

Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan
mahdollinen siirtäminen Tukesiin

Käyntiosoite Postiosoite
 Aleksanterinkatu 4 PL 32 Puhelin 010 606 000
 00170 HELSINKI 00023 VALTIONEUVOSTO Telekopio (09) 1606 2166

Julkaisusarjan nimi ja tunnus

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
 Teema x/2009

Tekijät (toimielimestä: nimi, puheenjohtaja, sihteeri) puheenjohtaja: Tomi Lounema sihteeri: Laura Holkko	Julkaisuaika kesäkuu 2009
	Toimeksiantaja(t) Työ- ja elinkeinoministeriö
	Toimielimen asettamispäivä 9.3.2009
Julkaisun nimi Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan mahdollinen siirtäminen Tukesiin	
Tiivistelmä Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 9.3.2009 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää, onko perusteltua ja jos on, millä edellytyksillä, siirtää Kuluttajaviraston tehtävänä oleva tuoteturvallisuusvalvonta Turvatekniikan keskuksen hoidettavaksi. Tarkoituksena on, että esitetyt muutokset tulisivat voimaan vuoden 2010 alusta lukien. Työryhmän näkemyksen mukaan tietyillä edellytyksillä on perusteltua siirtää Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan tehtävät Turvatekniikan keskuksen (Tukes) hoidettavaksi. Tehtävien siirrolla kuluttajaturvallisuuden valvonnan tehokkuus paranisi. Tämä toteutuisi paitsi valvonnan suunnittelun ja ohjauksen tehostumisen kautta myös erilaisten synergiaetujen muodossa. Valvontatehtävien keskittämisestä Tukesiin olisi saatavissa sekä määrällisiä että laadullisia synergiaetuja mm. valvontaresurssien kohdentamisen sekä moniasiantuntijuuden hyödyntämisen kautta. Tämä kuitenkin edellyttää mm. asiantuntemuksen säilymisen varmistamista siirron yhteydessä. Asiantuntemuksen säilymisen ja sidosryhmäyhteistyön kannalta on tärkeää, että siirrettävät tehtävät sijoitetaan Tukesin Helsingin toimipisteeseen. Myös valvonnassa noudatettavien käytäntöjen voidaan arvioida yhdenmukaistuvan valvonnan keskittämisen myötä. Tämä sekä aiempaa vahvempi ns. yhden luukun periaate olisi sekä valvonnan kohteena olevien toiminnanharjoittajien että kuluttajien kannalta positiivista kehitystä. Tukesin kannalta muutoksella vahvistettaisiin sen roolia kansallisena tuoteturvallisuusvalvontaviranomaisena. Toimintojen keskittämisellä pystyttäisiin hyödyntämään täysimääräisesti niin Kuluttajavirastossa kuin Tukesissäkin tällä hetkellä olevaa tuoteturvallisuuden ja kuluttaja-asioiden erityisosaamista. Lisäksi muutos mahdollistaisi Tukesin turvallisuusviestintään ja tutkimustoimintaan liittyvän osaamisen ja resurssien hyödyntämisen myös nykyisin Kuluttajavirastolle kuuluvalla tehtäväalueella. Samalla Tukesiin siirtyisi myös Suomen kansallinen Rapex-ilmoitusjärjestelmän yhteyspiste, jonka kautta tulevista ilmoituksista valtaosa kuuluu joko Kuluttajaviraston tai Tukesin toimialalle. Yhteyshenkilö: kaupallinen neuvos Tomi Lounema, p. 010 606 2697.	
Asiasanat Kuluttajavirasto, Turvatekniikan keskus Tukes, kuluttajaturvallisuus, tuoteturvallisuus, tuoteturvallisuusvalvonta, markkinavalvonta, tuoteturvallisuuslainsäädäntö	
ISSN 1797-3554	ISBN 978-952-227-
Kokonaissivumäärä	Kieli Suomi
Julkaisija Työ- ja elinkeinoministeriö	Kustantaja Edita Publishing Oy

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 9.3.2009 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää, onko perusteltua ja jos on, millä edellytyksillä, siirtää Kuluttajaviraston tehtävänä oleva tuoteturvallisuusvalvonta Turvatekniikan keskuksen hoidettavaksi. Työryhmän toimikausi oli 11.3.2009 – 31.5.2009.

Työryhmän tuli erityisesti selvittää seuraavia kysymyksiä:

- henkilöstöasiat
- tietojärjestelmiin ja asiakirjahallintoon liittyvät kysymykset
- tulosohjauksen järjestämiseen ja talousasioihin liittyvät kysymykset
- tehdä esitys tarvittavista lainsäädäntöön liittyvistä muutoksista
- alue- ja paikallishallinnon ohjaamiseen liittyvät menettelyt
- kansallisen Rapex-yhteyspisteen toiminnan järjestäminen, kun tämän notifikaatiojärjestelmän soveltamisala laajennetaan teollisuustuotteisiin.

Tarkoituksena on, että esitetyt muutokset tulisivat voimaan vuoden 2010 alusta lukien.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin kaupallinen neuvos Tomi Lounema työ- ja elinkeinoministeriöstä ja jäseniksi hallitussihteeri Teija Poikela, neuvotteleva virkamies Kirsti Vilén ja ylitarkastaja Anne Rothovius työ- ja elinkeinoministeriöstä, johtaja Tuiri Kerttula Turvatekniikan keskukselta, johtaja Hannu Mattila ja tutkija Anna Pukander Kuluttajavirastosta, joista viimeksi mainittu henkilöstön edustajana. Työryhmän sihteeriksi nimettiin lakimies Laura Holkko Kuluttajavirastosta.

Työryhmän näkemyksen mukaan tietyillä edellytyksillä on perusteltua siirtää Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan tehtävät Turvatekniikan keskuksen (Tukes) hoidettavaksi.

Tehtävien siirrolla kuluttajaturvallisuuden valvonnan tehokkuus paranisi. Tämä toteutuisi paitsi valvonnan suunnittelun ja ohjauksen tehostumisen kautta myös erilaisten synergiaetujen muodossa. Valvontatehtävien keskittämisestä Tukesiin olisi saatavissa sekä määrällisiä että laadullisia synergiaetuja mm. valvontaresurssien kohdentamisen sekä moniasiantuntijuuden hyödyntämisen kautta. Tämä kuitenkin edellyttää mm. asiantuntemuksen säilymisen varmistamista siirron yhteydessä. Asiantuntemuksen säilymisen ja sidosryhmäyhteistyön kannalta on tärkeää, että siirrettävät tehtävät sijoitetaan Tukesin Helsingin toimipisteeseen. Myös valvonnassa noudatettavien käytäntöjen voidaan arvioida yhdenmukaistuvan valvonnan keskittämisen myötä. Tämä sekä aiempaa vahvempi ns. yhden luukun periaate olisi sekä valvonnan kohteena olevien toiminnanharjoittajien että kuluttajien kannalta positiivista kehitystä.

Tukesin kannalta muutoksella vahvistettaisiin sen roolia kansallisena tuoteturvallisuusvalvontaviranomaisena. Toimintojen keskittämisellä pystyttäisiin hyödyntämään täysimääräisesti niin Kuluttajavirastossa kuin Turvatekniikan keskuksessakin

tällä hetkellä olevaa tuoteturvallisuuden ja kuluttaja-asioiden erityisosaamista. Lisäksi muutos mahdollistaisi Tukesin turvallisuusviestintään ja tutkimustoimintaan liittyvän osaamisen ja resurssien hyödyntämisen myös nykyisin Kuluttajavirastolle kuuluvalla tehtäväalueella. Samalla Tukeisiin siirtyisi myös Suomen kansallinen Rapex-ilmoitusjärjestelmän yhteyspiste, jonka kautta tulevista ilmoituksista valtaosa kuuluu joko Kuluttajaviraston tai Tukesin toimialalle.

Työryhmä on työnsä aikana pitänyt yhdeksän kokousta.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä jättää kunnioittavasti yksimielisen mietintönsä työ- ja elinkeinoministeriölle.

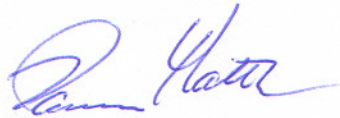
Helsingissä, 5 päivänä kesäkuuta 2009



Tomi Lounema



Tuiri Kerttula



Hannu Mattila



Teija Poikela



Anna Pukander



Anne Rothovius



Kirsti Vilén



Laura Holkko

Sisällysluettelo

Sisällysluettelo	5
1. Tiivistelmä	7
2. Työryhmän tehtäväksiänto	8
3. Taustaa TEM:n hallinnonalan markkina- valvonnan kehittämiseen	9
3.1 Suomalaisen tuotevalvontajärjestelmän nykytila	9
3.2 Kuluttajapolitiittinen ohjelma vuosille 2008–2011	10
3.3 Kemikaalivalvonnan tehtävien keskittäminen Tukesin yhteyteen	11
3.4 Muita viranomaisvalvonnan keskittämiseen liittyviä hankkeita	11
3.5 TEM 2010 muutosohjelma	12
3.6 Muita markkina- valvonnan kehittämiseen liittyviä asioita	12
4. Tuoteturvallisuusvalvonta Kuluttajavirastossa ja Tukesissa	13
4.1 Tuoteturvallisuusvalvonta TEM:n hallinnon- alalla	13
4.2 Taustatietoja Kuluttajaviraston ja Tukesin tuoteturvallisuusvalvonnan käytännön järjestelyistä	13
4.3 Kuluttajavirastossa tehtävän tavaroiden ja palveluiden valvonnan vertailua Tukesin tehtäviin	14
4.4 Tuoteturvallisuusvalvonnan yhteys koti- ja vapaa-ajan tapaturmien vähentämiseen	14
4.5 Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan viranomaisyhteistyöhön liittyvät tehtävät	15
4.6 Tuoteturvallisuusvalvonnan tehtävien esimerkin omaisen organisointimalli Tukesissa	15
4.7 Tukesin alueellistaminen	16
5. Henkilöstön asema organisaation muutostilanteessa	17
5.1 Henkilöstön asemaa koskevat säännökset	17
5.2 Yhteistoimintamenettely	18
6. Tietojärjestelmät ja asiakirjahallinto	19
6.1 Nykytilan kuvaus	19
6.2 Tarvittavat toimenpiteet tehtävien siirron toteutuessa	19
6.3 Asiakirjahallintojärjestelmät	20
6.4 Verkkopalvelut	21
6.5 Johtopäätökset	21
7. Tulosohtaus ja määrärahat	22
7.1 Tulosohtauksen järjestäminen	22
7.1.1 TEM tulosohtaa keskusvirastoja	22
7.1.2 Lääninhallitusten tulosohtaminen	22
7.2 Määrärahat	23
7.3 Ympäristöterveydenhuollon tietojärjestelmä (YHTI) kehittäminen	26
7.4 Valtion tuottavuusohjelma	26
7.5 Valtion talousarvio	27
7.6 Siirrosta aiheutuvat kertaluonteiset kulut	28
8. Lainsäädännölliset muutostarpeet ja niiden tekninen toteuttamistapa	29
8.1. Tarve säädösmuutoksille	29
8.2 Säädösmuutosten priorisointi	29
8.3. Sääntelyvaihtoehtoja	30
8.4 Riippuvuus muista säädösmuutoksista	31
8.4.1 ALKU-hanke	31
8.4.2 KuTuL-uudistamishanke	31
8.4.3 Ns. NLF-sääntely ja Rapex-yhteyspisteen tehtävät	32
8.4.4 Leludirektiivin uudistaminen ja tuleva kansallinen implementointi	32
8.4.5 EU:n kosmetiikkasääntelyn uudistaminen ja tuleva kansallinen implementointi	32
8.4.6 Reach-sääntely ja sen kansallinen toimeenpano	32

8.5 Aikataulu	33
9. Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan erityispiirteet.....	33
9.1 Yleisen tuoteturvallisuuslainsäädännön turvaverkko-ominaisuus ja sen vaikutukset valvontatyöhön	33
9.2 Kuluttajapalveluiden valvonta.....	34
9.3 Toimintatapojen erot	34
9.4 Sidosryhmäyhteistyö	35
9.5 Säädosvalmisteluun osallistuminen	35
10. Alue- ja paikallishallinnon ohjaamiseen liittyvät menettelyt.....	36
10.1 Yleistä	36
10.2 Valvontaohjelmat ja –suunnitelmat	36
10.3 Ympäristöterveydenhuollon alan yhteistyö.....	37
10.4 Keskusvirastojen ja lääninhallitusten väliset tulossopimukset	38
10.5 Ohjaamisen menettelyt ja tavat.....	38
11. Kansallisen Rapex-yhteyspisteen toiminta	39
11.1 Rapex-yhteyspisteen tehtävät.....	39
11.2 Ilmoitusten lukumäärät vuositasolla	39
11.3 Verkostot.....	40
11.4 EU:n NLF-sääntelyssä tarkoitetut tietojenvaihtojärjestelmät.....	40
12. Tehtävien siirron vaikutukset	41
12.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	41
12.2 Vaikutukset yritysten ja muiden toiminnanharjoittajien toimintaan	43
12.3 Vaikutukset kuluttajien asemaan.....	44
12.4 Kokemuksen hyödyntäminen muissa hankkeissa.....	44
12.5 Kemikaalivirastotyöryhmän näkemykset valvonnan keskittämisestä	44
13. Työryhmän ehdotukset ja jatkovalmistelu	45
13.1 Keskeiset ehdotukset.....	45
13.2 Millä edellytyksillä tehtävien siirto olisi tarkoituksenmukainen	46
14. Tehtävien siirron jatkovalmistelu	48
14.1 Mahdollinen lausuntojen pyytäminen.....	48
14.2 Ministeriön ratkaisu tehtävien siirron mahdollisesta toteuttamisesta	48
14.3 Hallituksen esityksen laatiminen	49
14.4 Valtion talousarvioon liittyvät asiat	49
14.5 TEMin ja virastojen väliset tulossopimukset vuodelle 2010	49
14.6 Jatkovalmistelun koordinointi	49
14.7 Tiedottaminen	50
14.8 Jatkovalmisteluun liittyviä käytännön kysymyksiä.....	50
15. Mahdollisia muita selvittelyn kohteita.....	50
15.1 Kuluttajapalveluiden turvallisuuden valvonnan tehostaminen.....	50
15.2 Markkinavalvonnan organisoinnin edelleen kehittäminen.....	51
15.3 Markkinavalvonnan resursoinnin riskiperusteisuus.....	51
LIITE 1. Raportissa käytetyt keskeiset käsitteet	53
LIITE 2. Kuluttajaviraston ja Tukesin taustatietoja ja vertailua.....	55
LIITE 3. Eräitä mahdollisen siirron toteutuessa muutosta vaativia säädöksiä	59

1. Tiivistelmä

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) asetti 9.3.2009 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää, onko perusteltua ja jos on, millä edellytyksillä, siirtää Kuluttajaviraston tehtävänä oleva tuoteturvallisuusvalvonta Turvatekniikan keskuksen (Tukes) hoidettavaksi. Tarkoituksena on, että esitetyt muutokset tulisivat voimaan vuoden 2010 alusta lukien.

Työryhmän näkemyksen mukaan tietyillä edellytyksillä on perusteltua siirtää Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan tehtävät Tukesin hoidettavaksi.

Tehtävien siirrolla kuluttajaturvallisuuden valvonnan tehokkuus paranisi. Tämä toteutui paitsi valvonnan suunnittelun ja ohjauksen tehostumisen kautta myös erilaisten synergiaetujen muodossa. Valvontatehtävien keskittämisestä Tukesiin olisi arvion mukaan saatavissa sekä määrällisiä että laadullisia synergiaetuja mm. valvontaresurssien kohdentamisen sekä moniasiantuntijuuden hyödyntämisen kautta. Tämä kuitenkin edellyttää mm. asiantuntemuksen säilymisen varmistamista siirron yhteydessä. Asiantuntemuksen säilymisen ja sidosryhmäyhteistyön kannalta on tärkeää, että siirrettävät tehtävät sijoitetaan Tukesin Helsingin toimipisteeseen. Myös valvonnan noudatettavien käytäntöjen voidaan arvioida yhdenmukaistuvan valvonnan keskittämisen myötä. Tämä sekä aiempaa vahvempi ns. yhden luukun periaate olisi sekä valvonnan kohteena olevien toiminnanharjoittajien että kuluttajien kannalta positiivista kehitystä.

Tukesin kannalta muutoksella vahvistettaisiin sen roolia kansallisena tuoteturvallisuusvalvontaviranomaisena. Toimintojen keskittämisellä pystyttäisiin hyödyntämään täysimääräisesti niin Kuluttajavirastossa kuin Tukesissäkin tällä hetkellä olevaa kuluttajaturvallisuuden erityisosaamista. Lisäksi muutos mahdollistaisi Tukesin turvallisuusviestintään ja tutkimustoimintaan liittyvän osaamisen ja resurssien hyödyntämisen myös nykyisin Kuluttajavirastolle kuuluvalla tehtäväalueella. Samalla Tukesiin siirtyisi myös Suomen kansallinen Rapex-ilmoitusjärjestelmän yhteyspiste, jonka kautta tulevista ilmoituksista valtaosa kuuluu joko Kuluttajaviraston tai Tukesin toimialalle.

Työryhmä katsoo, että tehtävien siirto olisi perusteltua seuraavien edellytysten täyttyessä:

- a) tuoteturvallisuusvalvonnan volyymi ja vaikuttavuus säilytetään nykyisellä tasolla,
- b) osaamisen säilyminen organisaatiossa varmistetaan,
- c) tehtävät sijoitetaan Helsingin toimipisteeseen,
- d) tuoteturvallisuusvalvonnan erityispiirteet otetaan huomioon,
- e) valvonnan moniammatillisuus turvataan,
- f) siirtyvän henkilöstön palvelussuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet turvataan, ja
- g) valvonnan tukipalvelut turvataan.

Työryhmä selvitti virastotasolla eräitä Kuluttajavirastoon ja Tukesin toimintaan liittyviä seikkoja sekä erityisesti Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan ja Tukesin Tuote- ja laitteistovalvontayksikön toiminnan samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia.

Työryhmä totesi, että erityisesti tuotevalvontaan liittyen virastoissa on paljon yhteneväisyyksiä, joskin myös eroavaisuuksia. Keskeistä on, että molemmissa viras-

toissa pyritään valvonta kohdentamaan riskiperusteisesti. Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan erityispiirteitä Tukesiin verrattuna ovat mm. yleisen tuoteturvallisuuslainsäädännön laaja soveltamisala ja turvaverkko-ominaisuus, kuluttajapalveluiden turvallisuuden valvontaan liittyvät moninaiset tehtävät, erityisen laaja sidosryhmäyhteistyö, alue- ja paikallishallinnon ohjaamiseen liittyvät menettelyt sekä kansallisen Rapex-yhteyspisteen toiminnasta huolehtiminen.

Säädösmuutosten osalta alustavan arvion mukaan kiireellisiä ja välttämättömiä säädösmuutoksia kohdistuisi 18 säädökseen. Näitä olisivat asianomaiset virastolait ja –asetukset siltä osin kuin ne kaipaavat muutosta sekä kaikki sellaiset säädökset, joissa säädetään lupa- tai valvontaviranomaisen toimialasta tai tehtävistä. Eräs vaihtoehto olisi säätää tehtävien siirtoa koskeva ns. yleislaki, minkä lisäksi toteutettaisiin tarpeelliset muutokset olemassa oleviin säädöksiin.

Tukes toimii TEM:n Innovaatio-osaston (INNO) tulosohjauksessa. Tehtävien siirron myötä siirryttäisiin ns. moniosastotulosohjausmalliin, jolloin myös Työelämä- ja markkinaosasto (TMO) osallistuisi Tukesin tulosohjaukseen yleisen tuoteturvallisuusvalvonnan tehtävien osalta.

Työryhmän selvitys koski ainoastaan tuoteturvallisuusvalvonnan keskusvirastotason tehtäviä, ts. selvityksen kohteena ei ollut tuoteturvallisuusvalvonnan alue- ja paikallishallinnon tehtävien organisointi.

Hankkeesta kertyviä kokemuksia voidaan hyödyntää myös jatkossa muissa markkinavalvonnan kehittämiseen liittyvissä (erityisesti Tukesia koskevissa) hankkeissa.

Työryhmä totesi, että mahdollisia jatkoselvittelyn kohteita ovat kuluttajapalveluiden turvallisuuden valvonnan tehostaminen, markkinavalvonnan organisoinnin edelleen kehittäminen ja markkinavalvonnan resurssoinnin riskinarvioperusteisuuden varmistaminen.

2. Työryhmän tehtäväksiänto

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 9.3.2009 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää, onko perusteltua ja jos on, millä edellytyksillä, siirtää Kuluttajaviraston tehtävänä oleva tuoteturvallisuusvalvonta Turvatekniikan keskuksen (Tukes) hoidettavaksi. Työryhmän toimikausi oli 11.3.2009 – 31.5.2009.

Työryhmän tuli erityisesti selvittää seuraavia kysymyksiä:

- henkilöstöasiat
- tietojärjestelmiin ja asiakirjahallintoon liittyvät kysymykset
- tulosohjauksen järjestämiseen ja talousasioihin liittyvät kysymykset
- tehdä esitys tarvittavista lainsäädäntöön liittyvistä muutoksista
- alue- ja paikallishallinnon ohjaamiseen liittyvät menettelyt
- kansallisen Rapex¹-yhteyspisteen toiminnan järjestäminen, kun tämän notifiikaatiojärjestelmän soveltamisala laajennetaan teollisuustuotteisiin.

Tarkoituksena on, että esitetyt muutokset tulisivat voimaan vuoden 2010 alusta lukien.

¹ Rapex = The Rapid Alert System for Non-Food Products, eli vaarallisia kulutustavaroita koskeva yhteisön nopean tiedonvaihdon järjestelmä.

Organisointi

Puheenjohtaja:

kaupallinen neuvos Tomi Lounema työ- ja elinkeinoministeriö (TMO/SMK)

Jäsenet:

hallitussihteeri Teija Poikela	työ- ja elinkeinoministeriö (TMO/SMK)
neuvotteleva virkamies Kirsti Vilén	työ- ja elinkeinoministeriö (INNO/KIR)
ylitarkastaja Anne Rothovius	työ- ja elinkeinoministeriö (KOY/OHRA)
johtaja Tuuri Kerttula	Turvatekniikan keskus Tukes
johtaja Hannu Mattila	Kuluttajavirasto
tutkija Anna Pukander	Kuluttajavirasto (henkilöstön edustaja)

Sihteeri:

lakimies Laura Holkko Kuluttajavirasto

3. Taustaa TEM:n hallinnonalan markkina- ja turvallisuuden kehittämiseen

3.1 Suomalaisen tuote- ja turvallisuusjärjestelmän nykytila

Tuoteturvallisuusvalvonta Suomessa on varsin sektoroitunutta. Valvontaa tekevät lukuisat eri viranomaiset useiden eri ministeriöiden hallinnonaloilla. Viranomaisten välisen tehtäväjako perustuu lainsäädäntöön ja on pitkälti historiallista perua ja muotoutunut pikkuhiljaa hallinnon kehittyessä sekä sääntelyn ja kansainvälisen yhteistyön lisääntyessä. Esimerkiksi EU:n liittymisen myötä kutakin tuoteryhmää koskeva yhteisötason sääntely pääsääntöisesti jyvitetään sille ministeriölle ja valvontaviranomaiselle, jolle asia on aiemminkin kuulunut, mistä on aiheutunut edelleen kentän pilkkoutumista. Tästä johtuen viranomaisten välistä yhteistyötä ja koordinointia tarvitaan, mutta silti esim. elinkeinoelämän toimijoiden ja kuluttajien ei ole välttämättä helppoa tietää ja ymmärtää mikä viranomainen valvoo mitään tuoteryhmää tai ominaisuutta.

Tuotevalvonta perustuu pääosin EU:n tuotedirektiiveihin, joilla on yhdenmukaistettu jäsenmaiden tuotteita koskevia teknisiä vaatimuksia kuten turvallisuusvaatimuksia sekä vaatimustenmukaisuuden osoittamisen menettelyt. Yhdenmukaistamalla sääddöksiä on pyritty poistamaan kaupan teknisiä esteitä sekä toteuttamaan tuotteiden vapaa liikkuvuus, kuitenkin alentamatta jäsenmaiden turvallisuustasoa.

TEM:n hallinnon alalla markkina- ja turvallisuustehtäviä on Tukesilla ja Kuluttajavirastolla. Ministeriön Työelämä- ja markkinaosaston alaisuudessa toimivan Kuluttajaviraston vastuulla on ns. yleinen tuoteturvallisuusvalvonta, ts. kaikkien niiden kulutustavaroitten ja kuluttajapalveluiden turvallisuuden valvonta, joista ei ole erityissääntelyä sekä lelujen, kosmetiikan, kuluttajakäyttöön tarkoitettujen henkilönsuojainten ja koneiden markkina- ja turvallisuusvalvonta sekä kansallisen Rapex-tietojenvaihtojärjestelmän yhteyspisteen tehtävät.

Ministeriön Innovaatio-osaston alaisuudessa toimivan Tukesin vastuulla on useiden eri tuoteryhmien markkina- ja turvallisuusvalvonta riippumatta siitä, onko tuote tarkoitettu kuluttajakäyttöön vai ei (ns. teollisuustuotteet).

Eräiden muiden tavaroiden ja palveluiden turvallisuuden valvonta on muiden ministeriöiden hallinnon alalla. Esim. työkalu- ja koneiden turvallisuuden valvonta on sosiaali- ja terveysministeriön (STM) hallinnon alalla, huviveneiden lii-

kenne- ja viestintäministeriön (LVM) hallinnonalalla olevan Merenkululaitoksen valvonnassa ja aseet sisäasiainministeriön (SM) asehallinnon valvontavastuulla.

Lainsäädännössä keskeinen lähtökohta yli tuoteryhmä- ja hallinnonalarajojen yli on se, että tuotteen valmistaja, maahantuoja ja myyjä sekä palveluiden osalta palvelun tarjoaja vastaa sen vaatimustenmukaisuudesta (mukaan lukien turvallisuus). Markkinavalvonta on pääsääntöisesti pistokokeenomaista ja perustuu yhtäältä ennakollisena valvontana tehtäviin valvontaprojekteihin ja toisaalta reaktiivisena valvontana valvontailmoitusten käsittelyyn sekä kansainväliseen yhteistyöhön (esim. Rapex-ilmoitusjärjestelmän hyödyntämiseen).

Valtioneuvosto (TEM) on pyrkinyt edistämään markkinavalvontaviranomaisten yhteistyötä perustamalla Vaatimustenmukaisuuden arviointiasian neuvottelukunnan (VANK), joka toimii neuvoa-antavana elimenä akkreditointitoimintaa sekä tuote- ja olosuhdevalvontaa koskevaa yhteistyötä käsittelevissä asioissa. Neuvottelukunnan jäsenet edustavat eri hallinnonalojen viranomaisia, arviointilaitoksia, elinkeinoelämää, kuluttaja- ja ympäristötahoja sekä standardisointijärjestöjä. Sekä Kuluttajavirasto että Tukes ovat edustettuina neuvottelukunnassa. Lisäksi viranomaiset järjestävät säännöllisiä kahdenvälisiä neuvotteluita keskeisten markkinavalvontakysymysten käsittelemiseksi.

Vaatimustenmukaisuuden arviointiasioita käsittelevän neuvottelukunnan valvontatoimen jaostossa on laadittu Suomalaista markkinavalvontaa koskeva katsaus (7.4.2006), jossa on kuvattuna suomalainen markkinavalvontajärjestelmä. Katsauksen liitettä 1, jossa on listattu markkinavalvontaviranomaisia ja niiden valvottavia säädöksiä, päivitetään keväällä 2009.

http://www.tem.fi/files/16516/Markk-valv_Yhteenveto_07042006.pdf

Tavaroiden ja palveluiden turvallisuuden valvontaan osallistuvia viranomaisia on esitetty tiivistetysti Kuluttajaviraston internetsivuilla:

<http://www.kuluttajavirasto.fi/Page/af9ef277-337f-4892-8dc9-db64ae30e373.aspx>

Raportissa esiintyy useita tuotevalvonnan kannalta keskeisiä termejä ja käsitteitä. Tuoteturvallisuusvalvonta-termillä halutaan korostaa erityisesti tuotteen turvallisuusominaisuuksien valvontaa. Tuote voi olla tavara tai palvelu. Tuotevalvonta-termi on yleistermi, joka kattaa valmistajan suorittaman ensivalvonnan tuotteen turvallisuusominaisuuksien ja vaatimustenmukaisuuden varmistamiseksi sekä viranomaisten suorittaman valvonnan, mm. markkinavalvonnan. Markkinavalvonta-termiä käytetään yleensä kun tarkoitetaan viranomaisten toimintaa sen varmistamiseksi, että tuote täyttää lainsäädännössä sille asetetut vaatimukset. Termejä ja käsitteitä on tarkemmin selitetty liitteessä 1.

3.2 Kuluttajapoliittinen ohjelma vuosille 2008–2011

Vuosille 2008-2011 annetun Kuluttajapoliittisen ohjelman luvussa 3.13 (s. 22): Kuluttajahallinnon kehittäminen, todetaan markkinavalvontaan/tuoteturvallisuuslainsäädäntöön liittyen:

Suuri osa tuotteiden ja palvelusten markkinavalvonnasta toteutetaan Kuluttajavirastossa ja Turvatekniikan keskuksessa. Markkinavalvonnan kansallinen koordinointi kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle.

Tuoteturvallisuuslainsäädännön tehostamista ja selkeyttämistä selvittää työ- ja elinkeinoministeriön työryhmässä vuoden 2008 aikana. Vastuutaho: TEM.

Asetetaan työryhmä, joka selvittää vuoden 2009 loppuun mennessä markkinavalvonnan ja siihen liittyvän lainsäädännön valmistelun organisointia ja kehittämistarpeita työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla. Lisäksi selvitetään koko valtionhallinnossa eri markkinavalvonnasta vastaavien viranomaisten välistä koordinointia ja työnjakoa. Vastuutaho: TEM.

Kuluttajapolitiisessa ohjelmassa on siis linjattu, että markkinavalvonnan kehittämistarpeet selvitetään ja lisäksi, että yleinen tuoteturvallisuuslainsäädäntö uudistetaan. Yleisen tuoteturvallisuuslainsäädännön uudistamista valmistellut työryhmä luovutti mietintönsä 31.3.2009.

3.3 Kemikaalivalvonnan tehtävien keskittäminen Tukesin yhteyteen

Valtiovarainministeriön asettama kansallisen kemikaaliviraston perustamista selvittänyt työryhmä luovutti muistionsa 30.11.2008 (Kemikaalivirastotyöryhmän muistio, Valtiovarainministeriön julkaisuja 42/2008)

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20081219Kemika/Kemikaalivirastotyöryhman__NETTI_%2b_kannet.pdf

Työryhmä ehdotti kemikaalien tuotevalvonnan tehtäviä koottavaksi TEM:n hallinnonalalla olevaan Turvatekniikan keskukseseen. Keskittäminen toteutettaisiin ehdotuksen mukaan vuosien 2010 - 2011 aikana. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että Turvatekniikan keskuksen toimialuetta laajennetaan edelleen vaiheittain siten, että virastoon keskitetään jatkossa myös kemikaaleihin läheisesti liittyviä muita tuotevalvonnan tehtäviä ja tuotevalvontaa tukevia käyttö- ja olosuhdevalvonnan tehtäviä.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän kokouksessa 12.2.2009 päätettiin puoltaa kemikaalien tuotevalvonnan keskittämistä koskevan jatkovalmistelun käynnistämistä TEM:n johdolla.

TEM asetti 29.4.2009 ohjausryhmän², jonka tehtävänä on ohjata ja tukea kemikaalien tuotevalvonnan Turvatekniikan keskukseseen keskittämisen jatkovalmistelua. Lisäksi ohjausryhmän tehtävänä on seurata ja tukea valmistelutyötä, joka koskee valmisteilla olevan kaivoslain viranomaistehtävien ja Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvontatehtävien mahdollista siirtämistä Tukesin tehtäväksi. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimii TEM:n kansliapäällikkö Erkki Virtanen ja siinä on edustus ministeriöistä osastopäällikkötasolta ja keskusvirastoista virastopäällikkötasolta sekä henkilöstön edustajat virastoista. Ohjausryhmän toimikausi on 1.5.2009 – 31.3.2011. Ohjausryhmä asettaa hankeryhmän, joka vastaa hankkeen läpiviennistä ja huolehtii eri asiakokonaisuuksien toteutuksesta.

3.4 Muita viranomaisvalvonnan keskittämiseen liittyviä hankkeita

Kemikaalivalvonnan tehtävien keskittämisen lisäksi muutoinkin valtionhallinnossa on yleinen suuntaus viranomaistehtävien keskittämiseen suurempiin kokonaisuuksiin.

² TEM:n päätös TEM045:00/2009.

Muun muassa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla kootaan tie-, rata- ja vesiliikenteen sekä ilmailun turvallisuusasiat Liikenteen turvallisuusvirastoon, jonka on määrä aloittaa toimintansa vuoden 2010 alussa.

STM:n hallinnonalalla on toteutettu Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen (STTV) ja Terveysturvakeskuksen (TEO) yhdistäminen 1.1.2009 uudeksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoksi (Valvira).

Elintarvikesääntelyyn liittyvät asiat on koottu kolmesta ministeriöstä (MMM, STM, KTM) yhteen maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle. Elintarvikevalvontaan liittyvät tehtävät on koottu kolmesta eri keskusvirastosta ja ministeriön toimeenpanotehtävien osalta keväällä 2006 perustettuun Elintarvikeeturvallisuusvirasto Eviraan.

3.5 TEM 2010 muutosohjelma

TEM 2010 muutosohjelman valmistelussa on esitetty selvitettäväksi Tukesin, Kuluttajaviraston, Kuluttajatutkimuskeskuksen ja Mittatekniikan keskuksen (Mikes) toimintaan liittyviä synergioita ja mahdollisia päällekkäisiä toimintoja.

Muutosohjelmassa lähtökohtana on, että valtion tuottavuusohjelman tavoitteet on saavutettava heikentämättä ydintehtävien hoidon tasoa; henkilötyövuosien vähentäminen ei itsessään lisää tuottavuutta ilman toiminnallisia muutoksia; juustohöylä on harvoin järkevin tapa kohdentaa resurssien vähentämistä.

3.6 Muita markkinaavalvonnan kehittämiseen liittyviä asioita

Markkinaavalvonnan tehostamiseksi kesällä 2008 Euroopan Unionissa hyväksyttiin ns. NLF-asetus³ ja siihen liittyvä päätös, joissa säädetään yleiset kaikkia jäsenmaita koskevat markkinaavalvontavelvoitteet. Asetus tulee sovellettavaksi 1.1.2010. Asetus luo keskeiset oikeudelliset puitteet markkinaavalvonnalle niillä alueilla, jolla on yhdenmukaistavaa yhteisölainsäädäntöä. Asetuksessa edellytetään mm., että kansalliset valvontaviranomaiset laativat markkinaavalvontaohjelmia ja että niistä tiedotetaan komissiolle, muille jäsenvaltioille ja kansalaisille. Jäsenvaltioiden edellytetään tarkastelevan ja arvioivan säännönmukaisesti valvonnan toimivuutta ja varmistavan viranomaisten välisen yhteistyön. Yleiseen tuoteturvallisuudirektiviin perustuvan yhteisön nopea tietojenvaihtojärjestelmän (Rapex) lisäksi asetuksessa säädetään harmonisoituja tuoteryhmiä koskevia toimenpiteitä koskevasta nopean tietojenvaihdon järjestelmästä, joka kattaa kulutustavaroiden lisäksi myös teollisuustuotteet. Uuden järjestelmän on tarkoitus toimia samassa yhteydessä Rapex-järjestelmän kanssa. Niin ikään asetuksella otetaan käyttöön markkinaavalvonnan yleinen tietokanta. Näiden yhteisölainsäädännössä asetettujen vaatimusten tarkoituksenmukainen toteuttaminen edellyttää hyvää kansallista koordinaatiota.

Markkinaavalvontaorganisatorinen kehittäminen on myös ajankohtaista valtion tuottavuusohjelman takia, jotta niukkenevista resursseista saadaan paras mahdollinen hyöty niin, että markkinaavalvonnan taso ei heikkene. Tuottavuusohjelman mukaiset henkilöstön vähennykset kohdistuvat myös kansalaisten terveydellistä turvallisuutta koskeviin viranomaisvalvonnan toimintoihin.

³ NLF-asetus = Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvää akkreditointia ja markkinaavalvontaa koskevista vaatimuksista ja asetuksen (ETY) N:o 339/93 kumoamisesta (765/2008/EY).

4. Tuoteturvallisuusvalvonta Kuluttajavirastossa ja Tukesissa

4.1 Tuoteturvallisuusvalvonta TEM:n hallinnonalalla

TEM:n hallinnonalalla markkinavalvontatehtäviä on Tukesilla ja Kuluttajavirastolla.

Ministeriön INNO:n alaisuudessa toimiva Turvatekniikan keskus Tukes toimii teknisen turvallisuuden ja luotettavuuden valvojana, kehittäjänä ja asiantuntijana. Sen toimialoja ovat kemikaali- ja prosessiturvallisuus, sähkö- ja painelaiteturvallisuus, pelastustoimen laitteet, jalometallituotteet, CE-merkityt rakennustuotteet ja mittaaminen. Tukesin toiminnan tarkoituksena on suojella ihmisiä, omaisuutta ja ympäristöä turvallisuusriskeiltä sekä edistää teknistä luotettavuutta. Markkinavalvonta kattaa tuotteiden käytön niin kuluttaja- kuin muussakin käytössä (ns. teollisuustuotteet). Vakituisen henkilökunnan määrä on ollut noin 120 (vuoden 2008 lopussa 113). Virasto sijaitsee pääosin Helsingissä Lönnrotinkadulla. Sillä on yhden hengen toimipisteet Lahdessa, Kuopiossa ja Oulussa. Lisäksi sillä on toimipiste Tampereella, jossa on 15 henkilöä (tilanne kesäkuussa 2009) ja joka on laajenemassa Tukesin alueellistamista koskevan päätöksen johdosta. Tampereella työskentelee noin puolet Tukesin henkilöstöstä elokuusta 2010 lähtien.

Ministeriön TMO:n alaisuudessa toimii Kuluttajavirasto, jonka tehtävänä on kuluttajien taloudellisen, terveydellisen ja oikeudellisen aseman turvaaminen sekä kuluttajapolitiikan toteuttaminen. Henkilöstöä on 92. Virasto sijaitsee Helsingissä Haapaniemenkadulla.

Kuluttajaviraston vastuulla on ns. yleinen tuoteturvallisuusvalvonta eli kaikkien niiden kulutustavaroiden ja kuluttajapalveluiden valvonta, joista ei ole erityissääntelyä. Tämän lisäksi Kuluttajavirasto valvoo lelujen, kosmetiikan, kuluttajakäyttöön tarkoitettujen henkilönsuojainten ja koneiden turvallisuutta; lisäksi Kuluttajavirasto toimii kansallisen Rapex-tietojenvaihtojärjestelmän yhteyspisteenä.

4.2 Taustatietoja Kuluttajaviraston ja Tukesin tuoteturvallisuusvalvonnan käytännön järjestelyistä

Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnassa työskentelee yhteensä 12 henkilöä, heidän henkilötyövuosikertymänsä vuonna 2008 oli 11,5. Henkilöstön tehtävät ja peruskoulutus:

- 1 johtaja (diplomi-insinööri)
- 1 tuoteturvallisuuspäällikkö (filosofian maisteri)
- 8 asiantuntijaa, joista 2 lakimiestä, 1 diplomi-insinööri, 1 insinööri AMK, 2 filosofian maisteria, 1 yhteiskuntatieteiden maisteri, 1 restonomi AMK
- 2 avustajaa.

Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan henkilöstön työajan käyttö tehtäväalueittain. Esimiestyö ja avustavat tehtävät sisällytetty lukuihin (yhteensä 11,5 htv):

- kulutustavaroiden valvonta: 6,4 htv.
- palveluiden valvontaan liittyvät tehtävät: 1,0 htv.
- alue- ja paikallishallinnon ohjaaminen (muu kuin palveluiden turvallisuuteen liittyvät asiat): 1,6 htv.
- Rapex-yhteyspisteen toimintaan liittyvät tehtävät: 1,0 htv.
- lainsäädännön kehittämiseen ja hallinnollisiin asioihin liittyvä työ: 1,5 htv.

Työntekijöiden keski-ikä Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusryhmässä on 38 vuotta ja Tukesin Tuote- ja laitteistovalvontayksikössä 50,3 vuotta⁴. Vuosien 2009-2011 aikana Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusryhmästä saavuttaa eläkeiän⁵ yksi henkilö ja Tukesin Tuote- ja laitteistovalvontayksiköstä viisi henkilöä.

Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusryhmän ja Tukesin Tuote- ja laitteistovalvontayksikön työntekijöiden bruttopalkkojen voidaan todeta olevan n. 100 euron tarkkuudella tarkasteltuna samalla tasolla. Kummassakin virastossa on käytössä työn vaativuuteen ja henkilökohtaiseen suoriutumiseen perustuva palkkausjärjestelmä, joiden peruseripiaatteet ovat samat.

Raportin liitteenä 2 olevissa taulukoissa A ja B on esitetty Kuluttajaviraston ja Tukesin toimintaan liittyviä tunnuslukuja ja tietoja. Taulukossa A tilannetta tarkastellaan koko virastojen tasolla ja taulukossa B nimenomaan Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan ja Tukesin Tuote- ja laitteistovalvontayksikön kannalta.

4.3 Kuluttajavirastossa tehtävän tavaroiden ja palveluiden valvonnan vertailua Tukesin tehtäviin

Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnassa ja Tukesin tuote- ja laitteistovalvonnassa käytettävät tuotteiden (tavaroiden) valvontaprosessit ovat hyvin samankaltaiset. Molemmissa virastoissa pyritään valvonta kohdentamaan riskiperusteisesti.

Kuluttajaviraston tehtävänä olevaan palveluiden turvallisuuden valvontaan liittyvien tehtävien kaltaista toimintaa on pelastusviranomaisen palotarkastustoiminta, kunnissa tehtävä terveydensuojelulain mukainen valvonta sekä Tukesin laitteisto- ja laitosten valvonnan eräät toiminnot. Palveluiden valvonnassa korostuu yksityiskohtien valvomisen ja mittaamisen sijasta toiminnanharjoittajan sitouttaminen kokonaisvaltaisesti hyvään turvallisuuskulttuuriin sekä turvallisuustoiminnan johtamiseen ja turvallisuussuunnitteluun liittyvien asioiden valvonta.

Kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta annetun lain (75/2004, ns. KuTuL) soveltamisalasta johtuen Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonta kohdistuu tavaroiden ja palveluiden turvallisuuteen ainoastaan kuluttajien terveyteen ja omaisuuteen liittyvien seikkojen osalta. Tukes taas valvoo turvallisuuden lisäksi tuotteiden vaatimustenmukaisuutta eli muitakin kuin vain kuluttajaturvallisuusriskeihin liittyviä seikkoja (mm. sähkömagneettinen yhteensopivuus, energiatehokkuus, jalometallipitoisuus, mittauslaitteiden vaatimustenmukaisuus), riippumatta siitä mihin käyttöön tuote on tarkoitettu (kuluttajakäyttö tai ns. teollisuuskäyttö).

4.4 Tuoteturvallisuusvalvonnan yhteys koti- ja vapaa-ajan tapaturmien vähentämiseen

Tuoteturvallisuuslainsäädännön soveltamisalaan kuuluvilla kulutustavaroilla ja kuluttajapalveluilla on tärkeä yhteys koti- ja vapaa-ajan tapaturmiin. STM:n koti- ja vapaa-ajan tapaturmia koskevan julkaisun⁶ (s. 21) mukaan koti- ja vapaa-ajan tapaturmien osuus on kolme neljäsosaa kaikista tapaturmista. Fyysisen vamman aiheuttaneita koti- ja vapaa-ajan tapaturmia tapahtuu vuosittain vajaat 800 000 (luku vuodelta 2003),

⁴ Tiedot perustuvat huhtikuun 2009 tilanteeseen.

⁵ Ts. henkilöt saavuttavat 65 vuoden iän.

⁶ Turvallisesti kotona ja vapaa-aikana. Koti- ja vapaa-ajan tapaturmien ehkäisyn tavoiteohjelma vuosille 2007–2012. Koti- ja vapaa-ajan tapaturmien torjuntatyön neuvottelukunta. Helsinki 2006. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:24.

kun liikenne- ja työtapaturmien osalta luvut ovat noin 80 000 (liikenne) ja 200 000 (työ). Liikenne- ja työtapaturmien ehkäisyä onkin Suomessa kehitetty jo pitkään, ja tulokset ovat olleet myönteisiä. Koti- ja vapaa-ajan tapaturmien torjuntatyö on aloitettu myöhemmin.

STM:n julkaisussa on otettu yhtenä keskeisenä tekijänä huomioon koti- ja vapaa-ajan tapaturmien torjunnassa tuoteturvallisuusvalvonta. Sekä Kuluttajavirasto että Turvatekniikan keskus on mainittu julkaisussa valvontaa suorittavina tahoina. Tuoteturvallisuustuntemuksen ja –osaamisen sekä tuoteturvallisuusvalvonnan pitkäjänteisellä kehittämisellä voisikin arvion mukaan olla hyvin myönteisiä vaikutuksia koti- ja vapaa-ajan tapaturmien määrään Suomessa.

4.5 Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan viranomaisyhteistyöhön liittyvät tehtävät

Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvontaan kuuluu alue- ja paikallishallinnon ohjaaminen. Vastaavankaltaisia tehtäviä on ympäristöterveydenhuollon muissa keskusvirastoissa (maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toimiva Elintarviketurvallisuusvirasto Evira sekä STM:n hallinnonalalla toimiva Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira).

Kansallisen Rapex-yhteyspisteen tehtävien hoitaminen on toimintaa, jollaista ei tällä hetkellä tehdä Tukesissa lainkaan. Lähinnä vastaava toiminto Suomen markkinavalvonnan kentässä on Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran ylläpitämä EU:n elintarvikkeita ja rehuja koskevan ilmoitusjärjestelmän kansallinen (RASFF⁷)-yhteyspiste.

Sekä Kuluttajavirasto että Tukes osallistuvat EU-tasolla markkinavalvontaa koskevaan viranomaisyhteistyöhön. Tukesin yhteistyö tapahtuu pääosin komission yritys- ja teollisuustoiminnan pääosaston (DG Enterprise) alalla ja Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan yhteistyö puolestaan enimmäkseen terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosaston (DG Sanco) sektorilla, mutta osittain myös DG Enterprisen alalla.

KuTuL:n mukaisessa tuoteturvallisuusvalvonnassa Kuluttajaviraston lisäksi valvontaviranomaisia ovat kunnat, lääninhallitukset ja Tullilaitos. Vallitsevan työnjaon mukaisesti kunnat keskittyvät lääninhallitusten ohjauksessa kuluttajapalveluiden turvallisuuden valvontaan. Vuonna 2007 käytettiin valvontaan kunnissa yhteensä 23,8 htv ja lääninhallituksissa 2,4 htv. Tullilaitos valvoo Euroopan talousalueen (ETA)⁸ ulkopuolelta tuotavien kulutustavaroiden turvallisuutta.

Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan erityispiirteitä myös viranomaisyhteistyön kannalta Tukeisiin verrattuna on kuvattu tarkemmin tämän raportin luvuissa 9, 10 ja 11.

4.6 Tuoteturvallisuusvalvonnan tehtävien esimerkin omainen organisointimalli Tukesissa

Tuoteturvallisuusvalvonnan tehtävien siirron mahdollisesti toteutuessa tulee Tukesissa ratkaista organisointia koskevat kysymykset kyseisten tehtävien ja henkilöiden osalta. Tämä on Tukesin sisäinen asia, ja virastopäällikkö päättää viraston organisoinnista. Tässä yhteydessä on kuitenkin huolehdittava siitä, ettei tämän organisoinnin seurauksena Kuluttajaviraston tähän asti tekemän tuoteturvallisuusvalvonnan

⁷ RASFF = Rapid Alert System for Food and Feed, elintarvikkeita ja rehuja koskeva nopea hälytysjärjestelmä.

⁸ ETA = Euroopan talousalue, eng. EEA = European Economic Area.

määrä tai laatu heikkene ja kuluttajien turvallisuus tätä kautta vaarannu. Seuraavassa on esimerkin omaisesti pohdittu, miten tehtävät voitaisiin järjestää.

Nykyinen Tukesin organisaatiomalli huomioiden olisi mahdollista, että Kuluttajaviraston nykyinen tuoteturvallisuusryhmä muodostaisi joko oman yksikön tai ryhmän. Yksikkö olisi Tukesin linjaorganisaatiossa rinnakkainen keskuksen kolmelle muulle yksikölle (Laitosvalvonta, Tuote- ja laitteistovalvonta ja Tuki- ja kehityspalvelut). Ryhmävaihtoehdossa kuluttajatuoteturvallisuustoiminnot sijoitettaisiin osaksi tuote- ja laitteistovalvontayksikköä omana ryhmänään. Olennaista molemmissa ratkaisuissa olisi tuoteturvallisuussegmenttien välisen yhteistyön varmistamisen sekä yhteisten tuki- ja kehityspalvelujen hyödyntäminen. Myöhemmin harkittaisiin, miten tehtävät olisi tarkoituksenmukaista järjestää koko Tukesin mittakaavassa ottaen huomioon myös mahdollisten uusien kemikaaliturvallisuusvalvontatehtävien ja muiden uusien viranomais-tehtävien liittäminen osaksi Tukesia.

4.7 Tukesin alueellistaminen

TEM teki 11.4.2008 Tukesia koskevan alueellistamispäätöksen. Tukesin yksiköt ja toiminnot sijoitetaan siten, että noin puolet henkilöstöstä on pääkaupunkiseudulla ja noin puolet Tampereella. Tampereelle alueellistetaan sähkö- ja prosessi-/kemikaaliturvallisuusasioiden valvonta sekä tutkimus- ja kehitystehtävät. Muutos toteutetaan vaiheittain vuosien 2008-2010 aikana siten, että uusrekrytoinnit tehdään Tampereelle sitä mukaan kun henkilöstö vaihtuu. Tukesin alueellistettavat toiminnot siirtyvät täysimääräisesti Tampereelle elokuussa 2010.

Siirtymäaikana alueellistaminen ja samanaikaiset valtionhallinnon tuottavuusohjelman aiheuttamat henkilöstöleikkaukset näkyvät vähenevinä tuotoksina ja pitempinä toimitusaikoina. Määräraha- ja henkilöresurssit tulevat kriittisiksi sähkö- ja kemikaaliturvallisuuden valvonnassa. Henkilöstön vaihtuvuus lisääntyi vuonna 2008, mutta tasaantui yleisen talous- ja työllisyystilanteen johdosta vuoden lopulla. Esimerkiksi sähkötuote-ryhmän 12 henkilöstä alueellistamispäätöksen johdosta kolme henkilöä on siirtynyt pois Tukesista (14.4.2009 mennessä).

Henkilöstöresurssien vähetessä tehtäviä on priorisoitava. Tukesissa lakisääteiset lupa- ja valvontatehtävät on priorisoitu tärkeimmäksi. Henkilöstön suuri vaihtuvuus vaikuttaa myös siihen, että uusrekrytoinnit sekä perehdyttäminen vievät runsaasti aikaa vanhoilta työntekijöiltä. Tampereelle on kuitenkin saatu helposti palkattua erittäin hyvin koulutettua ja pätevää uutta henkilökuntaa.

Alueellistamisesta syntyy siirtymäaikana kertaluonteisia ylimääräisiä kustannuksia (esimerkiksi kaksinkertaiset vuokrat, tietohallinnon järjestämiseen liittyvät kustannukset, mahdolliset henkilöstön tukipaketit). Viraston toimiminen kahdella paikkakunnalla lisää johtamisen haasteita sekä edellyttää uusien yhteydenpitojärjestelmien käyttöön-ottoa. Myös useimmat sidosryhmät kuten ministeriöt, muut viranomaiset, elinkeinoelämän järjestöt ja suuret toimijat sekä esimerkiksi useimmat laboratoriot ovat Helsingin alueella. Näistä johtuen matkustaminen lisääntyy ja aiheuttaa siten kustannuksia sekä vähentää tehollista työaikaa. Toisaalta toimintaprosessien kehittämisellä, organisaation mukauttamisella sekä toimintojen sähköistamisellä voidaan lisäkustannuksia pitkällä aikavälillä madaltaa.

5. Henkilöstön asema organisaation muutostilanteessa

5.1 Henkilöstön asemaa koskevat säännökset

Henkilöstön asemasta julkishallinnossa säädetään muun muassa valtion virkamieslaissa (750/1994), valtion talousarviolaisissa (423/1988), yhteistoimintalaissa (651/1988) sekä valtion työmarkkinalaitoksen päätöksissä, määräyksissä ja ohjeissa. Valtioneuvosto pyrkii siihen, että organisaation muutoksen kohteena oleva henkilöstö sijoittuu sellaisiin uusiin tehtäviin, jotka vastaavat mahdollisimman hyvin vaativuudeltaan, työn luonteeltaan ja palkkaukseltaan henkilön tehtäviä muutoksen aikana.

Palvelussuhteen jatkuvuuden turvaamista valtiolla edesauttaisi, jos henkilöstö olisi valmis siirtymään uuteen yksikköön tai uusiin tehtäviin omalla työssäkäyntialueellaan. Valmiudella tarkoitetaan myönteistä suhtautumista muutostilanteisiin, vaikka muutos aiheuttaakin aina pelon ja epävarmuuden kokemusta.

Työssäkäyntialueeseen kuuluvat periaatepäätöksessä pääsääntöisesti henkilön asuinpaikkakunta sekä paikkakunnat, joilla henkilön asuinpaikkakunnalla yleisesti käydään töissä, tai joissa tavanomainen päivittäinen työssäkäynti on mahdollista asuinpaikkakunnalta. TEM on vahvistanut kuntakohtaiset työssäkäyntialueet asetuksella (1149/2008), joskin työssäkäyntialueen määritelmän muutos on vireillä ministeriössä. Tehtävien vastaanottaminen työssäkäyntialueella on kuitenkin pääsääntö. Jos tarjottava työ työssäkäyntialueella tuottaa henkilölle kohtuuttomia vaikeuksia, pääsäännöstä voidaan tällöin poiketa.

Periaatepäätöksen mukaiset toimintatavat ilmentävät muun muassa valtioneuvoston vuonna 2001 antamaa ohjetta. Sen mukaan olemassa olevia toimintoja uudelleen sijoitettaessa ei valtion vakinaista henkilöstöä siirretä toiselle paikkakunnalle ilman suostumusta.

Valtioneuvoston tarkoituksena on, että palvelussuhteen jatkuminen valtiolla turvataan tuottavuuden parantamista ja alueellistamista koskevissa hankkeissa. Samalla näiden periaatteiden toteutumista edesauttaa, että henkilöstöllä on valmius muutoksiin ja siirtymiseen uuteen yksikköön tai uusiin tehtäviin omalla työssäkäyntialueella.

Ensisijainen tavoite on, että se toimintayksikön palveluksessa oleva henkilöstö, jonka tehtäviä muutos koskee ja jolle on tarjottava tehtäviä uudessa tai siirtyvässä organisaatiossa, siirtyy tämän organisaation palvelukseen.

Jos henkilö ei siirry, hänelle etsitään samanlaisia tai vastaavia tehtäviä asianomaisessa toimintayksikössä tai muussa saman hallinnonalan toimintayksikössä. Jollei samalla hallinnonallalla ole tarjottavissa työtä tai jollei samalla hallinnonallalla tarjottava työ ole samalla työssäkäyntialueella, etsitään työtä toisen hallinnonalan toimintayksiköstä samalla työssäkäyntialueella.

Työnantajan velvollisuudet ovat periaatepäätöksen mukaisesti laajemmat kuin valtion virkamieslain mukainen sijoittamisvelvollisuus

Valtion virkamieslain 5 §:n mukaan virka voidaan siirtää samassa virastossa muuhun yksikköön kuin mihin se on perustettu sekä muu kuin valtion talousarviossa eriteltävä virka myös toiseen virastoon. Siirrettäessä virka toiseen virastoon tarvittava määräraha on siirrettävä toisen viraston käytettäväksi siten kuin valtion talousarviosta annetun lain 7 a §:ssä säädetään. Jos virka ei ole avoinna, virka voidaan siirtää vain virkamiehen suostumuksella. Muu kuin valtion talousarviossa eriteltävä virka siirretään

saman ministeriön hallinnonalaan kuuluvaan toiseen virastoon ministeriön päätöksellä.

Silloin, jos kysymyksessä on puhtaasti resurssien siirto, se voidaan tehdä ministeriön päätöksellä. Nyt käsillä olevan tarkastelun kohteena on kuitenkin tehtävien siirto, jonka seurauksena virkoja siirrettäisiin. Koska tehtävien siirtäminen edellyttää lainsäädännön säästöjen muuttamista, on säädöstekniseksi toteuttamistavaksi valittava hallituksen esitys, johon liitetään ehdotukset säädosmuutoksiksi.

Kyseessä olevassa tehtävien uudelleenorganisoinnissa Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvontaan liittyvät tehtävät siirtyisivät Tukesiin henkilöstöineen.

Ehdotuksen mukaan siirtyvä henkilöstö säilyttäisi palvelussuhteensa ehtoihin liittyvät oikeutensa ja velvollisuutensa siirtymähetkellä. Tarkoitus on ilmaista henkilöstön säilyttävän lain voimaan tullessa eli siirtymähetkellä voimassa olevat palvelussuhteensa ehtoihin liittyvät oikeutensa ja velvollisuutensa myös vastaanottajaorganisaatiossa, kunnes niistä lainmukaisessa järjestyksessä ja menettelyssä toisin sovitaan tai päätetään. Tämä tarkoittaa käytännössä, että Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan virkamiesten palvelussuhteiden ehdot säilyisivät entisellään, kunnes niistä Tukesissa aikanaan mahdollisesti tehtäisiin toisenlaisia ratkaisuja.

Ehdotukseen sisältyy myös linjaus, jonka mukaan Tukesin palkkausjärjestelmän mukaista kuukausipalkkaa mahdollisesti korkeampi palkkaus turvataan edellyttäen, että henkilön tehtävät Tukesissa vastaavat vaativuudeltaan vähintään hänen tehtäviään Kuluttajavirastossa. Säännöksen tarkoituksena on toimia siirtyvän henkilöstön palkan turvaamissäännöksenä, kun henkilö siirtyy palkkausjärjestelmästä toiseen. Tukesissa ja Kuluttajavirastossa käytetään erilaisia vaativuudenarviointijärjestelmiä eivätkä ne siten ole keskenään suoraan vertailukelpoisia. Tämä tulee linjausta sovellettaessa ottaa huomioon.

Siirtyviä tehtäviä määräajaisesti hoitavien asemaan tulee kiinnittää erityistä huomiota. Määräajaisissa työ- tai virkatehtävissä olevat henkilöt jatkaisivat tehtävässään uudessa organisaatiossa määräajan loppuun saakka. Työryhmä viittaa valtion henkilöstöpoliittiseen linjaukseen, että pysyvät tehtävät hoidetaan vakinaisessa palvelussuhteessa ja että määräajaisuudelle tulee olla lainmukaiset perusteet. Toiseen organisaatioon siirtäminen ei sinällään ole peruste olla jatkamatta määräajaisesta palvelussuhteesta.

5.2 Yhteistoimintamenettely

Virkasiirtojen yhteydessä tulee noudattaa hyvää henkilöstöpolitiikkaa ja johtamista valtion yhteistoimintalain ja -sopimuksen mukaisesti. Yhteistoimintaan kuuluva neuvottelumenettely aloitetaan kunkin asian sellaisessa suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa, jossa yhteistoiminnan tarkoituksena oleva vuorovaikutus ja asiaan vaikuttaminen voi myös käytännössä toteutua.

Yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvat edellä mainitun lain 7 §:n mukaan henkilöstön asemaan vaikuttavat olennaiset muutokset työtehtävissä, työmenetelmissä ja tehtävien järjestelyssä sekä siirrot toisiin tehtäviin, toiseen valtion virkaan tai pysyvästi toiselle paikkakunnalle. Myös henkilöstön asemaan vaikuttavat viraston organisaation, tehtävien, palvelutoiminnan ja tuotevalikoiman muutokset ja olennaiset työtilojen järjestelyt, kuten myös viraston tai sen osan lakkauttaminen tai siirto toiselle paikkakunnalle kuuluvat yhteistoimintamenettelyn piiriin, samoin viraston tai sen osan tehtävien tai henkilöstön siirrosta taikka virkojen lakkauttamisesta vapautuvien määräraho-

jen siirrosta toiseen virastoon aiheutuvat henkilöstövaikutukset luovuttavassa ja vastaanottavassa virastossa. Myös viraston tai sen osan toiminnan laajentaminen tai supistaminen sekä edellä tarkoitettujen toimenpiteiden johdosta suoritettavat järjestelyt, jotka vaikuttavat henkilöstön määrään, laatuun ja rakenteeseen, kuuluvat yhteistoimintamenettelyn piiriin.

6. Tietojärjestelmät ja asiakirjahallinto

6.1 Nykytilan kuvaus

Kuluttajavirastossa ja Tukesissa on käytössä Microsoftin perustietojärjestelmät MS Exchange, Windows XP työasemissa ja Office-toimisto-ohjelmistot. Lisäksi kummasakin virastossa on käytössä joukko tietojärjestelmillä ylläpidettäviä rekistereitä, joiden yhteensopivuudessa voi olla ongelmia.

6.2 Tarvittavat toimenpiteet tehtävien siirron toteutuessa

Kuluttajaviraston ja Tukesin tietohallinnon ja verkkopalveluiden sekä Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan asiantuntijat ovat kokoontuneet jo työryhmän toimikauden aikana ja selvittäneet tietojärjestelmiin ja asiakirjahallintoon liittyviä asioita yhdessä. Tietojärjestelmiin ja asiakirjahallinnon järjestämiseen liittyvistä asioista on laadittu sisäinen muistio, jossa käsitellään seuraavia asiakokonaisuuksia:

- **Asiantuntijoiden omien asiakirjojen ja ei-diarioitujen aineistojen siirtäminen Tukeisiin.**
- **Tiedon siirtäminen henkilöstö- ja taloushallinnon tietojärjestelmistä** ja menettelyt tehtävien siirron aikana (esim. laskujen käsittely).
- **Diarioidut asiat ja dokumentit** (tarkemmin raportin luvussa 6.3).
- **Arkistohallinta.** Kuluttajaviraston tietojärjestelmästä otetaan Tukeisiin siirtyviä tehtäviä (diaariyryhmiä) koskevien asiakirjaryhmien osalta talteen tiedot siinä muodossa kuin ne on tarkoituksen mukaisimmin saatavissa. Näiden tietojen perusteella tarvittavat lisäykset tehdään käsityönä Tukesin arkistohallintaan.
- **Työajanseuranta-järjestelmä.**
- **Intranet.** Kuluttajaviraston intranetistä siirretään tarpeelliset tiedot/sivut Tukesin intranetiin, jonne luodaan uusia sivuja. Tämä tehdään yhteistyössä Tukesin webmaster:in ja Kuluttajaviraston verkkotoimituksen toimesta.
- **Verkkopalvelut** (tarkemmin raportin luvussa 6.4).
- **Kosmetiikkarekisteri.** Kuluttajavirasto ylläpitää kosmetiikkalainsäädännössä säädettyä rekisteriä, johon rekisteröidään suomalaiset kosmetiikan valmistajat ja kosmetiikkaa ETA-alueelle tuovat toimijat. Rekisteri siirretään sellaisenaan Tukeisiin. Tukesissa on vastaavaa toimintaa ja rekisteröintiä, kuten sähköura-koitsijat, kylmälaiteasennusliikkeet, maanalaisten öljysäiliöiden asennusliikkeet ja sammutusjärjestelmien asennusliikkeet. Kosmetiikkarekisteriin liittyen on tunnistettu joitakin kehitystoiveita, joiden osalta selvitetään myöhemmin, mitä muutoksia tai toimenpiteitä rekisterille kannattaa tehdä.
- **Rapex-järjestelmä** (yksityiskohtaisemmin raportin luvussa 11: Kansallisen Rapex-yhteyspisteen toiminta). Kuluttajavirasto toimii järjestelmän Suomen yhteyspisteenä, joka vastaanottaa, välittää ja toimittaa järjestelmään ilmoituksia sekä ohjaa kansallista viranomaisverkostoa. Tapausten siirrot toimivaltaisille viranomaisille tehdään sähköpostitse. Rapex-järjestelmä sinänsä ei edellytä esim. tietojärjestelmien integrointia tai muita sopeuttamistoimenpiteitä,

- **Siirtyvän henkilöstön merkitseminen Tukesin tietojärjestelmiin.**
- **Asiakirjat.** Käsittelyssä olevien asioiden asiakirjat siirretään Tukeisiin. Valmiiksi saatuihin tapauksiin/asioihin liittyvät (diaroidut viralliset) asiakirjat ovat Kuluttajaviraston asiakirjoja ja jäävät Kuluttajaviraston arkistoon. Näiden asiakirjojen osalta tulee kuitenkin käytännön kannalta miettiä, miten Tukesissa voidaan hyödyntää niitä esim. esille tulevan tiedontarpeen vuoksi. Lisäksi on tarkoituksenmukaista ennakolta miettiä, miten Kuluttajavirastossa toimitaan, jos virastoon tulee tuoteturvallisuusasioihin liittyviä asiakirjoja koskeva tietopyyntö. Tällaiseen tilanteeseen voi liittyä esim. asiakirjan substanssisisältöön liittyvää arviointia siitä, mikä osa asiakirjan tiedosta on julkista ja mikä ei-julkista. Tällaisessa arvioinnissa Tukeisiin siirtyneellä henkilöstöllä saattaisi olla esim. jonkinlainen konsulttoiva rooli.
- **Tietokonelaitteet.** Tukeisiin mahdollisesti siirtyvät työntekijät eivät tuo tullessaan työasemia eivätkä matkapuhelimia, jotta Tukesin työasemavalikoima ei kasvaisi lisäten ylläpitokustannuksia. Tukeisiin siirtyville henkilöille Tukes konfiguroi uudet työasemat ja kännykät Tukesin käytännön mukaisesti. Työasema maksaa tyypistä riippuen 800-1 300 euroa ja matkapuhelin 200-500 euroa.
- **Siirtyvä henkilöstö tarvitsee opastusta Tukesin tietojärjestelmien käytöstä.**
- **Toimitilat.** Siirtyvän henkilöstön työt tapahtuvat tavanomaisissa toimistotiloissa.

6.3 Asiakirjahallintojärjestelmät

Kuluttajavirastossa on käytössä Tweb-niminen diaarijärjestelmä, jonne viedään asiat, toimenpiteet, asiakirjat ja tapausten teknisiä tietoja. Järjestelmään on laadittu asiakirjapohjia tavanomaisimpia tilanteita varten. Järjestelmässä käytetään määriteltyjä asiasanoja, joita käytetään raportoinnissa, tietojen haussa ja tapausten tarkastelussa. Järjestelmään on luotu määrämuotoisia valvonta-asioissa käytettäviä asiakirjapohjia.

Tukesissa on kaksi järjestelmää, jonne edellä kuvattuja asioita voidaan viedä: Marek (markkinavalvontarekisteri) ja Diaari. Edelliseen sopivat hyvin valvontatapaukset, valvontahankkeet ja Rapex-järjestelmästä omaan tarkempaan käsittelyyn otetut tapaukset. Muihin asioihin Diaari soveltuisi hyvin, mutta on yksityiskohtaisesti harkittava, onko tarkoituksenmukaista hajottaa asioiden käsittelyä kahteen eri tietojärjestelmään. Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusryhmässä on kiinnitetty positiivista huomiota Marek-järjestelmän loogiseen rakenteeseen ja työjonoiminnallisuuksiin.

Tukesin Marek-sovellus tulee laajentaa käsittelemään tavaroihin liittyvien tapausten lisäksi palveluihin liittyviä valvontatapauksia. Tämä suunnittelutyö tulisi aloittaa välittömästi. Oman määrittelytyön lisäksi tarvitaan sovelluksen tekijän AtBusiness Oy palveluja. Aiempien kokemusten perusteella on arvioitavissa, että ostopalvelujen käytöstä aiheutuisi noin 40 000 euron kustannukset. Jos osa tehtävistä tulisi tekemään Diaarissa, tarvitaan siihen joitakin vähäisiä täydennyksiä, jolloin ostopalvelujen kokonaismäärä kasvaisi arviolta 10-20%.

Tämä osuus tulee toteuttaa omana projektina, jossa on järjestelmätoimittajan lisäksi asiantuntijoita molemmista virastoista.

6.4 Verkkopalvelut

Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvontaan liittyvät verkkopalvelut sekä julkisella sivustolla että ekstranetissä (tarkoitettu alue- ja paikallishallinnolle sekä yhteistyöviranomaisille) ovat varsin laajat. Niiden sovittaminen Tukesin sivustoihin edellyttää runsaasti toimittamis- ja päivittämistyötä. Tukesin ja Kuluttajaviraston sivustojen rakenteelliset logiikat poikkeavat täysin toisistaan. Uusien sivustojen suunnitteluun ja rakentamiseen tarvitaan virastojen oman työpanoksen lisäksi ostopalveluja.

Ekstranet-palvelu ja sähköiset lomakkeet ovat toiminnallisuuksia, jotka tulee suunnitella ja ohjelmoida Tukesin verkkosivuille. Ekstranet-palveluun on luotava omat käyttäjätunnukset ja salasانات ja niiden hallinta. Nämä työt on osittain ostettava ulkoiselta palveluntoimittajalta.

Tukesilla on julkisessa verkossa säädöspalvelu (Finlex-sovellus), josta löytyy Tukesin toimialan säädökset, ja jota ulkopuolinen taho pitää ajan tasalla. Tuoteturvallisuuteen liittyvien säädösten lisääminen tähän palveluun aiheuttaa kustannuksia, mutta lisäksi on arvioitavissa olevan hyötyä tuoteturvallisuusvalvontatyössä.

Kyseessä olevan laajuisen verkkopalvelujen siirron suunnittelu ja toteuttaminen vie aikaa, ja aikatauluissa tulee varautua siihen, että valmista saadaan vasta vuoden 2010 puolella. Aikatauluihin vaikuttaa myös se, että Tukesin verkkopalveluun on tulossa uusia osia liittyen mm. kemikaalivalvonnan tehtävien keskittämiseen Tukesiin. Tukesin uuden verkkopalvelukokonaisuuden tulee palvella kaikkia asiakasryhmiä, ja rakenteen ja ilmeen tulee olla yhtenäinen.

Tukesin aiemman kokemuksen perusteella voidaan arvioida, että ostopalveluja tarvitaan oman työpanoksen lisäksi Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusasioita koskevan verkkopalvelun rakentamiseen Tukesin sivuille seuraavasti: verkkopalvelun suunnittelu ja sähköisten lomakkeiden toteutus: 5 000 euroa; säädöspalvelun laajennus: 8 000 euroa; ekstranetin suunnittelu ja toteutus: 50 000 euroa; yhteensä noin 63 000 euroa.

6.5 Johtopäätökset

Tietojärjestelmien ja asiakirjahallinnon osalta tehtävien siirto on mahdollista toteuttaa esitetyssä aikataulussa, mutta suunnittelu ja toteutuksen valmistelu on aloitettava ensi tilassa. Tietojärjestelmien ja asiakirjojen osalta on tehtävä lukuisia erilaisia asioita, jotka pääosin ovat selkeitä ja yksinkertaisia.

Erityisesti tulee selvittää mm. aikataulutuksen ja rahoituksen osalta seuraavia asiakokonaisuuksia:

1. Verkkopalvelujen siirto Tukesin järjestelmiin.
2. Käsittelyssä olevien asioiden diaaritietojen siirtäminen.
3. Tukesin markkina- ja valvontarekisterin (Marek) laajentaminen Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan tarpeisiin.

7. Tulosohjaus ja määrärahat

7.1 Tulosohjauksen järjestäminen

7.1.1 TEM tulosohjaa keskusvirastoja

Tuoteturvallisuusvalvontaa koskevasta lainsäädännöstä vastaa TEM:n Työelämä- ja markkinaosasto. Keskeisin säädös on laki kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta (75/2004). Lain 8 §:ssä säädetään, että Kuluttajavirasto mm. suunnittelee, ohjaa ja kehittää valvontaa.

Kuluttajaviraston ja siten myös tuoteturvallisuusvalvonnan tulosohjauksesta vastaa nykyisin TEM:n TMO. Tukesin tulosohjauksesta vastaa TEM:n Innovaatio-osasto. Jos tuoteturvallisuusvalvonta siirtyisi Kuluttajavirastosta Tukesiin, olisi kuitenkin edelleen tarkoituksenmukaista, että TMO vastaisi tuoteturvallisuuden lainsäädännöstä ja tulosohjauksesta. Nykyinen tulosohjaustiimeihin perustuva ohjaustapa mahdollistaa ohjauksen toimivuuden joustavasti horisontaalisesti. Tähän liittyen Tukesille on vuoden 2009 alusta lähtien tullut uusia ja laajenevia laitteiden energiatehokkuuden valvonta-tehtäviä, jolloin sen tulosohjaustiimiä tarpeen täydentää myös TEM:n energiaosaston edustuksella (ns. moniosastotulosohjaus). INNO:n vetovastuulla olevaa tulosohjaustiimiä tulisi siis laajentaa TMO:n edustajalla.

Jos tuoteturvallisuusvalvonnan siirto toteutettaisiin vuoden 2010 alussa Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan toiminta ja tavoitteet vuodelle 2010 käsiteltäisiin varauksina syksyllä (marraskuussa) 2009 osana Tukesin tulosneuvotteluja ja tulossopimusta. Lisäksi tilanteen mukaan tuoteturvallisuusvalvonta voitaisiin ottaa varauksena huomioon myös Kuluttajaviraston tulossopimuksessa.

7.1.2 Lääninhallitusten tulosohjaaminen

Lääninhallitusten tulosohjaus Kuluttajaviraston ohjaaman tuoteturvallisuusvalvonnan osalta on toteutettu tekemällä niiden ja Kuluttajaviraston välillä vuosittain tulossopimukset. Tulossopimuksen on allekirjoittanut Kuluttajaviraston puolelta ylijohtaja. Tuoteturvallisuusvalvonnan tulosohjaukseen on sisällynyt kaksi tulosohjausneuvottelua vuosittain. Jos tuoteturvallisuusvalvonta siirrettäisiin Tukesiin, se vastaisi alue- ja paikallishallinnon ohjauksesta ja tekisi jatkossa tulossopimukset lääninhallitusten, 1.1.2010 alusta alkaen tulevien Aluehallintovirastojen eli Avien, kanssa. Kuluttajavirastolle ei jäisi asiassa ohjattavaa. Syksyllä 2009 tehtävän tulossopimuksen osalta olisi vielä tarkoituksenmukaista, että sopimuskumppanina olisi Kuluttajavirasto. Jos siirto toteutuisi, tulossopimuksen "sitoumus" siirtyisi Tukesille.

Ympäristöterveydenhuollon osalta eri hallinnonalojen viranomaiset tehnevät jatkossa yhteisen sopimuksen lääninhallitusten kanssa (tuoteturvallisuusvalvonnan osalta Kuluttajavirasto, lisäksi Elintarviketurvallisuusvirasto Evira ja STM tai Valvira) riippumatta nyt selvityksen kohteena olevasta siirrosta. Näin ollen vaikka tuoteturvallisuusvalvonnan tehtäviä ei siirrettäisi pois Kuluttajavirastosta, siirtynevät tuoteturvallisuusvalvontaan liittyvät asiat viraston ja lääninhallitusten välisistä tulossopimuksista ympäristöterveydenhuollon yhteiseen tulossopimukseen. Tuoteturvallisuusvalvonnan siirrolla ei olisi muutoin vaikutuksia Kuluttajaviraston alue- ja paikallishallinnon ohjaukseen, vaan siinä voitaisiin toteuttaa nykyistä menettelytapaa.

7.2 Määrärahat

Tuoteturvallisuusvalvonnan määrärahat ovat sisältyneet Kuluttajaviraston toimintamenomäärärahoihin. Kuluttaja-lehden määrärahoilla ja Kuluttajaviraston valtionavustuksilla järjestöille ei ole rahoitettu tuoteturvallisuusvalvontaa.

Jos Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonta siirrettäisiin Tukesiin, sen edellytyksenä on määrärahasiirron toteuttaminen valtion talousarvion kautta. Siirrettävinä määrärahoina otettaisiin huomioon Kuluttajaviraston toimintamenomäärärahoista (momentti 32.40.01) tuoteturvallisuusvalvontaan kohdennetut määrärahat, jotka siirrettäisiin Tukesin toimintamenomäärärahoihin (momentti 32.20.03). Näitä määrärahoja ovat toiminnasta aiheutuvat todelliset palkkausmenot, välittömät menot ja osuus yleiskustannuksista.

Siirrettävän määrärahan mitoituksessa tulisi ottaa myös tuoteturvallisuusryhmän osalta siirtyvän määrärahan osuus 74 000 euroa, mikä on arvioitu laskennallisesti henkilöstövuosien suhteessa.⁹

Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonta valtion talousarviossa:

	Euroa
Toteuma 2008	962 000
Talousarvio 2009	1 004 000
Talousarvioesitys 2010 (arvio)	1 143 700

Tuoteturvallisuusvalvonnan kulurakenne¹⁰:

	Euroa
Henkilöstökulut	666 700
Muut kulut	139 000
Yleiskustannukset	338 000
Yhteensä	1 143 700

Henkilöstökulujen määräytymisperusteena on käytetty 11,5 htv:n todellisia palkkauskustannuksia. Se sisältää palkat 531 000 euroa¹¹, henkilösivukulut 125 000 euroa (huomioitu kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksun eli keva-maksun alennus 1,05 %)¹², työterveyshuolto 5 500 euroa¹³, ruokailun järjestäminen sekä Tyky- ja virkistystoiminta 5 200 euroa¹⁴.

⁹ Kuluttajaviraston siirtomääräraha 581 k€/2008, 632 k€/2007, 652 k€/2006. Vuodelta 2008 siirtyneestä määrärahasta osuus on 12,8 % eli 74 k€ (toteuma 2008: 11,5 htv/89,8 htv = 12,8%).

¹⁰ Kuluttajaviraston laatima erillislaskelma.

¹¹ Laskettu voimassa olevan VES:n mukaiset todelliset palkat. Korotukset syksy 2009 on huomioitu.

¹² Sotu 3,05 %, eläkemaksu 20,2 % ja tapaturmamaksu 0,24 % = 23,5 %.

¹³ Laskettu Kuluttajaviraston keskiarvosta. Kelan kompensatiot huomioitu.

¹⁴ Laskettu vuoden 2008 toteumien ja 2009 budjetoidun perusteella.

Muut kulut ovat toiminnasta välittömästi aiheutuvia muuttuvia kustannuksia. Ne jakautuivat vuonna 2008 seuraavasti:

	Euroa
Tutkimusprojektit ¹⁵	23 000
Tullilaboratorioyhteistyö ¹⁶	34 000
Muu markkinavalvonta ¹⁷	1 000
Ympäristöterveydenhuollon tietojenkeruujärjestelmän hanke ¹⁸	36 000
Muu erittelemätön	18 000
Virkamatkat	21 000
Koulutus	6 000
Yhteensä	139 000

Muiden kulujen kehitys (euroa):

	2006	2007	2008
Budjetoitu	210 000	210 000	199 000
Toteuma	198 000	107 000	139 000

Tuoteturvallisuusvalvontaan budjetoidut muut kulut ovat olleet vuosittain suuremmat kuin mitä Kuluttajaviraston erillislaskelmassa esitetään. Muihin kuluihin kohdennettavan määrärahan perusteena vuodelle 2010 tulisi vähintäänkin pitää vuodelle 2008 budjetoitua tasoa.

Yleiskustannukset:

	Euroa
Tietohallinnon käyttömenot	26 000
Materiaalipalvelut	9 000
Vuokrat ¹⁹	73 000
Hallintopalvelut	159 000
Toiminnan ohjaus ja kehittäminen	71 000
Yhteensä	338 000

Kuluttajaviraston kannalta yleiskustannukset voivat tietyiltä osin olla sidottuja pitkälle tulevaisuuteen. Yleiskustannukset ovat kiinteitä kustannuksia, jotka ovat Kuluttajaviraston ns. perusinfrastruktuuria.

Yleiskustannuksista tietohallinnon käyttömenot ja materiaalipalvelut muuttuvat suoraan suhteessa viraston henkilöstön määrään ja ne on otettu huomioon laskelmassa henkilötyövuosien suhteessa. Tietohallinnon käyttömenot sisältävät leasing-puhelimet, puhelinkulut, tietoliikennekulut, työasemat sekä lisenssi- ja käyttömaksut

¹⁵ Markkinavalvontaprojektit, muut kuin Tullilaboratoriossa suoritettut testaukset.

¹⁶ Vuosisopimus Tullilaboratorion kanssa.

¹⁷ Ilmoitusten käsittelystä aiheutuneet kustannukset, mm. näytteiden hankinta ja laboratoriotestaukset.

Huom. poikkeuksellisen alhainen tarkasteluvuonna.

¹⁸ Valtakunnallinen järjestelmä, mikä sisältää tarkastuskohteet ja tietoa tarkastuksista.

¹⁹ Vuokrat sisältävät siivouksen ja sähkön.

(MS Office, Web). Materiaalipalvelut sisältävät toimistotarvikkeet, toimistomateriaalit, kalustohankinnat ja postituksen.

Yleiskustannuksista vuokrien, hallintopalveluiden ja toiminnan ohjauksesta ja kehittämisestä aiheutuvien kustannusten osuus on arvioitu henkilötyövuosien suhteessa. Jos tuoteturvallisuusvalvonta siirrettäisiin Tukesiin, Kuluttajaviraston toimintavolyymi pienenisi ja ko. yleiskustannusten osuus toiminnan kokonaiskustannuksista nousisi. Vastaavasti Tukesin olisi siirron toteutuessa järjestettävä vastaanotettavalle toiminnolle tilat ja hallinnolliset palvelut. Pitkällä aikavälillä yleiskustannukset tulisi sopeuttaa toiminnan volyymiin.

Tukesin Helsingin toiminnot siirtyvät kesällä 2010 uusiin toimitiloihin, joita on mahdollista laajentaa henkilöstömäärän kasvaessa. Kuluttajaviraston vuokrasopimus päättyy 31.12.2010 (arvio: siirtyminen väistötiloihin putkiremontin takia vuonna 2010). Nykyinen vuokrasopimustilanne tarjoaa mahdollisuuden sopeuttaa tilakokoja uuteen tilanteeseen.

Hallintopalvelut sisältävät tieto-, talous- ja henkilöstöhallinnon, kirjaamopalveluiden ja vahtimestaripalveluiden palkat sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palkat. Osa hallintopalveluista tulevista kustannuksista on sidottuja kustannuksia. Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut siirtyvät TEM:n hallinnonalan palvelukeskukseen Mikkeliin, jonka käyttäjäksi Kuluttajavirasto siirtyy 1.10.2009 ja Tukes 1.11.2009. Tämä mahdollistaa yleiskustannusten siirtämisen virastolta toiselle nykyistä joustavammin. Tuoteturvallisuusvalvonnan ostolaskujen määrä oli 123 kpl/vuosi 2008, palkka- ja palkkiolaskujen määrä on noin 150 kpl/vuosi ja matkalaskujen määrä oli 50 kpl/vuosi 2008. Tuoteturvallisuusvalvonnalle kohdennettujen talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden osuus on 35 000 euroa, mikä olisi siirrettävissä Tukesille.

Toiminnan ohjauksesta ja kehittämisestä ei ole siirrettävissä määrärahaa. Se sisältää Kuluttajaviraston johtamisen ja laatutyön sekä toiminnan ja resurssien suunnittelun.

Siirron toteutuessa Tukesin tehtäväksi jäisi muutosten tekeminen Tukesin talous-sääntöön ja taloushallinnon tietojärjestelmiin.

Tulot

Kosmetiikkarekisterin (Excel-tiedosto noin 250 toimijasta) ylläpidosta aiheutuvat tulot on tuloutettu Kuluttajaviraston toimintamenomäärärahoihin. Siirron toteutuessa tulot kirjattaisiin Tukesin tulomomentille pääluokkaan 12 Sekalaiset tulot; 12.32.20, koska Tukes on osittain nettobudjetoitu virasto. Vastaavasti Tukesin toimintamenomäärärahoihin lisättäisiin sama summa. Tämä edellyttää myös muutoksia molempien virastojen maksuasetuksiin (julkisoikeudellinen suorite).

Tulot (euroa):

	2006	2007	2008
toteutuma	1 195	1 462	2 488

Tuoteturvallisuusvalvonnalla on lainsäädännön mukaan oikeus tietyissä tapauksissa periä toiminnanharjoittajalta tuotteen hankinnasta ja testauttamisesta aiheutuneet kustannukset. Tätä oikeutta ei toistaiseksi ole käytetty Kuluttajavirastossa, mutta tulevaisuudessa perintämenettely on tarkoitus ottaa käyttöön. Tukes perii toiminnassaan kyseiset kustannukset toiminnanharjoittajilta jotakuinkin vastaavissa tapauksissa.

Komissio korvaa jäsenmaiden virkamiesten matkakustannukset tiettyihin kokouksiin osallistumisesta. Matkakorvaukset ovat olleet viime vuosina luokkaa 10 000 euroa vuodessa. Niitä ei ole otettu huomioon tässä yhteydessä (kulujen vähennyksiä).

7.3 Ympäristöterveydenhuollon tietojärjestelmä (YHTI) kehittäminen

Ympäristöterveydenhuollon viranomaisvalvonnan tehostamiseksi on kehitteillä tietojärjestelmä, johon voidaan tallentaa tietoa valvonnan kohteista ja suoritetuista valvontatoimenpiteistä. Paikallistasolla kunnissa järjestelmään tallennettavat kohde- ja valvontatiedot ovat reaaliaikaisesti alue- ja keskustason viranomaisten käytettävissä. Tietojärjestelmän kehittämiseen osallistuvat STM, Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Kuluttajavirasto ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira.

Vuosina 2005-2006 hankkeen kulut ovat muodostuneet pääosin Kuluttajaviraston yhdessä STM:n kanssa palkkaaman projektipäällikön palkoista ja henkilösivukuluista sekä projektipäällikön työhön liittyneistä matka- yms. kuluista. Vuonna 2008 kuluja on aiheutunut projektiin liittyvässä sanastohankkeessa²⁰ käytetyn Sanastokeskus TSK:n ja hankkeen suunnittelussa käytetyn konsultin (maa- ja metsätalousministeriön Tietopalvelukeskus Tike) laskutuksesta.

Seuraavaksi hanke etenee toteutusvaiheeseen ja on arvioitavissa, että kustannuksia syntyy huomattavasti aiempaa enemmän. Kustannusten määrää on kuitenkin vaikea arvioida ja se riippuu mm. niiden jakoperusteesta eri toimijoiden (STM/Valvira, Evira ja Kuluttajavirasto) kesken. Vuodelle 2009 Kuluttajaviraston osuudeksi on esitetty 95 000 euroa.

Kun järjestelmä aikanaan on toiminnassa, aiheutuu siitä jatkuvasti ylläpito- ja kehittämiskustannuksia, joiden suuruutta ei voida tässä vaiheessa arvioida.

Ympäristöterveydenhuollon tietojenkeruujärjestelmän rakentamiseen liittyvien kulujen kehitys (euroa):

	2005	2006	2007	2008	Yhteensä
Toteuma	25 139	23 860	0	36 113	85 112

7.4 Valtion tuottavuusohjelma

Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen aikana aloitetun valtion tuottavuusohjelman tavoitteena on varmistaa, että valtion tehtävät hoidetaan mahdollisimman tehokkaasti, jotta työvoimaa riittäisi muidenkin sektoreiden tarpeisiin. Tätä varten ministeriöt muuttavat hallinnonalansa virastojen organisointia ja toimintatapoja sekä lisäävät voimakkaasti tietotekniikan käyttöä. Valtion talous- ja henkilöstöhallinto, tietohallinto ja hankintatoimi järjestetään uudella tavalla. Henkilöstötarpeen vähentäminen sovitetaan henkilöstön luonnolliseen poistumaan ja palvelussuhteiden jatkuvuus pyritään turvaamaan.

Useissa valtion virastoissa ja laitoksissa ei ole vielä tarkemmin suunniteltu tuottavuusohjelman mukaisten vähennystarpeiden kohdentamista. Tätä ei ole tehty myöskään Kuluttajavirastossa. Myöskään tuoteturvallisuusvalvontaan ei ole ns. jyvitetty

²⁰ Tietojärjestelmän kehittämisen yksi vaihe on järjestelmässä käytettävien käsitteiden sisällöstä sopiminen.

vähennystavoitteita, eikä siitä ole tehty tuottavuusvähennyksiä. Tuoteturvallisuusvalvonnan kaikki virat ovat vakinaisia. Yksi henkilö on osa-aikaeläkkeellä (0,6 htv).

Tuoteturvallisuusvalvonnan (11,5 htv) laskennallinen osuus Kuluttajavirastolle vuosille 2006-2011 asetetusta -15 htv:n valtion tuottavuusohjelman mukaisesta tuottavuusvähennystavoitteesta olisi 12,17 %, joka vastaisi -1,83 htv:n vähennystavoitetta. Laskentaperusteena on käytetty htv-jakaumaa (yhteensä 94,5 htv vuonna 2005).

Tiedossa olevat tosiasialliset mahdollisuudet toteuttaa tuottavuusvähennyksiä tuoteturvallisuusvalvonnasta olisi yhden henkilön eli 0,6 htv:n osalta. Tuottavuusvähennyksen kohdentaminen ja toteuttaminen siirtyisi tämän osalta Tukesin vastuulle.

Kuluttajavirastossa ei siis ole tehty erillistä tuottavuusvähennysten kohdentamissuunnitelmaa. Jos virastossa olisi tehty tuottavuusohjelman toteuttamiseen liittyvä tehtävien priorisointi voisi vähennysten kohdentaminen tapahtua muutoinkin kuin ns. juustohöyläperiaatteella tai sen mukaan mistä henkilöstöä olisi luonnollisen poistuman kautta jäämässä eläkkeelle. Tällöin olisi mahdollisesti tunnistettu ja määritetty ne tehtävät, joita kehitetään ja joihin ei kohdenneta tuottavuusvähennyksiä ja toisaalta ne tehtävät, joiden osalta toimintaa supistetaan tai mahdollisesti joista luovutaan kokonaan.

Kansalaisten henkeen ja terveyteen liittyviä toimintoja on yleensä pidetty yhteiskunnassa niin merkittävänä, että supistukset on kohdennettu sellaisiin muihin toimintoihin, joita on kansalaisten terveydellisen turvallisuuden vaarantumatta mahdollista vähentää tai esimerkiksi siirtää muiden kuin viranomaisten tehtäväksi. Tähän perustuen olisi tarkoituksenmukaista, että tuoteturvallisuusvalvonnan mahdollisen siirron mukana ei siirtyisi Kuluttajavirastolle asetettuja tuottavuusvähennystavoitteita, joita ei ole aiemmin kohdennettu tuoteturvallisuusvalvontaan. Tässä yhteydessä voidaan viitata myös mm. siihen, mitä luvussa 4.3. on todettu mm. tuoteturvallisuusvalvonnan merkityksestä koti- ja vapaa-ajan tapaturmiin.

Kuluttajaviraston tuottavuusvähennysten määräytymisperusteena on käytetty -53 000 euroa/htv. Htv-vähennys siirrettäisiin vuoden 2011 talousarviossa Tukesille ja se toteutettaisiin Tukesin toimintamäärärahojen vähennyksinä seuraavasti:

tuottavuusvähennys 2011	-0,6 htv	31 800 euroa (60 %)
-------------------------	----------	---------------------

Tukesin tuottavuusvähennykset olisivat siirron jälkeen yhteensä -13,6 htv. Kuluttajaviraston tuottavuusvähennykset olisivat siirron jälkeen yhteensä -14,4 htv.

Tukesin mukaan tämän hetken työmarkkinanäkymien ja henkilöstön eläköitymisarvioiden perusteella Tukesin ei ole mahdollista toteuttaa vähennyksiä luonnollisen poistuman kautta. Tukes on jo aiemmin tehostanut toimintaansa mm. ulkoistamalla toimintoja.

7.5 Valtion talousarvio

Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan siirtäminen Tukesiin olisi hallinnollisesti siirrettävissä TEM:n esityksestä valtion talousarviovalmistelun kautta. Tarvittavat muutokset lakeihin tehtäisiin ns. budjettilakeina. Ministeriön talousarvioesityksen allekirjoittavat molemmat ministerit (määräaika 17.5.2009).

Koska työryhmän työn määräaika oli 31.5.2009, muutokset tehtäisiin tarvittaessa vuoden 2010 talousarvioehdotukseen täydentävänä esityksenä kesä-elokuussa. Ministeriön TMO vastaisi muutosesityksen tekemisestä (määrärahat ja tavoitteet) yhteistyössä INNO:n kanssa.

Siirrettävä määräraha:

	Euroa
Osuus siirtomäärärahasta (kertaluonteinen)	74 000
Henkilöstökulut	666 700
Muut kulut	199 000
Yleiskuluista:	
Tietohallinnon käyttömenot	26 000
Materiaalipalvelut	9 000
Vuokrat	73 000
Osuus hallintopalveluista, arvio talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen laskutuksesta	35 000
Tulojen kompensatio	2 000
Yhteensä	1 084 700

Talousarvioesitys

Kirjaukset molempien virastojen momenttien selvityksensä määrärahamuutoksista ja virkasiirroista.

- Kuluttajaviraston toimintamenoista (32.40.01, siirtomääräraha 2 v) siirretään Tukesin toimintamenoihin (32.20.03, siirtomääräraha 2 v) 1 084 700 euroa (josta 74 000 kertaluonteisena vain ensimmäisenä vuonna). Siirron yhteydessä valtion tuottavuusohjelman mukaisesta Kuluttajavirastolle asetetusta tuottavuusvähennystavoitteesta siirtyy Tukesille -0,6 htv vuodelle 2011 yhteensä -31 800 euroa (vastaava muutos Kuluttajavirastolle). Määrärahan muutoksena on lisäyksenä otettu huomioon myös Kosmetiikkarekisterin ylläpidosta aiheutuneet tulot 2 000 euroa, jotka on tuloutettu momentille 12.32.20.
- Hallitus antaa eduskunnalle talousarvioesitykseen liittyvän esityksen kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta annetun lain (75/2004) ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (ns. budjettilaki).

Tulomomentti 12.32.20 Turvatekniikan keskuksen toiminnan tulot

- Kosmetiikkarekisterin ylläpidosta aiheutuvat tulot 2 000 euroa.

7.6 Siirrosta aiheutuvat kertaluonteiset kulut

On huomioitava, että molemmille virastoille aiheutuisi siirrosta kustannuksia. Yleisääntönä virastojen välissä tehtävien siirroissa on, että siirrot toteutetaan mahdollisimman pitkälle virkatyönä ja kukin virasto vastaa itse siirrosta aiheutuvista lisäkustannuksista. Kyseessä olevasta siirrosta aiheutuvista kertaluonteisista kustannuksista voitaisiin tehdä tarvittaessa ministeriölle lisätalousarvioesitys tarkempien kustannusten selvityä. Myös tuottavuusrahan hakeminen kertaluonteisiin kustannuksiin olisi mahdollista (haku erillisellä lomakkeella).

Siirrosta Tukesille aiheutuvia ylimääräisiä, kertaluonteisia kustannuksia, jotka ostettaisiin ostopalveluina, olisivat muun muassa tietohallintoon liittyvät kustannukset (kuvattu tarkemmin raportin luvussa 6) ja muutosta aiheutuvat kustannukset.

Arvioita eräistä tehtävien siirrosta aiheutuvista kertaluonteisista kustannuksista:

	Euroa
Muutto ²¹	1 500
Tietohallinto:	
Työasemat ja matkapuhelimet	17 000
Marek -markkinavalvontarekisterin ja Diaarin laajennus	46 000
Verkkopalvelujen siirto	63 000
Yhteensä	127 500

8. Lainsäädännölliset muutostarpeet ja niiden tekninen toteuttamistapa

8.1. Tarve säädösmuutoksille

Viranomaisten toiminnasta ja tehtävistä säädetään lakitasolla sekä alemmanasteisissa säädöksissä. Tehtävien muuttuessa on tarpeen tehdä asianomaiseen lainsäädäntöön tarpeelliset muutokset. Tässä raportissa käsiteltävä mahdollinen tehtävien siirto toteutettaisiin siis valmistelemalla tarvittavat muutokset niihin säädöksiin, joissa säädetään kyseisistä tehtävistä tai tahoista, joita asia koskee. Alustavassa selvityksessä on tunnistettu yhteensä 21 säädöstä koskevat muutostarpeet. Näistä seitsemän on lakeja ja 14 asetuksia tai muita alemmanasteisia säädöksiä.

Lakien ja asetusten lisäksi Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvontaa ja Turvatekniikan keskusta ja näiden tehtäviä määrittävät myös esimerkiksi kyseisten virastojen työjärjestykset tai muut hallinnon sisäiset järjestelyt. Nämä eivät kuitenkaan ole säädösvalmistelun kautta tehtäviä säädösmuutoksia, vaan tarvittavat muutokset ko. dokumentteihin tehdään kunkin osalta asianmukaisessa järjestyksessä esim. muuttamalla viraston työjärjestyksestä kuten normaalistikin.

8.2 Säädösmuutosten priorisointi

Muutettavat säädökset voidaan luonteensa perusteella jakaa kahteen kategoriaan:

1. Hallintosäädöksiin, joissa säädetään viranomaisista.
2. Substanssisäädöksiin, joissa asetetaan vaatimuksia tavaroille ja palveluille.

Osassa säädöksistä nämä kaksi kategoriaa tosin sekoittuvat (esim. KuTuL).

Kiireellisyytensä ja välttämättömyytensä perusteella säädösmuutokset jakaantuvat:

1. Välttämättömiin, yhdessä pääesityksen kanssa hallituksen esityksessä muutettaviin säädöksiin.
2. Säädöksiin, joiden muutoksiin ryhdytään, mutta joita ei ole välttämättöntä saada samaan hallituksen esitykseen.
3. Ei-kiireellisiin.

²¹ Muutto kuuluu Hanselin valtionhallinnon puitesopimuksen piiriin. Arvioitu kustannus muutettaessa Helsingin kantakaupungin alueella.

Alustava listaus säädöksistä, joihin kohdistuu muutostarpeita tehtävien siirron johdosta, on raportin liitteenä 3. Alustavan arvion mukaan edellä kuvattuun kiireellisyys- ja välttämättömyysluokkaan 1 kuuluu yhteensä 18 säädöstä ja luokkaan 2 yhteensä kolme säädöstä. Liitteessä 3 on kunkin säädöksen kohdalla esitetty arvio säädösmuutoksen kiireellisyydestä ja välttämättömyydestä (ns. prioriteettiluokka).

Ryhmään 1 kuuluvat asianomaiset virastolait ja –asetukset siltä osin kuin ne kaipaavat muutosta. Kuluttajavirastosta annettu laki (1056/1998) ei edellyttänyt muutosta; laissa ei mainita tuoteturvallisuusvalvontaa, ja siinä olevan maininnan kuluttajien taloudellisen, terveydellisen ja oikeudellisen aseman turvaamisesta voidaan katsoa koskevan myös viraston muuta toimintaa, joka ei ole nyt puheena olevan mahdollisen siirron kohteena. Ryhmään 1 kuuluvat myös kaikki sellaiset säädökset, joissa säädetään lupa- tai valvontaviranomaisen toimialasta tai tehtävistä. Kansalaisten oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että säännökset, joissa säädetään näistä seikoista, ovat ajantasaisia. Myös virastojen toimivallan ja velvoitteiden kannalta on tärkeää, että tehtävien siirron myötä organisaatiolta toiselle siirtyneet oikeudet ja velvollisuudet ovat myös säädöksissä ajantasaisesti oikein.

Ryhmään 2 kuuluvat säädökset, joiden säännökset eivät tehtävien siirron johdosta muutu virheellisiksi, mutta jotka tulisi teknisluontoisilla korjauksilla saattaa vastamaan nykytilaa ja joihin liittyvä muutostarve ei johdu tehtävien siirrosta. Tällaisia säännöksiä ovat esimerkiksi sellaiset, joissa mainitaan lakkautettu kauppa- ja teollisuusministeriö.

Ryhmään 3 kuuluvat sellaiset säädökset, jotka substanssinsa puolesta kuuluvat tuoteturvallisuuden ja -valvonnan alaan, mutta joiden muutostarve ei välittömästi liity tehtävien siirtoon sekä vanhentuneet säädösviitaukset.

8.3. Sääntelyvaihtoehtoista

Edellä kappaleessa 8.2. sekä liitteen 3 taulukossa on alustavasti kuvattu tarvittavia muutoksia voimassaolevaan, selvityksen kohdetta koskevaan lainsäädäntöön. Näihin säädöksiin tehtävien muutosten lisäksi tulee ratkaista, onko siirrosta lisäksi tarpeen säätää erillisellä, uudella säädöksellä. Tässä ns. voimaannpanosäädöksessä säädetäisiin näiden tiettyjen säädösten tarkoittamien, nykyään Kuluttajavirastolle kuuluvien tehtävien siirtämisestä Turvatekniikan keskuksen hoidettavaksi sekä eräistä siirtoon liittyvistä asioista kuten vireillä olevien asioiden siirtymisestä Turvatekniikan keskuksen käsiteltäväksi.

Vastaavantyyppinen yleissäädös tehtävien siirtämisestä annettiin esimerkiksi nykyistä TEM:ä perustettaessa siirrettäessä tehtäviä silloisilta kauppa- ja teollisuusministeriöltä, työministeriöltä sekä pienin osin SM:ltä uudelle TEM:lle (laki eräiden tehtävien siirtämisestä työ- ja elinkeinoministeriöön, 971/2007). Laissa on yksilöity ne säädökset, joihin liittyen tehtäviä siirtyi mainituilta ministeriöiltä uudelle ministeriölle. Vireillä olevien asioiden siirtymisestä ministeriöstä toiselle ministeriöiden toimialajaon muuttuessa on säädetty valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 11 §:ssä.

Myös perustettaessa uutta Elintarviketurvallisuusvirastoa säädettiin laki Elintarviketurvallisuusvirastosta (25/2006). Laissa säädettiin uuden viraston perustamisesta ja kumottiin vanhoja virastoja ja laitoksia (Elintarviketurvasto, Eläinlääkintä- ja elintarviketutkimuslaitos sekä Kasvintuotannon tarkastuskeskus) koskevat lait. Lakiin sisällytettiin myös siirtymäsäännökset, joissa säädettiin vireillä olevien, mainittujen vanhojen

tahojen käsittelyssä olevien asioiden siirtymisestä uuden viraston käsiteltäväksi sekä yleisluonteisesti henkilöstön asemasta tilanteesta.

Kuten edellä kohdassa 8.2. on todettu, viranomaisten toimialoja ja tehtäviä koskevien säädösten tulee olla ajan tasalla paitsi kansalaisten oikeusturvan myös viranomaisten toimivallan ja velvoitteiden kannalta. TEM:lle siirrettäviä tehtäviä koskevaa lakia säädettäessä eduskunnan perustuslakivaliokunta²² kiinnitti huomiota kyseiseen menettelyyn, jossa yksittäisten (lukuisten) lakien muuttamisen sijaan lueteltiin yhdessä laissa nämä säädökset. Valiokunta kiinnitti huomiota mm. siihen, että vaikka kyseisenlainen, sääntelyn minimivaatimukset täyttävä menettely olikin ko. (mm. kiireisessä) tilanteessa ymmärrettävä, myös kyseisten lakien asiasisältöä tulisi ripeällä aikataululla muuttaa vastaamaan uutta oikeustilaa. Tähän liittyy lisäksi paitsi hallinnon selkeä järjestäminen myös muutoksista tiedottaminen kansalaisille.

Siirrettäessä siis mahdollisesti Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan tehtäviä Turvatekniikan keskukselle on syytä selvittää, mikä menettelytapa ao. säädöksiä muutettaessa on paitsi käytännössä toimivin myös riittävän selkeä mm. kansalaisten kannalta. Eräänä vaihtoehtona voitaisiin siis ajatella, että säädettäisiin edellä kuvatun kaltainen, siirtoa koskeva ns. voimaannpanolaki, jossa mainittaisiin säädökset, joihin liittyvät tehtävät siirtyvät sekä säädettäisiin esim. vireillä olevien asioiden siirtymisestä ja henkilöstöä koskevista pääkysymyksistä. Tämän lain lisäksi toteutettaisiin liitteessä 3 tarkemmin kuvatut muutokset olemassa oleviin noin 21 säädökseen.

8.4 Riippuvuus muista säädösmuutoksista

8.4.1 ALKU-hanke

Tehtävien siirtoon liittyvissä säädösmuutoksissa on otettava huomioon myös aluehallinnon uudistamishanke. Valtion aluehallinnon tehtävät järjestetään kahteen uuteen viranomaiseen, joihin kootaan ja uudelleen organisoidaan valtion nykyisten kuuden viranomaisen (läänihallitukset, TE-keskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, työsuojelupiirit ja tiepiirit) tehtävät. Uudet viranomaiset ovat Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY) ja Aluehallintovirasto (AVI).

Aluehallintovirasto tukee alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Virasto edistää perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, peruspalvelujen saatavuutta, ympäristönsuojelua, ympäristön kestävästä käytöstä, sisäistä turvallisuutta sekä terveellistä ja turvallista elin- ja työympäristöä alueilla. Ympäristöterveydenhuollon asiat, mukaan lukien tuoteturvallisuusvalvonta, on eräs viraston tehtävistä. Uudistuksen tavoitteena on kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tuloksellisesti ja tehokkaasti toimiva aluehallinto. Uudistus tulee voimaan hallitusohjelman mukaisesti vuoden 2010 alussa.

8.4.2 KuTuL-uudistamishanke

Kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta annettu laki (75/2004) on keskeinen tuoteturvallisuuden valvontaa koskeva säädös. Sillä mm. on saatettu kansallisesti voimaan yleisestä tuoteturvallisuudesta annettu direktiivi (2001/95/EY) Lain periaatteet ja monet sen keskeiset säännökset ovat samantyyppisiä kuin Tukesin jo tällä hetkellä valvottavina olevissa säädöksissä. Muun muassa sähköturvallisuuslakia (410/1996) on käytetty eräänä esimerkkinä valmisteltaessa voimassa olevaa Ku-

²² PeVM 3/2007 vp.

TuL:ia, ja sähköturvallisuussäännöksiä on käytetty joiltain osin vertailukohtana vuonna 2007 käynnistyneessä KuTuL:n uudistamistyössä. Maaliskuussa 2009 valmistuneessa mietinnössä tuoteturvallisuuslainsäädännön kehittämistarpeita selvittänyt työryhmä on esittänyt kuluttajaturvallisuuslain, joka korvaisi voimassa olevan KuTuL:n, säätämistä.

KuTuL:n uudistamista pohtinut työryhmä ehdottaa lisäksi hallinnollisia pakkokeinoja sekä valvontaviranomaisten toimivaltuuksia selkeytettäväksi ja osittain muutettaviksi. Valvontaviranomaisten tietojensaantioikeutta koskevaa sääntelyä ehdotetaan tarkistettavaksi. Lisäksi työryhmä ehdottaa lakiin sisällytettäväksi säännöksiä kuluttajapalveluja tarjoavan tahon velvollisuudesta tehdä toiminnastaan ilmoitus valvontaviranomaiselle ja laatia toimintaansa koskeva turvallisuusasiakirja silloin, kun kysymys on palvelusta, johon liittyy merkittäviä riskejä. Uutta lakia on ehdotettu tulemaan voimaan osin kuuden kuukauden ja osin vasta yhden vuoden kuluttua siitä kun se hyväksytty ja vahvistettu.

8.4.3 Ns. NLF-sääntely ja Rapex-yhteyspisteen tehtävät

Jäljempänä luvussa 11 on kuvattu tarkemmin Rapex-tietojenvaihtojärjestelmää ja siihen liittyen uudessa NLF-sääntelyssä tarkoitettuja tietojenvaihtojärjestelmiä. NLF-asetuksen edellyttämien kansallisten järjestelyjen vuoksi Rapex-järjestelmää ja sen kansallista yhteyspistettä koskevaa lakia (ns. Rapex-laki, 76/2004) ollaan muuttamassa vastaamaan myös kyseisiin uusiin tarpeisiin. Kyseinen säädösmuutoshanke ei kuitenkaan mm. aikataulusyistä vaikuta nyt käsillä olevaan esitykseen.

8.4.4 Leludirektiivin uudistaminen ja tuleva kansallinen implementointi

Lähitulevaisuudessa tulee kansallisesti implementoitavaksi uusi leludirektiivi. Tässä yhteydessä nykyinen lelujen turvallisuudesta annettu laki (287/1997) tulee siis uudistettavaksi, todennäköisesti jokseenkin kokonaisuudessaan. Uuden leludirektiivin voimaantulosta ja implementointiajasta riippuen lelujen turvallisuudesta annettu laki tulee uudistettavaksi vuoden 2010 aikana, sen voimaantulon ajoittuessa mahdollisesti vuoden loppuun. Kyseinen säädösmuutoshanke ei kuitenkaan mm. aikataulusyistä vaikuta nyt käsillä olevaan esitykseen.

8.4.5 EU:n kosmetiikkasääntelyn uudistaminen ja tuleva kansallinen implementointi

Yhteisötasolla tulee vuoden 2009 aikana annettavaksi asetukset kosmeettisista valmisteista, jota tulee soveltaa 42 kk (3½ vuotta) asetuksen voimaan tulemisesta. Asetuksesta huolimatta on tarve kansalliselle säädökselle, jossa säädetään mm. valvonnan järjestämisestä ja sanktioista. Tämä muutos kosmetiikkasääntelyyn (kosmetiikkalaki (22/2005) ja –asetus (75/2005)) ei siis mm. aikataulusyistä vaikuta nyt käsillä olevaan esitykseen.

8.4.6 Reach-sääntely ja sen kansallinen toimeenpano

Ns. Reach-sääntelyn²³ kansalliseksi toimeenpanemiseksi vuonna 2008 muutettiin kemikaalilakia mm. siten, että sen 8 a §:ssä säädetään Kuluttajaviraston valvontateh-

²³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 1907/2006 kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH), Euroopan kemikaaliviraston perustamisesta, direktiivin

tävistä kulutustavaroissa (esineissä) olevien kemikaalien osalta. Mainitun 8 a §:n mukaan Kuluttajaviraston tehtävistä säädetään tarkemmin asetuksella. Asetus valmistellaan STM:n ja TEM:n yhteistyönä. Kyseinen säädösmuutoshanke ei kuitenkaan mm. aikataulusyistä vaikuta nyt käsillä olevaan esitykseen.

8.5 Aikataulu

Jos tehtävien siirto päätetään toteuttaa, tulisi hallituksen esityksen valmistelu aloittaa mahdollisimman pikaisesti, jotta siirron olisi mahdollista tulla voimaan vuoden 2010 alusta lukien. Säädösvalmistelusta vastaa (pääosin) TEM:n TMO. Muiden ministeriöiden (lähinnä ympäristöterveydenhuoltoa koskevien säädösten osalta STM:n) vastuulle kuuluvien säädösten muuttamiseen on pyydettävä esittelylupaa ao. ministeriöltä.

Luonnos hallituksen esitykseksi olisi syytä lähettää lausuntokierrokselle niille keskeisille tahoille, joita tehtävien siirto koskee.

9. Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan erityispiirteet

9.1 Yleisen tuoteturvallisuuslainsäädännön turvaverkko-ominaisuus ja sen vaikutukset valvontatyöhön

KuTuL täydentää kuluttajaturvallisuutta koskevaa muuta lainsäädäntöä kahdella tavalla: ensinnäkin se soveltuu sellaisten kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuuteen, joihin ei sovelleta mitään muuta lainsäädäntöä tai joille ei muussa lainsäädännössä ole asetettu vähintään samaan turvallisuustasoon tähtäviä vaatimuksia (KuTuL 2 §). Toiseksi yleinen tuoteturvallisuuslainsäädäntö antaa ns. sektoriviranomaisille mahdollisuuden soveltaa omassa valvonnassaan niitä KuTuL:n säännöksiä, jotka koskevat elinkeinonharjoittajien velvollisuuksia ja valvontaviranomaisten oikeuksia, jos sektorisääntely itsessään ei sisällä riittäviä säännöksiä (KuTuL 12 §). KuTuL:n täydentävä luonne perustuu ns. yleiseen tuoteturvallisuusdirektiiviin (ns. GPSD, 2001/95/EY), joka tosin koskee vain kulutustavaroita.

Ensin mainitulla, KuTuL 2 §:ään perustuvalla turvaverkko-ominaisuudella on useita vaikutuksia käytännön valvontatyöhön Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnassa. Koska lainsäädäntö soveltuu kaikkiin niihin kulutustavaroihin ja kuluttajapalveluihin, joista ei ole muualla lainsäädännössä säädetty erikseen, juuri minkäänlaisia rajoituksia ei ole olemassa sille, minkälaisen kulutustavaroiden ja kuluttajapalveluiden turvallisuutta Kuluttajaviraston tulee tarvittaessa valvoa. Rajoja tältä osin asettaa lähinnä alan toimijoiden mielikuvitus. Valvonnassa vastaan tulevia, hyvinkin ns. kirjavia tuoteryhmiä yhdistävät usein keskenään vain niiden luonne kuluttajille tarkoitettuina tavaroina ja palveluina sekä se, etteivät niitä koske juuri mitkään yksityiskohtaiset vaatimukset vaan yleensä ainoastaan KuTuL:n yleinen turvallisuusvaatimus.

KuTuL 2 §:n turvaverkko-ominaisuudella on myös se käytännön valvontatyön kannalta merkittävä vaikutus, että Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan ja ns. sektorisäännösten noudattamista valvovien viranomaisten kesken on jatkuvasti selvitettävänä lukuisa joukko haastavia epäselvyytilanteita liittyen siihen, minkä lainsäädännön soveltamisalaan (ja sitä kautta minkä valvontaviranomaisen valvontaan) esim. jonkin kulutustavaran turvallisuus kuuluu. Koska sen selvittäminen, kuuluuko asia

1999/45/EY muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 793/93, komission asetuksen (EY) N:o 1488/94, neuvoston direktiivin 76/769/ETY ja komission direktiivien 91/155/ETY, 93/67/ETY, 93/105/EY ja 2000/21/EY kumoamisesta.

yleisen tuoteturvallisuussäätelyn alaan, edellyttää mm. sen selvittämistä, onko asiasta säädetty ns. riittävällä tasolla muussa sääntelyssä, Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan niukoista resursseista kuluu jatkuvasti huomattavia määriä erityisesti lakimiesten voimavaroja eri säädösten soveltamisalojen välisten rajapintojen selvittämiseen. Usein selvitettävänä on samanaikaisesti luonteeltaan keskenään varsin samantyyppisiä rajanvetoasioita useiden eri viranomaisten kanssa. Selvitysten tekeminen ei useinkaan ole ns. sektoriviranomaisen intressissä, joten selvittelytyö jää Kuluttajaviraston tehtäväksi. Tämän lisäksi soveltamisalojen rajoja koskevien epäselvyyksien selvittäminen vaatii usein neuvotteluja useamman henkilön voimin, mikä myös vie resursseja pois muusta työstä kuten varsinaisen valvonnan suorittamisesta.

Rajapintoihin liittyviin haasteisiin lukeutuu myös muita haasteita. Mikäli esim. jonkin sinänsä asiasisältönsä puolesta sektoriviranomaiselle ns. sopivan kulutustavararyhmän valvonnan todetaankin kuuluvan (yleensä sektorisääntelyssä ilmenevän aukon vuoksi) Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnalle, tilanne on tosiasiallisesti yleensä myös kuluttajien turvallisuuden varmistamisen kannalta jokseenkin epätydyttävä. Tämä johtuu mm. siitä, että hyvin laajan valvontakentän ja niukkojen resurssien vuoksi Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnassa ei ole (eikä käytännössä voikaan olla) eri sektoreiden alaan kuuluviin tuotteisiin liittyvää erityisosaamista.

9.2 Kuluttajapalveluiden valvonta

Kuluttajapalveluiden valvonta on alue- ja paikallishallinnon ja Kuluttajaviraston noudattaman työnjaon mukaisesti nykyisin pääosin alue- ja paikallishallinnon tehtävänä. Tämä on katsottu tarkoituksenmukaiseksi, koska palvelut tuotetaan yleensä paikallisesti.

Lääninhallitukset ohjaavat kuntia valvonnassa, minkä lisäksi lääninhallitukset ovat KuTuL:n mukaisesti toimivaltaisia valvontaviranomaisia läänin alueella. Kuluttajavirasto ohjaa valvontaa valtakunnallisesti mm. ohjeistamalla ja kouluttamalla kuntia sekä valtakunnallisen tuoteturvallisuusvalvonnan valvontaohjelman kautta. Kuluttajapalveluiden valvontaa koskevaa järjestelmää kuvataan enemmän luvussa 10.

9.3 Toimintatapojen erot

Yleisen tuoteturvallisuuslainsäädännön henki on, että toiminnanharjoittajat sitoutuvat itse toimittamaan markkinoille vain turvallisia kulutustavaroita ja kuluttajapalveluita, ja viranomaisvalvonnan rooli on täydentää tätä. Tämän mukaisesti Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnassa tehdään harvoin kielto- tai muita hallintopäätöksiä esim. vaarallisen tuotteen poistamiseksi markkinoilta. Toimintatapana on sen sijaan neuvotella toiminnanharjoittajan kanssa sellainen ratkaisu, että tämä poistaa tuotteen markkinoilta tai toteuttaa muut, kuluttajien turvallisuuden kannalta tarpeelliset toimet vapaaehtoisesti.

Tukesin lähtökohtana puolestaan on, että käytännössä siihen asti, kunnes viranomainen on joutunut ryhtymään tuotteen testaamiseen, elinkeinonharjoittajalla on aikaa toimia vapaaehtoisesti tuotteidensa turvallisuuden varmistamiseksi. Tämän jälkeen viranomainen antaa kielto- tai muun hallintopäätöksen, jos tuote on vaarallinen. Tämän toimintatavan voidaan nähdä säästävän viranomaisen henkilöresursseja.

Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan toimintamallia ohjaa ajatus siitä, että toiminnanharjoittaja tulee saada sitoutettua turvallisuushakuiseen toimintaan. Viranomaisvalvonta ei monestakaan syystä ole kattavaa, vaan on tärkeää, että toiminnan-

harjoittajat itse noudattavat lakia. Kattavienkin neuvottelujen käymisellä yksittäisen hallintopäätösten antamisen sijaan pyritään siihen, että toiminnanharjoittavat huomioisivat muidenkin tuotteidensa osalta lainsäädännön vaatimukset ja omaksuisivat turvallisuushakuisen asenteen.

9.4 Sidosryhmäyhteistyö

Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnalla on erittäin laaja kirjo kulutustavaroita ja kuluttajapalveluksia valvottavanaan. KuTuL:n turvaverkko-ominaisuuden vaikutusta valvontatehtävän laajuuteen käsiteltiin jo edellä kohdassa 9.1. Tämän lisäksi Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnassa valvotaan erityisesti tiettyjen tuoteryhmien, joista on olemassa yksityiskohtaista sääntelyä, turvallisuutta kuten lelujen sekä kuluttajakäyttöön tarkoitettujen henkilönsuojainten ja koneiden turvallisuutta. Näistä kuten joistain muistakin kulutustavararyhmistä on annettu yhteisötason lainsäädäntöä.

Muun muassa valvontakentän laajuuden vuoksi on sekä valvontaviranomaisten että esim. elinkeinoelämän ja toimialajärjestöjen etujen mukaista tehdä tarpeen mukaan yhteistyötä kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuuteen liittyen.

Edellä on kuvattu KuTuL:n turvaverkko-ominaisuuteen liittyvää tarvetta selvittää eri säädösten soveltamisalojen välisiä rajapintoja Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan ja eri sektoriviranomaisten kesken. Tämän, Kuluttajaviraston kannalta sangen mittavan selvittelytarpeen voidaan arvioida olevan johonkin sektoriin erikoistuneen sektoriviranomaisen osalta tyypillisesti huomattavasti vähäisempi. Tämän vuoksi Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusryhmällä on tarvetta tehdä runsaasti yhteistyötä paitsi muiden valvontaviranomaisten myös mm. näitä viranomaisia ohjaavien ministeriöiden kanssa.

Myös kuluttajapalveluiden turvallisuuden valvonnassa tehdään voimakkaasti sidosryhmäyhteistyötä. Kuluttajapalveluiden kentässä on useita toimialajärjestöjä, joiden kanssa Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusryhmä tekee tuloksellista yhteistyötä. Eri-tyisen konkreettista yhteistyö on ollut esim. valmisteltaessa Kuluttajaviraston julkaisemia, eri palvelulajeja koskevia valvontaohjeita. Erityisesti kuluttajapalveluiden valvonnan alueella Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonta onkin tehnyt paljon koordinointi- ja muuta työtä palveluiden turvallisuuden kehittämisessä. Myös esim. Euroopan komissio on ollut kiinnostunut Kuluttajaviraston tekemästä, palveluiden turvallisuuteen ja sen valvontaan liittyvästä kehittämistyöstä. Tulevaisuudessa on mahdollista, että palveluiden turvallisuutta koskevia standardeja valmistellaan nykyistä enemmän.

Palveluiden valvontaan liittyvästä viranomaisyhteistyöstä on jäljempänä oma lukunsa.

Kansallisen tason sidosryhmäyhteistyön lisäksi Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonta tekee runsaasti yhteistyötä Euroopan komission kanssa paitsi RAPEX-yhteyspisteen tehtävien myös mm. yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin mukaisen komitean työn puitteissa. Yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin täydentävän luonteen vuoksi komitealla on joitain jokseenkin poikkeuksellisia tehtäviä kuten direktiivin artikla 13 mukaisten sitovien (väliaikaisten) kielto- ym. päätösten tekeminen.

9.5 Säädosvalmisteluun osallistuminen

Yleisen tuoteturvallisuussääntelyn turvaverkko-ominaisuuden vuoksi Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan on oltava mahdollisimman kiinteästi mukana myös usei-

den muidenkin hallinnonalojen lainsäädäntöhankkeiden valmistelussa. Koska KuTuL täydentää tarvittaessa muissa säädöksissä olevia soveltamisalan ja muita aukkoja, KuTuL:n noudattamista valvovien tahojen on erittäin tärkeää pysyä tietoisena siitä, ja jopa pyrkiä vaikuttamaan siihen, mitä näissä muissa säädöksissä säädetään. Usein muilla hallinnonaloilla ei juurikaan tunnisteta ongelmaa tai ainakaan koeta huolta asioiden kasautumisesta turvaverkkosäätelyn piiriin ja sitä valvovien viranomaisten valvottavaksi.

Vaikka yleisen tuoteturvallisuussäätelyn säädösvalmistelusta vastaakin TEM, on myös käytännön valvontatyötä tekevän Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan tarpeen olla mukana myös muiden hallinnonalojen säädösvalmistelussa, joko itse valmistelussa tai vähintään lausuntovaiheessa vaikuttamassa mahdollisuuksien mukaan säätelyyn.

10. Alue- ja paikallishallinnon ohjaamiseen liittyvät menettelyt

10.1 Yleistä

KuTuL:n mukaisesti Kuluttajavirasto, lääninhallitukset sekä kunnat (käytännössä paikalliset valvontayksiköt) ovat kaikki toimivaltaisia viranomaisia sekä kulutustavaroiden että kuluttajapalvelusten turvallisuuden valvonnassa. Tarkoituksenmukaisuussyistä on kuitenkin sovittu työnjaosta, jonka mukaan paikallistasolla valvontayksiköissä keskitytään paikallisten palveluiden (sekä, lähinnä periaatteessa, lelujen, kosmetiikan ja kynttilätuotteiden paikallisten valmistajien) valvontaan. Kuluttajavirastossa paitsi ohjataan tätä tuoteturvallisuusvalvontaa valtakunnallisesti myös valvotaan itse keskitetysti kulutustavaroiden turvallisuutta. Lääninhallitusten tarkemmista tehtävistä on sovittu erikseen Kuluttajaviraston ja lääninhallitusten tuoteturvallisuusvalvontaviranomaisten välisissä vuosittain valmisteltavissa tulossopimuksissa.

Vuonna 2007 kunnissa käytettiin yhteensä 23,8 htv tuoteturvallisuusvalvontaan ja lääninhallituksissa yhteensä 2,4 htv.

Tuoteturvallisuusvalvonta ja sen kohdentaminen perustuu riskinarviointiin. Riskinarvioinnin perusteella on valittu tuoteturvallisuusvalvonnan painopistealueet, jotka on esitetty Tuoteturvallisuusvalvonnan valvontakriteeristöissä (Kuluttajaviraston julkaisusarja 2/2006). Myös Kuluttajaviraston alue- ja paikallishallinnolle antama ohjaus ja koulutus painottuvat painopistealueiden mukaan.

Kuluttajavirastossa käytettiin alue- ja paikallishallinnon ohjaukseen kaiken kaikkiaan noin 1,7 htv vuonna 2007. Työaika koostuu suurimmaksi osaksi tuoteturvallisuusvalvontaryhmän työstä. Se pitää sisällään mm. valvontaprojektien järjestämisen, alue- ja paikallishallinnon neuvontaan liittyvät tehtävät, koulutusten järjestämisen ja raportointeihin liittyvän työn. Muista tehtävistä merkittävässä osassa on erityisesti yhteistyö ympäristöterveydenhuollon muiden viranomaistahojen kanssa.

10.2 Valvontaohjelmat ja –suunnitelmat

Ympäristöterveydenhuollon valvontaa ohjaavat keskushallinnon viranomaiset (Kuluttajavirasto, Elintarviketurvallisuusvirasto Evira ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira) laativat tai päivittävät vuosittain koko ympäristöterveydenhuoltoa koskevan ympäristöterveydenhuollon yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman.

Tuoteturvallisuusvalvonnan osalta Kuluttajavirasto laatii lisäksi KuTuL 14 §:n mukaisesti tuoteturvallisuusvalvonnan valtakunnallisen valvontaohjelman, joka on osa edellä mainittua ympäristöterveydenhuollon yhteistä valtakunnallista valvontaohjelmaa. Valtakunnallisista valvontaohjelmista on säädetty myös ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisista valvontaohjelmista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (ns. valvontaohjelma-asetus, 664/2006). Voimassa oleva tuoteturvallisuuden valtakunnallinen valvontaohjelma on laadittu vuosille 2008-2010, ja se on päivitetty vuodelle 2009.

Tuoteturvallisuusvalvonnan valtakunnallinen valvontaohjelma ohjaa kuntien tuoteturvallisuusvalvontaa, myös sen suunnittelua kunnassa. KuTuL 15 §:n sekä kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmasta annetun valtioneuvoston asetuksen (ns. valvontasuunnitelma-asetus 665/2006) mukaan kunnan tulee laatia tuoteturvallisuusvalvontaa koskeva valvontasuunnitelma, jossa tulee huomioida Kuluttajaviraston laatima valtakunnallinen valvontaohjelma. Valtakunnallisessa ohjelmassa on myös yksilöity niitä kuntien tehtäviä, jotka toteutetaan lääninhallituksen ohjauksessa.

Valvontaohjelmassa on mm. esitetty tuoteturvallisuusvalvonnan teema-alueet (esim. vuosille 2008-2010 teemat ovat valvonnallisen otteen tehostaminen sekä tuoteturvallisuusvalvonnan resurssien varmistaminen). Voimassa olevassa ohjelmassa on annettu myös käytännönläheisiä ohjeita esim. siitä, miten valvonnan ja siihen liittyvien tarkastusten painopistettä saadaan pois yksityiskohtien ja yksittäisten asioiden tarkastelusta kohti kokonaisvaltaisempaa asiakasturvallisuuden edistämistä mm. turvallisuusjohtamisen ja –suunnittelun kautta.

Valtakunnallinen valvontaohjelma päivitetään vuosittain. Päivitykset on pyritty pitämään mahdollisimman vähäisinä, jotta kunnissa pystytään keskittymään käytännön valvontatyöhön.

Kuntien tulee laatia kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelman tuoteturvallisuusvalvontaa käsittelevä osuus tuoteturvallisuusvalvonnan valtakunnallisen valvontaohjelman mukaisesti (KuTuL 15 § ja valtioneuvoston asetus kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmasta, 665/2006). Kunnan tulee arvioida tämän valvontasuunnitelman toteutumista vuosittain.

Voimassa oleva Ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma on annettu vuosille 2008-2010. Siinä määritellään ympäristöterveydenhuollon yhteiset periaatteet toimialakohtaisille valvontaohjelmille ja ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä tarkoitettujen kunnallisten valvontaviranomaisten suorittamalle valvonnalle.

10.3 Ympäristöterveydenhuollon alan yhteistyö

Paikallistason tuoteturvallisuusvalvonta kuuluu ympäristöterveydenhuollon kokonaisuuteen. Paikallistasolla ympäristöterveydenhuollon eri sektoreiden valvontaa tekevät pitkälti samat viranhaltijat. Ympäristöterveydenhuollon alan keskusviranomaiset (Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Kuluttajavirasto, Valvira ja Suomen ympäristökeskus SYKE) ovat viime vuosina tiivistäneet yhteistyötään paikallistason valvonnan ohjauksen kehittämiseksi.

Keskusvirastojen yhteistyön tiivistämisellä pyritään helpottamaan paikallistason viranomaisten ja viranhaltijoiden valvontatyötä. Tarkoitus on, että päällekkäisyyksiltä vältetään. Tämän työn ensimmäinen tulos on ympäristöterveydenhuollon yhteinen valtakunnallinen valvontaohjelma, josta viimeisin julkaistiin vuosille 2008 – 2010.

Keskusvirastot ovat muodostaneet työryhmän (ns. Ympäri-työryhmä), joka on vastannut yhteisten valvontaohjelmien laatimisesta ja koordinoi myös muuta valvontaohjelmien kehittämiseen, toteuttamiseen ja seurantaan liittyvää yhteistyötä.

Valvontaohjelmien valmistelun ohella keskusvirastojen yhteistoiminnan alueita paikallistason valvonnan ohjaamiseen liittyvien tehtävien osalta ovat:

- paikallishallinnon viranhaltijoiden koulutus sekä koulutuksen ja ammatillisen osaamisen seuranta
- valvontatiedon keruuseen liittyvät tietojärjestelmähankkeet
- valvontatyön raportointiin liittyvät menetelmät
- valvonnan vaatimustenmukaisuuden ja tuloksellisuuden arviointiin liittyvät menettelyt.

10.4 Keskusvirastojen ja lääninhallitusten väliset tulossopimukset

Lääninhallitusten tuoteturvallisuusvalvontaan liittyvät tehtävät on eritelty Kuluttajaviraston ja lääninhallitusten tuoteturvallisuusvalvontaviranomaisten välillä tehtävissä vuosittaisissa tulossopimuksissa. Läänikohtaisia sopimuksia on valmisteltu neuvottelupäivillä, joita on pidetty kaksi vuodessa, toinen keväällä ja toinen loppusyksystä.

Tyypillisesti sopimuksissa on todettu ylätasoinen tavoitteena kokonaisuutena, että lääninhallituksissa toteutetaan kuluttajapalveluiden tehokas markkinavalvonta poistamalla markkinoilta vaaralliset kuluttajapalvelut yhteistoiminnassa kuntien ja Kuluttajaviraston kanssa. Lisäksi on sovittu lääninhallitusten järjestämisestä projekteista (tyypillisesti viime vuosina kaksi vuodessa kussakin lääninhallituksessa), lääninhallitusten osallistumisesta valtakunnalliseen valvontaprojektiin sekä muista ajankohtaisista tehtävistä. Vuonna 2008 ajankohtaista oli mm. paikallisen tason tuoteturvallisuusvalvonnan alueellistamiskehityksen edistäminen ja tukeminen sekä tuoteturvallisuusvalvonnan koulutustarpeen tunnistaminen kunnissa ja tämän tarpeen mukaisesti viranhaltijoiden ohjaaminen koulutukseen. Yksi tärkeimmistä lääninhallitusten tehtäväkokonaisuuksista on kuitenkin valvonnan suunnitelmallisuuden ja tuloksellisuuden raportointiin liittyvät tehtävät. Läänien roolina onkin toimia enemmänkin paikallistason valvontaa lähinnä erilaisten hallinnollisten tehtävien kautta tukevana tahoina. Varsinaista tuoteturvallisuusvalvontaa (ns. operatiivista valvontaa) lääninhallitukset eivät käytännössä juurikaan tee.

Valtion aluehallinnon uudistaminen aiheuttaa sen, että lääninhallitusten tuoteturvallisuusvalvonnan käytännön toteutuminen uudistetussa organisaatiossa on tällä hetkellä epäselvä. Lisäksi on huoli resurssien vähenemisestä entisestään. Lääninhallituksissa käytettiin kuntien tuoteturvallisuusvalvonnan ohjaamiseen yhteensä vain 2,4 htv vuonna 2007. Tiedossa on lisäksi, että esim. Länsi-Suomen lääninhallituksessa tuoteturvallisuusvalvontaan liittyvien tehtävien hoituminen on mm. eläköitymisten vuoksi jokseenkin uhattuna.

10.5 Ohjaamisen menettelyt ja tavat

Kuntien valvontatyön tueksi Kuluttajavirasto on julkaissut mm. seuraavat hallinnolliset ohjeet:

- Erityistilanteet kunnan tuoteturvallisuusvalvonnassa, Kuluttajaviraston julkaisusarja 1/2006,

- Kunnallisen tuoteturvallisuusvalvonnan valvontakriteeristö, Kuluttajaviraston julkaisusarja 2/2006 ja
- Tuoteturvallisuusvalvonnan valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2008-2010 ja sen päivitys vuodelle 2009.

Lisäksi Kuluttajavirastossa on laadittu malliasiakirjoja kuten kuulemiskirje- ja kiello-päätöspohjia hallinnollisten töiden helpottamiseksi paikallistasolla sekä kohdetyyppi-kohtaisia valvontaohjeita valvonnan yhtenäistämiseksi. Valvontaohjeita on laadittu mm. laskettelurinteiden, karting-ratojen, uimahallien ja kylpylöiden, ratsastuspalvelui-den sekä ohjelmapalveluiden turvallisuuden valvontaan.

Tarkastuksia tekevien kuntien valvontaviranomaisten avuksi on laadittu myös tarkas-tuslistoja havainnoinnin apuvälineiksi.

Tarkastuslistat, malliasiakirjat sekä käytännöllisesti katsoen kaikki ajankohtainen kun-tien tuoteturvallisuusvalvonnan ohjaamiseen liittyvä tieto on esitetty Kuluttajaviraston ylläpitämässä tuoteturvallisuusvalvonnan ekstranetissä. Ekstranetissä olevat materi-aalit on kirjoitettu viranhaltijoille, heidän näkökulmastaan, eikä niitä ole tarkoitettu ja-ettavaksi esim. toiminnanharjoittajille.

Kuluttajavirasto itse järjestää alue- ja paikallishallinnolle koulutusta muutamia päiviä vuodessa, minkä lisäksi virastosta osallistutaan vuosittain useisiin ympäristötervey-denhuollon kentässä järjestettäviin koulutuspäiviin tai -tapahtumiin.

Kuluttajavirasto tiedottaa ajankohtaisista asioista kunnille ja lääninhallituksille sähkö-postilla (mm. Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusaiheiset tiedotteet lähetetään tiedoksi sähköpostijakeluun liittyneille samaan aikaan kuin lehdistöllekin), postin kautta (mm. ajankohtaiskirje 4 - 5 kertaa vuodessa) sekä ekstranetin välityksellä.

11. Kansallisen Rapex-yhteyspisteen toiminta

11.1 Rapex-yhteyspisteen tehtävät

Yhteyspiste koordinoi ja ohjaa kansallisen Rapex-verkoston toimintaa. Yhteyspiste laatii ja ylläpitää ohjeita kansallisen Rapex-verkoston toiminnalle sekä ylläpitää Ra-pex-järjestelmään liittyvää tietoa Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan ekst-ranetissä. Yhteyspiste järjestää kansallisen Rapex-verkoston kokoukset (yleensä 2 kertaa vuodessa) ja osallistuu Euroopan komission järjestämiin Rapex-yhteyspisteiden kokouksiin. Yhteyspiste myös tilastoi Suomen toimintaa Rapex-järjestelmässä.

Yhteyspiste välittää järjestelmään kaikkien suomalaisten tuoteturvallisuusvalvontavi-ranomaisten ilmoitukset. Yhteyspiste myös vastaanottaa muiden maiden ilmoitukset ja välittää ne täällä toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle (esimerkiksi sähkötuottei-den turvallisuutta koskevat ilmoitukset Tukesille). Yhteyspiste toimii myös muun Ra-pex-järjestelmään liittyvän tiedon välittäjänä Euroopan komission ja kansallisen Ra-pex-verkoston välillä.

11.2 Ilmoitusten lukumäärät vuositason

Vuonna 2008 Rapex-järjestelmässä välitettiin yhteyspisteen tilastojen mukaan yh-teensä 1 552 yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin artiklan 12 mukaista ilmoitusta, joista valtaosa (vuonna 2008 yhteensä 82 %) kuuluu Kuluttajaviraston (62 %) ja Tukesin

(20 %) toimialoille. Vuonna 2008 suomalaiset viranomaiset tekivät yhteensä 61 ilmoitusta. Näistä Kuluttajavirasto teki 18 kpl (30 %) ja Tukes 16 kpl (26 %).

Vuonna 2008 Suomen viranomaiset tekivät järjestelmään 41 reaktiota (jolla yleensä ilmoitetaan tuotteen löytymisestä Suomen markkinoilta), joista Kuluttajaviraston tekemiä oli 29. Tukes ei tehnyt yhtään reaktiota.

11.3 Verkostot

Euroopan komissiossa Rapex-järjestelmästä vastaa terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosaston (DG Sanco) B3-yksikkö. Rapex-järjestelmään osallistuu yhteensä 30 maata; kaikki EU-jäsenmaat sekä Islanti, Liechtenstein ja Norja. Suomen kansalliseen Rapex-verkostoon kuuluu Kuluttajaviraston lisäksi muita sellaisia viranomaisia, jotka vastaavat kuluttajille myytävien tuotteiden markkinavalvonnasta. Suomen kansalliseen verkostoon kuuluvat viranomaiset ovat:

- Ajoneuvohallintokeskus (AKE)
- Ilmailuhallinto
- Merenkululaitos (MKL)
- Sisäasiainministeriö (SM) / Arpajais- ja asehallintoyksikkö
- Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)
- Säteilyturvakeskus (STUK)
- Tullilaitos / Tuoteturvallisuus
- Turvatekniikan keskus (Tukes)
- Viestintävirasto
- Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) / Työsuojeluosasto.

Näistä viimeksi mainittu ei ole kuluttajatuotteiden markkinavalvontaviranomainen, vaan valvoo mm. työssä käytettävien tuotteiden kuten koneiden turvallisuutta, mutta on mm. tiedonkulun vuoksi mukana kansallisessa Rapex-verkostossa.

11.4 EU:n NLF-sääntelyssä tarkoitettut tietojenvaihtojärjestelmät

Ns. NLF-asetuksessa (22 artikla) säädetään yhteisön nopeasta tietojenvaihtojärjestelmästä. Jo nykyisin on olemassa edellä kuvattu, yleiseen tuoteturvallisuudirektiiviin perustuva vaarallisia kulutustavaroita koskeva Rapex-järjestelmä, ja uusi järjestelmä tulee olemaan osittain päällekkäinen Rapex-järjestelmän kanssa. Uusina notifikaatioina järjestelmään tulevat vaarallisia ns. teollisuustuotteita koskevat notifikaatiot.

Nykyistä Rapex-järjestelmää ei vallitsevan tiedon mukaan teknisistä syistä laajenneta koskemaan uusia tuoteryhmiä, vaan uusi järjestelmä on tarkoitus saada kokonaisuudessaan toimimaan yhdessä sitten, kun rakenteilla oleva laajempi DG Sancon GRAS²⁴-järjestelmä saadaan valmiiksi.

Nykyiseen Rapex-järjestelmään verrattuna NLF-asetuksen 22 artiklan soveltamisen ei odoteta lisäävän notifikaatioiden määrää kovinkaan suuresti. Suomessa tältä osin kyseeseen tulevia uusia notifikaatioita voidaan arvioida olevan esimerkiksi työsuojeluhallinnon valvonnassa olevia työssä käytettäviä koneita ja henkilönsuojaimia koskevat notifikaatiot.

²⁴ GRAS = Generic Rapid Alert System, johon on tarkoitus koota kaikki DG Sancon alalla toimivat nopeat tietojenvaihtojärjestelmät, mm. elintarvikkeita ja rehuja koskeva RASFF-järjestelmä.

NLF-asetuksessa säädetään nopean tietojenvaihtojärjestelmän lisäksi yleisestä markkinaavalvontaa koskevasta tietojenvaihtojärjestelmästä (23 artikla). Tähän tarkoitukseen komissio on kaavaillut hyödynnettävän ns. ICSMS-järjestelmää²⁵.

12. Tehtävien siirron vaikutukset

12.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Toiminnan suunnittelu ja ohjaus. Keskittämällä hallintoa valvonnan suunnittelu ja ohjaus tehostuu. Keskittämisellä voidaan tehostaa myös kansainvälisen toiminnan tavoitteiden yhtenäistä asettamista sekä edistää tuoteturvallisuusvalvonnan kokonaisvaltaista tulosohtausa ja strategista suunnittelua. Tuoteturvallisuusasioiden käsittely yhtenä kokonaisuutena lisää valvonnan käytäntöjen yhdenmukaisuutta. Myös valvonnan laatu ja tehokkuus lisääntyvät.

Hallintoa keskittämällä tietotekniikan hyödyntämismahdollisuudet tehostuvat ja tiedonkulku paranee.

Suunnitelmallisuutta lisääisi myös se, että TEM:n INNO ja TMO tulosohtaisivat yhdessä Tukesia (ns. moniosastotulosohtaus), jolloin osastot voisivat tulosohtausprosessiin liittyen yhteensovittaa tavoitteita, mikä lisääisi työn yhteismitallisuutta Tukesissa.

Resurssointi. Valvonnan henkilöresurssit eivät ole Kuluttajavirastossa ja Tukesissa kasvaneet, vaikka tehtävät ovat lisääntyneet. Päinvastoin valtion tuottavuusohjelman takia henkilöresurssit tulevat lähivuosina supistumaan kummassakin virastossa. Yhdistämällä resurssit voitaisiin valvonta kohdentaa paremmin riskiperusteisesti. Nykyisellään eri valvontatehtävien ollessa eri viranomaisissa eivät kunkin tuoteryhmän valvontaan käytettävät resurssit ja toimintatavat ole välttämättä oikeassa suhteessa tuoteryhmän aiheuttamiin riskeihin.

Lisäksi yhteisötason uusi kemikaalisääntely aktivoinee jäsenvaltioissa kulutustavaroihin liittyvää markkinaavalvontaa mm. ns. REACH-asetuksen asetuksen rajoitusliitteen (liite XVII) osalta. Tällöin kemiallisiin vaaratekijöihin liittyvien Rapex-ilmoitusten määrä lisääntynee ja ilmoitusten käsitteleminen Suomessakin vaatii aiempaa enemmän kemiaan liittyvää asiantuntemusta, jota Tukesissa on, kun kemikaalivalvonnan tehtävät keskitetään Tukeisiin vuosien 2010-2011 aikana. Järjestely saattaisi vapauttaa yleisen tuoteturvallisuusvalvonnan resursseja muiden vaaratekijöiden valvontaan.

Kulutustavaroiden valvontaan liittyvässä näytteiden hankinnassa voitaisiin käyttää apuna Tukesissa olevia kenttätarkastajia, jotka liikkuvat eri puolilla maata valvontatoimissaan.

NLF-uudistuksen markkinaavalvontaan liittyvän valmistelun toimenpiteitä TEMin alalla olisi tarkoituksenmukaista koordinoita ja toteuttaa vain yhdessä virastossa. Komissio laatii parhaillaan suuntaviivoja markkinaavalvontaohjelmien laatimiseen. NLF-asetukseen liittyen esim. markkinaavalvontaa koskevat valvontaohjelmat tulee julkais- ta. Esimerkiksi ohjelmien sisällön koordinoinnin kannalta on tarkoituksenmukaista, että tätä työtä tehdään vain yhdessä organisaatiossa. Lisäksi Kuluttajavirastossa oleva Rapex-järjestelmään liittyvä osaaminen on hyödyksi arvioitaessa NLF-asetuksen mu-

²⁵ ICSMS = The internet-supported information and communication system for the pan-European market surveillance of technical products.

kaisten tietojärjestelmien kansallista toteutusta ja vaikutuksia Tukesin tehtäviin nykyisellään kuuluvilla valvonta-alueilla.

Tuoteturvallisuusvalvonnan tehtävien keskittämällä mahdollistettaisiin äkillisissä tilanteissa parempi resurssien joustava, tilanteen vaatiessa nopeakin, siirtäminen tai suuntaaminen viraston sisällä. Resursseja voi olla tarpeen siirtää esim. tehtäviin, joissa on lisäresurssin tarvetta tai joihin katsotaan tarpeelliseksi luoda hetkellisesti valvonnan painopistettä (esim. äkillinen johonkin tuoteryhmään liittyvä merkittävä vaaratilanne tai vaikkapa eräiden ns. kausituotteiden valvonta).

Tuoteturvallisuuteen liittyvässä viestinnässä sekä tutkimus- ja kehitystoiminnassa saataisiin myös ilmeisiä mittakaavaetuja.

Hyötyjen rinnalla mahdollisesta tehtävien siirrosta aiheutuisi jonkin verran kustannuksia, liittyen mm. muuttoon, tietohallintoon (laitteistot) ja verkkopalveluiden siirtoon. Tehtävien siirtoon liittyen resursseja (työaikaa) kuluu myös hankkeen suunnitteluun, valmisteluun ja toteutukseen. Lisäksi muutoksesta aiheutunee aina tiettyä ns. tyhjäkäyntiä ja epätietoisuutta henkilöstön keskuudessa, vaikka asiat valmisteltaisiin huolellisesti ja mm. muutosviestintään panostettaisiin.

Moniasiantuntijuus. Riskinarviointiosaaminen kehittyisi, kun valvottavien tuotteiden ja toimintojen kirjo olisi laajempi ja yhdessä virastossa olisi useampiin tuoteryhmiin kuuluvaa osaamista. Myös kaikki kulutustavaroihin liittyvä kemikaalivalvonta olisi jatkossa yhdessä viranomaisessa. Tämä helpottaisi ja tehostaisi valvontaa, kun käytettävissä olisi aina kemian alan erikoisosaamista²⁶. Kulutustavaroiden fysikaaliset ja kemialliset ominaisuudet valvottaisiin yhden viranomaisen toimesta.

Yhteisön ulkorajavalvonta eli ns. kolmasmaavalvonta on otettu osaksi yhteisön markkinavalvontaa koskevaa NLF-asetusta. Tarkastusten tehokkuuden parantamiseksi asetuksessa asetetaan markkinavalvonta- ja tulliviranomaisille velvollisuus tehdä keskenään yhteistyötä. Kuluttajavirastolla on pitkään jatkunut tiivis yhteistyö Tullilaitoksen kanssa; Tullilaitos on KuTuL:ssa säädetty valvontaviranomainen ulkorajavalvonnan osalta, ja pääosa Kuluttajaviraston markkinavalvonnan tarvitsemista laboratoriotestauksista on perinteisesti teetetty Tullilaboratoriossa. Tätä asiantuntijuutta ja luotuja menettelyjä voitaisiin soveltaa Tulliviranomaisten kanssa tehtävään yhteistyöhön markkina- ja ulkorajavalvontaa yhteensovittaessa.

Koska Tukes on nimenomaan turvallisuusvalvontatehtäviin erikoistunut valvontaviranomainen, on turvallisuusnäkökulma lähtökohtana kaikessa sen toiminnassa, mm. henkilöstön osaamisessa ja koulutuksessa, valvontatapauksiin liittyvässä riskinarvioinnissa sekä tutkimus- ja kehitystoiminnassa ja viestinnässä.

Kuluttajavirastosta siirtyisi Tukeisiin kuluttajaturvallisuusasioiden osaamista, joka liittyy mm. kuluttajien käyttäytymiseen, kuluttajatuotteiden riskinarviointiin ja elinkeinonharjoittajien toiminnan erityispiirteisiin. Tätä sekä muuta kuluttaja-asioiden osaamista, voitaisiin hyödyntää Tukesin muussakin toiminnassa, erityisesti sellaisten tuoteryhmien markkinavalvonnessa, jotka ovat kuluttajakäytössä. Muutos toisi Tukeisiin yleiseen tuoteturvallisuuteen liittyvää osaamista ja helpottaisi myös KuTuL:n 12 §:ssä säädettyllä tavalla tapahtuvaa KuTuL:n mukaisten valvontakeinojen käyttämistä niillä Tukesin aloilla, jossa sektorisääntelyllä ei päästä KuTuL edellyttämään turvallisuustasoon.

²⁶ Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnessa ei ole yhtään kemistiä. Kemikaalivalvonnan tehtäviin Tukeisiin on arvioitu siirtyvän yhteensä noin 70 kemikaalivalvonnan ammattilaista.

Tukes on niin suuri organisaatio, että sillä on paremmat mahdollisuudet kouluttaa henkilöstöään tuoteturvallisuusvalvontaan liittyvissä asioissa, esim. säädösmuutoksiin, valvonnan suorittamiseen ja toimintaympäristön muutoksiin liittyen. Näin henkilöstön ammatillinen osaaminen kehittyy. Tukesilla on oma ryhmänsä Suomessa ja muualla tehtävän turvallisuustutkimuksen seuranta ja Tukesin oman tutkimustoiminnan koordinoimista varten.

Toimintayksikön tehtävien suhde organisaation ydintehtävään. Tuloksellisuuden ja tehokkuuden kannalta olisi tarkoituksenmukaista, että tuoteturvallisuusvalvonta olisi sellaisen organisaation yhteydessä, jonka ydintehtävänä on kansalaisten turvallisuuteen liittyvä valvonta. Tukes on tällainen virasto. Sen toiminta-ajatuksena on valvoa ja edistää teknistä turvallisuutta ja luotettavuutta ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojelemiseksi. Tukesilla on lisäksi markkina- ja valvontastrategia, jossa linjataan mm. strategiset linjaukset, tavoitteet, valvonnan kohdentaminen riskinarvioinnin perusteella sekä reaktiokeinojen valinta.

Muutos vahvistaisi Tukesin roolia kansallisena tuoteturvallisuusvalvontaviranomaisena, ja näin pystyttäisiin hyödyntämään Tukesin markkina- ja valvontaan liittyvää osaamista ja resursseja myös nykyisin Kuluttajaviraston tehtävänä olevassa tuoteturvallisuusvalvonnassa.

Tietohallinto, asiakirjahallinto ja rekisterit. Tukeksiin siirtyisi siirron myötä myös Suomen kansallinen Rapex-ilmoitusjärjestelmän yhteyspiste, jonka kautta tulevista ilmoituksista valtaosa (vuonna 2008 yhteensä 82 %) kuuluu Kuluttajaviraston (62 %) ja Tukesin (20 %) toimialoille. Kuluttajavirastossa oleva Rapex-järjestelmään liittyvä osaaminen palvelisi koko Tukesia, ja neljä viidestä saapuvasta ilmoituksesta käsiteltäisiin Tukesin toimesta.

Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnassa kertyvän informaation mahdollinen sisällyttäminen Tukesin Marek-järjestelmään lisäisi tietokannan hyödynnettävyyttä koko Tukesin mittakaavassa.

12.2 Vaikutukset yritysten ja muiden toiminnanharjoittajien toimintaan

Hallintoa keskittämällä valvontaviranomaisen identifioiminen helpottuu. Toiminnanharjoittajat voivat saada useimmat tuoteturvallisuuteen ja sen valvontaan liittyvät palvelunsa yhdeltä taholta, ns. yhden luukun periaatteella.

Tuoteturvallisuusasioiden käsittely yhtenä kokonaisuutena lisää valvonnan käytäntöjen yhdenmukaisuutta, mikä on toiminnanharjoittajien tasapuolisen kohtelun kannalta tärkeää. Myös valvonnan laatu ja tehokkuus lisääntyvät. Valvontatehtäviä suorittavien viranomaisten yhtenäinen toimintatapa selkiyttää toiminnanharjoittajien asemaa ja asettaa heidät tasaveroiseen asemaan toisiinsa nähden. Edellä mainituista syistä johtuen voidaan todeta, että yhtenäinen valvontajärjestelmä madaltaa terveys- ja turvallisuusriskejä yhteiskunnassa.

12.3 Vaikutukset kuluttajien asemaan

Hallintoa keskittämällä valvontaviranomaisen identifioiminen helpottuu. Myös kansalaiset voivat saada useimmat tuotteiden turvallisuuteen ja niiden valvontaan liittyvät palvelunsa yhdeltä taholta.

Siirron seurauksena Tukes vastaisi kootusti kaikkien tavanomaisimpien vaaratyyppien (mm. mekaaniset ja kemialliset vaarat sekä sähköturvallisuus) valvonnasta sekä osin muustakin tuotteisiin liittyvästä vaatimustenmukaisuuden valvonnasta. Valvontahankkeissa ja valvontatapausten käsittelyssä voitaisiin ottaa huomioon kaikki tuotteen ominaisuudet ja näin varmistaa tuoteturvallisuus kokonaisvaltaisesti.

Tukesissa on asiantuntemusta turvallisuusviestinnästä niin kuluttajille kuin toiminnanharjoittajillekin. Hyvällä turvallisuusviestinnällä on positiivinen vaikutus kuluttajien käyttäytymiseen ja siten turvallisuuteen.

Yhtenäisen valvontajärjestelmän terveys- ja turvallisuusriskejä yhteiskunnassa mahdollavalla vaikutuksella olisi luonnollisesti positiivinen vaikutus myös kuluttajiin.

Uskottava valvonta ja terveysvaarojen tehokas poistaminen markkinoilta edellyttää hallinnollisten pakkokeinojen käyttämistä tarvittaessa. Tukesissa ja muilla ympäristöterveydenhuollon sektoreilla (mm. elintarvikevalvonta) hallinnollisten pakkokeinojen käyttö turvallisuuspuutteiden poistamiseksi on tavanomainen keino kuluttajien turvallisuuden varmistamiseksi.²⁷

12.4 Kokemuksen hyödyntäminen muissa hankkeissa

Mikäli Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan tehtävät päätetään siirtää Tukesin hoidettavaksi, hankkeesta kertyviä kokemuksia voidaan hyödyntää myös jatkossa muissa markkinavalvonnan kehittämiseen liittyvissä (erityisesti Tukesia koskevissa) hankkeissa.

Tuoteturvallisuusvalvonnan tehtävien siirtoa selvittävässä hankkeessa saadaan arvokasta tietoa ja kokemusta esim. siirtoon liittyvistä erilaisista synergiaeduista ja henkilöstöä koskevista kysymyksistä ja haasteista sekä vaikkapa kyseisen tyyppiseen siirtoon liittyvien tietohallintojärjestelmäsioiden järjestämisestä. Vastaavia kysymyksiä voi tulla eteen esim. suunniteltaessa kemikaalivalvonnan tehtävien keskittämistä Tukesiin.

12.5 Kemikaalivirastotyöryhmän näkemykset valvonnan keskittämisestä

Vuoden 2008 aikana työnsä tehnyt kemikaalivirastotyöryhmä ehdotti kemikaalien tuotevalvonnan tehtäviä koottavaksi Turvatekniikan keskuksen. Lisäksi työryhmä ehdotti, että Tukesin toimialuetta laajennetaan edelleen vaiheittain siten, että virastoon keskitetään jatkossa myös kemikaaleihin läheisesti liittyviä muita tuotevalvonnan tehtäviä ja tuotevalvontaa tukevia käyttö- ja olosuhdevalvonnan tehtäviä.

Työryhmä linjasi, että jatkamalla ehdotetulla tavalla tuoteturvallisuuteen liittyvien valvontatehtävien keskittämistä voidaan valvonnassa ottaa huomioon laajempia koko-

²⁷ Kuluttajavirasto on tehnyt päätöksen kulutustavaraa koskevasta myyntikiellosta viimeksi vuonna 2003.

naisuuksia ja parantaa siten edelleen valvonnan laatua. Laajemmalla keskittämällä voidaan myös hyödyntää kansallisia asiantuntijavoimavaroja järkevästi.

Työryhmä esitti, että sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt kemikaalien tuotevalvonnan tehtävien ensi vaiheen keskittämistä koskevan ehdotuksen, TEM:n johdolla yhteistyössä asianomaisten viranomaisten kanssa käynnistetään selvitystyö, joka koskee työryhmän ehdottaman laajemman tuoteturvallisuustehtävien keskittämisen sisältöä.

Kemikaalivirastotyöryhmän ensimmäistä vaihetta koskevan ehdotuksen ulkopuolelle jätettiin muun muassa TEM:n hallinnonalalla olevan Kuluttajaviraston tehtävät kemikaaleja koskevassa tuotevalvonnassa ja laajemminkin tuoteturvallisuusvalvonnassa. Työryhmä totesi, että tarve tuotevalvonnan toisen vaiheen järjestelyihin voi nousta esille myös toimeenpantaessa NLF-asetusta. Asetus edellyttää jäsenmailta entistä järjestelmällisempää lähestymistapaa markkinavalvontaan velvoittamalla niitä muun muassa säännölliseen markkinavalvontaohjelmien laadintaan sekä markkinavalvonnan toimivuuden arviointiin.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä päätti 12.2.2009 puoltaa kemikaalien tuotevalvonnan keskittämistä koskevan jatkovalmistelun käynnistämistä TEM:n johdolla.

Kemikaalivirastotyöryhmän muistion luvussa 7.4 (s. 51-53) esitetään kemikaalihallinnon keskittämiseen liittyviä näkökohtia. Vaikka kyseisessä muistiossa asiaa tarkastellaan pääasiassa kemikaalivalvonnan kannalta, voidaan todeta, että nyt kyseessä olevassa selvityksessä ja myös muussa tuotevalvonnan keskittämisen saavutettavissa olevat edut lienevät paljolti samankaltaisia.

13. Työryhmän ehdotukset ja jatkovalmistelu

13.1 Keskeiset ehdotukset

Työryhmän näkemyksen mukaan tietyillä edellytyksillä on perusteltua siirtää Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan tehtävät Turvatekniikan keskuksen (Tukes) hoitettavaksi.

Tehtävien siirrolla kuluttajaturvallisuuden valvonnan tehokkuus paranisi. Tämä toteutuisi paitsi valvonnan suunnittelun ja ohjauksen tehostumisen kautta myös erilaisten synergiaetujen muodossa. Valvontatehtävien keskittämisestä Tukesiin olisi saatavissa sekä määrällisiä että laadullisia synergiaetuja mm. valvontaresurssien kohdentamisen sekä moniasiantuntijuuden hyödyntämisen kautta. Tämä kuitenkin edellyttää mm. henkilöstön pysyvyyden ja asiantuntijuuden mahdollisimman pitkälle menevää varmistamista siirron yhteydessä. Mm. tämän vuoksi työryhmä pitää siirrosta aiheutuvien hyötyjen toteutumisesta tärkeänä, että siirrettävät tehtävät sijoitetaan Tukesin Helsingin toimipisteeseen. Myös valvonnassa noudatettavien käytäntöjen voidaan arvioida yhdenmukaistuvan valvonnan keskittämisen myötä. Tämä sekä aiempaa vahvempi ns. yhden luukun periaate olisi sekä valvonnan kohteena olevien toiminnanharjoittajien että kuluttajien kannalta positiivista kehitystä.

Tukesin kannalta muutoksella vahvistettaisiin sen roolia kansallisena tuoteturvallisuusvalvontaviranomaisena. Toimintojen keskittämällä pystyttäisiin hyödyntämään täysimääräisesti niin Kuluttajavirastossa kuin Tukesissäkin tällä hetkellä olevaa kuluttajaturvallisuuden erityisosaamista. Lisäksi muutos mahdollistaisi Tukesin turvalli-

suusviestintään ja tutkimustoimintaan liittyvän osaamisen ja resurssien hyödyntämisen myös nykyisin Kuluttajavirastolle kuuluvalla tehtäväalueella. Samalla Tukesiin siirtyisi myös Suomen kansallinen Rapex-ilmoitusjärjestelmän yhteyspiste, jonka kautta tulevista ilmoituksista valtaosa kuuluu joko Kuluttajaviraston tai Tukesin toimialalle.

Tehtävien siirron vaikutuksia eri tahoihin on tarkasteltu tarkemmin raportin luvussa 12.

13.2 Millä edellytyksillä tehtävien siirto olisi tarkoituksenmukainen

Seuraavassa on lueteltu niitä edellytyksiä, joiden tulisi työryhmän näkemyksen mukaan täytyä, jotta tehtävien siirto olisi perusteltua.

- a) **Tuoteturvallisuusvalvonnan volyymi ja vaikuttavuus säilytetään nykyisellä tasolla.** Mahdollisen tehtävien siirron toteutuessa tulisi varmistaa, ettei tuoteturvallisuusvalvonnan volyymi ja vaikuttavuus vähene ja mm. kansalaisten turvallisuus tätä kautta vaarannu. Tämä edellyttää mm. tuoteturvallisuusvalvontaan käytettävien resurssien säilymistä niin varsinaisen valvontahenkilöstön määrän, tukipalveluiden kuin määrärahojenkin osalta. Siirron myötä Tukesiin tulee siirtyä tehtävien hoidon edellyttämä määrä resursseja. Tämä resurssi ei tosin myöskään saisi Tukesissa ns. hiljaisesti siirtyä muuhun viraston toimintaan.
- b) **Osaamisen säilyminen organisaatiossa varmistetaan.** Tuoteturvallisuusvalvonnan tehtävien hoitaminen edellyttää laajaa ja syvällistä kuluttajaturvallisuuden osaamista ja alan tuntemusta, jonka säilyminen organisaatiossa tulee uudistuksessa varmistaa. Asiantuntijaosaamisen hankkiminen vie useita vuosia, joten sen korvaaminen helposti ja nopeasti ei ole mahdollista. Tämän vuoksi siirron mahdollisessa toteuttamisessa tulisi erityistä huomiota kiinnittää tehtäviä nykyisellään hoitavien henkilöiden palvelussuhteessa säilymiseen.
- c) **Tehtävät sijoitetaan Helsingin toimipisteeseen.** Mahdollisesta tehtävien siirrosta saatavien hyötyjen toteutumisen kannalta on tärkeää, että mahdollisesti siirrettävät tehtävät säilyvät Helsingissä.²⁸ Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonta tekee hyvin tiivistä yhteistyötä elinkeinoelämän, viranomaisten ja muiden sidosryhmien kanssa. Lainsäädännön kehittämiseen ja EU-yhteistyöhön liittyen Kuluttajavirastolla on lähes päivittäistä yhteistyötä ministeriön kanssa. Tehtävien sijoittumisella Helsinkiin on arvion mukaan myös keskeinen vaikutus edellä b) kohdassa käsiteltyyn osaamisen säilymiseen organisaatiossa. Tehtävien hoitamista koskevan asiantuntijaosaamisen katoamisella olisi siirrosta aiheutuvien hyötyjen kannalta merkittävä haitallinen vaikutus.
- d) **Tuoteturvallisuusvalvonnan erityispiirteet otetaan huomioon.** Mahdollisen siirron toteuttamiseen liittyen on otettava erityisesti huomioon Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan erityispiirteet. Niitä on esitelty tämän raportin luvuissa 9-11. Erityispiirteitä verrattuna Tukesiin nykyiseen toimintaan nähden ovat mm. KuTuL:n turvaverkko-ominaisuus ja lukuisat rajapinnat, joista kummastakin tekijästä aiheutuu suuri määrä mm. oikeudellista selvitystyötä. Erikoispiirteitä ovat myös erilaisten kuluttajapalveluiden turvallisuuden valvonta (joita koskien ei ole sovellettavissa yksityiskohtaista sääntelyä tai stan-

²⁸ Tukesin alueellistamiseen liittyen jätettiin viraston oikeudelliset palvelut Helsinkiin.

dardeja) sekä alue- ja paikallishallinnon ohjaaminen. Paikallistason valvonta koostuu n. 135 valvontayksikön toteuttamasta valvonnasta; näillä valvontayksiköillä ei itsellään yleensä ole esim. oikeudellista osaamista lainkaan. Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan erityispiirteisiin lukeutuu myös Rapex-yhteyspisteen toiminta soveltamisalakysymyksineen ja ilmoitusjärjestelmään liittyvine hallinnollisine asioineen.

Mahdollisen siirron toteutuessa tulisi turvata paitsi kuluttajaturvallisuusnäkökulma valvonnassa myös KuTuL:n laajasta soveltamisalasta johtuva tarve valvontatapausten varsin monipuoliselle ja laaja-alaiselle tarkastelulle. Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnassa käsiteltävät valvontatapaukset eivät monestikaan selviä yksin teknisiin määräyksiin ja standardeihin perustuen. Lisäksi kaikista valvonnan kohteena olevista seikoista ei ole olemassa teknisiä määräyksiä tai standardeja, ja usein tapauksiin liittyy teknisten ominaisuuksien lisäksi esim. kuluttajien käyttäytymisen tai tavanomaisen virheikäytön huomioonottamista ja kuluttajille annettavan informaation merkitystä osana tuotteen tai palvelun turvallisuutta. Tämä koskee erityisesti erilaisten kuluttajapalveluiden turvallisuuteen liittyviä seikkoja.

- e) **Valvonnan moniammatillisuus turvataan.** Kuluttajaviraston suorittamassa tuoteturvallisuusvalvonnassa on havaittu erittäin tarpeelliseksi, että valvonnassa on mukana niin teknisen tai luonnontieteellisen alan osaajia kuin lakimiehiäkin. Etenkin haastavimpien valvontatapausten käsittelyssä olisi teknisen ja oikeudellisen osaamisen yhdistämisen oltava jatkossakin mahdollista.²⁹
- f) **Siirtyvän henkilöstön palvelussuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet turvataan.** Tehtävien uudelleenorganisoinnissa Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvontaan liittyvät tehtävät siirtyisivät henkilöstöineen Tukesiin. Siirtyvä henkilöstö säilyttäisi palvelussuhteensa ehtoihin liittyvät oikeutensa ja velvollisuutensa siirtymähetkellä. Tukesin palkkausjärjestelmän mukaista kuu-kausipalkkaa korkeampi palkkaus turvattaisiin edellyttäen, että henkilön tehtävät Tukesissa vastaavat vaativuudeltaan vähintään hänen tehtäviään Kuluttajavirastossa. Tältä osin arvioitaessa henkilön tehtäviä Tukesissa erityistä huomiota on syytä kiinnittää siihen, mitä edellä tässä luvussa on todettu asiantuntijaosaamisen säilymisen merkityksestä niihin hyötyihin, joita mahdollisesta siirrosta saataisiin. Siirron kohteena olevia tehtäviä hoitavien henkilöiden osaamisen hyödyntämistä Tukesissa voidaan pitää yhtenä edellytyksenä sille, että siirrosta kaavaillut hyödyt toteutuvat.

Myös siirtyviä tehtäviä määräaikaaisesti hoitavien asemaan tulee kiinnittää erityistä huomiota. Määräaikaisissa työ- tai virkatehtävissä olevat henkilöt jatkaisivat tehtävässään uudessa organisaatiossa määräajan loppuun saakka. Työryhmä viittaa valtion henkilöstöpoliittiseen linjaukseen, että pysyvät tehtävät hoidetaan vakinaisessa palvelussuhteessa ja että määräaikaisuudelle tulee olla lainmukaiset perusteet. Tehtävien toiseen organisaatioon siirtäminen ei sinällään ole peruste olla jatkamatta määräaikaista palvelussuhdetta.

- g) **Tukipalvelut turvataan.** Tukesin kannalta on keskeistä turvata resurssit tuottaa tarpeelliset tukipalvelut siirtyville toiminnoille ja henkilöille (ns. lisäkustannusten kattaminen). Toisaalta Kuluttajaviraston kannalta tulisi etenkin alkuvaiheessa ottaa huomioon ne tarpeet, joita sille aiheutuu, koska mm. tukipalveluiden ja muiden välillisten kustannusten sopeuttaminen vie aikaa.

²⁹ Tukesin organisointimallissa viraston juridiset palvelut on keskitetty viraston Tuki- ja kehityspalvelut yksiköön.

14. Tehtävien siirron jatkovalmistelu

Seuraavassa on esitetty ja tarkasteltu hankkeen mahdolliseen jatkovalmisteluun liittyviä asioita ja niiden aikataulutukseen liittyviä seikkoja.

Työryhmän tehtäväksiannossa lähdetään siitä, että esitetyt muutokset tulisivat voimaan vuoden 2010 alusta lukien. Tämä asettaa varsin haasteellisen aikatauluasetelman asian mahdolliselle jatkovalmistelulle.

Nopeaa aikataulua tukee myös kemikaalivirastotyöryhmän raportissa esitetty etenismalli markkinavalvonnan kehittämiseksi. Näin Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan tehtävien siirtäminen Tukesiin saataisiin toteutettua ennen kemikaalivalvonnan tehtävien kokoamista Tukesiin. On myös huomioitava, että mitä pidemmäksi ratkaisujen tai niiden toimeenpanon odottaminen jää, sitä enemmän tilanne on omissaan heikentämään lopputulosta ja viemään etenkin henkisiä voimavaroja pois itse substanssityöstä.

Kaavailtu ajankohta muutoksen toteuttamiselle olisi suotuisa, koska Tukesin Helsinkiin sijoitetut toiminnot ovat siirtymässä nykyisistä tiloista kesällä 2010 uusiin toimitiloihin Helsingin Itä-Pasilaan, jossa olisi mahdollista vuokrata joustavasti lisätilaa tarpeen mukaan. Myös Kuluttajavirasto joutunee remonttisyistä muuttamaan uusiin toimitiloihin tulevaisuudessa, jolloin myös Kuluttajaviraston tilatarpeet olisi mahdollista sopeuttaa uuteen tilanteeseen.

14.1 Mahdollinen lausuntojen pyytäminen

Mahdollisen siirron suhteen tulee myös harkita, pyydetäänkö sidosryhmiltä lausuntoja asiasta. Lausuntojen pyytäminen voidaan toteuttaa joko heti työryhmän työn valmistuttua tai sitten, kun tehtävien siirron toimeenpanemiseksi valmisteltavaa hallituksen esitystä laaditaan tai kun se on valmis.

Jos lausuntoja pyydetään heti työryhmäraportin valmistuttua, lausuntokierros tulisi ehtiä toteuttaa ennen lomakauden alkamista (juhannus). Tässä olisi etuna se, että sidosryhmien kommentit olisivat käytettävissä ryhdyttyäessä laatimaan mahdollista hallituksen esitystä.

Lausuntopyyntö lähetettäisiin ainakin niille keskeisille tahoille, joita tehtävien siirto koskee, mutta jakeluun lienee syytä liittää myös muita tahoja. Mahdollisia lausunnonantajia voisivat olla ennen kaikkea Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan kanssa yhteistyötä tekevät viranomaiset, mutta mahdollisesti myös muut keskeisimmät sidosryhmät elinkeinoelämän ja ylipäättänsä toiminnanharjoittajien piirissä sekä kuluttajajärjestöt.

14.2 Ministeriön ratkaisu tehtävien siirron mahdollisesta toteuttamisesta

Ministeriö ratkaisee, toteutetaanko tuoteturvallisuusvalvontatehtävien siirto Kuluttajavirastosta Tukesiin ja jos toteutetaan, millä edellytyksillä.

Jos tehtävien siirto päätetään toteuttaa, on päätettävä jatkovalmistelun toteuttamiseen liittyvistä asioista kuten aikataulusta, etenemistavasta ja työhön käytettävistä resursseista.

Mahdolliseen tehtävien siirtoon liittyvien aikataulukysymysten takia ratkaisu tulisi tehdä mahdollisimman nopeasti. Jos työryhmäraportti lähetetään lausuntokierrokselle, ratkaisu voitaisiin tehdä heti lausuntoyhteenveton laatimisen jälkeen, arvion mukaan heinäkuun alussa. Tällöin tulee ottaa huomioon käsillä oleva kesälomakausi.

14.3 Hallituksen esityksen laatiminen

Jos tuoteturvallisuusvalvonnan tehtävät päätetään siirtää Tukesiin, tulee laatia hallituksen esitys, johon liitettäisiin ehdotukset muutettavista säädöksistä. Hallituksen esitystä laadittaessa käytettävissä on työryhmäraportti, josta lienee saatavissa käyttökelpoista tekstiä ja tietoa. Lisäksi voidaan tukeutua eräisiin muihin olemassa oleviin kirjallisiin lähteisiin kuten yleisen tuoteturvallisuussääntelyn uudistamista selvittäneen työryhmän muistioon.

Hallituksen esityksen laatiminen kaikkienensa, mm. tarvittavat lainsäädäntömuutokset huomioiden, on haastava tehtävä, ja sen valmisteleminen tulisi voida aloittaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Tavoitteena voisi olla melko tiivis hallituksen esitys, ovathan mm. lainsäädännölliset muutostarpeet pääosin luonteeltaan teknisiä.

14.4 Valtion talousarvioon liittyvät asiat

Koska työryhmän työn määräaika oli 31.5.2009, muutokset tehtäisiin tarvittaessa vuoden 2010 talousarvioehdotukseen täydentävänä esityksenä kesä-elokuussa. Ministeriön TMO vastaisi muutosesityksen tekemisestä (määrärahat ja tavoitteet) yhteistyössä INNO:n kanssa. Valmistelu tulisi aloittaa ensi tilassa.

14.5 TEMin ja virastojen väliset tulossopimukset vuodelle 2010

Mahdollinen tehtävien siirto tulee otettavaksi huomioon jo syksyllä 2009 valmisteltaessa virastojen tulossopimuksia vuodelle 2010. Tukesin osalta siirryttäisiin ns. moniosastotulosohjaukseen (asiaa on käsitelty tarkemmin raportin luvussa 7.1.1).

Tukesin tulossopimukseen voitaisiin kirjata yleiseen tuoteturvallisuusvalvontaan liittyvät asiat varauksella, että näin toimitaan, jos tehtävien siirto toteutuu. Vastaavasti Kuluttajaviraston tulossopimukseen voitaisiin kirjata yleiseen tuoteturvallisuusvalvontaan liittyvät asiat varauksella, että näin toimitaan, jos tehtävien siirto ei toteudu. Tulossopimuksessa voitaisiin ottaa huomioon tehtävien siirtoon liittyvät haasteet kirjaamalla yhdeksi tulostavoitteeksi esim. yleisen tuoteturvallisuusvalvonnan toimintakyvyn turvaaminen tehtävien siirtoon liittyen.

14.6 Jatkovalmistelun koordinointi

TEM asetti 29.4.2009 ohjausryhmän, jonka tehtävänä on ohjata ja tukea kemikaalien tuotevalvonnan Turvatekniikan keskuksen keskittämisen jatkovalmistelua. Lisäksi ohjausryhmän tehtävänä on seurata ja tukea valmistelutyötä, joka koskee valmisteilla olevan kaivoslain viranomaistehtävien ja Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonta-

tehtävien mahdollista siirtämistä Tukesin tehtäväksi. Ohjausryhmästä on tarkemmin raportin luvussa 3.3.

Edellä mainitun korkean tason ohjausryhmän lisäksi lienee tarpeellista asettaa TEM:n TMO:lla ryhmä, joka seuraa ja koordinoi tämän hankkeen etenemistä, niin ministeriössä kuin virastoissakin tehtävien toimien osalta. Seuranta ja koordinointi on erityisen tärkeää, jos asettamispäätöksen aikataulua noudatetaan. Ryhmä mm. varmistaisi valmistelun ja toteutuksen yhteensovittamista ja yhteistyön sujumisen eri tahojen välillä. Ryhmässä voisivat olla edustettuina ministeriö ja virastot sekä henkilöstön edustus Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvontaryhmästä.

14.7 Tiedottaminen

Ministeriö harkitsee, onko asiasta tarkoituksenmukaista tiedottaa julkisuuteen. Tiedottaminen voi tapahtua esim. heti työryhmän työn (raportin) valmistuttua.

14.8 Jatkovalmisteluun liittyviä käytännön kysymyksiä

Tehtävien siirtoon liittyvien käytännön asioiden valmistelu tapahtuu virastoissa. Niiden tulisi aloittaa suunnittelu ja valmistelut mahdollisimman pian, mikäli ministeriö tekee ratkaisun tehtävien siirtämisestä. Hyvällä suunnittelulla voidaan varmistaa tuoteturvallisuusvalvonnan ja kansallisen Rapex-yhteyspisteen häiriötön toiminta.

Mahdollisen tehtävien siirron toteutuessa hankkeen jatkovalmistelussa virastoissa tulee ottaa huomioon mm. seuraavia asioita.

- Toimitilajärjestelyt liittyen Tukesin uusiin Helsingin tiloihin. Tässä tulee ottaa huomioon tilojen käyttöön saamisen aikataulu.
- Toimistokalusteet.
- Muuttojärjestelyt.
- Tukesin taloussäännön päivittäminen tarpeellisilta osin.
- Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonnan työohjeiden päivittäminen ja nimominen Tukesin vastaavatyyppeihin ohjeistuksiin ja prosesseihin
- Tuoteturvallisuusvalvonnan, Rapex-yhteyspisteen toiminnan ja alue- ja paikallishallinnon ohjauksen varmistaminen prosessin ja muutoksen aikana
- Parhaillaan uudistettavana olevan keskeisimmän tuoteturvallisuussäädöksen, ns. KuTuL:n muutoksen voimaantulo (voi ajoittua samoihin aikoihin kuin mahdollinen tuoteturvallisuusvalvonnan tehtävien siirto Kuluttajavirastosta Tukeisiin toteutuisi). Tässä yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista esitellä mahdollista uutta lakia Tukesin henkilöstölle ja mahdollisesti tehdä tunnetuksi laajemminkin alan sidosryhmille samalla kun voitaisiin tehdä tunnetuksi tapahtunutta tehtävien siirtoa.
- Tietohallinnon tehtävät, mm. laitteistot, Tukesin Marek-tietojärjestelmän päivitys kattamaan myös yleisen tuoteturvallisuusvalvonnan tarpeet,

15. Mahdollisia muita selvittelyn kohteita

15.1 Kuluttajapalveluiden turvallisuuden valvonnan tehostaminen

Luontevana jatkotyönä olisi tarkoituksenmukaista selvittää mahdollisia keinoja tehostaa kuluttajapalveluiden turvallisuuden valvontaa ja niitä hyötyjä, joita kehittämistoimilla olisi mahdollista saavuttaa. Palveluiden turvallisuuden kenttävalvonta toteute-

taan nykyisin tuoteturvallisuusvalvonnassa noudatettavan työnjaon mukaisesti pääosin alue- ja paikallishallinnon toimesta.

Tarkastelun lähtökohtina voisivat olla mm. Kuluttajaviraston, alue- ja paikallishallinnon sekä TEM:n kokemukset nykyisestä toimintatavasta ja tuoteturvallisuusvalvonnan asemasta alue- ja paikallistasolla osana ympäristöterveydenhuollon kokonaisuutta. Tarkoituksenmukaista olisi selvittää TEM:n ja Kuluttajaviraston resurssien käyttö ympäristöterveydenhuoltoon liittyvän lainsäädännön valmisteluun, ympäristöterveydenhuollon valvonnan kokonaisuuteen (mm. ministeriöiden ja virastojen välinen yhteistyö), paikallistason valvonnan ohjaukseen ja viranhaltijoiden koulutukseen verrattuna paikallistasolla suoritettavan valvonnan määrään, laatuun ja tuloksellisuuteen (ns. panos-tuotos -suhde).

Lisäksi olisi tarkoituksenmukaista selvittää nykymuotoisen kuluttajapalveluiden turvallisuuden valvonnan vaativuus ja erityishaasteet sekä nykymuotoisen valvonnan suorituskky (osaaminen/kokemus). Tarkastelussa voitaisiin selvittää myös kuluttajapalveluiden valvonnan liittymäpinnat muihin viranomaisvalvontoihin (mm. pelastustoimi) nähdessä ja erilaisilla järjestämistavoilla saavutettavissa olevat mahdolliset synergiehdut. Siinä tulisi myös ottaa huomioon nykymuotoisen valvonnan toteutustapa, ts. pyrkimys yksittäisten teknisten asioiden tarkastamisesta valvontakohteiden kokonaisvaltaiseen turvallisuustoiminnan (mm. turvallisuusjohtaminen ja omavalvonta) valvontaan.

On syytä huomioida myös Valtiontalouden tarkastusviraston tuoteturvallisuusvalvontaa koskeneen tarkastuksen tulokset (VTV:n tarkastuskertomus 69/2004). Myös muiden vastaavankaltaisten tehtävien järjestämisen toteutustapoihin johtaneet syyt ja niihin liittyvät kokemukset (mm. kuluttajaneuvonnan valtiollistaminen vuoden 2009 alusta ja Tukesin kenttätarkastajatoiminta) on syytä ottaa tarkastelussa huomioon.

15.2 Markkinavalvonnan organisoinnin edelleen kehittäminen

Sen jälkeen, kun käynnissä olevat kemikaalivalvonnan sekä kaivostoiminnan lupa- ja valvontatehtävien keskittäminen Tukeisiin on saatu päätökseen, saattaisi olla tarkoituksenmukaista selvittää tarkemmin kemikaalityöryhmän esittämää tuotevalvonnan laajempaa kokonaisuutta.

Myös Kuluttajapoliittisessa ohjelmassa vuosille 2008–2011 todetaan, että selvitetään koko valtionhallinnossa eri markkinavalvonnasta vastaavien viranomaisten välistä koordinoitua ja työnjakoa.

15.3 Markkinavalvonnan resursoinnin riskiperusteisuus

Jos Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvontatehtävät siirretään Tukeisiin (vuoden 2010 alkupuolella) ja kun kemikaalivalvonnan tehtävät keskitetään Tukeisiin (vuoden 2011 alussa) näiden organisatoristen muutosten jälkeen olisi mahdollisesti tarkoituksenmukaista selvittää tutkimuksen keinoin, onko markkinavalvonnan olemassa olevien resurssien (Tukesissa ja mahdollisesti laajemminkin koko valtionhallinnossa, vrt. Kuluttajapoliittisen ohjelman esitys selvittää koko valtionhallinnossa eri markkinavalvonnasta vastaavien viranomaisten välistä koordinoitua ja työnjakoa) jakautumista tarkoituksenmukaisimmalla mahdollisella tavalla.

Eri tuoteryhmien valvontaan käytettävät resurssit ja toimintatavat eivät nykyisin ole välttämättä oikeassa suhteessa niiden aiheuttamiin riskeihin, vaan resursointi vaihte-

lee huomattavasti eri hallinnonalojen välillä ja jopa yhden viranomaisen sisällä³⁰. Eräs tähän vaikuttava seikka on se, että Tukes tuottaa erikseen allokoitujen talousarviomäärärahojen puitteissa markkinavalvontaa eräiden tuoteryhmien osalta liikenne- ja viestintäministeriölle (LVM), sisäasiainministeriölle (SM) ja ympäristöministeriölle (YM). Näiden tehtävien osalta valvonnan resurssointi perustuu puhtaasti siihen tulohajauksen kautta kanavoitavaan taloudelliseen resurssiin, jonka kukin ministeriö Tukesille kohdentaa.

Kokonaisturvallisuuden kannalta olisi tarkoituksenmukaista, että markkinavalvonnan resurssointi olisi toteutettu riskiperusteisesti. 1.1.2010 sovellettavaksi tuleva NLF-asetus edellyttää jäsenmaita arvioimaan vähintään neljän vuoden välein markkinavalvonnan toimivuutta.

Resurssoinnin riskiarvioperusteisuuden selvittäminen ja varmistaminen liittyy Tukesin osalta kiinteästi myös viraston kehittämiseen tulevaisuudessa ja mahdollisesti tehtävään ydintoimintoanalyysiin.

Samassa yhteydessä voitaisiin tarkastella Tukesin organisaatiota ja varmistaa, että se vastaa parhaalla mahdollisella tavalla sillä hetkellä olemassa olevia ja tulevia haasteita ottaen huomioon ministeriöiltä saatavat resurssit.

³⁰ Markkinavalvonnan resurssointi perustuu joiltakin osin perinteisiin ja siihen, että työtä tehdään edelleen niillä resursseilla, jotka kyseiseen valvontatehtävään on kulloinkin osoitettu. Tuoteryhmien, joista on olemassa yhteisötason sääntelyä, valvonta on selkeästi säädetty ja järjestetty, mutta yksin yleisen tuoteturvallisuusdirektiivin alaan kuuluvien tuoteryhmien osalta ei valvontaa ole tarkasteltu yhtä systemaattisesti ja yksityiskohtaisesti. Tuotteet kuuluvat Kuluttajaviraston valvottaviksi, ja lain laajasta soveltamisalasta sekä turvaverkko-ominaisuudesta johtuen viranomainen ei edes voi tietää, mitä kaikkia tuotteita sen valvottavana on.

LIITE 1. Raportissa käytetyt keskeiset käsitteet

Seuraavassa on määritelty joitakin tässä raportissa käytettyjä (ja raportin aihepiiriin liittyviä) keskeisiä käsitteitä, sekä käsitteiden englanninkieliset vastinparit. Käsitteiden käyttö ei ole vakiintunutta eikä niille ole yksiselitteisiä määritelmiä. Eri säädöksissä termejä käytetään hieman eri merkityksessä. NLF-asetuksessa³¹ ja NLF-puitepäättöksessä³² on määritelty EU-lainsäädännössä sovellettavat ja käytettävät määritelmät.

Ensivalvonta = Valmistajan ja/tai asiantuntijalaitoksen suorittamaa tavaraan tai palveluun liittyvää vaatimustenmukaisuuden valvontaa (ns. omavalvonta) sekä viranomaisten toimesta tehtävä tavaran tai palvelun ennakkollinen valvonta (esim. toiminnan aloittamiseen liittyvät lupa- ja hyväksymismenettelyt).

Kuluttajaturvallisuus (Consumer Safety) = Kuluttajakäyttöön tarkoitettujen tavaroiden ja palveluiden turvallisuus sekä laajemminkin kuluttajien (turvallisuus)käyttäytyminen. Liittyy mm. koti- ja vapaa-ajan tapaturmien turvallisuuteen. KuTuL työryhmä esittää mietinnössään että KuTuL:n nimi muutettaisiin kuluttajaturvallisuuslaiksi. Se toimisi myös käsitteellisenä vastinparina termille kuluttajansuoja(laki).

Markkinavalvonta (Market Surveillance) = Lainsäädännössä (standardeissa) asetettujen vaatimusten mukaisuuden valvonta riippumatta vaatimuksen perusteesta, ts. kattava turvallisuuskysymykset mutta myös muut ominaisuudet (esim. liittyen ympäristönäkökohtiin tai kuluttajansuojeluun) muun kuin tulli-/raja-valvonnan yhteydessä. Yleensä markkinavalvonnan katsotaan kohdistuvan tavaroihin, ei niinkään palveluihin. Monesti termillä ymmärretään nimenomaan tuotteen turvallisuusominaisuuksiin liittyvää valvontaa (tuotteen kaupanpitoon liittyvää tuoteturvallisuusvalvontaa).

Muut kuin kuluttajakäytössä olevat tuotteet = Tuotteet, jotka eivät ole kuluttajakäytössä, ts. joiden turvallisuuteen ja valvontaan KuTuL (ja yleinen tuoteturvallisuusdirektiivi, GPSD³³) ei sovellu. Erityisesti on huomioitava, että tänä päivänä eri tuotteiden käyttö on muuttunut siten, että niitä käytetään niin kuluttaja- kuin muussakin käytössä (esim. työikätyössä). Näitä tuotteita kutsutaan myös nimellä ei-kuluttajatuotteet, teollisuustuotteet tai (yksin) työikätyössä olevat tuotteet.

Omavalvonta = Valmistajan ja/tai asiantuntijalaitoksen suorittamaa tavaraan tai palveluun liittyvää vaatimustenmukaisuuden valvontaa. Eräissä sektorisäännöksissä edellytetään toiminnanharjoittajalta omavalvontaa ja sen dokumentointia, ja valvontaviranomainen nimenomaisesti valvoo omavalvonnan toimivuutta.

Riskiperusteisuus (Risk Based) = Toimenpiteet vaarojen poistamiseksi suunnataan sen mukaan miten suurta riskiä kukin vaara aiheuttaa. Valvontaviranomaisten työssä tämä tarkoittaa mm. valvonnan resurssien jakamista sen perusteella miten suurta riskiä kukin tuoteryhmä tosiasiallisesti aiheuttaa. Yksittäisten valvontatapausten hoita-

³¹ NLF-asetus = Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvää akkreditointia ja markkinavalvontaa koskevista vaatimuksista ja asetuksen (ETY) N:o 339/93 kumoamisesta (765/2008/EY).

³² NLF-puitepäättös = Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvistä yhteisistä puitteista ja päätöksen 93/465/ETY kumoamisesta (768/2008/EY).

³³ GPSD = Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/95/EY yleisestä tuoteturvallisuudesta.

misessa riskiperusteisuuden tulisi vaikuttaa mm. siihen miten paljon voimavaroja tapauksen selvittämiseen käytetään ja miten mitoitetaan valvontakeinojen käyttäminen.

Riskinarviointi (Risk Assessment) = Vaarojen tunnistaminen sekä riskin suuruuden määrittäminen ja merkityksen arvioiminen turvallisuudelle. Riski muodostuu tapahtuman todennäköisyyden ja seurausten vakavuuden tulosta. Riskinarviointia tulisi tehdä niin toiminnanharjoittajien kuin valvontaviranomaistenkin.

Toiminnanharjoittaja = Yläkäsite, joka tarkoittaa tavaran luovuttajaa (valmistaja, maahantuoja, myyjä, välittäjä) tai palvelun tarjoajaa (voi olla esim. yritys tai julkisyhteisö, esim. kunta). Kattaa voimassaolevan KuTuL:n käsitteet elinkeinonharjoittaja ja muu palvelun tarjoaja.

Tuote (Product) = Yläkäsite, joka kattaa tavarat ja palvelut. Käsitteen sisällön laajuus tulee KuTuL:sta, jossa tuotteella viitataan niin tavaroihin kuin palveluihin turvallisuus

Tuoteturvallisuus (Product Safety) = Tavaroiden ja palveluiden turvallisuus lähtien tavaroiden valmistuksesta niiden käyttöön ja päätyen niiden käytöstä poistamiseen. Palveluiden osalta koko sitä osuutta palvelun suorittamisesta kun palvelun käyttäjä on palvelun vaikutuspiirissä. KuTuL soveltamisalaan kuuluvat myös palvelun vaikutuspiirissä olevat muut henkilöt, ts. sivulliset, esim. ohikulkijat.

Tuoteturvallisuuslainsäädäntö (Product Safety Legislation) = Lainsäädäntö, jossa asetetaan turvallisuusvaatimuksia tavaroille ja palveluille (ja säädetään yleensä valvonnasta). Esim. sähköturvallisuuslaki, huvivenelaki, lelulaki, KuTuL.

Tuoteturvallisuusvalvontaviranomainen = Valvontaviranomainen, jolle on laissa säädetty tehtävä valvoa jonkin tavara- tai palveluryhmän turvallisuutta, perustuen joko lainsäädännössä (standardeissa) säädettyihin yksityiskohtaisiin vaatimuksiin tai laissa asetettuun ns. yleiseen turvallisuusvaatimukseen.

Vaatimustenmukaisuuden valvonta = Lainsäädännössä (standardeissa) asetettujen vaatimusten mukaisuuden valvonta tuotteen (tavaraerän) liikkumisen kaikissa vaiheissa riippumatta vaatimuksen perusteesta, ts. kattaen turvallisuuskysymykset mutta myös muut ominaisuudet (esim. liittyen ympäristönäkökohtiin tai kuluttajansuojeluun). Vaatimustenmukaisuuden valvonta on markkinaavalvontaa laajempi käsite, joka kattaa markkinaavalvonnan lisäksi myös muun tuotteisiin kohdistuvan valvonnan, mm. Tullin suorittaman (ulko)rajavalvonnan.

Yleinen tuoteturvallisuuslainsäädäntö (General Product Safety Legislation) = Se osa tuoteturvallisuuslainsäädäntöä, josta ei ole säädetty ns. sektorilaissa, vaan jonka osalta turvallisuus perustuu yksin kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta annettuun lakiin (75/2004, ns. KuTuL). On huomattava, että KuTuL koskee vain kuluttajakäyttöön tarkoitettuja tavaroita ja palveluita. Keskeinen säännös on KuTuL 3 §:n yleinen huolellisuusvelvollisuus. KuTuL:lla on implementoitu yleinen tuoteturvallisuusedirektiivi (General Product Safety Directive, 2001/95/EY, ns. GPSD), joka koskee ainoastaan kulutustavaroita.

Yleinen tuoteturvallisuusvalvonta = Yleisen tuoteturvallisuuslainsäädännön (ks. yllä) noudattamisen valvonta.

LIITE 2. Kuluttajaviraston ja Tukesin taustatietoja ja vertailua

Taulukko a): virastotason vertailua

	Kuluttajavirasto	Turvatekniikan keskus Tukes
Perustettu	1990, kun Elinkeinohallitus (perustettu 1973) lakkautettiin.	1995, kun Teknillinen tarkastuskeskus ja Sähkötarkastuskeskus lakkautettiin (EU:n liittyminen).
Viraston toimiala	Kuluttajien taloudellisen, terveydellisen ja oikeudellisen aseman turvaaminen sekä kuluttajapolitiikan toteuttaminen.	Teknisen turvallisuuden ja luotettavuuden valvontaviranomainen.
Ohjausmekanismi	TEM/Työelämä- ja markkinaosaston kanssa tehtävä tulossopimus; johtokunta.	TEM/Innovaatio-osaston kanssa tehtävä tulossopimus, lisäksi tehtäviä SM, YM ja LVM alalla; johtokunta. Huom. 2010 alkaen myös tehtäviä TEM/Energiaosaston sektorilta (EUP-valvonta).
Henkilöstö (2008)	89,8 htv	112 htv
Valtion tuottavuusohjelman (2006-2011) vähennystavoite (htv, lähtökohtana vuoden 2005 henkilöstömäärä)	15 htv, 94,5 htv.	13 htv, 117 htv.
Viraston budjetti (2009)	6,042 M€, nettobudjetoitu	11,1 M€, bruttobudjetoitu
Viraston tehtävät	Kuluttaja-asiamiehen valvonta-tehtävät, muu kuluttajaoikeudellinen valvonta, tuoteturvallisuusvalvonta, valmismatkaliikkeen valvonta, valistus ja viestintä (ovat myös lakisääteisiä tehtäviä).	Tukes toimii viranomaisena seuraavilla toimialoilla: sähkölaitteet ja -laitteistot, sähkömagneettinen yhteensopivuus, hissit, vaarallisten kemikaalien teollinen käsittely ja varastointi, räjähteet ja kaivokset, kemikaalisäiliöt, kaasulaitteet, painelaitteet, jalometallituotteet ja mittaamisvälineet, pelastustoimen laitteet (SM), CE-merkityt rakennustuotteet (YM), vaarallisten aineiden kuljetuspakkaukset ja -säiliöt (LVM), vaarallisten aineiden rajoittaminen sähkö- ja elektroniikkalaitteissa sekä akut ja paristot (YM), kylmlaitteiden huolto (YM) sekä energiate-

		hokkuus (TEM ja YM).
--	--	----------------------

Taulukko b): tuoteturvallisuusvalvontojen vertailua

	Kuluttajaviraston tuoteturvallisuusvalvonta	Tukesin Tuote- ja laitteisto- valvonta
Tuoteturvallisuusvalvontaa tekevä henkilöstö (substanssi + arvio tukipalveluista): htv, osaaminen, keski-ikä.	11,5 htv + 4,3* htv (*arvioitu). DI/ins AMK x 3; lakimies x 2; muu korkeakoulu x 4; muu AMK x 1; avustaja x 2. Keski-ikä: 38 v.	Tuote- ja laitteistovalvontayksikössä 45 virkaa, joista 39 teknisen koulutuksen saaneita (tekn.tohtori, DI, ins AMK, ins, teknikko). Oikeudellinen osaaminen pelkästään hallintoyksikössä. Keski-ikä: 50,3 vuotta.
Tuoteturvallisuusvalvontaan käytettävä raha (yhteensä, palkat, käyttömenot, muu)	Budjettikirja 2009 yht. 1 004 k€. Käyttö jakaantuu (erillislaskelma vuodelle 2010): TuTu-ryhmän palkat: 531+123= 654 k€, Erilliskulut: valvonnan kulusmenot 139 k€, työterveys, ruokailu TyKy 13,1 k€. Yleiskustannukset tukipalvelut 230 k€, tietohallinnon käyttömenot 26 k€, materiaali- ja palvelut 8,9 k€, vuokrat 73 k€.	Yksikölle varatut määrärahat 2009 yht. 4 M€, jakaantuen palkat 2 500 k€, vuokrat 310 k€, aineet ja tarvikkeet 100 k€, toimistopalvelut 200 k€, henkilöstöpalvelut (koulutus ja terveydenhoito) 20 k€, tuotevalvontatestaukset 620 k€, muu (mm. matkat) 250 k€.
Tuoteturvallisuusvalvontaan liittyvät tehtävät	Ennakollinen ja reaktiivinen valvonta, alue- ja paikallishallinnon ohjaaminen, sidosryhmäyhteistyö, säädösvalmisteluun osallistuminen, Rapex-yhteyspisteeseen liittyen ilmoitusten välittäminen komissioon/komissiosta, kosmetiikka-rekisteri.	Valvonta, viestintä, tutkimus ja kehitys, sidosryhmäyhteistyö, säädösvalmisteluun osallistuminen, EU-yhteistyöhön osallistuminen, markkina- ja valvontarekisteri.
Valvonnan painopisteet	Lasten ja nuorten turvallisuus (niin tavarat kuin palvelut), vapaa-ajan palvelut, palovaurio aiheuttavat tuotteet.	Sähköturvallisuus (erityisesti tuotteiden paloturvallisuus) ja ilotulitteet sekä kaasulaitteet.
Tuoteturvallisuusvalvonnan keskeinen kansallinen säädöspohja	KuTuL (75/2004), ns. RapexL (76/2004), LeluL (287/1997), KosmetiikkaL (22/2005).	SähköturvallisuusL (410/1996), painelaitelaki (869/1999), L pelastustoimen laitteista (10/2007), L rakennustuotteiden hyväksynnästä (230/2003), L vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005).

Keskeinen yhteisötason sää- döspohja	GPSD, LeluD, KosmetiikkaD, PPE, MD.	LVD, MID, ATEXD, CPD, LD, PED, AerosoliD, PyrD, GasD.
Työn erityispiirteet	Yleisen tuoteturvallisuuksääntelyn laaja soveltamisala ja "turvaverkko-ominaisuus", valvotaan kuluttajakäytössä olevia tavaroita ja palveluita; Lain soveltamisalaan kuuluvat elinkeinonharjoittajien lisäksi myös ei kaupalliset toimijat, mm. kunnat ja srk:t (etenkin palvelut!); Palveluiden turvallisuuden valvonta (ei yksityiskohtaista sääntelyä/standardeja, KUVin valvontaohjeet); Pyritään sitouttamaan toiminnanharjoittajia turvallisuushakuiseen toimintaan: valvontatapausten käsittelyssä suositetaan neuvotteluratkaisuja (kuitenkaan uhraamatta kuluttajien turvallisuutta) ja paljon yhteistyötä toiminnanharjoittajien kanssa; Rapex-yhteyspisteestä ja sääntelyn yleisyydestä (paljon rajanpintoja muihin valvontoihin) johtuen paljon viranomaisyhteistyötä.	Viraston ydinosaamisina riskienhallinta, asiakas- ja toimintaympäristö sekä valvontamenettelyt. Kehittäminen ja viestintä tukevat valvontaa. Ennakoivan turvallisuustyön perustana tutkimus- ja kehityshankkeet.
Tuoteturvallisuusvalvonnan toiminnan volyymi: tarkastusten lkm, testattujen tuotteiden lkm, reaktiokeinojen käyttö, tiedotteet	Vastaanotettu 431 ilmoitusta. Toteutettu 7 valvontahanketta (6 tavara: 154 testattua tuotetta ja 1 palveluihin liittyvä). Vastaanotettu toimialaan kuuluvia Rapex-ilmoituksia 960 kpl, joista 28 kpl (3 %) käsiteltiin tarkemmin. Edellä mainittuihin liittyen: korjattu tuote tai merkinnät 24, markkinoilta poistoja 78, joista 26 takaisin vetoa kuluttajilta. Lehdistötiedotteita 15 kpl.	Valvontakäyntejä tehtiin vuonna 2008 yhteensä 3 175 kpl. Turvallisuustestejä teetettiin 640 kpl. Kieltoja annettiin 261 kpl. Notifikaatioita lähetettiin 194 kpl, joista 16 oli Rapexia. Lehdistötiedotteita 17 kpl ja nettitiedotteita 27 kpl. Viestintäprojekteja 4 kpl.
Keskeisimmät yhteistyökumppanit tuoteturvallisuusvalvon- nassa	TEM, Tukes, Tulli, STM, Evira, Valvira, AKE, lääninhallitukset, kunnat.	TEM, SM, YM, LVM, STM, KUV, Tulli, STUK, AKE, MKL, aluepelastuslaitokset.

Turvallisuusviestintä (resurssit, tuotokset)	Internetsivut merkittävä, erityisesti toiminnanharjoittajien suuntaan. Laaja ekstranet alue- ja paikallistason valvontaviranomaisille. Ei tuoteturvallisuuteen / turvallisuusviestintään perehtynyttä tiedottajaa.	Internetsivut, tiedotteet, kampanjat (mm. ilotulitteet). Tiedotusryhmä 3 henkilöä. Viraston viestinnän painopiste turvallisuusviestinnässä.
Toimialan tutkimus- ja kehitystoiminta	Toteutettu joitakin yksittäisiä pienehköjä hankkeita ministeriön tutkimusrahalla 2000-luvulla.	T&K ryhmä. Turvallisuuteen liittyen tehty mm. sähköpalo- ja kuluttajakäyttäytymistutkimuksia.
Valvonnasta kertyvät tulot (2008)	Kosmetiikkarekisteri 2 k€. Siirtyminen vuoden 2009 aikana näyte- ja testauskustannusten perimiseen (arvio 10 k€/vuosi)	Näyte- ja testauskustannusten periminen 222 k€.
Tuoteturvallisuusvalvonnan historia	Tuoteturvallisuuslaki 1986: keskusvirastona Elinkeinohallitus. Aiemmin tuoteturvallisuusasiat osana elintarvikesääntelyä. Kuluttajapalvelut lain soveltamisalaan 1993; KuTuL 2004; parhaillaan em. säädöksen uudistamistyö käynnissä.	Sähköturvallisuutta koskeva ensimmäinen säädös annettiin jo 1901. Nykyinen sähköturvallisuuslaki tuli voimaan 1996, se sopeutti Suomen sähköturvallisuusvalvonnan EU-sääntelyä vastaavaksi. Räjähdysaineista 1. säädös annettiin v. 1903. Painelaitteista ensimmäinen säädös annettiin 1888.

LIITE 3. Eräitä mahdollisen siirron toteutuessa muutosta vaativia säädöksiä

Säädöksen nimi, säädösnumero, vastuutaho ja muuttamisen prioriteettiluokka (1 – 3*)	Muutostarpeet	Huom.
ns. hallintosäädökset		
Asetus Kuluttajavirastosta (1057/1998) TEM/TMO (1)	1 § Kuluttajaviraston tehtävät: ”Kuluttajaviraston tehtävänä on: 1) huolehtia tuoteturvallisuuslaissa (914/1986), --- 5) osallistua standardointiin sekä huolehtia tuoteturvallisuuden liittyvästä tietojenvaihdosta”.	Maininnat tuoteturvallisuuslaista ja tuoteturvallisuuteen liittyvästä tietojenvaihdosta on kumottava.
Kauppa- ja teollisuusministeriön asetus Kuluttajaviraston maksullisista suoritteista (1340/2006) TEM/TMO (1)	1 § Maksulliset julkisoikeudelliset suoritteet: ”Valtion maksupöytäkirjalain (150/1992) 6 §:ssä tarkoitettuja Kuluttajaviraston julkisoikeudellisia suoritteita, joista Kuluttajavirasto perii oheisen maksutaulukon mukaisen maksun, ovat: --- 3) kosmeettisista valmisteista annetun lain (22/2005) 12 §:n 1 momentissa tarkoitetun kosmeettisen valmisteen valmistajan, valmistuttajan tai maahantuojan rekisteröinti-ilmoituksen käsitteleminen; 4) otteen antaminen kosmetiikkarekisteristä sekä ---”. 3 § Voimaantulo: ”Tämä asetus tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007 ja on voimassa vuoden 2009 loppuun.” Liite: Maksutaulukko --- Maksut ovat seuraavat: --- 3) kosmeettisen valmisteen valmistajan, valmistuttajan tai maahantuojan - rekisteröintiä koskeva päätös 92,00 € - rekisteröintiä koskevan ilmoituksen muutosta koskeva päätös 41,00 € 4) otteen antaminen kosmetiikkarekisteristä 14,00 € ---”.	1 § 1 mom 3 ja 4-kohdissa mainitut asiat tulisi siirtää Tukesin maksuasetukseen. Huom. Kuluttajaviraston maksuasetuksen voimassaolo päättyy 31.12.2009.

Laki Turvatekniikan keskuksista (1071/1995) TEM/INNO (1)	1 § Hallinnollinen asema ja tehtävät: "Kauppa- ja teollisuusministeriön alaisena on turvatekniikan keskus, jonka tehtävänä on valvoa teknistä turvallisuutta ja luotettavuutta henkilö-, omaisuus- ja ympäristövahinkojen estämiseksi sekä tuotteiden vaatimustenmukaisuutta siten kuin siitä erikseen säädetään tai määrätään. Sen tehtävänä on myös edistää teknistä turvallisuutta ja luotettavuutta toimialallaan. Lisäksi «turvatekniikan» keskus hoitaa ne muut tehtävät, jotka sille laissa tai asetuksessa erikseen säädetään."	Tulisi harkita tarvitaanko lakiin täsmennyksiä tuoteturvallisuusvalvonnan osalta mm. palveluiden turvallisuuden valvonta, kansallinen Rapex-yhteyspiste, alue- ja paikallishallinnon ohjaaminen.
Asetus turvatekniikan keskuksista (1143/1995) TEM/INNO (1)	1 § Tehtävät: "Turvatekniikan keskuksen tehtävänä on sen lisäksi, mitä turvatekniikan keskuksista annetussa laissa (1071/95) säädetään: 1) seurata ja arvioida teknisen turvallisuuden ja luotettavuuden toteutumista ja kehittymistä; 2) edistää valtakunnallisesti yhtenäistä teknisen turvallisuuden ja luotettavuuden tasoa; 3) edistää teknistä tarkastustoimintaa koskevien mallien, menettelytapojen ja teknologian kehittämistä; 4) tuottaa asiantuntijapalveluita kauppa- ja teollisuusministeriölle sekä muille ministeriöille ja viranomaisille; 5) tuottaa toimialansa tietopalveluja sekä edistää teknistä turvallisuutta ja luotettavuutta koskevaa tiedotustoimintaa; sekä 6) osallistua tehtäviinsä liittyvään kansainväliseen yhteistyöhön.	1 § 1 mom 1 ja 2 -kohtiin voitaisiin lisätä maininta "--- teknisen ja kuluttajaturvallisuuden ---", termin kuluttajaturvallisuus katsottaisiin sisältävän niin kulutustavaroiden kuin palveluidenkin turvallisuuden. Lisättäisiin uusi 7-kohta, esim. "huolehtia tuoteturvallisuuteen liittyvästä tietojenvaihdosta", joka kattaisi nykyisen Rapex-yhteyspisteen toiminnan ja jonka alle menisivät myös NLF-asetuksen tietojenvaihtojärjestelmät.
Kauppa- ja teollisuusministeriön päätös turvatekniikan keskuksen suoritteiden maksullisuudesta ja maksuperusteista (1032/1996) TEM/INNO (1)		Kosmetiikan rekisteröinti-ilmoituksen käsittelemiseen ja otteen antamiseen kosmetiikkarekisteristä liittyvät asiat olisi tarpeen sisällyttää Tukesin maksuasetukseen. Kts. yllä Kuluttajaviraston maksuasetus (1340/2006).

Valtioneuvoston asetus työ- ja elinkeinoministeriöstä (1024/2007) TEM/kansliapäällikön esikunta (2)	1 § Ministeriön tehtävät: "Työ- ja elinkeinoministeriön tehtäviä ovat: --- 28) tekninen turvallisuus ja luotettavuus sekä valvonta; 29) vaatimuksenmukaisuuden ja tarkastuslaitosten pätevyyden arviointi, standardisointi, laadunvalvontamenetelmät ja kansallinen mittausjärjestelmä; 31) kuluttajainformaatio, -neuvonta ja -tutkimus, talous- ja velkaneuvonta, sekä kulutustavaroiden ja -palvelujen turvallisuus ja kuluttaja-asiamiehen valvontatehtävät---"	1 §:n 28-kohta liittyy Tukesiin ja 31-kohta Kuluttajavirastoon. Tuoteturvallisuusasiat on mainittu Kuluttajaviraston kohdalla. Tulisiko siirtää "kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuus" 31-kohdasta 28-kohtaan. Samalla voitaisiin myös muuttaa termi sanaksi "kuluttajaturvallisuus".
Työ- ja elinkeinoministeriön työjärjestys (460/2008) TEM/kansliapäällikön esikunta (2)	20 § Työelämä- ja markkinaosasto: "Työelämä- ja markkinaosasto käsittelee seuraavat asiat: --- 6) kuluttajapolitiikka; --- 18) Kuluttajaviraston --- ohjaus ja valvonta ---". 21 § Innovaatio-osasto: "Innovaatio-osasto käsittelee seuraavat asiat: --- 11) laatu-, standardisointi- ja teknisen turvallisuuden politiikka; --- 16) --- Turvatekniikan keskuksen --- ohjaus ja valvonta".	Tulisiko 20 §:n 6-kohtaan lisätä kuluttajapolitiikan lisäksi esim. sana "kuluttajaturvallisuus" (etenkin jos tuoteturvallisuusvalvonta eri viranomaisessa kuin muu kuluttajapolitiikka) ja 18-kohtaan "Turvatekniikan keskuksen ohjaus ja valvonta osaston vastualueen osalta".
ns. substanssisäädökset		
Laki kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta (75/2004) TEM/TMO (1)	Kuluttajavirasto mainitaan pykälissä 8, 14, 23 ja 25 - 28.	Laki on parhaillaan uudistettavana. Työryhmä luovutti mietintönsä ministeriölle 31.3.2009. Lausuntokierroksen määräaika oli 29.5.2009. Säädosmuutokset on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa erillisinä sen mukaan, miten hankkeet etenevät. Mahdolliseen tehtävien siirtoon liittyvää säädosmuutostarvetta ei ole tarkoituksenmukaista sitoa Ku-TuL:n uudistuksen.

Laki eräiden vakavaa vaaraa aiheuttavien tuotteiden markkinoille saatamista, kaupan pitämistä ja käyttöä rajoittavien toimenpiteiden ilmoittamisesta Euroopan yhteisöjen komissiolle (ns. notifikaatio- tai Rapex-laki) (76/2004) TEM/TMO (1)	3 §: ”Kuluttajavirasto lähettää 2 §:ssä tarkoitetut ilmoitukset komissiolle. Kuluttajavirasto myös vastaanottaa yleisestä tuoteturvallisuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/95/EY 12 artiklan mukaiset komission ilmoitukset muiden jäsenvaltioiden toteuttamista kuluttajille tarkoitettujen tai kuluttajien todennäköisesti käyttämien tuotteiden markkinoille saattamista, kaupan pitämistä tai käyttöä rajoittavista toimenpiteistä ja lähettää ne viipymättä niille kansallisille valvontaviranomaisille, joilla on Suomessa toimivalta kysymyksessä olevien tuotteiden osalta. Valvontaviranomaisen, joka toteuttaa 2 §:ssä tarkoitetun toimenpiteen, josta on ilmoitettava Euroopan yhteisöjen komissiolle, on annettava toimenpiteestä välittömästi tieto Kuluttajavirastolle, jotta virasto voi lähettää tämän pykälän 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen komissiolle. Jos valvontaviranomainen katsoo, että tuotteesta aiheutuvan vakavan vaaran vaikutukset eivät voi ulottua Suomen alueen ulkopuolelle, ja että 2 §:ssä tarkoitetuista toimenpiteistä ei siten ole tarpeen ilmoittaa Euroopan yhteisöjen komissiolle, se ei tee ilmoitusta Kuluttajavirastolle. Valvontaviranomaisen on ilmoitettava viipymättä Kuluttajavirastolle, onko Suomessa ryhdytty toimenpiteisiin 1 momentissa tarkoitetun komissiosta saadun muussa jäsenvaltiossa toteutettua toimenpidettä koskevan ilmoituksen takia ja mitkä nämä toimenpiteet ovat.”	Rapex-lakia ollaan uudistamassa, koska NLF-asetus tulee sovellettavaksi 1.1.2010. Valmisteilla oleva laki ottaisi huomioon Rapex:n ja NLF-asetuksen 22 ja 23 artiklan mukaiset tietojenvaihtojärjestelmät.
Laki kosmeettisista valmisteista (22/2005) TEM/TMO (1)	4 § Valvonta 1 mom: ” --- valvontaan sovelletaan kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta annettua lakia (75/2004).” 2 mom: ”Nopean ja asianmukaisen lääkinnällisen hoidon turvaamiseksi Kuluttajavirasto voi vaatia, että elinkeinonharjoittaja toimittaa yksityiskohtaiset tiedot kosmeettisen valmisteen koostumuksesta Myrkytystietokeskukseen käytettäväksi lääkinnällisiin tarkoituksiin.” 12 § Rekisteröinti-ilmoitus 1 mom: ”--- tehtävä rekisteröinti-ilmoitus Kuluttajavirastoon.” 16 § Liikesalaisuuden suojaaminen: ”Suomalainen valmistaja,	Yhteisötason asetus kosmeettisista valmisteista tulee annettavaksi vuoden 2009 aikana. Asetusta tulee soveltaa 42 kk (3½ vuotta) asetuksen voimaan tulemisesta. Asetuksesta huolimatta on tarve kansalliselle säädökselle, jossa mm. valvonnan järjestämisestä ja sanktioista. Aikataulusyistä johtuen tarve muuttaa voimassaolevaa lakia.

	valmistuttaja sekä maahantuojaja, joka saattaa kosmeettisen valmisteen ensimmäistä kertaa Euroopan talousalueen markkinoille, voi liikesalaisuuksien suojaamiseen vedoten hakea Kuluttajavirastolta lupaa olla ilmoittamatta yksi tai useampi ainesosa 10 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitettussa ainesosaluettelossa. --- Hyväksyessään hakemuksen Kuluttajavirasto ilmoittaa hakijalle rekisteröintinumeron, jolla ainesosa ilmoitetaan ainesosaluettelossa. --- Kuluttajavirasto voi hakemuksesta jatkaa luvan voimassaoloa enintään kolme vuotta, jos luvan myöntämisen perusteet edelleen täyttyvät. Kuluttajavirasto voi peruuttaa myöntämänsä luvan, jos luvan myöntämisen perusteet eivät enää täyty tai jos erityiset kansanterveydelliset syyt edellyttävät luvan peruuttamista. Kuluttajaviraston on perusteltava päätöksensä olla hyväksymättä lupaa koskevaa hakemusta sekä päätöksensä peruuttaa myönnetty lupa. Kuluttajavirasto ilmoittaa Euroopan yhteisöjen komissiolle ja muille Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioille myöntämästään luvasta ---".	
KTM:n asetus kosmeettisista valmisteista (75/2005) TEM/TMO (1)	9 § Rekisteröinti-ilmoitus: "Kosmeettisista valmisteista annetun lain 12 §:ssä tarkoitettu rekisteröinti-ilmoitus tehdään Kuluttajavirastoon ---. "--- Kuluttajavirasto antaa elinkeinonharjoittajalle rekisteröinnistä todistuksen."	Kts. kosmetiikkalaki. Asetus kumoutuu aikanaan, kun kosmetiikkalaki kumotaan.
Laki lelujen turvallisuudesta (287/1997) TEM/TMO (1)	5 §:ssä säädetään valvonnasta. Siinä ei mainita nimeltä Kuluttajavirastoa: "Lelujen turvallisuuden valvontaan sovelletaan tuoteturvallisuuslakia (914/86)." 37 §:n 1 momentissa säädetään, että: "Kuluttajavirasto antaa tietoja standardiin sisältyvistä edelleenviittauksista normeihin, jotka on julkaistu vain muun kielisenä kuin suomeksi ja ruotsiksi."	Tulee uudistettavaksi lähitulevaisuudessa, kun uusi leludirektiivi tulee implementoitavaksi. Muutettu direktiivi tulee implementoida 18 kk kuluttua direktiivin voimaantulosta. Voimaantulo todennäköisesti kesällä 2009. Tarkoittanee lelulain kokonaisuudistusta. Aikataulusyistä johtuen tulee muuttaa voimassaolevaa lakia.

Kemikaalilaki (744/1989) STM (1)	3 § Suhde eräisiin säädöksiin: "--- Kuluttajansuojelusta on lisäksi voimassa, mitä tuoteturvallisuuslaissa (914/86) ja elintarvikelaissa (526/41) sekä niiden nojalla säädetään. --- TuoteturvallisuusL 914/1986 on kumottu L:lla kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta 75/2004 ---". 8 a § (491/2008) Kuluttajavirasto: "Kuluttajaviraston tehtävänä on valvoa, että eräitä REACH-asetuksen 67 artiklan mukaisia, kuluttajille markkinoitavia esineitä koskevia rajoituksia noudatetaan. Kuluttajavirasto soveltaa 1 momentissa tarkoitettussa valvonnassa kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta annettua lakia (75/2004). Kuluttajaviraston valvomista rajoituksista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.	Tulisi harkita, olisiko samassa yhteydessä tarkoituksenmukaista muuttaa lain 3 §:ssä mainittu "kuluttajansuojelusta" termiksi "kuluttajaturvallisuudesta".
Valtioneuvoston asetus Kuluttajaviraston tehtävistä eräiden REACH-asetuksen 67 artiklan mukaisten kulutustavaroiden koostumusta koskevien rajoitusten valvonnassa (350/2009) TEM/TMO (1)	1 §: "Tämä asetus koskee Kuluttajaviraston tehtäviä valvoa ---". 2 §: "Kuluttajavirasto valvoo ---".	Tekninen muutos.

Pelastuslaki (468/2003) SM/Pelastusosasto (2)	69 § Toimenpiderekisteri 3 mom: ” Rekisterissä olevat tiedot saadaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä pelastustoimintaa tai valvontaa varten --- Kuluttajavirastolle ja turvatekniikan keskukselle --- tarvittaessa myös teknisen käyttöyhteyden avulla”.	Käytännössä toimenpiderekisteri on pelastustoimen onnettomuustietokanta Pronto. Tukes on mainittu pykälässä jo nykyiselläänkin, mutta maininta Kuluttajavirastosta pitänee poistaa, koska virastolla ei tehtävien siirron toteuduttua ei perustetta ko. oikeuteen. Pelastuslakia ollaan parhaillaan uudistamassa. Hallituksen esitys pelastuslain muuttamisesta on tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2010, ja uudistetut säännökset saatetaan suunnitelmien mukaan voimaan vuoden 2011 alusta lukien. Tarvittava muutos lienee tarkoituksenmukaisinta toteuttaa siinä yhteydessä.
Valtioneuvoston asetus dimetyylifumaraatti-nimistä biosidia sisältävien kulutustavaroiden markkinoille saatamisen ja markkinoilla saataville asettamisen kieltämisestä (251/2009) TEM/TMO (1)	2 § 3 mom: ” Kuluttajavirasto voi määrätä sen, joka on asettanut dimetyylifumaraattia sisältävän kulutustavaran saataville markkinoilla, ryhtymään kuluttajan hallussa olevaa dimetyylifumaraattia sisältävää kulutustavaraa koskeviin, kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta annetun lain (75/2004) 27 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin”	Tekninen muutos.
Asetus elintarvikkeita jäljittelevistä vaarallisista tuotteista (359/1991) TEM/TMO (1)	3 §: ”Kuluttajavirasto voi tarvittaessa antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita tämän asetuksen soveltamisesta. Kuluttajavirasto voi yksittäistapauksissa erityisistä syistä myöntää hakemukselta poikkeuksia asetuksen säännöksistä.”	Valvontaviranomainen (virasto) ei voi nykyisin antaa määräyksiä tai poikkeuksia. Lisäksi viranomaisella on yleinen ohjeistusoikeus. Em. perustein kumotaan koko pykälä.
Asetus patjojen paloturvallisuusvaatimuksista (57/1991) TEM/TMO (1)	3 §: ”Kuluttajavirasto voi antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita tämän asetuksen soveltamisesta.”	Kts yllä.

Asetus pehmustettujen istuinhuonekalujen paloturvallisuusvaatimuksista (743/1990) TEM/TMO (1)	3 §: ”Kuluttajavirasto voi antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita tämän asetuksen soveltamisesta.”	Kts yllä.
Valtioneuvoston asetus ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisista valvontaohjelmista (664/2006) STM (1)	2 §:n 2-kohta: ”keskusviranomaisella ympäristöterveydenhuollon valvontaviranomaisia, joita ovat Elintarviketurvallisuusvirasto, Kuluttajavirastoa ja ---”	Tekninen muutos, pyydetään valtakirja STM:ltä.
Valtioneuvoston asetus kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmasta (665/2006) STM (1)	2 §:n 2-kohta: ”keskusviranomaisella ympäristöterveydenhuollon valvontaviranomaisia, joita ovat Elintarviketurvallisuusvirasto, Kuluttajavirastoa ja ---”	Tekninen muutos, pyydetään valtakirja STM:ltä.

* Säädosmuutokset jakaantuvat kiireellisyytensä ja välttämättömyytensä perusteella:

1. Välttämättömiin, yhdessä pääesityksen kanssa hallituksen esityksessä muutettaviin säädöksiin.
2. Säädökset, joiden muutoksiin ryhdytään, mutta joita ei välttämättömästä saada samaan hallituksen esitykseen.
3. Ei-kiireelliset.

Yhteensä vaikutuksia 21 säädökseen, joista:

- 17 kpl TEM:n hallinnon alalla, joista 12 kpl TMO, 3 kpl INNO ja 2 kpl kansliapäällikön esikunnan vastuulla
- 3 kpl STM:n (kemikaalilaki (744/1989), Valtioneuvoston asetus ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisista valvontaohjelmista (664/2006) ja Valtioneuvoston asetus kunnan ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelmasta (665/2006)
- 1 kpl SM:n (pelastuslaki (468/2003)).

Tuoteturvallisuusvalvontaan liittyviä substanssisäädöksiä, joihin ei kohdistu mahdollisesta tehtävien siirrosta johtuen muutostarpeita:

- Kansanterveyslaki (66/1972)
- Asetus formaldehydin enimmäismääristä eräissä tekstiilituotteissa (210/1988)
- Valtioneuvoston päätös henkilönsuojaimista (1406/1993)
- KTM:n päätös N-nitrosoamiinien ja N-nitrosoituvien aineiden vapautumisesta elastomeeristä tai kumista valmistetuista tuttipullon tuteista ja huvituteista (903/1994)
- Valtioneuvoston päätös koneiden turvallisuudesta (1314/1994)
- Laki tiettyjen tuotteiden merkitsemisestä CE-merkinnällä (1376/1994)
- Valtioneuvoston päätös muussa kuin työssä käytettäväksi tarkoitettuja koneita ja henkilönsuojaimia koskevista vaatimuksista (476/1995)
- Asetus suun kanssa kosketukseen joutuvista tarvikkeista (402/1996)
- Valtioneuvoston päätös ulkona käytettävien laitteiden melupäästöistä (621/2001)
- Asetus kulutustavaroista ja kuluttajapalveluksista annettavista tiedoista (613/2004)
- Laki eräiden teknisten laitteiden vaatimustenmukaisuudesta (1016/2004)
- Valtioneuvoston asetus markkinoille saatettavien savukkeensyöttimien lapsiturvallisuuden varmistamisesta ja muiden kuin savukkeensyöttintä muistuttavien savukkeensyöttimien markkinoille saattamisen kieltämisestä (780/2006)
- Valtioneuvoston asetus koneiden turvallisuudesta (400/2008)

Lisäksi seuraavat säädökset kumoutuvat tiettävästi kesäkuussa 2009 Reach-sääntelyn täytäntöönpanoon liittyvän säädösmuutoksen takia:

- Valtioneuvoston päätös eräitä terveydelle haittaa aiheuttavia kemikaaleja ja niitä sisältäviä tuotteita koskevista kielloista ja rajoituksista annetun valtioneuvoston päätöksen liitteen muuttamisesta (428/1998)
- Valtioneuvoston päätös nikkeliä ja sen yhdisteitä sisältäviä tuotteita koskevista kielloista ja rajoituksista (2/2000)
- Valtioneuvoston asetus lyhytkeittujen kloorattujen parafiinien sekä penta- ja oktabromidifenyylietterin markkinoille luovuttamisen ja käytön rajoittamisesta (416/2003)
- Valtioneuvoston asetus tiettyjä atsoväriaineita ja niitä sisältäviä tuotteita koskevista kielloista ja rajoituksista (694/2003)
- Valtioneuvoston asetus nikkeliä ja sen yhdisteitä sisältäviä tuotteita koskevista kielloista ja rajoituksista annetun valtioneuvoston päätöksen liitteen muuttamisesta (494/2005)
- Valtioneuvoston asetus ftalaateista lastenhoitotarvikkeissa ja leluissa (228/2006)
- Valtioneuvoston asetus arseeniyhdisteellä ja sitä sisältävällä valmisteella käsitellyn puun, elohopeayhdisteen ja dibutyylitinavetyboraatin sekä niitä sisältävien tuotteiden markkinoille luovuttamisen ja käytön rajoittamisesta (787/2007)

Författare ordförande: Tomi Lounema sekreterare: Laura Holkko		Publiceringstid juni 2009
		Uppdragsgivare Arbets- och näringsministeriet
		Organets tillsättningsdatum 9.3.2009
Titel Eventuell överföring av Konsumentverkets uppgifter i anslutning till produktsäkerhetstillsynen på Säkerhetsteknikcentralen		
Referat Arbets- och näringsministeriet tillsatte den 9 mars 2009 en arbetsgrupp med uppgift att utreda huruvida det är motiverat, och i så fall under vilka förutsättningar, att överföra de uppgifter i anslutning till produktsäkerhetstillsynen som nuförtiden sköts av Konsumentverket på Säkerhetsteknikcentralen. Avsikten är att de föreslagna ändringarna ska träda i kraft vid ingången av år 2010. Enligt arbetsgruppens syn är det under vissa förutsättningar motiverat att överföra Konsumentverkets uppgifter i anslutning till produktsäkerhetstillsynen på Säkerhetsteknikcentralen (Tukes). I och med överföringen av uppgifterna skulle tillsynens effektivitet öka. Detta skulle ske dels genom en effektivisering av planeringen och styrningen av tillsynen och dels i form av olika synergifördelar. Om tillsynsuppgifterna koncentrerades till Tukes skulle man kunna nå såväl kvantitativa som kvalitativa synergifördelar bl.a. genom inriktning av tillsynsresurserna samt genom utnyttjande av mångsidig expertis. För att detta skulle lyckas förutsätts bl.a. att man säkerställer att sakkunskapen bibehålls i samband med överföringen. Med tanke på bibehållandet av sakkunskapen och samarbetet med intressentgrupperna är det viktigt att de uppgifter som ska överföras förläggs till Tukes verksamhetsenhet i Helsingfors. Också den praxis som följs vid tillsynen bedöms kunna bli enhetligare i och med koncentrationen av tillsynen. Detta liksom även en ökad tillämpning av principen om en lucka för alla ärenden skulle innebära en positiv utveckling för både de verksamhetsutövare som övervakas och konsumenterna. Ur Tukes synpunkt skulle överföringen innebära en förstärkning av dess roll som nationell produktsäkerhetstillsynsmyndighet. Genom en koncentrerad verksamhet skulle man till fullo kunna utnyttja den specialkompetens i produktsäkerhet och konsumentfrågor som Tukes för närvarande förfogar över. I och med ändringen skulle det dessutom bli möjligt att utnyttja Tukes kunskap i och resurser i anslutning till säkerhetsinformation och forskningsarbete också på de uppgiftsområden som nuförtiden hör till Konsumentverket. Samtidigt skulle Tukes också överta rollen som Finlands nationella kontaktpunkt för Rapex-systemet där huvudparten av de anmälningar som kommer in berör antingen Konsumentverkets eller Tukes verksamhetsområde. Kontaktperson: handelsrådet Tomi Lounema, tfn 010 606 2697.		
Nyckelord Konsumentverket, Säkerhetsteknikcentralen Tukes, konsumentssäkerhet, produktsäkerhet, produktsäkerhetstillsyn, marknadsövervakning, produktsäkerhetslagstiftning		
ISSN 1797-3554		ISBN 978-952-227-
Sidoantal	Språk finska	Pris
Utgivare Arbets- och näringsministeriet		Förläggare Edita Publishing Ab

Aleksanterinkatu 4

P.O. Box 32

Tel. +358 10 606 000

FIN-00170 Helsinki
FINLANDFIN-00023 GOVERNMENT
Helsinki FINLAND

Telefax +358 9 1606 2166

Series title and number of the publication

Publications of the Ministry of Employment and the
Economy

Themes x/2009

Authors Chairperson: Tomi Lounema Secretary: Laura Holkko		Date June 2009
		Commissioned by Ministry of Employment and the Economy
		Date of appointment 9 March 2009
Title Possible transfer of the product safety surveillance duties of the Finnish Consumer Agency to the Safety Technology Authority (Tukes)		
Abstract On 9 March 2009, the Ministry of Employment and the Economy appointed a working group tasked with examining whether, and under what preconditions, it would be justifiable to transfer the product safety surveillance duties of the Finnish Consumer Agency to the Safety Technology Authority (Tukes). It is intended that the proposed changes will take effect on 1 January 2010. In the working group's opinion, within the framework of certain preconditions, such a transfer would be justifiable. The transfer of these duties would lead to more efficient consumer safety surveillance, not only through more efficient planning and steering of surveillance, but also via various synergy benefits. Centralising surveillance duties with Tukes would yield quantitative and qualitative synergy benefits e.g. through the targeting of surveillance resources and the utilisation of multi-expertise. However, among other things this would require securing continuity of expertise in connection with the transfer. In order to ensure such continuity, and stakeholder cooperation, it is vital that the transferred tasks be located in Tukes' Helsinki office. In addition, due to their centralisation, surveillance practices can be estimated to become more uniform. This, as well as stronger adherence to a so-called one-stop-shop principle, would be positive development for both the operators under surveillance and for consumers. As concerns the Safety Technology Authority (Tukes), the change would reinforce the authority's role as the national product safety surveillance authority. The centralisation of its operations would facilitate the full-scale utilisation of both the Finnish Consumer Agency's and Tukes's current special expertise in product safety and consumer issues. Moreover, this change would enable the exploitation of Tukes's competence and resources in safety communications and research activities, including within the sphere of duties currently undertaken by the National Consumer Agency. It would also involve the transfer of the duties of Finland's national contact point for the RAPEX rapid alert system to Tukes. The majority of reports through the system fall either within the sphere of the Finnish Consumer Agency's authority or that of Tukes. Contact person: Tomi Lounema, Commercial Counsellor, tel. +358 (0)10 606 2697		
Key words Finnish Consumer Agency, Safety Technology Authority (Tukes), consumer safety, product safety, product safety surveillance, market surveillance, product safety legislation		
ISSN 1797-3554		ISBN 978-952-227-
Pages	Language Finnish	Price
Published by Ministry of Employment and the Economy		Sold by Edita Publishing Ltd