

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta (HE 48/2022 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Riitta Haapasaari, oikeusministeriö
- hallitussihteeri Marjaana Larpa, opetus- ja kulttuuriministeriö
- lakimies Minna Antila, Suomen Kuntaliitto
- toimitusjohtaja Veli-Matti Lamppu, Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry
- elinkeinopoliittinen asiantuntija Annakaisa Tikkinen, Sivistystyönantajat ry
- viestintäjohtaja Maria Sahlstedt, Tapahtumateollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Opetushallitus
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Hyvinvointiala HALI ry
- Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- Suomen Vanhempainliitto ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksen tarkoituksena on parantaa ja selkeyttää kuluttajan asemaa koskevaa sääntelyä tiettyjen henkilöön kohdistuvien palvelujen osalta. Ehdotettu uusi sääntely koskee useita sivistysvaliokunnan toimialan palveluita, kuten yksityiset liikunta- ja kulttuuripalvelut, yksityinen varhaiskasvatus ja kuntien palvelusetelillä tuottama varhaiskasvatus sekä tietty ammatillinen jatkokoulutus ja muu elinkeinon harjoittamiseksi katsottava koulutus.

Valiokunta pitää esityksen tavoitetta kannatettavana, mutta jäljempänä esille tuotuun viitaten toteaa, että ehdotettujen säännösten soveltaminen sivistysvaliokunnan toimialalla ei ole kaikilta osin ongelmaton.

Säännösten soveltamisala sivistystoimen palveluissa

Ehdotettujen säännösten soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu julkisyhteisöjen tarjoamat, pääosin verovaroin rahoitettavat ja ilman taloudellisia tulostavoitteita tarjottavat palvelut. Näin ollen julkisyhteisöjen tarjoamat henkilöön kohdistuvat lakisääteiset palvelut, kuten koulutus, varhaiskasvatus ja muut vastaavat toiminnot, joita ei harjoiteta kaupallisten periaatteiden pohjalta, jäävät soveltamisalan ulkopuolelle. Esimerkiksi julkisyhteisön tarjoama yleissivistävä ja ammatillinen koulutus sekä korkeakoulutus eivät kuulu ehdotetun luvun soveltamisalaan.

Koska elinkeinonharjoittajat tarjoavat vain harvoin lakisääteisiä koulutuspalveluja, esityksessä kasvatuksen ja koulutuksen osalta tarkastellaan pääasiassa varhaiskasvatuspalveluja koskevaa lainsäädäntöä. Asiantuntijalausunnoissa ehdotetun sääntelyn kohdistamista yksityisiin varhaiskasvatuspalveluihin on pidetty ongelmallisena, koska siinä on kyse jo lähtökohtaisesti yksityiskohtaisesti säännellystä ja lakisääteisesti valvotusta toiminnasta. Yksityisten varhaiskasvatuspalveluntuottajien tulee toiminnassaan noudattaa varhaiskasvatuslakia ja -asetusta julkisten varhaiskasvatuksen järjestäjien tavoin.

Valiokunta asiantuntijalausuntoihin viitaten katsoo, että esimerkiksi kulttuuri- ja liikunta-alalla ehdotettu sääntely voi aiheuttaa tavallista enemmän rajanvetokysymyksiä siitä, milloin kyseessä on elinkeinonharjoittaja. Mainituilla toimialoilla on paljon julkisyhteisöjen tai yleishyödyllisessä tarkoituksessa toimivien yhteisöjen järjestämää toimintaa, jota usein rahoitetaan osittain julkisin varoin ja osin palvelujen käyttäjiltä perittävillä maksuilla.

Koulutus- ja varhaiskasvatus- sekä kulttuuri- ja liikuntapalvelujen osalta vaarana on, että sääntelystä tulee vaikeasti tulkittavaa, joten uudistuksen onnistunut toimeenpano edellyttää selkeää ohjeistusta ja viestintää, jotta toimijat tietävät, mikä toiminta ja ketkä toimijat ovat uuden sääntelyn piirissä. Soveltamisala täsmentyy kuitenkin viime kädessä vasta oikeuskäytännössä.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että koulutusta koskevassa lainsäädännössä lähtökohtana on ns. ylläpitäjäneutraalisuus, jonka mukaan julkisia koulutuspalveluja, opiskelijan oikeudet ja velvollisuudet mukaan lukien, säännellään samalla tavalla ylläpitäjätahosta riippumatta.

Valiokunnan lausunto SiVL 14/2022 vp

Palvelun suorittamisaika ja laatuvaatimukset

Kasvatus- ja koulutuspalvelut. Lakiesitykseen sisältyy säännösehdotukset palvelun suorittamisen ajankohdasta ja viivästymisseuraamuksista sekä palvelun virheestä ja sen seuraamuksista. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen (s. 53) mukaan puute yksin palvelun suorituspaikassa, henkilöstön kelpoisuudessa tai mitoituksessa ei ole ehdotetun sääntelyn mukainen virhe, vaan sen arvioinnissa kyse on palvelun kokonaisuuden arvioinnista ja palvelun sisällöstä ja laadusta.

Varhaiskasvatuksen ja koulutuksen laatuvaatimusten täyttymisessä merkityksellistä on muun muassa kelpoisuusvaatimukset täyttävä henkilökunta. Asiantuntijalausuntoihin viitaten valiokunta toteaa, että kelpoisen henkilöstön puuttumisen ja siitä aiheutuvan puutteen arvioinnissa on tärkeä selvittää, onko puuttumiselle olemassa lain mukaiset perusteet, jotta virhe varhaiskasvatuksen tai koulutuksen osalta voidaan osoittaa.

Virheen oikaisuun kasvatus- ja koulutuspalveluissa liittyy myös se ongelma, että virheen korjaaminen jälkikäteen ei välttämättä ole mahdollista. Esimerkiksi opetus- tai varhaiskasvatussuunnitelman tavoitteen laiminlyöntiä koskevan virheen korjaaminen voi olla vaikeaa. Virhe voi myös kohdistua yhtä aikaa useampaan palvelun saajaan, jolloin arvioitavaksi voi tulla, onko esimerkiksi varhaiskasvatuksessa olevien lasten perheillä mahdollisuus ryhmävalitukseen tai -kanteeseen.

Tapahtuma-ala. Ammattitaitovaatimusten täyttymisen arviointi tulee esille myös tapahtumalalla esimerkiksi kulttuuri- ja urheilutapahtumissa. Tapahtumassa esittäjän tai suorittajan taiteellinen vapaus tai tapahtuman aikainen suorituskyky voivat vaikuttaa ohjelmasisällön toteutumiseen ja kuluttajan kokemukseen tämän ammattitaidosta. Näiltä osin toiminnan järjestäjän kuluttajansuojaa koskevan vastuun arvioinnin tulee perustua objektiiviseen arviointiin kuluttajan subjektiivisen kokemuksen sijasta.

Tärkeä on tunnistaa myös ehdotetun sääntelyn tarkoittaman viivästyksen arvioimisen vaikeus tapahtumapalveluissa. Tapahtumien kertaluontoisuudesta johtuen palvelun toteutuminen muuna kuin ennakoon ilmoitettuna aikana on altis monenlaisten olosuhteiden ja tekijöiden yhteisvaikutuksille. Tästä johtuen tapahtumien luonteeseen kuuluu, että ennalta ilmoitetut aikataulut voivat poiketa toteutuneista ajoista. Esimerkiksi tapahtuman esiintyjän myöhästymistä voi olla kohtuutonta pitää tapahtuman järjestäjän oleellisena viivästymisenä silloin, kun tapahtuma on kokonaisuudessaan toteutettu ilmoitettuna päivänä.

Valiokunta edellä todettuun viitaten pitää tarpeellisena, että talousvaliokunta selventää mietinnössään virheen ja viivästyksen määrittelyä ja arviointia kasvatus-, koulutus- ja tapahtuma-alan palveluissa. On tärkeää, että palveluissa erityislainsäädännön näkökulmasta oleva puute ei automaattisesti johda virheen toteamiseen, vaan näissä tilanteissa palvelun laatua arvioidaan kokonaisuutena.

Oikeussuoja

Hallituksen esityksen mukaisesta kuluttajansuojasta tulee palvelujen käyttäjille uusi oikeussuojakeino jo olemassa olevien vastaavien keinojen rinnalle. Esimerkiksi yksityisessä varhaiskasva-

Valiokunnan lausunto SiVL 14/2022 vp

tuksessa on jo nykyisin käytössä muistutus- ja kantelumenettely, sosiaaliamiehen palvelut sekä henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus palvelussa havaitun epäkohdan selvittämistä varten. Valiokunta toteaa, että mitä enemmän puuttumisen keinoja on, sitä enemmän tarvitaan palvelujen käyttäjien neuvontaa, jotta he osaavat asioida oikeassa viranomaisessa ja jotta vältetään viranomaisten päällekkäinen työ.

Asiantuntijalausunnossa on todettu, että käytännön toiminnassa tapahtuneiden virheiden ja niistä seuraavien maksuhuojennusten määrittelyminen voi olla työllistävä prosessi, jonka kustannukset voivat tulla suhteettoman suuriksi. Hallinnollisen työn lisääntyminen voi vaikuttaa yksityisten varhaiskasvatuksen järjestäjien toimintaedellytyksiin.

Lopuksi

Valiokunta katsoo, että esitys voi rohkaista ihmisiä puuttumaan epäkohtiin yksityisissä, elinkeinona järjestettävissä kasvatusta- ja koulutuspalveluissa ja tapahtumissa kuluttajasuhteen näkökulmasta. Tämän vuoksi yksityisten järjestäjien on tarpeen tarkastella sopimusperusteista ja informaatiomateriaalejaan vastaamaan uutta lainsäädäntöä ja kouluttaa niistä vastaavaa henkilöstöään.

Lasten ja perheiden osalta vaikutusten voidaan arvioida olevan positiivisia, vaikka epäselvää on, kuinka laajasti perheet tulevat kuluttajansuojan keinoja käyttämään ja mikä niiden rooli tulee olemaan nykyisten muistutus- ja kantelumenettelyn lisänä. Tuomioistuinkäsittely voi olla monelle varhaiskasvatuksen asiakkaalle liian pitkä ja raskas tie ongelmiin puuttumiseksi.

Valiokunta kiinnittää talousvaliokunnan huomiota siihen, että esityksen 1 §:n 3 momentin sanamuodosta ei riittävän selkeästi käy ilmi esityksen perusteluissa todettu tarkoitus, että jos palvelun kohteella on ikänsä tai terveydentilansa vuoksi laillinen edustaja, kuten alaikäisellä lapsella huoltaja, huoltaja on lapsen sijasta esimerkiksi 4—6 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa ilmoituksen saaja ja luvan antaja.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESYTYS

Sivistysvaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto SiVL 14/2022 vp

Helsingissä 19.5.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok
varapuheenjohtaja Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Marko Asell sd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Kaisa Juuso ps
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Ari Koponen ps
jäsen Noora Koponen vihr
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Pirkka-Pekka Petelius vihr
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Sofia Vikman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen