla tarvetta kieltää paitsi tahdonvaltaisen, myös pakottavan lainsäädännön vastaisten ehtojen käyttäminen siltä varalta, että kuluttajat eivät tiedä oikeuksiaan suojaavista pakottavista säännöistä (ks. *Wilhelmsson* 1991 s. 171).

<sup>34</sup> Ks. HE 8/1977 s. 34 ja *Kivivuori – af Schultén – Sevón – Tala* 1978 s. 105.

<sup>35</sup> *Wilhelmsson* 1991 s. 172–173.

palvelua tarjoaa. Asiakkaan vaikutusmahdollisuudet rajautuvat yleensä siihen, että hän päättää joko käyttää palvelua tai olla käyttämättä sitä. Tässä mielessä julkisyhteisön tarjoamien palvelujen ehdot rinnastuvat jossakin määrin elinkeinonharjoittajien käyttämiin vakioehtoihin, joiden sisältöön kuluttajilla ei juuri ole sananvaltaa. Kuluttajansuojalain kohtuuttomien sopimusehtojen sääntelyn ensisijainen kohde ovat juuri kohtuuttomat vakioehdot.<sup>36</sup>

Kunta tai muu palvelua tarjoava julkisyhteisö ei voi vapaasti päättää, millaisin ehdoin se palveluita tarjoaa ts. millaisia oikeuksia ja velvollisuuksia asiakkaalla on. Sen on ensinnäkin noudatettava kustakin palvelusta annettua lainsäädäntöä. Sääntelyä on sekä palvelun sisällöstä, asiakkaan oikeuksista että palveluista perittävistä maksuista. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvelujen maksuista säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa (734/1992). Siinä säädetään sekä maksujen enimmäismääristä että maksujen määräytymisen perusteista. Palvelusta perittävä maksu saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen (2 §). Tietyt palvelut on laissa säädetty maksuttomiksi tai niiden maksuille on asetettu yläraja, joka on niiden tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia selvästi pienempi. Ainakaan sellaiset palvelun ehdot, joista on säädetty laissa, eivät voine olla kuluttajansuojalaissa tarkoitetulla tavalla kohtuuttomia.

Niiltäkään osin kuin laissa ei sääntöjä palvelun sisällöstä tai asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista, palveluntarjoaja ei voi päättää palveluiden ehdoista mielivaltaisesti. Kaikkea viranomaistoimintaa rajoittavat yleiset harkintavallan rajoitusperiaatteet. Rajoitusperiaatteista säädetään hallintolaissa, mutta ne olivat kirjoittamattomina voimassa jo ennen lain säätämistä.<sup>37</sup> Lain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, ja niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Julkisten palvelujen tarjoamista ehdoin, joita voitaisiin yksityisen elinkeinonharjoittajan käyttäminä pitää kohtuuttomina, voitaneen pitää hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisina.

Kuten edellä on todettu, KSL:n mukaista kohtuuttomuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon sopimus kokonaisuudessaan, ja esimerkiksi alhainen hinta voi aiheuttaa sen, että sopimus kokonaisuutena arvioiden on tasapainossa, vaikka sopimuksen yksittäinen ehto voisi vaikuttaa kohtuuttomalta. Jos KSL soveltuisi julkisiin palveluihin, voitaisiin väittää, että yksi tapa arvioida julkisyhteisön tarjoamien palvelujen ehtojen kohtuuttomuutta olisi kiinnittää huomiota niiden hintaan: koska palveluista maksettava hinta alittaa pääsääntöisesti vastaavan palvelun markkinahinnan, julkisen palvelun asiakas ei voi muuten odottaa yhtä edullisia ehtoja kuin täydellä hinnalla palveluita markkinoilta ostava kuluttaja.

<sup>36</sup> Myös muihin useassa tapauksessa käytettyihin ehtoihin voidaan lain esitöiden mukaan puuttua (ks. HE 8/1977 s. 35). *Wilhelmssonin* mukaan kuluttaja-asiamies on keskittynyt vakioehtojen valvomiseen (*Wilhelmsson* 1991 s. 158).

<sup>37</sup> Ks. esim. *Hautamäki* 2005 s. 107.

Tällainen pohdinta osoittaa, että kuluttajansuojalaissa tarkoitettu kohtuullisuus ja sopimustasapaino eivät ole toimivia arviointikriteerejä arvioitaessa julkisten palvelujen sisältöä. Julkisessa palvelussa ei ole kysymys tasapainosta palvelunkäyttäjän ja järjestäjän välisessä suhteessa, vaan siitä, että palvelun järjestäjän on järjestettävä ne palvelut, joihin asiakkaalla on lainsäädännön mukaan oikeus. Kun lainsäädäntöä ei ole tai siinä ei ole määritelty yksiselitteisesti kaikkia asiakkaan oikeuksia ja velvollisuuksia, julkisyhteisö voi harkintansa mukaan ja harkintavaltansa rajoissa päättää palvelun tarkemmasta sisällöstä. Palvelujen tuottaminen ei ole julkisyhteisölle kannattavaa ja asiakas saa ne alle markkinahinnan: suhde on asiakkaan eduksi epätasapainoinen ja se on tarkoituskin.

Julkisyhteisön tarjoamiensa palvelujen ehdoista tekemistä päätöksistä voidaan *valittaa*. Lisäksi julkisyhteisöjen toimintaa yleisesti (eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri) tai tiettyjen toimintojen osalta valvovat viranomaiset voivat puuttua julkisyhteisön ”kohtuuttomiin ehtoihin” joko kantelun perusteella tai omasta aloitteestaan. Esimerkiksi oikeuskansleri on linjannut, että julkisen hallintoviranomaisen käyttämät sopimusehdot eivät saa olla ristiriidassa kuluttajansuojalain kanssa.<sup>38</sup> Kanteluviranomaiset voivat siis puuttua muun muassa siihen, jos julkisyhteisö tarjoaa palveluita ehdoilla, jotka kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisessä suhteessa olisivat kohtuuttomia.

### 3.2.3. Palveluseteli

Äskettäin voimaan tulleen palvelusetelilain mukaan asiakkaan ja palvelun tuottajan väliseen suhteeseen sovelletaan kuluttajaoikeudellisia ja sopimusoikeudellisia periaatteita. Ennen uutta lakia kuluttajansuojalaki ei ilmeisesti tullut sovellettavaksi silloin, kun asiakas hankki palvelusetelillä palveluita yksityiseltä elinkeinonharjoittajalta. Näin ainakin todettiin aikaisemman palveluseteliä koskevan lainsäädännön esitöissä. Tätä perusteltiin sillä, että palvelusetelimalissa kunta on palvelun järjestäjä. Koska kunta ei tuota palveluja taloudellista hyötyä saadakseen, sitä ei voida pitää kuluttajansuojalain tarkoittamana elinkeinonharjoittajana.<sup>39</sup>

Palveluseteliä käytettäessä asetelma muistuttaa KSL:ssä säädeltyä sikäli, että mukana on voittoa tavoitteleva elinkeinonharjoittaja, jonka intressissä olisi tehdä omalta kannaltaan mahdollisimman edullisia sopimuksia asiakkaan kanssa. Sopimustasapainon arviointi sopii tähän suhteeseen paremmin kuin julkisyhteisön ja asiakkaan väliseen suhteeseen: ovatko sopimusehdot kohtuullisia ottaen huomioon sen vastikkeen (palvelusetelin arvo kunnalta + omavastuu asiakkaalta), jonka palveluntuottaja palvelusta saa. Kuluttajan suojan tarvetta vähentää kuitenkin se, että mukana on kolmas osapuoli, kunta, ja palvelun sisällöstä ja siitä perittävistä maksuista on lainsäädäntöä.

<sup>38</sup> Ks. OKA 8.2.1999 17/51/98.

<sup>39</sup> HE 74/2003 s. 12. Hallituksen esityksessä esitetyn kannan on hyväksynyt ainakin *Kaakkola (Kaakkola 2005 s. 31–32)*.

Palveluseteli on yksi kunnan keinoista täyttää velvollisuutensa tietyn palvelun järjestämiseen. Palvelun sisältöä koskevat samat säännöt kuin silloinkin, kun kunta järjestää palvelun itse. Kunnan on varmistettava, että palvelusetelillä ostettavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta (valtionosuuslain 4.3 §). Asiakkaan ja palveluntuottajan välille syntyvä sopimus pohjautuu kunnan ja palveluntuottajan sopimiin ehtoihin.<sup>40</sup>

Elinkeinonharjoittajan mahdollisuuksia tarjota yksittäisille kuluttajille palvelua kohtuuttomilla sopimusehdoilla rajoittaa KSL:n sääntöjen ohella se, että kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan sopimuksen pohjana ovat kunnan ja palveluntuottajan välillä sovitut ehdot. Sopimusehdot eivät siis määräydy yksittäisen kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan vaan kunnan, elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisin sopimuksin. Kunta lienee yleensä yksittäistä elinkeinonharjoittajaa vahvemmassa neuvotteluasemassa, ja kunnan tehtävänä on sopimuksia tehdessään ja palveluntarjoajia hyväksyessään valvoa asiakkaiden etua. Jos kunnan ja palvelujen tuottajan välisessä sopimuksessa ei turvata riittävällä tavalla asiakkaan asemaa, kunnan toimintaa valvovat viranomaiset voivat puuttua asiaan samalla tavalla kuin kunnan tuottaessa palvelut itse.

Sopimusehtoja koskevan sääntelyn ulottamista voidaan pitää hyvänä muutoksena etenkin, kun asiakkaan maksettavaksi tulevan omavastuun yläraja ja sen myötä eräänlainen lakisääteinen takuu sille, että asiakas saa palvelua kohtuullisella hinta-laatu-suhteella, poistui. Näin asiakkaan aseman valvojaksi saatiin tähän asti käytössä olevien tahojen lisäksi kuluttaja-asiamies. Tämän valvonnan tarvetta tosin vähentäisi, jos kunnalle annettaisiin selkeästi tehtäväksi sopia hyväksymiensä palveluntuottajien kanssa niistä ehdoista, joilla palveluita tarjotaan palvelusetelitään käyttäville asiakkaille.

### **3.2.4. Johtopäätökset**

KSL:n sopimusehtoja koskevat säännökset eivät sovellu julkisiin palveluihin silloin, kun palvelut järjestetään muuten kuin tarjoamalla asiakkaalle palveluseteli. Julkisyhteisön itse tuottamien palvelujen suhteen tämä on järkevä ratkaisu. KSL 3 luvun säännösten tarkoituksena on turvata sopimustasapainoa sellaisten osapuolten välillä, joilla on vastakkaiset intressit ja erilaiset mahdollisuudet vaikuttaa sopimusten sisältöön. Julkisyhteisön ja yksityisen välillä tavoitteena ei ole sopimustasapaino, vaan se, että julkisyhteisö hoitaa asianmukaisesti laissa säädetyt tehtävänsä tai ne tehtävät, jotka se on ottanut hoidettavakseen. Yleensä julkisen palvelun käyttäminen on asiakkaalle edullista, kun taas julkisyhteisö ei saa siitä voittoa, vaan sille aiheutuu asiakasmaksuja suuremmat kustannukset. Suhde on siis asiakkaan eduksi epätasapainoinen. Julkisyhteisö ei saa huonontaa asiakkaan asemaa siitä, mikä se lainsäädännön mukaan on, ja lisäksi sen palvelujen ehtoja rajoittavat hyvän hallinnon periaatteet. Julkisyhteisön asiakkaan asema on siis tässä suhteessa parempi kuin mitä pelkästään KSL 3 luvun säännöillä voitaisiin turvata.

---

<sup>40</sup> HE 74/2003 s. 11.

Palvelusetelimallissa palveluntuottajan ja asiakkaan välinen suhde muistuttaa kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välistä suhdetta: palveluntuottajan intressissä on saada sovittua asiakkaan kanssa itselleen edulliset, ehkä jopa asiakkaan kannalta kohtuuttomat ehdot. Sen mahdollisuuksia rajoittaa kuitenkin kunnan kanssa tehty sopimus palvelujen tarjoamisesta ja se, että kunta ei välttämättä hyväksy sitä enää jatkossa palveluntuottajaksi, jos se käyttää asiakkaiden kannalta kohtuuttomia ehtoja. Asiakkaan aseman turvaaminen edellyttää kuitenkin, että kunnat tosiasiallisesti valvovat asiakkaiden etua. Palvelusetelilain säätämisen myötä sopimusehtojen valvontaan saatiin myös kuluttajaoikeudelliset keinot.

## 4. Sopimussuhteen sääntely

### 4.1. Osapuolten oikeudet ja velvollisuudet

Kuluttajansuojalaissa on sopimusoikeudellisia sääntöjä kaikkia kuluttajasopimuksia koskevassa 4 luvussa ja sen jälkeisissä, sopimustyyppikohtaisissa luvuissa. Hyvinvointipalveluja koskevat sopimukset eivät kuulu minkään KSL:n sopimustyyppikohtaisen luvun soveltamisalaan. Niihin sovelletaan siis KSL 4 luvun ohella yleisiä kuluttajaoikeudellisia periaatteita. Sopimustyyppikohtaiset säännöt ilmentävät näitä periaatteita ja voivat tulla analogisesti sovellettaviksi myös soveltamisalansa ulkopuolella. Jäljempänä käsitellään monin paikoin KSL 8 luvun säännöksiä, koska niiden soveltamisalaan kuuluvat tietyt kuluttajapalvelukset, ja niiden voidaan katsoa ilmentävän kuluttajapalveluita koskevia yleisiä periaatteita paremmin kuin irtaimen kauppaa koskevien 5 luvun säännösten.<sup>41</sup> KSL 8 luvun säännöksiin on kuitenkin suhtauduttava varauksella, koska ne on muotoiltu pitäen silmällä toisentyypisiä palveluita. Luku säädettiin soveltamisalaltaan varsin suppeaksi juuri siitä syystä, että kaikkia kuluttajapalveluksia ei niiden erilaisuuden vuoksi ollut mahdollista säännellä samalla tavalla. Palvelusten, joiden sisältönä on kuluttajan omaisuuteen kohdistuva työ, katsottiin muodostavan riittävän yhtenäisen ryhmän, jotta niihin liittyvät kysymykset voitiin ratkaista samoin säännöksin.<sup>42</sup>

Sopimusoikeudelliset säännöt koskevat sitä, mitä velvoitteita sopimuksesta sen osapuolille seuraa ja mitkä ovat velvoitteiden rikkomisen seuraamukset. Seuraavassa käsitellän erikseen kummankin osapuolen velvoitteita kuluttajansuojalain ja -periaatteiden nojalla. Tätä ennen käsitellän kuitenkin KSL 4 luvun sääntöjä, koska sopimusten tulkinta ja sovittelu vaikuttavat siihen, millaisia sopimusosapuolten velvoitteet ovat.

---

<sup>41</sup> Suurin piirtein samoja palveluita kuin KSL 8 luku koskee Ruotsissa konsumenttjänstlagen (1985:716). Sen esitöissä todetaan, että sen säännöksiä voidaan soveltaa analogisesti myös muihin kuluttajapalveluihin (proposition 1984/85:110 s. 142).

<sup>42</sup> HE 360/1992 s. 26.

## 4.2. Sopimusten sovittelu

### 4.2.1. Kuluttajaoikeudelliset säännöt

KSL 4:1:n mukaan kuluttajasopimuksen ehtoa voidaan sovittella tai se voidaan jättää huomioon ottamatta, jos se on kuluttajan kannalta kohtuuton tai sen soveltaminen johtaisi kohtuuttomuuteen. Kohtuuttomuutta arvioitaessa otetaan huomioon sopimuksen koko sisältö, osapuolten asema, sopimusta tehtäessä vallinneet olot ja olojen muuttuminen sekä muut seikat. Jos ehto on sellainen, että sopimuksen jääminen voimaan muilta osin muuttumattomana ei ole ehdon sovittelun vuoksi kohtuullista, sopimusta voidaan sovittella muiltakin osin tai se voidaan määrätä raukeamaan. Myös hyödykkeen hintaa voidaan sovittella.

KSL 4:1:n perusteella tehtävän ehdon sovittelun ja 3 lukuun perustuvan ehdon kieltämisen käyttöalat eivät ole täysin yhtenevät. Sopimusehtojen sääntelyssä ei voida ottaa huomioon yksittäisiin tapauksiin liittyviä seikkoja, kun taas sovitteluharkinnassa tulee aina ottaa huomioon paitsi sopimuksen sisältö, myös sopimuksen ulkopuolella olevat seikat. Ehto, joka yleisellä tasolla vaikuttaa tasapainoiselta ja kohtuulliselta, voi johtaa yksittäistapauksessa kohtuuttomuuteen. Poikkeuksellisesti yksittäistapauksen olosuhteet voivat olla sellaiset, että yleisellä tasolla kohtuuttomaksi arvioitava ehto ei johda kohtuuttomuuteen eikä sitä ole syytä sovittella. Kuitenkin pohdittaessa sopimuksen sisällön kohtuuttomuutta arvioinnissa voidaan käyttää samoja mittapuita sekä ehdon kieltämisen että sovittelun suhteen.<sup>43</sup>

KSL 4:2:ssa säädetään vielä kuluttajan suojaksi eräitä poikkeuksia siinä tapauksessa, että kohtuuton sopimusehto on laadittu etukäteen siten, ettei kuluttajalla ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa siihen. Näihin poikkeuksiin, jotka ovat lähinnä 4:1:n hienosäätöä, ei perehdytä tässä.

### 4.2.2. Julkisyhteisön itse tuottama palvelu ja ostopalvelu

Kuten edellä sopimusehtojen sääntelyn yhteydessä on todettu, sopimustasapaino ei sovi tavoitteeksi arvioitaessa julkisen palvelun ehtoja. Lisäksi palveluissa on yleensä kysymys julkisyhteisön lakisääteisten tehtävien hoitamisesta, ja myös asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet perustuvat pitkälti lakiin.

Julkisen palvelun asiakkaan velvoitteita, jotka perustuvat suoraan lakiin, voidaan kuitenkin kohtuusperusteella vähentää. Asiakasmaksulain 11 §:n mukaan sosiaalihuollon palveluista määrätty maksu ja terveydenhuollon palveluista henkilön maksukyvyn mukaan määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista. Säännös on edullisempi kuin KSL:n sovittelusäännöksen kaltainen julkisia palveluita koskeva säännös olisi, koska siinä ei edellytetä osapuolten velvoite-

<sup>43</sup> Ks. esim. *Wilhelmsson* 1991 s. 165–169.

teiden epätasapainoa, vaan ainoastaan maksuvelvoitteen raskautta asiakkaan kannalta. Palveluiden hinnan kohtuullisuuden (tai oikeastaan ”kohtuullisen” sopimustasapainon merkityksessä alittavan tason) turvaa myös se, että palvelujen hinta ei yleensä saa ylittää niiden tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia, hinta määräytyy usein maksukyvyyn mukaan (2 §) ja maksuille on asetettu vuotuinen maksukatto (6 a §).

### 4.2.3. Palveluseteli

Elokuusta 2009 alkaen asiakkaan ja palvelun tuottajan väliseen sopimussuhteeseen sovelletaan kuluttajaoikeudellisia sääntöjä (palvelusetelilain 6.2 §) eli sopimuksia voidaan sovitella KSL 4 luvun säännösten nojalla. Sopimusehtojen sovittelun tarve on vahvasti sidoksissa siihen, kuinka paljon kunnat palveluntuottajien kanssa tekemissään sopimuksissa säätelevät palveluntuottajien ja asiakkaiden välisten sopimusten yleisiä ehtoja. Yksittäistapauksessa ilmenevää kohtuuttomuutta näin ei voida kuitenkaan välttää, koska yleisellä tasolla kohtuulliselta vaikuttava ehto voi johtaa kohtuuttomuuteen yksittäistapauksessa.

Kuntien ja palveluntuottajien tekemien puitesopimusten sisältö ja taso vaihtelevat. Toisinaan puitesopimuksena toimii vain palveluntuottajan hakemus, jossa se vakuuttaa täyttävänsä kunnan asettamat ehdot ja sitoutuu toimimaan palveluntuottajana. Joissakin kunnissa taas tehdään yksityiskohtaisia sopimuksia, jotka sisältävät palveluntuottajaa velvoittavia ehtoja mm. palvelun laadun hallitsemisesta, asiakastietojen salaamisesta ja erimielisyyksien ratkaisemisesta.<sup>44</sup>

Sovittelusäännöstä sovellettaessa joudutaan harkitsemaan, miten sovitellaan palvelun hintaa koskevaa sopimusehtoa, kun osan palvelun hinnasta maksaa asiakas ja osan kunta. Hinnan kohtuullisuutta lienee mahdollista arvioida vain kokonaisuutena, sekä palvelusetelin osuus että asiakkaan omavastuu huomioiden. Kunnan maksaman palvelusetelin rahamäärän sovittelu kuluttajansuojalain nojalla ei tule kysymykseen, ja on hyvin epätodennäköistä, että sitä voitaisiin sovitella oikeustoimilainkaan (36 §) nojalla. Sovittelussa on näet otettava huomioon osapuolten asema, ja kunnan ei voi katsoa tarvitsevan sovittelusäännöksen suojaa. Voidaanko siis arvioida, että kokonaishinta on kohtuuton, ja sovitella vain asiakkaan omavastuuosuutta, vaikka se muodostaisikin vain murto-osan palvelun hinnasta? Vai edellyttääkö sovittelu nimenomaan omavastuuosuuden suuruuden kohtuuttomuutta? Ratkaisevaa lienee, että jo siinä vaiheessa, kun asiakkaalle on annettu käytettäväksi palveluseteli, sen rahamäärä on ratkaistu. Tämän jälkeen asiakkaan tekemästä palveluntuottajan valinnasta ja asiakkaan neuvottelukyvystä riippuu, millaisen vastineen hän palvelusetelille ja omille rahoilleen saa. Tämän ajattelutavan mukaan palvelun kokonaishinnan kohtuuttomuus olisi riittävä peruste sovittelulle, vaikka asiakas ei itse maksakaan koko hintaa. Hänelle myönnetty rahamääräinen etuus, palveluseteli, rinnastuisi hänen omiin rahoihinsa.

<sup>44</sup> Ks. *Suominen – Valpola* 2002 s. 67.



## 4.3. Sopimusten tulkinta

### 4.3.1. Kuluttajaoikeudelliset säännöt

KSL 4:3:ssa säädetään eräiden kuluttajasopimusten ehtojen tulkitsemisesta kuluttajan hyväksi. Jos kuluttajasopimuksen ehto on laadittu etukäteen ilman, että kuluttaja on voinut vaikuttaa sen sisältöön, ja ehdon merkityksestä syntyy epätietoisuutta, ehtoa on tulkittava kuluttajan hyväksi. Säännös on yhteensopiva yleisen sopimusoikeudellisen epäselvyyssäännön kanssa. Epäselvyyssäännön mukaan sopimusehtoja tulkitaan epäselvissä tapauksissa niiden laatijan vahingoksi.<sup>45</sup>

### 4.3.2. Julkisyhteisön tuottama palvelu

Asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät pääsääntöisesti niitä koskevan lainsäädännön ja julkisyhteisön tekemien päätösten, eivät sopimuksen, perusteella.

### 4.3.3. Ostopalvelu

Ostopalveluissa asiakkaan asema on pitkälti sama kuin julkisyhteisön tuottaessa palvelun itse.

Tarkasteltavaksi voidaan ottaa kuitenkin julkisyhteisön ja palveluntarjoajan välinen sopimus asiakkaan näkökulmasta ja sopimuksen vaikutukset hänen oikeusasemaansa. Onko sopimus sellainen oikeuslähde, joka muotoaa asiakkaan oikeusasemaa, ja jos on, voidaanko sitä tulkita hänen edukseen kuluttajansuojalaissa tarkoitetulla tavalla?

Lähtökohtana oikeudessamme on, että sopimuksella ei voida heikentää sellaisen tahon oikeusasemaa, joka ei ole sopimuksen osallisena. On selvää, että palveluntarjoajan ja julkisyhteisön välisellä sopimuksella ei voida huonontaa asiakkaan asemaa siitä, mikä se lain mukaan on.

Periaatteellista estettä sille, että sopimus vaikuttaisi asiakkaan eduksi, ei kuitenkaan ole. Sopimuksella on voitu esimerkiksi sopia lain minimivaatimukset ylittävästä palvelutasosta tai asettaa palveluntarjoajalle laissa säädettyä laajempi vahingonkorvausvastuu asiakkaalle aiheutuneista vahingoista. Tällöin sopimusoikeudellisten sääntöjen mukaan ratkaisevaa olisi, onko sopimusosapuolten tarkoituksena ollut antaa sivulliselle oikeus vedota sopimukseen omaksi edukseen ja onko oikeudesta annettu tieto sivulliselle.<sup>46</sup> Pääsääntöisesti ostopalvelusopimusten sisältö ei ole asiakkaan tiedossa. Lisäksi on suhtauduttava varovaisesti siihen, että sopimuksessa mahdollisesti lakisääteistä korkeammasta palvelutasosta sovitun

---

<sup>45</sup> Ks. esim. *Ämmälä* 2006 s. 68–69.

<sup>46</sup> *Hemmo* 1998 s. 258–259.

tulkittaisiin tarkoittavan, että asiakkaalla on oikeus vaatia tällaista palvelua. Lähtökohtana voitaneen pitää, että sopimusosapuolet ovat tarkoittaneet sopimuksen koskevan oikeuksia ja velvollisuuksia heidän keskinäisessä suhteessaan. Kunta, joka on sopinut tietyistä laatuksista palveluntarjoajan kanssa, ei pääsääntöisesti liene tarkoittanut, että asiakkailla olisi tämän sopimuksen perusteella oikeus esittää sille tai palveluntarjoajalle vaatimuksia, jos sopimuksen mukainen laatutaso ei ole toteutunut.

On kuitenkin mahdollista, että sopimuksessa on perustettu asiakkaalle itsenäisiä oikeuksia. Tällaisia oikeuksia koskevien säännösten asiakasmyönteiselle tulkinnalle ei liene kovin vahvoja perusteita, vaikka asiakas ei olekaan päässyt osallistumaan niiden laatimiseen. Ollisi ongelmallista tulkita ehtoja asiakkaan eduksi ja sitä kautta palveluntuottajan vahingoksi, koska palveluntuottaja ei ole yksipuolisesti päättänyt ehdoista vaan on saattanut olla kuntaan verrattuna hyvinkin alisteisessa neuvotteluasemassa. Lisäksi ehdot joka tapauksessa voivat vain parantaa asiakkaan asemaa siitä, mikä se lain mukaan on, minkä vuoksi hänen suojantarpeensa ei ole kovin suuri.

#### **4.3.4. Palveluseteli**

Kun asiakas hankkii palveluja käyttäen palveluseteliä, hän tekee sopimuksen palveluntuottajan kanssa. Tähän sopimukseen sovelletaan palvelusetelilain 6.2 §:n mukaan kuluttajansuojalakia ja siten myös säännöstä sopimuksen tulkinnasta kuluttajan eduksi. Vaikka kuluttajansuojalaki ei soveltuisikaan, epäselvyyssääntö yleisenä sopimusoikeudellisena tulkintaperiaatteena voisi soveltua – muiden tulkintaperiaatteiden ohella – epäselvän, palveluntuottajan laatiman, sopimusehdon tulkittamiseen.

Kysymystä mutkistaa kuitenkin se, että mukana sopimusjärjestelyssä on myös kolmas taho, palvelusetelin antanut ja palveluntuottajan hyväksynyt kunta. Jos kunnan ja palveluntuottajan välillä on sovittu niistä ehdoista, joita asiakkaan ja palveluntuottajan välisessä sopimuksessa käytetään, ehdot eivät enää ole palveluntuottajan yksipuolisesti laatimia. Vaikka asiakas ei olisikaan osallistunut niiden laatimiseen, kunta on. Kuntaa voitaneen pääsääntöisesti pitää palveluntuottajan ja kunnan välisessä sopimuksessa vahvempana osapuolena, joka voi sanella niitä ehtoja, joilla palveluntuottajan on tarjottava palveluitaan, jotta niiden ostamiseen voisi käyttää palveluseteliä. Palveluntuottajan kannalta ei vaikuta kohtuulliselta, että tällaisia ehtoja tulkittaisiin epäselvässä tapauksessa aina asiakkaan eduksi eli hänen vahingokseen. Palveluntuottajan aidosti yksipuolisesti laatimiin ehtoihin soveltuu sen sijaan niiden tulkinta asiakkaan eduksi.

## 4.4. Asiakkaan velvollisuudet

### 4.4.1. Kuluttajaoikeudelliset säännöt

Asiakkaan tärkein velvollisuus on palvelusta maksaminen. Maksun suuruudesta ja ajankohdasta ja viivästymisen seuraamuksista voidaan KSL 5 luvun soveltamisalan ulkopuolellakin noudattaa 5 luvusta ilmeneviä sääntöjä. Lähtökohtana on, että palvelun hinnasta ja maksuajankohdasta sovitaan: jos näin ei ole tehty, ostajan on maksettava *kohtuullinen hinta* (KSL 5:23) *palvelun tarjoajan sitä vaatiessa, ei kuitenkaan ennen palvelun suorittamista* (KSL 5:24).<sup>47</sup> Jos asiakas ei maksa hintaa ajoissa, hänen on maksettava viivästyskorkoa korkolain mukaan. Myyjä saa purkaa sopimuksen ostajan maksuviivästyksen takia, jos sopimusrikkomus on olennainen (KSL 5:27). Jos myyjä purkaa sopimuksen asiakkaan maksuviivästyksen vuoksi, hänellä on oikeus vahingonkorvaukseen hänelle sopimuksen tekemisestä ja täyttämisestä ja kaupan purkamisesta aiheutuneista kustannuksista. Jos viivästys on johtunut ylivoimaisesta esteestä, oikeutta vahingonkorvaukseen ei kuitenkaan ole. (5:28.)

Kuten edellä on käynyt ilmi, hyödykkeen hintaa voidaan sovitella (KSL 4:1). Molempia kuluttajan sopimusrikkomuksen seuraamuksia, viivästyskorkoa ja vahingonkorvausta, voidaan myös sovitella (korkolain 11 § ja KSL 5:30.2), erityisesti viivästyksen johtuessa sosiaalisesta suoritusesteestä (korkolain 5:11.1:n 1 kohta ja KSL 5:30.3).

Kuluttajasaatavan perinnästä on erityissääntelyä saatavien perinnästä annetussa laissa (513/1999). Julkisen palvelun asiakkaan ja kuluttajan asemassa ei niiden osalta ole eroa, koska kuluttajasaatavaa koskevia sääntöjä sovelletaan myös perittäessä julkisoikeudellisen oikeushenkilön saatavaa tai julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvää saatavaa yksityishenkilöltä (3.2 §).

### 4.4.2. Julkisyhteisön itse tuottama palvelu ja ostopalvelu

Asiakasmaksuja koskeva sääntely on sama ostopalveluissa kuin kunnan tuottaessa palvelun itse. Sosiaali- ja terveystalouksista perittäviä maksuja säädellään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa. Julkisyhteisö voi lain antamissa rajoissa päättää palvelumaksuista tai antaa palveluja maksutta. Tietyt palvelut on säädetty aina maksuttomiksi. Lain säännösten perusteella maksu saa olla korkeintaan palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruisen (2.1 §). Maksuvelvollisuutta voidaan alentaa tai maksu jättää kokonaan perimättä, jos maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista (11 §). Maksun suuruutta koskeva sääntely on asiakkaan kannalta selvästi edullisempaa kuin kuluttajaoikeudellinen sääntely.

---

<sup>47</sup> Vastaavat säännöt koskevat myös eräitä kuluttajapalveluksia (KSL 8:23 ja 25).

Maksun eräpäivä saa olla aikaisintaan kahden viikon kuluttua palvelun saamisesta (16.2 §). Tämäkin sääntö on asiakkaan kannalta edullisempi kuin kuluttajaoikeudelliset säännöt. Jos palvelua ei ole maksettu eräpäivään mennessä, asiakkaalta voidaan vaatia viivästyskorkoa (16.1 §). Purkaminen maksuviivästyksen perusteella voi olla jo käytännössä mahdotonta siksi, että palvelu on pitänyt antaa, ennen kuin siitä voidaan vaatia maksua. Muutenkaan julkisyhteisö ei voi kieltäytyä tarjoamasta lakisääteistä palvelua sillä perusteella, että asiakas ei ole maksanut maksuja. Julkisen palvelun asiakkaan aseman voidaankin todeta olevan sekä maksuvelvollisuuden että maksuviivästyksen seuraamusten kannalta parempi kuin kuluttajan.<sup>48</sup>

#### 4.4.3. Palveluseteli

Palvelun tuottajan ja asiakkaan väliseen sopimukseen sovelletaan kuluttajaoikeudellisia sääntöjä ja periaatteita eli asiakkaan velvollisuudet vastaavat pitkälti kuluttajan velvollisuuksia.

### 4.5. Palveluntarjoajan velvollisuudet

#### 4.5.1. Kuluttajaoikeudelliset säännöt

Elinkeinonharjoittajan on täytettävä sopimusvelvoitteensa oikea-aikaisesti ja oikein. Muuten kuluttaja voi vaatia seuraamuksia viivästyksen tai virheen perusteella. Viivästys on kysymyksessä, jos palvelua ei ole suoritettu oikeaan aikaan. Virhe on kysymyksessä, jos palvelu ei laadultaan vastaa sitä, mitä kuluttajalla on ollut oikeus odottaa.

Lähtökohtana viivästyksen tai virheen arvioinnissa on sopimus: mitä sopimuksessa on sovittu suorituksen ajankohdasta ja sisällöstä? Palvelu on **viivästynyt**, jos sitä ei ole suoritettu silloin, kun on sovittu. Jos ajankohdasta ei ole sovittu, palvelu on viivästynyt, jos sitä ei ole suoritettu palvelun laatuun ja laajuuteen nähden kohtuullisessa ajassa sopimuksenteosta (KSL 8:4).

Jos suoritus viivästyy, kuluttajalla on oikeus pidäytyä maksusta ja vaatia sopimuksen täyttämistä. Jos sopimusrikkomus on olennainen, kuluttaja voi purkaa sopimuksen. Elinkeinonharjoittajan on korvattava kuluttajalle viivästyksestä aiheutunut välitön vahinko, ellei se voi osoittaa, että viivästys on johtunut ylivoimaisesta esteestä. Jos viivästys tai vahinko on aiheutunut huolimattomuudesta elinkeinonharjoittajan puolella, elinkeinonharjoittajan on korvattava lisäksi välillinen vahinko. (KSL 8:7–10).

Palvelun **virhettä** määrittelevät yleinen virhesäännös sekä tiedonanto- ja neuvontavelvollisuutta koskevat säännökset. Yleisen virhesäännöksen mukaan palveluksen on sisällöltään,

---

<sup>48</sup> Ks. myös *Bengtsson* 2008 s. 167, jonka mukaan kuluttajan sopimusrikkomuksia koskevat säännöt ovat liian ankaria julkisen palvelun asiakkaaseen sovellettavaksi.

suoritustavaltaan ja tulokseltaan vastattava sitä, mitä voidaan katsoa sovitun. Lisäksi se on suoritettava ammattitaitoisesti ja huolellisesti sekä ottaen huomioon asiakkaan edut, ja sen on vastattava sitä, mitä kuluttajalla yleensä on sellaisen palvelun yhteydessä aihetta olettaa. Sen tulee myös vastata laissa, asetuksessa tai viranomaisen päätöksessä asetettuja vaatimuksia. Jos nämä vaatimukset eivät täyty, palvelussa on virhe. (KSL 8:12.)

Palvelussa on myös virhe, jos se ei vastaa niitä tietoja, jotka toimeksisaaja tai joku muu aikaisemmassa myyntiportaassa tai toimeksisaajan lukuun on antanut, ja joiden voidaan olettaa vaikuttaneen tilaajan päätöksentekoon. Virhe voi aiheutua myös siitä, että toimeksisaaja on laiminlyönyt antaa tilaajalle tiedon sellaisesta seikasta, josta hänen olisi pitänyt olla selvillä ja josta tilaaja perustellusti saattoi olettaa saavansa tiedon. (KSL 8:13.)

Elinkeinonharjoittajalla on myös neuvontavelvollisuus. Jos sopimusta tehtäessä tai sen jälkeen osoittautuu, että palvelus ei olisi tilaajan kannalta tarkoituksenmukainen, elinkeinonharjoittajan on viipymättä ilmoitettava siitä tilaajalle. Elinkeinonharjoittajan on ilmoitettava kuluttajalle myös, jos palvelus ilmeisesti tulee huomattavasti kalliimmaksi kuin tilaaja on kohtuudella voinut odottaa. (KSL 8:14.)

Sosiaali- ja terveystalvelujen virheellisyyttä arvioitaessa voidaan KSL 8:12:ssa säädettyyn tapaan hyödyntää lakeja, asetuksia ja viranomaisten päätöksiä, joissa asetettuja vaatimuksia palveluksen on vastattava.

Kuluttaja voi KSL 8 luvun sääntöjen mukaan pidättäytyä maksamasta palvelua virhettä vastaavalta osalta ja vaatia virheen oikaisua. Jollei virheen oikaisu tule kysymykseen tai jollei sitä suoriteta kohtuullisessa ajassa, tilaaja saa vaatia virhettä vastaavaa hinnanalennusta. Jos on painavia syitä olettaa, että palveluksessa tulee olemaan olennainen virhe, kuluttaja saa purkaa sopimuksen siltä osin kuin palvelus on vielä suorittamatta.<sup>49</sup> Kuluttajalla on oikeus korvaukseen virheestä aiheutuneesta välittömästä vahingosta, ja välillisestäkin vahingosta, jos virhe tai vahinko johtuu huolimattomuudesta elinkeinonharjoittajan puolella. (KSL 8:17–20.)

Kuluttajansuojalain 8 luku koskee kuluttajan omaisuuteen kohdistuvia palveluksia, minkä vuoksi kaikki sen säännökset eivät ilmaise sellaisia yleisiä periaatteita, jotka soveltuisivat myös muuntityypisiin palveluihin. Oikeus maksusta pidättymiseen, oikaisun vaatimiseen, hinnanalennukseen tai sopimuksen purkamiseen eivät aiheuttane tässä suhteessa ongelmia, vaan niitä voidaan pitää, paitsi yleisinä kuluttajaoikeudellisina myös laajemmin sopimusoidellisina sääntöinä. Sen sijaan vahingonkorvausvastuuta koskevien sääntöjen on katsottu vaihtelevan sen mukaan, minkä tyyppisestä sopimusveloitteesta on kysymys.<sup>50</sup> Poikke-

<sup>49</sup> Kuluttajansuojalain 8 luvun säännökset koskevat kuluttajan omaisuuteen kohdistuvia töitä. Purkusäännöksessä säädetään myös mahdollisuudesta purkaa sopimus suorituksen tekemisen jälkeen ja palauttaa suoritus niiltä osin kuin se on mahdollista. Hyvinvointipalveluissa suorituksen palauttaminen ei liene mahdollista.

<sup>50</sup> Ruotsin kuluttajapalveluslain (konsumenttjänstlag) vahingonkorvaussääntöjen analogista soveltamista lain soveltamisalan ulkopuolelle jääviin palveluihin on kritisoitu, vaikka lain muiden sääntöjen onkin katsottu sopivan myös muihin palveluihin. Siinä säädettyä kontrollivastuuta on pidetty liian ankarana elinkeinonhar-

uksettoman välittömiä vahinkoja koskevan vastuun on katsottu soveltuvan lähinnä esineiden luovutukseen tai esineisiin kohdistuviin palveluihin.<sup>51</sup> Muuntyyppisen palvelun virheestä johtuvat vahingot taas korvattaisiin sopimusoikeudellisen pääsäännön mukaisesti vain siinä tapauksessa, ettei velallinen onnistu näyttämään toimineensa huolellisesti.

#### 4.5.2. Julkisyhteisön itse tuottama palvelu

Kuten on jo edellä käynyt ilmi, julkisissa palveluissa julkisyhteisön velvollisuudet eivät perustu osapuolten sopimuksiin, vaan lainsäädäntöön ja viranomaisten päätöksiin. Siksi ”viivästyksen” ja ”virheen” arviointi sopimusvelvoitteiden pohjalta ei ole mahdollista. Seuraavassa viivästyksenä tarkastellaan laiminlyöntiä tarjota asiakkaalle palvelua laissa säädettyssä ajassa ja virheenä laissa säädettyjen palvelun laatuvaatimusten noudattamatta jättämistä.

##### Viivästys

Varsinaista julkisen palvelun viivästystä tai virhettä koskevaa sääntelyä ei ole. Viivästys- ja virhesääntelyyn rinnastuvat kuitenkin säännöt siitä, milloin ja millä tavalla julkinen palvelu on annettava. Käsittelen tässä ensin näitä sääntöjä ja sen jälkeen niiden rikkomisen seurauksia.

Asiakkaan oikeus saada palveluja kytkeytyy julkisyhteisön velvollisuuteen järjestää niitä. Perinteisesti ei ole ajateltu, että yksityisillä olisi varsinaisia oikeuksia saada tietynlaisia palveluja, vaan yksityisten saamia palveluja on pidetty lähinnä heijastevaikutuksina hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Viime vuosikymmeninä on kuitenkin voimistunut katsantokanta, jonka mukaan viranomaisten järjestämisvelvollisuutta vastaa yksityisen oikeus saada palvelua.<sup>52</sup>

Velvollisuudesta järjestää sosiaalipalveluja säädetään muun muassa sosiaalihuoltolaissa, vammaispalvelulaissa ja päivähoitolaissa ja velvollisuudesta järjestää terveyspalveluja kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoitolaissa. Näissä laeissa ja niiden perusteella annetuissa asetuksissa on säädetty määräaikoja, joissa palvelu on annettava tai sen tarve kartoitettava.

Päivähoitolain päivähoidon hakemiselle asetetun määräajan – olosuhteista riippuen neljä kuukautta tai kaksi viikkoa ennen hoidon tarpeen antamista – on tulkittu tarkoittavan, että kunnan on järjestettävä palvelu neljän kuukauden tai kahden viikon ajassa.<sup>53</sup> Sosiaalihuoltolain 40a §:n mukaan sosiaalipalvelujen tarve on kiireellisessä tapauksessa arvioitava viipymättä. Yli 80-vuotiaan tai ylintä hoitotukea saavan henkilön palvelujen tarve on kiirettömässä tapauksessa arvioitava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun viranomai-

---

joittajan kannalta ja sopimattomana sellaisiin palveluihin, joissa elinkeinonharjoittaja sitoutuu lähinnä palvelun huolelliseen suorittamiseen, ei tietyn lopputuloksen aikaansaamiseen (*Bengtsson SvJT* 2008 s. 262 ss.).

<sup>51</sup> Ks. *Hemmo* 2003 s. 223.

<sup>52</sup> Ks. esim. *Suviranta LM* 2005 s. 205–206.

<sup>53</sup> Ks. KKO 2001:93 ja *Huhtanen* 2008 s. 296.

seen on otettu yhteyttä palvelun saamiseksi. Vammaispalvelulain 3 a §:n mukaisten palvelujen ja tukitoimien tarpeen selvittäminen on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen, kun vammaisen henkilö taikka hänen laillinen edustajansa tai omaisensa, muu henkilö tai viranomaisen on ottanut yhteyttä sosiaalipalveluista vastaavaan kunnan viranomaiseen palvelujen saamiseksi. Vammaisen henkilön tarvitsemien palvelujen ja tukitoimien selvittämiseksi on ilman aiheetonta viivytystä laadittava palvelusuunnitelma.

Terveyskeskukseen on saatava yhteys välittömästi ja hoidon tarve perusterveydenhuollossa on arvioitava viimeistään kolmantena arkipäivänä yhteydenotosta. Kiireellinen hoito on järjestettävä välittömästi ja kiireetön kohtuullisessa ajassa, kuitenkin viimeistään kolmessa kuukaudessa, joka määräaika voidaan tiettyjen edellytysten täytyessä ylittää enintään kolmella kuukaudella. (Kansanterveyslain 15 b §.) Erikoissairaanhoidossa hoidon tarve on arvioitava kolmessa viikossa lähetteen saapumisesta, kiireellinen hoito on järjestettävä välittömästi ja muu hoito kohtuullisessa ajassa, kuitenkin viimeistään kuudessa kuukaudessa (erikoissairaanhoidonlain 31 §).

Silloin, kun erityissäntelyä ei ole, voidaan soveltaa hallintolakia, jonka 23 §:n mukaan hallintoasiat on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että vaatimus viivytyksettömästä toiminnasta koskee paitsi varsinaisten hallintopäätösten tekemistä, myös tosiasiallista hallintotoimintaa ja varsinkin julkisia palveluja.<sup>54</sup> Se, mitä oikeussuojakeinoja asiakkaalla on käytössään julkisyhteisön viivästyessä, on kuitenkin jossakin määrin epäselvää.

Sekä kiinteitä määräaikoja että tulkinnanvaraisemmin ilmaistuja (kuten ”viivytyksetä”) on pidetty sekä oikeuskäytännössä, oikeusasiamiehen käytännössä että lain esitöissä julkisyhteisöä sitovina.<sup>55</sup>

Selvää on, että asiakas voi tehdä kantelun valvovalle viranomaiselle tai ylimmille laillisuusvalvojille.<sup>56</sup> Menettelyn hitauden takia kantelu ei kuitenkaan voine auttaa asiakasta saamaan palvelua ajoissa, eikä se voi johtaa myöskään rahallisen korvauksen saamiseen. Terveyspalvelujen viivästyessä asiakkaalla on käytössään potilaslain 10 §:n mukainen muistutusmenettely. Muistutus tehdään toimintayksikön terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle, jonka on annettava siihen ratkaisu kohtuullisessa ajassa. Sosiaalipalvelusta vastaava muistutus voidaan asiakaslain 23 §:n mukaan tehdä toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle.

Hallintotuomioistuin voi hallintoriita-asiassa velvoittaa julkisyhteisön järjestämään palvelun, johon asiakkaalla lain mukaan on oikeus.<sup>57</sup> Asiakkaalla voi myös olla oikeus *korvauk-*

<sup>54</sup> Huhtanen 2008 s. 294.

<sup>55</sup> Ks. Huhtanen 2008 s. 306–307.

<sup>56</sup> Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen viivästyemisestä onkin tehty useita kanteluita oikeusasiamiehelle. Ks. esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007 s. 160 ja 169.

<sup>57</sup> Ks. Liljeström DL 2003 s. 95 ja siinä viitatus KHO:n ratkaisut.









































































































