

Asia: VN/31662/2023

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle EU:n yleisen tuoteturvallisuusasetuksen täytäntöön panemiseksi tarvittavaksi lainsäädännöksi ja laiksi kulutuspalvelujen turvallisuudesta**

**Kuluttajatuotteiden turvallisuutta koskevat ehdotukset**

**Kuluttajatuotteiden turvallisuudesta annetun lain soveltamisala ja käsitteet**

-

**Yleisen tuoteturvallisuusasetuksen mukaiset markkina- ja muut viranomaiset**

-

**Viranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet**

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kuluttajatuotteiden turvallisuudesta sekä kumottavaksi voimassa oleva kuluttajaturvallisuuslaki. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kulutuspalvelujen turvallisuudesta sekä muutettavaksi useita niihin liittyviä lakeja. Muutosten taustalla on EU:n tuoteturvallisuusasetus sekä kansallisia uudistamistarpeita.

Luonnoksen perustelut ovat monilta osin puutteelliset, mikä vaikeuttaa ehdotuksen arvioimista ja lausunnon antamista. Tämän vuoksi ehdotuksia on arvioitu vain tässä lausunnossa käsitellyin osin.

**Tarkastukset**

Ehdotettu 6 §:n 2 momentti mahdollistaisi tarkastusten ulottamisen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin, jos se on ”välttämätön tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja on syytä epäillä, että on tehty rikoslain 44 luvun 1 §:ssä tarkoitettu rikos.” Pykälää kokonaisuudessaan ei ole asianmukaisesti perusteltu. Lisäksi ehdotettu sääntely on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 3 momentin kannalta. Säännöstä ei kuitenkaan ole perusteltu lainkaan luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Jatkovalmistelussa asianmukaiset säännöskohtaiset perustelut tulee lisätä sekä arvioida säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotuksen perustuslainmukaisuus.

Edelleen 6 §:n 3 momentin mukaan markkinaevalvontalain 14 §:ssä tarkoitettulle ulkopuoliselle asiantuntijalle ei voida antaa oikeutta ulottaa tarkastusta edellä 2 momentissa tarkoitettuihin, pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin. Ehdotetun säännöksen tarkoitus ja toisaalta tarve jäävät epäselväksi. Ensinnäkin säännöskohtaisissa perusteluissa olisi syytä tehdä selkoa, soveltuuko markkinaevalvontalain 14 §:ssä säädetty mahdollisuus käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita myös nyt ehdotettua kuluttajatuotteiden turvallisuudesta annettua lakia sovellettaessa. Mikäli näin on, minkä vuoksi 6 §:n 3 momenttiin ehdotetaan tällaista säännöstä, kun viitatus markkinaevalvontalain 14 §:n mukaan ulkopuolisia asiantuntijoita on mahdollista käyttää tarkastuksissa ainoastaan apuna? Ulkopuolisia tarkastajia koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta, mutta sitä ei ole käsitelty säätämisyjärjestysperusteluissa.

Verkkomarkkinapaikan tarjoajaa koskeva määräys

Ehdotetun 7 §:n 3 momentin aineellinen viittaus asetuksen sääntelyyn on virheellinen, sillä asetus tulee sovellettavaksi ilman erillistä viittausta. Ilmeisesti tarkoituksena on ollut säätää informatiivinen viittaus. Pykälän 1 ja 2 momentin välinen suhde ja 2 momentin viittaus edellytysten täyttymiseen ovat vaikeasti ymmärrettäviä, eikä näitä ole perusteltu.

## Seuraamussääntely

Seuraamusmaksu 9 §

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi seuraamusmaksu. Seuraamusmaksuin sanktioitaisiin liki 40 eri rikkomusta. Perusteluissa todetaan suppeasti, että tuoteturvallisuusasetuksen ja kuluttajatuotteiden turvallisuudesta annetun lain seuraamusjärjestelmän muodostaisivat seuraamusmaksu sekä terveysrikoksesta määrättävä rangaistus. Perusteluna seuraamusmaksun alaan ehdotetuille velvoitteille on esitetty se, että ne jäävät terveysrikoksen tunnusmerkistön ulkopuolelle, mutta ovat asetuksen tarkoituksen toteutumiseksi keskeisiä.

Jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää enemmän huomiota Lainkirjoittajan oppaan osioon 12.10 Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet sekä varmistumaan jatkovalmistelussa huolellisesti siitä, että uudelle seuraamusmaksujärjestelmälle kyetään esittämään perustuslain kannalta asianmukaiset perustelut.

Seuraamusmaksujen välttämättömyys ja viimesijaisuus

Tuoteturvallisuusasetuksen 44 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä tämän asetuksen rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista, joilla asetetaan velvoitteita talouden toimijoille ja verkkomarkkinapaikkojen tarjoajille, ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden kansallisen lainsäädännön mukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Asetus jättää runsaasti kansallista liikkumavaraa, jota on käytettävä vastaavuusperiaatteen mukaisesti ja perustuslain kanssa yhtenevällä tavalla.

Koska EU-asetus ei edellytä seuraamusmaksuista säätämistä, kyse on kansallisen liikkumavaran käyttämisestä. Esityksessä tulisi näin ollen esittää perustelut ehdotetulle uudelle perusoikeusrajoitusta merkitsevälle sanktiolle (seuraamusmaksut). Jollei asetuksessa toisin säädetä, seuraamusten on vastaavuusperiaatteen mukaisesti oltava samankaltaisia kuin seuraamukset vastaavan kansallisen oikeuden loukkaamisesta ja ne on voitava määrätä samankaltaisessa

menettelyssä kuin seuraamukset vastaavasta kansallisen oikeuden loukkaamisesta. (ks. Lainkirjoittajan opas, osio 7.2).

Seuraamusmaksusääntelyn on täytettävä perusoikeusrajoituksille asetetut edellytykset ja erityiset rangaistusluonteisille seuraamuksille asetetut edellytykset, joiden täytyminen jää luonnoksessa kyseenalaiseksi. Esitykseen on sisällytettävä asianmukaiset perustelut siitä, minkä vuoksi 9 §:ään ehdotetulla tavalla juuri nämä 39 eri rikkomusta on sanktioitava, minkä vuoksi juuri hallinnollisiin seuraamusmaksuihin ja mikä näiden seuraamusmaksujen suhde muihin hallinnollisiin seuraamuksiin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin on. Lisäksi hallinnollisen sanktion käyttöönotolle on kyettävä esittämään teon haitallisuuteen tai moitittavuuteen liittyvä peruste, ja seuraamusmaksun on oltava viimesijainen ja välttämätön suhteessa muihin samasta rikkomuksesta määrättäviin hallinnollisiin ei-rangaistusluonteisiin seuraamuksiin. Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa eikä muuallakaan luonnoksessa ole perusteltu kunkin yksittäisen velvollisuuden laiminlyönnin tai rikkomisen sanktioinnin viimesijaisuutta, välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Puutteellisten perusteluiden vuoksi on mahdotonta arvioida ehdotetun sääntelyn asianmukaisuutta, minkä vuoksi tässä lausunnossa ei ole tarkemmin arvioitu seuraamusmaksuja koskevia säännöksiä.

Säätämisyjärjestysperusteluissa on pintapuolisesti käsitelty mm. oikeasuhtaisuutta, laillisuusperiaatetta ja oikeusturvaa. Luonnoksen 10 §:ssä säädettäisiin seuraamusmaksun suuruudesta ja siitä, mitä seikkoja suuruutta määrättäessä tulisi ottaa huomioon. Luonnoksen perusteluissa ei tehdä lainkaan selkoa siitä, minkä vuoksi juuri mainitut seikat on ehdotettu otettavaksi säännökseen, minkä vuoksi kysymys oikeasuhtaisuusvaatimuksen täyttymisestä jää epäselväksi. Laillisuusperiaate edellyttää sen lisäksi, että seuraamussäännöksestä tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä seuraamusmaksu voidaan määrätä, tulee EU-säädöksessä asetetun aineellisen velvoitteen, jonka rikkomisesta seuraamusmaksu on määrättävä, olla tarpeeksi täsmällinen ja yksiselitteinen. Erityisen tärkeää on, että säännökset antavat sääntelyn kohteena oleville riittävän ennustettavuuden seuraamusmaksujen määräämisestä (ks. esim. PevL 37/2021 vp, kohdat 33 ja 34).

Ehdotetun 9 §:n osalta luonnoksesta ei ilmene, minkä vuoksi tekojen kohdalla syyksilukeminen perustuu ankaraan vastuuseen (ei tahallaan tai huolimattomuudesta). Asiaa ei ole myöskään käsitelty säätämisyjärjestysperusteluissa. (ks. Lako 12.10.5). Oikeusturvasyistä seuraamusmaksun tulisi olla täytäntöönpantavissa vasta lainvoimaisena, toisin kuin 14 §:n 3 momentissa ehdotetaan (ks. Lako 12.10.7).

Eräitä teknisempiä huomioita.

Ehdotetun 12 §:n 4 momentin mukaan seuraamusmaksu voidaan jättää määräämättä myös, jos saman rikkomuksen johdosta on tuomittu uhkasakko maksettavaksi. Säännös vaikuttaa tarpeettomalta huomioiden pykälän 1 momentti (jos seuraamusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana). Tämän lisäksi tällainen säännös on omiaan hämärtämään uhkasakon ja seuraamusmaksun välisiä eroja ja luonnetta: seuraamusmaksu on rangaistusluonteinen rikkomisen johdosta määrättävä sanktio, kun uhkasakko on hallintopäätöksen tehoste. (ks. lisäksi 16 §:n 2 momentista myöhemmin todettu).

Esityksen tarkoituksena on ilmeisesti, että seuraamusmaksujen täytäntöönpanosta huolehtii Oikeusrekisterikeskus sakon täytäntöönpanosta annetun lain nojalla. Esityksen vaikutuksissa tulisikin selkeästi arvioida, kuinka paljon seuraamusmaksuja vuosittain määrätään ja miten tämä vaikuttaa Oikeusrekisterikeskuksen resursseihin. Tällaiset arviot tulisi tehdä esityksen jatkovalmistelussa.

Lakiteknisenä huomiona oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että uudet seuraamusmaksut tulisi lisätä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n 2 momentin luetteloon.

Lakiteknisenä huomiona seuraamusmaksun raukeamista koskevien säännösten tulisi sisältyä kokonaisuudessaan 1. lakiehdotuksen 15 §:ään ja 2. lakiehdotuksen 34 §:ään. Nyt myös 1. lakiehdotuksen 11 §:ssä ja 2. lakiehdotuksen 31 §:ssä säädetään raukeamisesta luonnollisen henkilön kuollessa.

Seuraamusmaksun suhde rikosoikeudelliseen sääntelyyn 13 §

Luonnoksessa ehdotetaan, että seuraamusjärjestelmä koostuisi hallinnollisesta seuraamusmaksusta, jonka määräisi markkinavalvontaviranomainen tai kulutuspalvelujen turvallisuutta valvova valvontaviranomainen, ja terveysrikoksesta rikoslain mukaan määrättävästä rangaistuksesta. Ehdotuksen mukaan ”Rikosoikeuden järjestelmään kuuluisivat teot, jotka ovat omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen hengelle tai terveydelle, kun taas seuraamusmaksun alaan kuuluvissa rikkomuksissa olisi kyse ”välillisemmin terveyden ja turvallisuuden vaarantamisesta”.

Tällä hetkellä kuluttajaturvallisuuslain 50 §:n 2 momentin mukaan, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta rikkoo 34–44 §:ssä tarkoitettua kieltoa tai määräystä, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, kuluttajaturvallisuusrikkomuksesta sakkoon. Luonnoksessa ei tehdä selkoa siitä, minkä vuoksi nyt ehdotetaan säädettäväksi 1. ja 2. lakiehdotuksessa hallinnollisista seuraamusmaksuista nykytilasta poikkeavasti.

Hallinnollisista sanktioista säädettäessä on vältettävä rikoslain kanssa päällekkäistä vastuusääntelyä. (ks. Lako 12.10.3). Lakivaliokunta on katsonut kaksijakoisten seuraamusjärjestelmien kohdalla, että päällekkäisyyksiä tulee välttää. Esimerkiksi lakivaliokunta on liikennevirhemaksua koskevassa lausunnossaan katsonut, että hallinnollisten seuraamusten käyttöalaa laajennettaessa on tärkeää samalla kumota vastaavia tekoja koskevat rangaistussäännökset. Näin vältetään järjestelmien päällekkäisyydestä aiheutuvia ongelmia ja turvataan mm. kaksoisrangaistavuuden kiellon toteutuminen (LaVL 9/2018 vp, s. s. 3).

Rikoslain terveysrikoksessa ja kuluttajatuotteiden turvallisuudesta annetun lain seuraamusmaksua koskevassa pykälässä viitataan samaan normistoon eli yleiseen tuoteturvallisuusasetukseen (hallinnollisten seuraamusmaksujen osalta artiklakohtaiset viittaukset). Luonnoksesta ei käy ilmi, mitkä yleisessä tuoteturvallisuusasetuksessa tarkoitetut velvollisuudet kuuluisivat rikosoikeudellisen järjestelmän piiriin, ja miltä osin hallinnollisen seuraamusmaksun ja rikosoikeudellisen järjestelmän välillä olisi päällekkäisyyttä. Luonnoksen mukainen ehdotus siirtäisi vastuun hallinnollisen seuraamuksen ja rikosoikeudellisen järjestelmän välisen rajapinnan arvioinnista lainsoveltajalle eli käytännössä poliisille/syyttäjälle/markkinavalvontaviranomaiselle, mikä saattaa jossain määrin lisätä työmäärää rikosprosessin alkupäässä, kun poliisien/syyttäjien on arvioitava, kuuluuko käsiteltävänä oleva yksittäistapaus hallinnollisen seuraamusjärjestelmän vai rikosjärjestelmän piiriin ja tarvittaessa siirrettävä asia oikealle viranomaiselle.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi melko suurista seuraamusmaksuista (enintään 10 000 euroa luonnollisille henkilöille, 100 000 euroa oikeushenkilöille). Ehdotettu sääntely toteutuessaan vaikuttaisi johtavan siihen, että seuraamus olisi rahamääräisesti tuntuvampi nimenomaan niissä tilanteissa, joissa teko ei ole ollut omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen hengelle tai terveydelle. Seuraamus olisi siten rahamääräisesti tuntuvampi vähemmän moitittavien tekojen kohdalla. Tämä on syytä noteerata ja arvioida

perusteluissa mm. seuraamusmaksujen välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden ja seuraamusjärjestelmien välisen suhteen osalta.

Jatkovalmistelussa olisi syytä tehdä selkoa, mitkä yleisen tuoteturvallisuusasetuksessa tarkoitetut velvollisuudet kuuluisivat hallinnollisen seuraamusmaksun alaan ja mitkä rikosoikeusjärjestelmän.

Rangaistavan käyttäytymisen alan laajentuminen

Luonnoksessa ehdotetaan, että rikoslain 44 luvun 1 §:ssä tarkoitetun terveysrikoksen 1 momentin 2 kohtaan otetaan viittaus kuluttajatuotteiden turvallisuudesta annettuun lakiin ja EU:n yleiseen tuoteturvallisuusasetukseen. Samalla ehdotetaan, että viittaus voimassa olevaan kuluttajaturvallisuuslakiin poistetaan.

Luonnoksessa ei ole arvioitu, johtaako rikoslakiin ehdotettu muutos rangaistavan käyttäytymisen laajentumiseen, ja mikäli näin on, onko laajentumiselle olemassa kriminalisointiperiaatteiden näkökulmasta hyväksyttäviä perusteita. Yleisen tuoteturvallisuusasetuksen sisältämät velvoitteet ovat yksityiskohtaisempia kuin nykyisen kuluttajaturvallisuuslain vastaavat (esimerkiksi asetuksessa tarkoitettu velvoite ilmoittaa Safety Business Gateway –järjestelmän kautta vaarallisten tuotteiden päätyemisestä markkinoille), ja tällaisten velvoitteiden laiminlyönnin kriminalisointi saattaa johtaa rangaistavan käyttäytymisen alan laajentumiseen.

Jatkovalmistelussa olisi syytä ensinnäkin arvioida, johtaako muutos rikoslakiin kriminalisoinnin laajentumiseen ja toiseksi esittää mahdolliselle laajentumiselle hyväksyttävät perusteet.

Blankokriminalisointi

Luonnoksessa ehdotetaan, että rikoslakiin sisällytetään viittaus yleiseen tuoteturvallisuusasetukseen ja kuluttajatuotteiden turvallisuudesta annettuun lakiin, ja varsinaisen rangaistavan käyttäytymisen sisältö perustuisi keskeisesti yleiseen tuoteturvallisuusasetukseen.

Perustuslakivaliokunta on asettanut blankorangaistussääntelylle tiettyjä vähimmäisedellytyksiä: perustuslakivaliokunta on katsonut blankorangaistussäännösten osalta tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset on kirjoitettu rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä että kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitetusta teosta (PeVM 25/1994 vp, s. 8)

Ehdotetussa rikoslain säännöksessä ei viitata niihin kuluttajaturvallisuudesta annetun lain ja yleisen tuoteturvallisuusasetuksen säännöskohdaksiin (artiklakohdaksiin) käyttäytymisvelvollisuuksiin, joiden rikkominen tulisi säännöksen mukaan rangaistavaksi. Näin ollen ei voida myöskään arvioida, ovatko nuo velvollisuudet niiden rikkomistapauksessa rikosoikeudellisen vastuun perustamiseksi riittävän tarkkarajaisia. Tästä ei tehdä selkoa myöskään esityksen säännöskohdaisissa perusteluissa. Tämä ongelmakohta liittyy kiinteästi edellisessä kohdassa käsiteltyyn ongelmaan eli siihen, että luonnoksesta ei missään kohdin yksilöidysti käy ilmi, mitä tekoja on tarkoitus kriminalisoida. Tällöin ei myöskään voida juuri arvioida, mikä olisi näiden tekojen merkitys terveysrikoksen sisältämän vaaratunnusmerkin näkökulmasta.

Lisäksi viittaus kahteen eritasoiseen normiin lisää epäselvyyttä rangaistavan käyttäytymisen alasta (kuluttajatuotteiden turvallisuudesta annettu laki ei varsinaisesti sisällä itsenäisiä velvoitteita, vaan ainoastaan toimeenpanee yleistä tuoteturvallisuusasetusta).

Edellä sanottu huomioon ottaen jatkovalmistelussa on syytä varmistaa, mikäli rikosoikeudellista järjestelmää käytetään, että sen käytön edellytyksiä koskevat ja laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset toteutuvat. Mikäli rikoslakiin ehdotetaan muutosta, on ennen esittelyluvan pyytämistä aihetta olla yhteydessä oikeusministeriön asiantuntijoihin.

#### Kuluttajaturvallisuusrikkomus

Kuluttajatuotteiden turvallisuudesta annetun lain 16 §:ssä on rangaistussäännös, joka koskee kuluttajien käyttöön tarkoitettuja koneita. Perustelujen mukaan säännös olisi pääasialliselta sisällöltään samanlainen kuin voimassa olevan kuluttajaturvallisuuslain mukainen säännös. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kuluttajaturvallisuusrikkomuksesta. Sen mukaan, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta rikkoo markkinavalvontalain nojalla annettua kieltoa tai määräystä, olisi tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, kuluttajaturvallisuusrikkomuksesta sakkoon. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että jos 1 momentissa tarkoitettua kieltoa tai määräystä on tehostettu uhkasakolla, voitaisiin tuota kieltoa tai määräystä rikkova jättää tuomitsematta rangaistukseen samasta teosta. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että rangaistus terveysturvakoksesta säädetään rikoslain 44 luvun 1 §:ssä.

Kuluttajaturvallisuusrikkomuksen käyttöala on huomattavan kapea eikä luonnoksessa ole perusteltu, miksi tämä on erotettu erilliseen säännökseen. Lisäksi on epäselvää, minkä vuoksi luonnokseen on omaksuttu vielä kolmas sääntelytapa (hallinnolliset sanktiot, 16 § sekä RL 44:1). Tämä on omiaan tekemään seuraamussääntelystä entistä epäselvempää.

#### Muut asiat

Ehdotetun lain 2 §:n 1 momentissa viitataan tuoteturvallisuusasetukseen. Sen 2 momentti sisältää asetuksenantovaltuuden: Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kuluttajatuotteille asetettavista vaatimuksista terveyden suojaamiseksi. Kyse olisi ilmeisesti EU-asetuksessa säädettyjä vaatimuksia tarkentavista säännöksistä. Jatkovalmistelussa olisi syytä tehdä selkoa siitä, mikä on se kokonaisuus, josta tarkempia säännöksiä ehdotetaan annettavaksi. (vrt. PeVL 25/2005 vp, ks. myös LAKO, osio 13.6.)

#### Kuluttajatuotteita koskevat kielivaatimukset

Ehdotetussa 3 §:ssä säädettäisiin siitä, millä kielellä tietyt tuoteturvallisuusasetuksen mukaiset tiedot tulee antaa. Ehdotetun 3 §:n mukaan yleisen tuoteturvallisuusasetuksen 9 artiklan 7 kohdassa, 11 artiklan 4 kohdassa, 19 artiklan d alakohdassa ja 22 artiklan 9 kohdan d alakohdassa tarkoitettut tiedot on annettava suomeksi, ruotsiksi tai kummallakin kielellä niin kuin kielilain (423/2003) 34 §:ssä säädetään, jollei tietoja ole annettu yleisesti tunnetuilla ohje- ja varoitusmerkinnöillä.

Ehdotuksen mukaan kuluttajatuotteiden turvallisuudesta annetun lain 3 §:ssä viitattaisiin kielilakiin, joka on yleislaki. Oikeusministeriö pitää perusteltuna sääntelyä, jonka mukaan tiedot olisi annettava sekä suomeksi että ruotsiksi. Oikeusministeriö kuitenkin huomauttaa, että ehdotettu sääntelyratkaisu voi tässä yhteydessä olla haastava ja epäselvä ennen kaikkea etämyynnin osalta. Kielilain 34 §:n mukaan, kun myytävään tuotteeseen on lain mukaan merkittävä kauppatavan mukainen nimi, tuoteseloste, käyttöohje tai varoitus, on tekstin yksikielisessä kunnassa myytävässä tuotteessa oltava ainakin sen kunnan kielellä ja kaksikielisessä kunnassa myytävässä tuotteessa ainakin suomen ja ruotsin kielellä. Säännös koskee siten tuotteeseen merkittävää kauppatavan mukaista nimeä, tuoteselostetta, käyttöohjetta tai varoitusta, mutta ei kaupankäynnissä muuten

käytettävää kieltä, esimerkiksi verkkosivujen kieltä. Kielilain 34 §:n mukaiset veloitteet riippuvat siitä, millaisessa kunnassa tuotetta myydään, eikä laissa tai sen esitöissä oteta kantaa siihen, miten säännöstä tulee soveltaa etämyyntitilanteissa. Kysymykseen ei oikeusministeriön tietojen mukaan ole otettu kantaa myöskään lain tulkintakäytännössä.

Yleisen tuoteturvallisuusasetuksen 19 artikla koskee tietojen antamista etämyynnissä ja 22 artiklan 9 kohta tietojen antamisen mahdollistamista verkkomarkkinapaikoilla. Ehdotettu kuluttajatuotteiden turvallisuudesta annetun lain 3 § koskisi siten myös etämyyntitilanteita. Ottaen huomioon kielilain 34 §:ään liittyvä tulkinnanvaraisuus, oikeusministeriö katsoo, että ehdotettu sääntelyratkaisu, jossa annettavien tietojen kieli määräytyisi myös etämyyntitilanteissa mainitun kielilain säännöksen mukaan, olisi omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä lain soveltamistilanteissa. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa olisikin sääntelyn selkeyttämiseksi perusteltua harkita muunlaista sääntelyratkaisua etämyynnin osalta. Koska etämyynnin markkina-alueena on lähtökohtaisesti koko maa, olisi perusteltua, että tuoteturvallisuutta koskevat tiedot olisivat saatavilla sekä suomeksi että ruotsiksi.

#### Kuluttajaturvallisuusasiain neuvottelukunta 17 §

Ehdotuksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä voisi toimia kuluttajaturvallisuusasiain neuvottelukunta. Neuvottelukunnan nimeää valtioneuvosto. Perusteluiden mukaan neuvottelukuntarakenteen joustavuuden lisäämiseksi ehdotetaan pakottavasta sääntelystä luopumista säätämällä, että ministeriön yhteydessä voi toimia neuvottelukunta. Perusteluiden valossa jää epäselväksi, milloin tällainen neuvottelukunta toimii ja milloin ei, käyttäkö harkintavaltaa ja millä reunaehdoin työ- ja elinkeinoministeriö vai valtioneuvosto, joka nimittää neuvottelukunnan. Lisäksi muotoilu ei vaikuta kaikilta osin onnistuneelta (voi toimia ministeriön yhteydessä tai muussa yhteydessä? Vai valtioneuvosto voi asettaa neuvottelukunnan ministeriön esityksestä?). Sääntelyä ja perusteluja olisi syytä jatkovalmistelussa täsmentää

Eräitä teknisempiä yksityiskohtia

Monilta osin säännöskohtaisissa perusteluissa vain toistetaan pykäläteksti tai perusteluissa viitataan voimassa olevassa laissa omaksuttuun ratkaisuun. Tällaiset perustelut eivät ole riittäviä ylipäätään (ks. Hallituksen esityksen laatimisohteet, ns. HELO-ohjeet), eikä varsinkaan, kun kyse on uuden tuoteturvallisuusasetuksen edellyttämistä kansallisista säännöksistä, uudesta aineellisesta sääntelystä sekä kokonaan uudesta lakiehdotuksesta. Riittämättömät perustelut vaikeuttavat monilta osin ehdotetun sääntelyn asianmukaisuuden arviointia.

## Kulutuspalvelujen turvallisuutta koskevat ehdotukset

### **Kulutuspalvelujen turvallisuudesta annetun lain soveltamisala ja käsitteet**

-

### **Kulutuspalvelun turvallisuuden arviointi**

-

### **Palveluntarjoajan velvollisuudet ja niiden riskiperusteinen soveltaminen**

-

## Valvontakeinot ja -menettelyt

Luonnoksessa on useampia säännöksiä, joiden tarpeellisuudesta on vaikea perustelujen perusteella vakuuttua. Näitä ovat ainakin seuraavat ja näiden osalta olisi jatkovalmistelussa syytä arvioida, olisiko kyse pikemminkin perustelutekstiin kuuluvista maininnoista.

- 11 §:n 2 momentin mukaan ”Valvontaviranomaisen on hoidettava tehtävänsä tehokkaalla ja riskiperusteisesti mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen.” Jo hallintolain oikeusperiaatteet sekä viivytyksettömän käsittelyn vaatimus edellyttävät tällaista toimintaa viranomaiselta.
- 15 §:n 4 momentissa viitattaisiin tarkastuksia koskevaan 13 §:ään. Säännös vaikuttaa tarpeettomalta, sillä tarkastuksiaan tehdään yleensä nimenomaan asian selvittämiseksi, jollaista myös näytteenotto on.
- 17 § valvontaviranomaisen suoritteista perittävistä maksuista vaikuttaa päällekkäiseltä maksuperustelain sekä perusteluissa mainitun asetuksen kanssa.
- 20 §:n 2 momentissa säädettäisiin valvontaviranomaisen mahdollisuudesta tiedottaa turvallisuuden kannalta tarpeellisista asioista. Säännös vaikuttaa tarpeettomalta huomioiden hallintolain ja julkisuuslain sääntely (mm. JulkL 20 §).
- 21 §:n viittaus poliisilain virka-apusäännökseen vaikuttaa tarpeettomalta.
- 35 §:n muutoksenhakua koskeva säännös olisi syytä muotoilla vakiintuneesti (ks. Lako 12.13.2). Ensimmäinen virke vaikuttaa tarpeettomalta.

### Tarkastukset

Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin ulottuvista tarkastuksista säädettäisiin 13 §:n 2 momentissa. Tämän osalta viitataan edellä 1. lakiehdotuksessa vastaavasta säännöksestä todettuun. Viittaus hallintolain 39 §:ään on jostain syystä omaksuttu 2. lakiehdotukseen, mutta ei 1. lakiehdotukseen.

### Ulkopuoliset asiantuntijat

Ehdotettu 16 § ulkopuolisten asiantuntijoiden käytöstä on merkityksellinen PL 124 §:n kannalta. Ehdotusta ei kuitenkaan ole käsitelty sääntämisperusteluissa, joita tulee näiltä osin täydentää. Perusteluiden perusteella on mahdotonta vakuuttua siitä, että ehdotettu sääntely on sopusoinnussa perustuslain 124 §:ssä asetettujen vaatimusten kannalta. Virkavastuusepäntelyn muotoilua ”johtotehtävissä olevan” virkavastuusta ei ole perusteltu.

### Tiedonsaantioikeudet

Lain 18 ja 19 §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaisen mahdollisuudesta saada tai antaa salassapidettäviä tietoja. Oikeus saada tietoja on muotoiltu hyvin väljäksi sen koskiessa täsmällisellä tavalla ”muilta viranomaisilta sekä palveluntarjoajilta ja muilta, joita tämän lain velvoitteet koskevat” saatavia salassa pidettäviä tietoja. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä



tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomaisen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa

tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapito-intressin yhteensovittamiseksi.

(PeVL 48/2018 vp, s. 4–5). Vaikka kyse on valvontaviranomaisen valvontatoimivallan käyttämiseen liittyvästä tiedonsaantioikeudesta, jota on usein haastavaa täsmentää lainsäädännön tasolla, tulisi tiedonsaantioikeus oikeusministeriön käsityksen mukaan pyrkiä kirjoittamaan tarkemmaksi ja yksilöivämmäksi. Perusteluissa ei myöskään ole esitetty syitä näin väljälle sääntelytavalle.

Ehdotettu 19 § koskisi valvontaviranomaisen oikeutta luovuttaa oma-aloitteisesti salassa pidettäviä tämän lain mukaisia tehtäviä suorittaessaan saamiaan tietoja esitutkintaviranomaiselle, syyttäjälle ja muulle toimivaltaiselle viranomaiselle siltä osin kuin on välttämätöntä tämän viranomaisen tehtävien hoitamiseksi.

Siitä, millaiset tiedonsaantioikeudet säännöksessä mainituilla viranomaisilla on jo nykyisin muun lainsäädännön nojalla ja mikä ehdotetun säännöksen suhde ja nimenomainen tarve suhteessa olemassa oleviin tiedonsaantioikeuksiin, tulee tehdä selkeästi selkoa esityksen perusteluissa.

Edelleen tällaisen tiedonantovelvollisuutta koskevan säännöksen osalta on todettava, että salassa pidettävien tietojen luovuttajan (valvontaviranomainen) on mahdollisesti hyvin vaikea arvioida sitä, mikä on välttämätöntä toiselle viranomaiselle tämän tehtävien hoitamista varten: säännös edellyttää, että valvontaviranomainen osaisi arvioida, mitkä tiedot ovat välttämättömiä esimerkiksi syyttäjälle tai 3-kohdassa tarkoitettulle täsmentämättömälle joukolle ”toimivaltaisia viranomaisia” epäilyn saattamiseksi näiden tietoon. Säännös on lisäksi kirjoitettu muotoon, joka jättää viranomaiselle harkintavaltaa ko. tietojen antamisessa oma-aloitteisesti (”voi antaa”).

Lähtökohtana on, että salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevat säännökset voidaan sijoittaa joko tietoa luovuttavaa viranomaista tai tämän toimintaa koskevaan lakiin taikka tietoja saavaa viranomaista tai tämän toimintaa koskevaan lakiin. Molempiin niitä ei saa kirjoittaa. (Lako 12.14.6)

Mikäli arvioidaan, että tietojen antamista koskevalle säännökselle on tarve huolimatta muista tiedonsaantioikeutta koskevista säännöksistä, tulee säännöstä jatkovalmistelussa olennaisesti täsmentää. Ehdotetussa muodossa säännöksessä jää täysin avoimeksi esimerkiksi, mistä tiedoista on kyse ja mitä viranomaisia 3. kohdassa tarkoitetaan – vrt. esim. markkinavalvontalain 13 §).

Luonnoksen 1. lakiehdotuksen osalta on ilmeisesti arvioitu, ettei asetuksen ja markkinavalvontalain lisäksi ole tarvetta tiedonsaantioikeuksista säätämislle, sillä siihen ei ehdoteta säännöksiä tiedonsaantioikeuksista.

## Valvontapäätös, kieltopäätös ja toiminnan keskeyttäminen

Valvontaviranomaisen olisi ehdotetun 24 §:n mukaan ”pyrittävä saamaan palveluntarjoaja vapaaehtoisesti korjaamaan tarjoamansa kulutuspalvelun tai toimintansa lainvastaisuus.” Säännöksen merkitys ja tarve näyttävät kyseenalaisilta. Myös käsite vapaaehtoisuudesta, kun viranomaisen käytössä on loppu viimein mahdollisuus merkittävään yksipuoliseen vallankäyttöön, ei vaikuta täysin tarkoituksenmukaiselta. Viranomaisella on velvollisuus neuvoa ja valvoa, ja pykälässä myös ehdotettaisiin säädettäväksi kehoitusmenettelystä. Edellä todettu huomioiden epäselvyyttä aiheuttava 22 §:n 1 momentin ensimmäinen virke olisi syytä jatkovalmistelussa poistaa tai ainakin tarkkaan arvioida sen tarpeellisuutta. Pykälän viimeinen momentti näyttää myös turhalta huomioiden 25 ja 26 §:iin omaksuttu muotoilu, joista käy ilmi viranomaisten toimenpiteiden viimesijaisuus suhteessa 22 §:ään ehdotettuihin toimiin.

Säätämisyjärjestysperusteluissa 24 §:n osalta on todettu ”Ehdotetun 24 §:n mukainen kieltopäätös olisi hallintopäätös, jota koskevaan menettelyyn sovellettaisiin ehdotetun 22 §:n lisäksi hallintolain (434/2003) säännöksiä, joita ovat sen 6 luvun säännökset asian selvittämisestä ja asianosaisten kuulemisesta.” Oikeusministeriö painottaa, että hallintolain soveltuminen ko. tapauksessa ei rajoitu vain sen 6 lukuun.

Luonnoksen 25 ja 26 §:n viimeisissä momenteissa ehdotetaan säädettäväksi: ”toiminnan keskeyttämisestä on annettava ensi tilassa keskeyttämisen jälkeen ratkaisu”. Perusteluissa todetaan, että toiminnan keskeyttäminen ei edellytä, että asiassa on jo tehty hallintopäätös, vaan kyse olisi välittömän hallintopakon käyttämisestä. Keskeyttämisestä annettaisiin perusteluiden mukaan ensi tilassa valituskelpoinen ratkaisu.

Perustelujen valossa on kyseenalaista, onko toiminnan keskeyttämisessä todella kyse luonnoksessa todetulla tavalla välittömästä hallintopakosta, jossa ei ole mahdollista tehdä kirjallista päätöstä ennen toimeen ryhtymistä. Perusteluissa vaikuttaa myös menevän sekaisin asian ratkaiseminen ja päätöksenteko sekä suullinen ja kirjallinen hallintopäätös kuin myös välitön hallintopakko ja päätöksen täytäntöönpano. Epäselväksi jää myös, onko tarkoituksena ollut viitata uhkasakkolain 16 §:ään, joka koskee teettämisestä ja keskeyttämisestä huolehtimista. Tätäkin toimea edeltää hallintopäätös. Perustelut ja ehdotetut 25 ja 26 § eivät näin ollen vaikuta täysin asianmukaisilta. Ehdotettuja 25 ja 26 §:iä sekä perusteluissa todettua tulee vielä jatkovalmistelussa tarkastella huolellisesti ja varmistua sääntelyn asianmukaisuudesta em. näkökulmista erityisesti suhteessa perustuslain 21 §:ään ja hallintolakiin.

## Seuraamussäätely

Myös 2. lakiehdotuksessa (29 §) ehdotetaan säädettäväksi uusista rangaistusluonteisista seuraamusmaksuista. Seuraamusmaksuin sanktioitaisiin 10 eri tekoa, jotka olisivat ehdotetun lain tiettyjen säännösten rikkomisia. Mitä edellä seuraamusmaksuista 1. lakiehdotuksen osalta on todettu, koskee myös 2. lakiehdotusta, erityisesti seuraamusmaksujen sääntelyperiaatteista sekä seuraamusmaksujen perustuslainmukaisuudesta (mm. välttämättömyys ja viimesijaisuus, oikeasuhtaisuus) varmistuminen. Asianmukaisten perusteluiden puuttuessa ei ole mahdollista arvioida ehdotetun uuden seuraamussäätelyn perustuslainmukaisuutta.

## Muut asiat

Luonnoksen 28 §:ään omaksuttu siten kuin -viittaus olisi syytä korjata (ks. Lako 12.2.6). Lisäksi myös 2. lakiehdotuksessa säännöskohtaisissa perusteluissa monilta osin vain toistetaan pykäläteksti. Jatkovalmistelussa perusteluja tulisi pyrkiä täydentämään.

## Vaikutukset kuluttajansuojaan

### Kuluttajansuojalain 5 luvun 16 a §:n ja 9 luvun 16 §:n muuttamisesta

Kuluttajansuojalain 5 luvun 16 a §:n tavarann kauppaan koskevaa virheilmoitussäännöstä sekä 9 luvun taloelementtien kauppaan ja rakennusurakkaa koskevaa 16 §:n virheilmoitussäännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännöksissä ei enää viitattaisi tiettyyn tuoteturvallisuuksääntöön. Edellä mainituissa säännöksissä säädettäisiin edelleen siitä, että kuluttaja voisi vedota virheeseen ilman tekemäänsä virheilmoitusta, jos virhe perustuu siihen, että tavara tai suoritus ei ominaisuuksiltaan vastaa terveyden tai omaisuuden suojelemiseksi annetuissa säännöksissä tai määräyksissä asetettuja vaatimuksia.

Koska tuote- ja palveluturvallisuutta koskevia säännöksiä on runsaasti ja yleinen kuluttajaturvallisuuksääntely on toissijaista sekä täydentävää, oikeusministeriö pitää lakiviittauksen poistamista perusteltuna.

### Omaisuusvaarat

Esityksen mukaan uusi kulutuspalvelujen turvallisuudesta annettu laki ja uusi kuluttajatuotteiden turvallisuudesta annettu laki eivät koskisi omaisuusvaaroja. Tämä tarkoittaisi sitä, etteivät lain mukaiset velvoitteet koskisi omaisuudelle aiheutuvien vahinkojen ehkäisemistä tai torjumista. Esityksellä muutettaisiin nykytilaa, jossa omaisuutta suojataan ennakollisesti kumottavaksi ehdotettavan kuluttajaturvallisuuslain säännöksillä. Esitysluonnoksen mukaan omaisuusvaarojen viranomaisvalvontaa koskeva muutos tarkoittaisi sitä, ettei talouden toimijoihin olisi mahdollista kohdistaa kuluttajia kollektiivisesti suojaavia viranomaistoimenpiteitä. Lisäksi esitysluonnoksessa todetaan, että omaisuuden poistaminen suojattavien kohteiden joukosta johtaisi siihen, että sellaiset kulutuspalvelut, jotka kohdistuvat vain omaisuuteen, kuten korjaus-, puhdistus- tai eläintenhoitopalvelut, rajautuisivat suurelta osin tai jopa kokonaan lain mukaisten velvoitteiden soveltamisalan ulkopuolelle.

Kuluttajaturvallisuuslakia säädettäessä omaisuudelle aiheutuvien vahinkojen ennaltaehkäisyä perusteltiin sillä, että vahinkojen ennaltaehkäisy on inhimillisesti ja taloudellisesti edullisinta. Oikeusministeriö katsoo, että edellä mainittu perustelu on edelleen ajankohtainen. Omaisuusvaaroja koskevan viranomaisvalvonnan poistamista ei voida pitää tarkoituksenmukaisena sillä perusteella, että muutoksella ei olisi vaikutusta vahinkojen korvaamiseen kuluttajille, vaan vahinkojen ennaltaehkäisyn tulisi edelleen olla viranomaisvalvonnan keinoin mahdollista. Vaikka omaisuusvaarojen poistaminen tuoteturvallisuuksääntöön soveltamisalasta ei käytännössä näyttäisi kaventavan kuluttajansuojalain virhesääntöjen soveltamisalaa ja esinevahinkojen korvaamista, oikeusministeriö ei pidä ehdotettua muutosta perusteltuna ja esittää jatkovalmisteluvaiheessa asiaa uudelleen harkittavaksi. Oikeusministeriön käsityksen mukaan myöskään EU-sääntely ei tätä estä.

Muutosta perustellaan myös lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävien palvelun tarjoajien hallinnollisen taakan vähentymisellä. Muutoksella saattaa kuitenkin olla haitallisia vaikutuksia

soveltamisalan ulkopuolelle jäävien palvelun tarjoajien vastuuvakuutuksiin, mitä olisi syytä jatkovalmistelussa vielä tarkemmin selvittää.

Suurpää Johanna  
Oikeusministeriö

Färkkilä Heini  
Oikeusministeriö