

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 markkinavalvonta- ja muut viranomaiset

-

Viranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet

-

Seuraamussäätely

-

Muut asiat

-

Kulutuspalvelujen turvallisuutta koskevat ehdotukset

Kulutuspalvelujen turvallisuudesta annetun lain soveltamisala ja käsitteet

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry (jäljempänä "MaRa") kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta ja toteaa siitä seuraavaa:

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kulutuspalvelujen turvallisuudesta. Samalla nykyisin voimassa oleva kuluttajaturvallisuuslaki (920/2011) kumottaisiin.

Uuden lain tarkoituksena olisi yhtäältä parantaa kulutuspalvelujen turvallisuutta ehkäisemällä ja torjumalla kulutuspalveluista terveydelle aiheutuvia vahinkoja ja toisaalta parantaa ja monipuolistaa palvelujen käyttäjien ja palvelun välittömässä vaikutuspiirissä olevien henkilöiden suojan tasoa. Laki kattaisi soveltamisalaltaan pääosin nykyistä kuluttajaturvallisuuslakia vastaavasti kuluttajapalvelujen turvallisuuden. Esitysluonnoksessa ehdotetaan lain soveltamisalaan sitä supistavia muutoksia kulutuspalveluja käyttävien henkilöiden omaisuuden suojaamisen osalta.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes olisi jatkossakin lain valvontaviranomainen. Viranomaisen toimivaltuuksia ja valvontakeinoja koskevia säännöksiä päivitetäisiin vastaamaan aiempaa paremmin nykyistä valtakunnallista valvontamallia ja tietosuojasääntelyn vaatimuksia. Uutena valvontakeinona viranomaiselle esitettäisiin oikeutta onnettomuuksien tutkimiseen.

MaRa kannattaa ehdotusta kumota nykyisin voimassa oleva kuluttajaturvallisuuslaki ja siirtää siitä kulutuspalvelujen turvallisuutta koskevat säännökset uuteen säädettävään lakiin kulutuspalvelujen turvallisuudesta.

Soveltamisala

Kulutuspalvelujen turvallisuutta koskevan lakiluonnoksen 1 §:ssä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Esityksen mukaan lain asiallista soveltamisalaa supistettaisiin nykyisestä sulkemalla kulutuspalveluja käyttävien henkilöiden omaisuus suojattavien kohteiden ulkopuolelle.

MaRa kannattaa esitystä. Omaisuus ei ole suojan kohteena EU:n yleisessä tuoteturvallisuusasetuksessa. Omaisuudesta suojaamisesta luopuminen niin kuluttajatuotteiden kuin myös kulutuspalvelujen turvallisuudesta annetussa yleisessä sääntelyssä ei kuitenkaan tarkoittaisi sitä, että kuluttajat menettäisivät suojan tuotteista ja palveluista aiheutuvia esinevahinkoja vastaan. Kuluttajilla olisi edelleenkin muuhun lainsäädäntöön perustuvat oikeudet esinevahinkoja vastaan.

Hallituksen esitysluonnoksen valmistelun aikana työryhmässä on ollut keskustelua siitä, tulisiko lain soveltamisalaa laajentaa koskemaan myös yhdistysten ja muiden yhteisöjen tarjoamia kulutuspalveluja jäsenilleen siltä osin kuin niitä tarjotaan muussa kuin elinkeinotoiminnassa tai luonnollisiin henkilöihin siltä osin kuin nämä tarjoavat palveluja elinkeino- ja ammattitoimintansa ulkopuolella.

Lausuttavana oleva esitysluonnos kulutuspalvelujen turvallisuudesta annettavasta laista ei sisällä soveltamisalan laajentamista tältä osin. Yhdistysten jäsenilleen tarjoamat palvelut muodostavat vapaa-ajan turvallisuuden kannalta merkityksellisen palvelujen joukon. Tältä osin niiden sisällyttämistä kulutuspalveluja koskevan turvallisuussäätelyn soveltamisalaan voidaan pitää perusteltuna. Voimassa olevan kuluttajaturvallisuuslain vaatimukset kohdistuvat jo yhdistyksiin siltä osin kuin ne tarjoavat palveluja elinkeinotoiminnassa tai muille kuin jäsenilleen.

MaRa esittää, että eduskunnalle annettavan hallituksen esityksen jatkovalmistelussa tulee vielä tarkemmin arvioida, onko soveltamisalan laajentaminen yhdistysten muussa kuin elinkeinotoiminnassaan tai luonnollisen henkilön elinkeino- ja ammattitoimintansa ulkopuolella tarjottaviin kulutuspalveluihin perusteltua palvelun käyttäjien ja palveluntarjoajien tasapuolisen kohtelun näkökulmasta palveluntarjoajan organisaatiomuodosta riippumatta. Lainsäädännöllä tulee lähtökohtaisesti luoda tasapuoliset kilpailuolosuhteet kaikille samanlaista toimintaa harjoittaville yrityksille, yhdistyksille ja muille yhteisöille.

Lain toissijaisuus ja täydentävyys

Kulutuspalvelujen turvallisuutta koskevan lakiluonnoksen 2 §:ssä säädettäisiin lain toissijaisuudesta ja täydentävyydestä. Sen mukaan lakia sovellettaisiin vain siltä osin kuin kulutuspalvelun turvallisuutta koskevassa erityislainsäädännössä ei ole säännöksiä, joita noudattamalla saavutettaisiin sama turvallisuuden taso kuin käsillä olevaa lakia noudattamalla.

Lakiluonnoksen soveltamisalaa koskevan 1 §:n mukaan lakia sovelletaan kulutuspalveluihin. Kulutuspalvelulla tarkoitetaan sellaista palvelua, joka on tarkoitettu käytettäväksi tai jota olennaisessa määrin käytetään yksityiseen tai siihen rinnastettavaan kulutukseen.

MaRa toteaa, että esimerkiksi majoitus- ja ravitsemispalvelut ovat yksityiseen kulutukseen käytettäväksi tarkoitettuja kulutuspalveluja. Näin ne asiallisesti kuuluvat myös kulutuspalvelujen turvallisuudesta ehdotetun lain 1 §:n mukaisen soveltamisalan piiriin.

Lakiluonnoksen 2 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa seuraavaa:

”Lakia voitaisiin soveltaa myös tilanteissa, joissa palvelun turvallisuutta arvioidaan ja valvotaan myös muun yleislainsäädännön nojalla. Esimerkiksi yleisötapahtumissa tulisivat usein sovellettavaksi kyseessä olevan lain lisäksi samanaikaisesti kokoontumista koskeva, pelastamista koskeva ja rakentamista koskeva lainsäädäntö”.

MaRa esittää, että tähän lisättäisiin esimerkiksi myös majoitus- ja ravitsemispalvelut. Ne molemmat ovat yksityiseen kulutukseen tarkoitettuja kulutuspalveluja, mutta niihin liittyvä vaarojen tunnistaminen ja riskien arviointi tapahtuu ensisijaisesti muun lainsäädännön asettamien velvoitteiden kautta. Kulutuspalvelujen turvallisuutta koskevan lain säännökset tulee sen vuoksi nähdä toissijaisina ja muuta erityislainsäädäntöä täydentävänä myös majoitus- ja ravitsemispalvelujen osalta. MaRan käsityksen mukaan tämä samalla vastaa myös nykyisen kuluttajaturvallisuuslain soveltamisen aikana muodostunutta käsitystä, mitä ei ole syytä eikä tarpeen nykyisestä muuttaa. Nykyisin voimassa olevassa kuluttajaturvallisuuslaissa säännellään kuluttajapalvelujen turvallisuudesta. Se on yleislaki, jota ei sovelleta silloin, kun muualla lainsäädännössä on tiettyjen kuluttajapalvelujen turvallisuutta koskevaa erityistä sääntelyä.

Kulutuspalvelun turvallisuuden arviointi

-

Palveluntarjoajan velvollisuudet ja niiden riskiperusteinen soveltaminen

Palveluntarjoajan velvollisuuksiin esitetään vähäisiä muutoksia. Palveluntarjoajan velvollisuudet olisi esitysluonnoksen mukaan lueteltu lain tasolla yksityiskohtaisemmin, minkä arvioidaan helpottavan palveluntarjoajan työtä ottaessaan selvää lain vaatimusten sisällöstä.

MaRa kannattaa palveluntarjoajan velvollisuuksia koskevaa selkeämpää jaottelua kulutuspalvelujen turvallisuudesta ehdotettavassa laissa.

Palveluntarjoajan olisi yleisesti huolehdittava siitä, että sen tarjoama kulutuspalvelu on turvallinen sen käyttäjille ja muille sen välittömässä vaikutuspiirissä oleville henkilöille. Muut palveluntarjoajan velvollisuudet täsmentäisivät tämän yleisen huolellisuusvelvollisuuden sisältöä. Palveluntarjoajalla olisi velvollisuus hankkia sellaiset tiedot kulutuspalvelusta, jotka ovat riittäviä lain säännösten noudattamiseksi, oikeita ja kohtuudella saatavissa.

Palveluntarjoajan olisi tunnistettava vaarat eli kulutuspalveluun liittyvät vaaratekijät ja vaaratilanteet ja arvioitava niihin liittyvät riskit. Arvioitaessa yhtäältä sitä, ovatko palveluntarjoajan toteuttamat toimet riittäviä, ja toisaalta sitä, minkälaisia toimia palveluntarjoajalta voidaan kohtuudella vaatia, olisi riskien arvioinnin tuloksen lisäksi otettava huomioon kulutuspalvelun laatu, luonne ja laajuus, sen toteuttamisen olosuhteet sekä sitä käyttävien ja muiden sen välittömässä vaikutuspiirissä olevien henkilöryhmien erityispiirteet.

MaRa pitää hyvänä ja tarkoituksenmukaisena, että palveluntarjoajan velvollisuuksia ei olla laajentamassa nykyisestä, vaan enemmänkin vain täsmentämässä niitä. Esimerkit eivät osoita, että kulutuspalveluja tarjoaville toiminnanharjoittajille tulisi asettaa nykyisestä uusia velvollisuuksia.

Palveluntarjoajalla säilyy huolellisuusvelvollisuus palvelun turvallisesta järjestämisestä. Palveluntarjoajan tulee myös olla selvillä niistä vaaroista ja riskeistä, joita kyseisen palvelun tarjoamiseen voi liittyä. Tätä koskeva velvollisuus on tarkoitus kirjoittaa selkeämmin lakiin. MaRa pitää sitä esitetyssä muodossaan perusteltuna.

Esityksen tavoitteena on myös, että kuluttajapalvelujen turvallisuutta koskevaa sääntelyä päivitetään vastaamaan paremmin nykyistä käsitystä palvelujen tarjoamiseen liittyvästä kokonaisvaltaisesta turvallisuusjohtamisen ajattelusta. Samalla siinä otettaisiin huomioon eri organisaatiomuodoissa toimivien palveluntarjoajien yhdenvertainen kohtelu. Turvallisuusjohtaminen perustuisi jatkuvan parantamisen periaatteeseen.

MaRa korostaa, että tämän ei tule tarkoittaa sitä, että turvallisuustavoitteita tulisi jatkuvasti tiukentaa. Tarkoituksena ei myöskään tule edellyttää palveluntarjoajilta turvallisuusjohtamisjärjestelmän eikä -standardien käyttöönottoa tai niiden noudattamista, jos lain asettama huolellisuusvelvollisuus palvelun tarjoamisessa tulee täytetyksi muulla tavoin.

Kirjaamisvelvollisuus

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että voimassa olevan kuluttajaturvallisuuslain mukaisesta turvallisuusasiakirjan laatimisvelvollisuudesta luovuttaisiin. Vaarojen tunnistamista ja riskien arviointia, suunnittelua ja toteutusta sekä turvallisuuden jatkuvaa seuranta ja parantamista koskeviin pykäliin sisällytettäisiin kuhunkin kirjaamisvelvollisuus. Tämän dokumentaation tulisi olla kirjallista, mutta se olisi muutoin muotovapaata. Dokumentaatio voisi olla esimerkiksi erilaisia selvityksiä, ohjeita, sopimuksia, perehdyttämismateriaaleja, kuvia, taulukoita, kaavioita tai numeerisia tietoja. Palveluntarjoajan ei tarvitsisi erikseen laatia säännöksen noudattamiseksi tarvittavaa dokumentaatiota, jos säännöksessä tarkoitettu dokumentaatio jo muutoin on olemassa.

Kirjaamisvelvollisuuden tarkoituksena olisi varmistaa, että palveluntarjoajalla on jo käytössään sellaiset työkalut, joiden avulla se voi noudattaa lain vähimmäisvaatimuksia. Kirjaamisvelvollisuuden tarkoituksena on myös tehostaa valvontaa niin, että valvontaviranomainen voi kattavammin valvoa palveluntarjoajan omavalvonnan toteuttamista. Kirjaamisvelvollisuus kuuluisi myös kulutuspalvelujen turvallisuudesta ehdotetun lain 9 §:n mukaisen riskiperusteisen soveltamisen piiriin. Tämä tarkoittaisi sitä, että myös kirjaamisvelvollisuuden laadun ja laajuuden tarve arvioitaisiin palvelun riskien arvioinnin tuloksen ja lain 9 §:ssä lueteltujen seikkojen perusteella. Tämä kirjaamisvelvollisuus muodostuisi kuitenkin tosiasiasa suppeammaksi sellaisissa palveluissa, joissa vaaroja ja niihin liittyviä riskejä on vähemmän kuin vaarallisissa ja korkeariskisissä palveluissa.

MaRa pitää perusteltuna lakiin esitettyä muutosta, jonka mukaan toiminnanharjoittajan tulee jatkossa dokumentoida palveluun liittyvät vaarat ja riskit, mutta se ei välttämättä enää edellyttäisi turvallisuusasiakirjan laatimista vaan olisi mahdollista korvata muulla dokumentaatiolla.

Turvallisuusasiakirjan laatimisvelvollisuudesta luopuminen ottaisi paremmin huomioon erilaiset palvelut ja niihin liittyvät riskiprofiilit.

MaRa kannattaa myös sitä, että kirjaamisvelvollisuudelle ei olisi muotovaatimusta. Velvollisuus vastaisi joka tapauksessa samaan turvallisuustiedon dokumentointiin, johon nykyisessä kuluttajaturvallisuuslaissa vastaa velvollisuus laatia turvallisuusasiakirja. Muutos helpottaisi palveluntarjoajien velvollisuuksien toteuttamista verrattuna nykyiseen, koska dokumentointi voitaisiin toteuttaa tämänhetkiseen tapaan joko osana turvallisuuden asiakirjakokonaisuutta tai palvelujen tarjoamisen ohessa muutoin laaditulla kirjallisella materiaalilla. Mikään ei myöskään estäisi täyttämästä kirjaamisvelvollisuutta nykyiseen tapaan laatimalla turvallisuusasiakirja. Tämän voi samalla katsoa vähentävän joidenkin palveluntarjoajien hallinnollista taakkaa mahdollisuutena laatia dokumentaatio jo olemassa olevalla kirjallisella materiaalilla.

Valvontakeinot ja -menettelyt

Kulutuspalvelujen turvallisuudesta ehdotetun lain 3 luvussa säädettäisiin valvontaviranomaisen toimivaltuuksista ja valvontakeinoista. Valvontaviranomaisen toimivaltuudet vastaisivat esityksen mukaan monilta osiltaan voimassa olevan lain mukaisia toimivaltuuksia. Valvontaviranomaisella olisi valvonnassaan nykyiseen tapaan tarkastusoikeus, näytteenotto-oikeus sekä uutena toimivaltuutena 14 §:n mukaan oikeus tutkia tietoonsa tulleen onnettomuuden, jos se arvioi sen onnettomuuden syyn selvittämisen ja onnettomuuden ehkäisyn kannalta tarpeelliseksi.

MaRa esittää lain yksityiskohtaisissa perusteluissa vielä tarkemmin täsmennettävän, miten onnettomuuksien syyn tutkinta tulee sovittaa yhteen esimerkiksi Onnettomuustutkintakeskuksen tekemän onnettomuuden syyn tutkimuksen kanssa.

Kulutuspalvelujen turvallisuudesta ehdotetun lain 16 §:n mukaan valvontaviranomainen voisi valvonnassa käyttää apunaan ulkopuolisia asiantuntijoita. Ulkopuoliset asiantuntijat voivat tehdä valvontaviranomaisen pyynnöstä viranomaisvalvontaa varten tarvittavia tarkastuksia, tutkimuksia ja selvityksiä.

MaRa toteaa, että nykyisin voimassa olevassa kuluttajaturvallisuuslaissa on jo säännös, jonka mukaan valvontaviranomainen voi valvonnassa käyttää apunaan ulkopuolisia asiantuntijoita. Valvontaviranomaisen apunaan käyttämille ulkopuolisille asiantuntijoille tarkastuksesta aiheutuvia kuluja ei kuitenkaan veloiteta palveluntarjoajilta. MaRa esittää, että lain yksityiskohtaisiin perusteluihin tulee lisätä se, että valvontaviranomainen vastaa mahdollisesti apunaan käyttämille ulkopuolisille asiantuntijoille suoritettavista palkkioista ja muista korvauksista.

Seuraamussääntely

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lakiin lisättäväksi säännös toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuudesta määrätä palveluntarjoajalle tietyissä tilanteissa seuraamusmaksu.

Seuraamusjärjestelmä koostuisi hallinnollisesta seuraamusmaksusta, jonka määräisi markkinavalvontaviranomainen tai kulutuspalvelujen turvallisuutta valvova viranomainen, ja terveystuotteen rikoslain mukaan määrättävästä rangaistuksesta. Kulutuspalvelujen turvallisuutta koskeva laki sisältäisi ehdotuksen mukaan melko pienen määrän palveluntarjoajan velvollisuuksia koskevia säännöksiä. Kaikki nämä velvollisuudet kuitenkin esitetään tuotavaksi seuraamusmaksun piiriin.

Seuraamusmaksulle esitetään enimmäismäärää, joka olisi yksi prosentti luonnollisen henkilön vuosituloista tai oikeushenkilön vuotuisesta liikevaihdosta. Seuraamusmaksu olisi kuitenkin enintään 10 000 euroa, kun se määrätään luonnolliselle henkilölle, ja enintään 100 000 euroa, kun se määrätään oikeushenkilölle. Seuraamusmaksun enimmäismäärän sitominen maksuvelvollisen tuloihin tai liikevaihtoon auttaisi seuraamusmaksun määrän oikeasuhtaisessa arvioinnissa ottaen huomioon eri kokoiset toimijat.

MaRa toteaa, että seuraamusmaksu olisi ensinnäkin uusi hallinnollinen seuraamus kuluttajapalvelujen turvallisuutta koskevassa lainsäädännössä. Esitysluonnoksessa seuraamusmaksulle ehdotetut enimmäismäärät asettuisivat melko korkealle suhteessa joihinkin markkinavalvontalain soveltamisalaan kuuluvien säädösten ja eräiden muiden lakien mukaisiin enimmäismääriin. Esimerkiksi alkoholilain (1102/2017) 71 §:n mukaan lupaviranomainen voi määrätä vähintään 300 euron ja enintään 1 000 euron suuruisen seuraamusmaksun, jos tukku- tai vähittäismyynnissä taikka anniskelussa on rikottu alkoholilain säännöksiä. Elintarvikelain (297/2021) 67 §:n mukaan toimivaltainen valvontaviranomainen voi määrätä toimijan maksamaan vähintään 300 euron ja enintään 5 000 euron elintarvikevalvonnan seuraamusmaksun, jos toimija ei ole noudattanut tiettyjä elintarvikelaissa säädettyjä velvoitteita. Edellä mainittuihin vastaaviin esimerkkeihin viitaten esitysluonnoksessa seuraamusmaksulle ehdotetut enimmäismäärät olisivat selvästi suuremmat.

MaRa esittää hallituksen esityksen jatkovalmistelussa arvioitavaksi, onko seuraamusmaksulle esitetyt enimmäismäärät tarpeettoman suuret verrattuna joihinkin muihin markkinavalvontalain soveltamisalaan kuuluvien säädösten mukaisiin ja edellä mainittujen alkoholilain ja elintarvikelain mukaisiin enimmäismääriin.

MaRa korostaa myös sitä, että seuraamusmaksun tulee olla viimesijainen valvontakeino, kun sitä ennen kaikki muut viranomaisen käytössä olevat valvontakeinot rikkomuksiin puuttumiseksi on ensin käytetty. Tätä tulee sekin seikka, että seuraamusmaksu on selkeästi rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus.

Kulutuspalvelujen turvallisuudesta ehdotetun lain 32 §:ssä säädettäisiin niistä perusteista, joilla seuraamusmaksu jätetään tai voidaan jättää määräämättä. Seuraamusmaksua ei tulisi määrätä, jos rikkomus on vähäinen tai seuraamusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Edellä mainitun lain 32 §:n 3 momentissa säädettäisiin siitä, että seuraamusmaksu voitaisiin jättää

määräämättä, jos palveluntarjoaja on ryhtynyt toimenpiteisiin rikkomuksen korjaamiseksi välittömästi sen havaitsemisen jälkeen eikä rikkomus ole vakava tai toistuva. Edelleen lain 32 §:n 4 momentissa säädettäisiin siitä, että seuraamusmaksu voidaan jättää määräämättä myös sillä perusteella, että rikkomus on tullut valvontaviranomaisen tietoon 10 §:ssä tarkoitetulla ilmoituksella edellyttäen, että ilmoitus tehdään mainitussa säännöksessä tarkoitetulla tavalla välittömästi ja sen täyttää mainitun säännöksen mukaiset vaatimukset eikä rikkomus ole vakava tai toistuva.

MaRa katsoo, että valvontaviranomaiselle ei tule antaa oikeutta määrätä seuraamusmaksua niissä tilanteissa, joissa palveluntarjoaja on välittömästi rikkomuksen havaitsemisen jälkeen ryhtynyt oma-aloitteisesti toimenpiteisiin rikkomuksen korjaamiseksi, vaikka rikkomuksen itsessään voisikin tulkita vakavaksi. Valvontaviranomaiselle ei tule myöskään antaa oikeutta määrätä seuraamusmaksua niissä tilanteissa, joissa sinällään vakavakin rikkomus tulee myöhemmin sen tietoon sen jälkeen, kun palveluntarjoaja on jo ryhtynyt toimenpiteisiin rikkomuksen korjaamiseksi ja saattanut sen valvontaviranomaisen tietoon kulutuspalvelujen turvallisuudesta ehdotetun lain 10 §:ssä tarkoitetulla ilmoituksella. MaRa katsoo, että kulutuspalvelujen turvallisuudesta ehdotetun lain 32 §:n 3 ja 4 momenttia tulee näiltä osin muuttaa. Edellä mainitun voi osaltaan katsoa myös kannustavan palveluntarjoajia tekemään lain 10 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen niin vähäisistä läheltä piti -tilanteista kuin myös vakavammistakin vahinkotilanteista.

Muut asiat

-

Hämäläinen Sami
Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry