

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

Ehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan yleisen tuoteturvallisuusasetuksen ja kuluttajatuotteiden turvallisuudesta annetun lain mukainen markkinavalvontaviranomainen olisi se, joka valvoo muun lainsäädännön nojalla kuluttajatuotteiden turvallisuutta ja Tukes toimii viranomaisena silloin, kun sellaista ei ole muualla lainsäädännössä määritelty.

Ehdotus vaikuttaisi jättävän ottamatta huomioon ensinnäkin sen, että samaa tuotetta saattaa eri tuoteturvallisuussäädösten nojalla valvoa useampi viranomainen. Esimerkiksi säteilyn käyttöön liittyvien tuotteiden sähköturvallisuuteen liittyvä valvonta kuuluu Tukesin valvonnan piiriin. Lisäksi uudet esimerkiksi kyberturvallisuusvaatimukset tuotteille tulevat oletettavasti lisäämään yhteisvalvonnan piiriin kuuluvien tuotteiden määrää, jolloin samaa tuotetta saattaa valvoa kolmekin viranomaista samaan aikaan eri näkökulmista. Näiden esimerkkien valossa epäselväksi jää, miten ehdotuksen 4 §:n mukainen viranomainen määräytyisi tällaisissa tilanteissa.

Toisena huomiona ehdotuksen 4 §:ään on lisäksi se, että se vaikuttaisi laajentavan markkinavalvontaviranomaisten valvonnan alaa nykyiseen nähden. Kirjauksen perusteella esimerkiksi STUK valvoisi säteilyturvallisuuden lisäksi myös yleisen tuoteturvallisuusasetuksen mukaista turvallisuusvaatimusten täyttymistä silloin, kun se toimii markkinavalvontaviranomaisena. STUK ei pidä tätä tarkoituksenmukaisena viranomaisen osaaminen ja tehtävät huomioiden. Markkinavalvonnan toimivallanjako eri sektoreille perustuu viranomaisten erityisosaamiseen tietyssä toiminnassa, mutta se ei luo kompetenssia tai kykyä valvoa tuotteeseen liittyvien yleisten tuoteturvallisuusvaatimusten täyttymistä, vaikka nämä sinällään käytännössä usein keskenään limittyvätkin.

STUK pitäisi tältä osin parempana vaihtoehtona, että yleisen tuoteturvallisuusasetuksen ja tuoteturvallisuuslain mukainen yleisvalvonta olisi Tukesilla ja eri sektoriviranomaiset täydentävät valvontaa eri sektoreiden tuoteturvallisuutta koskevan lainsäädännön perusteella.

Viranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet

-

Seuraamussäätely

STUK kiinnittää seuraamussäätelyn osalta huomiota siihen, että seuraamussäätelyä ja erityisesti rikosoikeudellista säätelyä arvioitaessa on syytä huomioida oikeusministeriössä käynnissä oleva ympäristörikosdirektiivin täytäntöönpano, jossa asetetaan tiettyjä velvoitteita myös vaarallisten tuotteiden markkinoille saattamiselle.

Seuraamusmaksua koskevassa 9 §:ssä viitattaisiin EU-asetuksen vaatimuksiin, jotka ovat suurelta osin asetuksen III luvun 1 jaksossa. Tämän jakson soveltaminen on kuitenkin asetuksen soveltamisalasäännöksissä rajattu pois yhdenmukaistamislainsäädännön alaisilta tuotteilta (esim. sähkölaitteet / pienjännitedirektiivi). Vastaavat vaatimukset ovat kuitenkin voimassa yhdenmukaistamislainsäädännössä. Säätelyn ehdotettu toteutustapa johtaisi siihen, että seuraamusmaksu ei olisi käytettävissä kaikissa tuoteryhmissä. Seuraamusmaksusäätelyä ja sen kattavuutta tulisi tarkastella tästä näkökulmasta ja käsitellä tarvittavassa laajuudessa perusteluissa.

Muut asiat

-

Kulutuspalvelujen turvallisuutta koskevat ehdotukset

Kulutuspalvelujen turvallisuudesta annetun lain soveltamisala ja käsitteet

-

Kulutuspalvelun turvallisuuden arviointi

Ehdotuksen 3 §:ssä asetetaan vaatimus siitä, että kuluttajapalvelusta terveydelle mahdollisesti aiheutuvan vaaran on oltava hyväksyttävissä. Valvontaviranomaisen on siis käytännössä otettava asiaan kantaa ja perusteltava kantansa. Tästä näkökulmasta hyväksyttävyyssriteeri vaikuttaa tulkinnanvaraiselta ja puutteellisesti säännellyltä. Asiaa olisi myös käsiteltävä hallituksen esityksen perusteluissa yleisellä tasolla ja erityisesti sellaisten tyyppitapausten osalta, joissa palvelusta aiheutuu varaa, mutta vaaraa on pidettävä hyväksyttävänä.

Palveluntarjoajan velvollisuudet ja niiden riskiperusteinen soveltaminen

-

Valvontakeinot ja -menettelyt

STUK valvoo säteilylain nojalla tiettyjen kuluttajapalvelujen säteilyturvallisuutta. Olennaisia tässä suhteessa ovat erityisesti säteilylain 19 luvun säännökset. Ehdotuksessa ei ole nostettu esiin sitä, miten erityislainsäädäntöä sovelletaan suhteessa ehdotettuun kuluttajapalvelusääntelyyn. Ehdotuksen 6 §:n 2 momentissa on määritelty riskiarviointiin liittyviä tekijöitä, joista yksi on kehoon kohdistuvat toimenpiteet tai hoidon invasiivisuudesta aiheutuva vaara, joka säteilytoiminnan kannalta on erityisen olennainen. STUK kiinnittää huomiota myös momentin perusteluihin, jotka momentin kohtien osalta käytännössä puuttuvat. Ne tulisi täydentää esitykseen.

Ehdotuksesta puuttuu nykyiseen kuluttajaturvallisuuslakiin sisältyvä 18 §:n kaltainen säännös, jossa määriteltäisiin muiden viranomaisten mahdollisuutta soveltaa kuluttajapalvelulakia. Tämä olisi siis muutos nykytilaan ja kaipaisi käsittelyä ainakin hallituksen esityksen perusteluissa. Tukesin ollessa yleinen valvontaviranomainen olisi hyvä, että viranomaisten välinen yhteistyö valvonnassa kävisi selkeämmin ilmi.

Valvontaa koskevassa luvussa on eräitä säännöksiä, jotka eivät STUKin käsityksen mukaan tuo muutoksia tai lisäarvoa hallinnon yleislainsäädännössä säädettyihin vaatimuksiin. Esimerkiksi hallintolain 1, 6 ja 7 §:ssä on sääntelyä, joka voidaan katsoa kattavan ehdotetun 11 §:n 3 momentin säännökset valvonnan riskiperusteisuudesta ja tehtävien priorisoinnista. Samoin julkisuuslaissa oleva yleinen tiedottamista koskevan vaatimuksen voidaan katsoa kattavan 20 §:ään ehdotetut tiedottamista koskevat vaatimukset. STUKin näkemyksen mukaan tällaista erityislakiin otettavaa yleislain kanssa rinnakkaista ja päällekkäistä sääntelyä olisi vältettävä.

STUK kiinnittää huomiota valvontaoikeuksien käytön sääntelytapaan ja valvontaoikeuksien käytön edellytyksiin.

STUK suhtautuu kielteisesti 22 §:ää koskevaan ehdotukseen. Pykälä sisältää säännöksiä, jotka vaikuttavat käytännössä niin, että valvonnassa käytävä vuorovaikutus juridisoituu tarpeettomasti ja viranomaisen valvontaoikeuksien käyttäminen muuttuu vaikeammaksi ja byrokraattisemmaksi. Osa sääntelystä soveltuisi paremmin perusteluissa kuin säädöstekstissä esitettäväksi (esim. 23 §:n perustelut). Esimerkiksi 1 momentin vaatimukset johtuvat viranomaistoiminnassa noudatettavista yleisistä periaatteista eikä sen vuoksi tarvitse sääntelyä erityislaissa. Pykälän 2 momentissa edellytetään, että viranomaisen on lähtökohtaisesti kehotettava palveluntarjoajaa toiminnan muuttamiseen ennen kuin asiassa voidaan tehdä velvoittava päätös. STUK ei pidä säännöstä kannatettavana. Tällainen sääntely muodostuu esteeksi suhteellisuusperiaatteen mukaiselle valvontaoikeuksien käytölle ja tehokkaalle viranomaisvalvonnalle. Valvonnan näkökulmasta on tärkeää, että valvontakeinot lain noudattamatta jättämisen oikaisemiseksi ovat viranomaisen käytettävissä mahdollisimman laajasti ilman erityisiä edellytyksiä ja välivaiheita. Vaikka palveluntarjoaja ilmaisisi halukkuutensa korjata toimintaansa vapaaehtoisesti ja pelkän kehotuksen perusteella, voi yhteiskunnan näkökulmasta olla perusteltua, että asiassa tehdään velvoittava päätös heti ja asetetaan vaikkapa vielä sakon uhka veloitteen noudattamisen tehosteeksi. Näin voidaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti varmistaa veloitteiden noudattaminen veloitteen tärkeyden ja kiireellisyyden mukaisesti ja vähentää riskiä veloitteen täytäntöönpanon viipymiseen ja useisiin viranomaismenettelyihin saman puutteen oikaisemiseksi. Ajoittain käy nimittäin niin, että

palveluntarjoajat eivät yhteisymmärryksestä ja aikomuksestaan huolimatta syystä tai toisesta noudata velvoitteitaan. Nyt ehdotetun sääntelyn voidaan myös toisaalta katsoa mahdollistavan sellaista toimintatapaa, jossa lainsäädännössä olevista vaatimuksista selvillä oloon ja niiden noudattamiseen voidaan suhtautua välinpitämättömämmin, koska viranomaisen olisi aina lähtökohtaisesti kehotettava toiminnan korjaamiseen. Ehdotettua sääntelyä olisi STUKin näkemyksen mukaan sen sanamuoto ja perustelut huomioon ottaen tulkittava siten, että kehotusta olisi käytettävä myös sellaisissa tapauksissa, joissa puutteita on määrällisesti paljon, puutteet ovat suhteellisen merkittäviä tai puutteet ovat toistuvia. STUK kiinnittää huomiota myös 3 momentissa olevaan sääntelyyn, jossa käytännössä edellytetään, että viranomainen erikseen perustelee, miksi kehotusta ei ole ensi vaiheessa käytetty. Tästä muodostunee myös oma oikeudellinen tulkinta- ja kiistakysymyksensä, eikä sellaista voida pitää valvontaprosessin sujuvan läpiviennin kannalta toivottavana. Edellä mainituilla perusteilla STUK ehdottaa 22 §:n poistamista esityksestä tai huomattavaa muuttamista. STUK on sinänsä samaa mieltä toiminnassa olevien puutteiden vapaaehtoisesta oikaisemisesta ja valvontakeinojen asteittaisesta käyttämisestä, mutta ehdotettu sääntely ei vaikuta lainsäädännön noudattamista ja valvontaviranomaisen tehokasta toimintaa tukevalla tavalla. Ehdotuksen 23 §:n sääntely on tältä osin riittävää, ja ehdotetun 22 §:n säännöksiä voisi selostaa säännöksen sijaan valvonnassa noudatettavina periaatteina esimerkiksi kyseisen 23 §:n perusteluissa. On myös huomattava, että valvontaviranomaisen toiminnassa vaikuttavat toimivaltasäännösten lisäksi keskeisesti myös hyvän hallinnon oikeusperiaatteet ja perusoikeusmyönteinen laintulkinta, joka suojaa elinkeinovapauden toteuttamista, ja tältä osin viranomaisen toiminnan sääntelyä voidaan pitää riittävänä.

Ehdotuksen 24 ja 25 §:ssä säädetään toiminnan kieltämisestä ja keskeyttämisestä. STUK toteaa, että kynnys näissä pykälissä tarkoitetun päätöksen tekemiseen oltaisiin asettamassa suhteellisen korkealle verrattuna eräissä muissa säädöksissä oleviin vastaaviin säännöksiin. STUKin näkemyksen toiminnan keskeyttämiseen tai kieltämiseen voi olla tarvetta myös pienempien riskien ja toistuvien laiminlyöntien kohdalla. Valvontakeinojen käytön edellytysten asettaminen liian korkealle voi aiheuttaa tarpeettomia riskejä palveluja käyttäville ja kritiikkiä viranomaisvalvontaa kohtaan. Vastaan voi myös tulla tilanteita, joissa eri toimialan palveluja kohdellaan eri substanssisääntelystä johtuen olennaisesti eri tavoilla. Esimerkiksi STUK voisi keskeyttää palvelujen tarjoamisen säteilylain nojalla, vaikka nyt ehdotetun lain mukaan toiminnan keskeyttämisen edellytykset eivät täytyisi.

Lakiteknisenä huomiona STUK toteaa, että ehdotuksen 25 §:ssä säädetään toisaalta välittömästi hallintopakosta (1 mom.) ja toisaalta hallintopäätöksen tekemisestä (2 mom.). STUKin näkemyksen sääntelyä voisi tältä osin selkeyttää käyttämällä 2 momentissa hallintopäätöksen käsitettä ”ratkaisun” sijaan.

Seuraamussääntely

-

Muut asiat

-

Haataja Ville
Säteilyturvakeskus