Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
Pauliina Kanerva
vanhempi hallitussihteeri
työelämä- ja markkinaosasto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Muistio
8.9.2016

Viite HE 40/2016 vp

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ERÄIDEN TUOTTEIDEN MARKKINAVALVONNASTA

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta, jäljempänä markkinavalvontalaki. Laki olisi horisontaalinen tiettyjä tuotesektoreita koskeva markkinavalvonnan yleislaki ja sillä toimeenpannaan osaltaan Euroopan unionin tuotedirektiivipakettia. Ehdotettava laki on keskeinen osa tuotesääntelyuudistuksen kokonaisuutta ja siihen liittyvää kansallista lakipakettia. Markkinavalvontalakia ei sellaisenaan voisi itsenäisesti soveltaa ilman siihen kytkettyä sektorisääntelyä. Lakiehdotus onkin kiinteä osa muista ehdotettavan lakipaketin laeista ja näiden voimaantulosta.

Kyseessä on viranomaisen markkinavalvontaa ohjaava laki. Ehdotuksessa markkinavalvontaviranomaisena olisi Turvallisuus- ja kemikaalivirasto. Lisäksi Tulli olisi lain ulkorajavalvontaviranomainen ja Tullille säädettäisiin tiettyjä toimivaltuuksia.

Markkinavalvonnalla tarkoitetaan viranomaisten toimintaa Euroopan unionin sisämarkkinoilla tuotteiden vaatimustenmukaisuuden varmistamiseksi. Markkinavalvonnassa varmistetaan, että tuotteet täyttävät niille asetetut vaatimukset, eivätkä vaaranna ihmisten terveyttä, turvallisuutta tai muita yleisten etujen suojeluun liittyviä seikkoja. Markkinavalvonta on pistokokeenluonteista, eikä kattavaa täysvalvontaa. Markkinavalvonnasta ei peritä maksuja, mutta markkinavalvontaviranomaisella olisi oikeus periä korvausta, mikäli tuote selvitysten perusteella todetaan vaatimustenvastaiseksi.

Ehdotettava markkinavalvontalaki perustuu Euroopan unionin akkreditointi- ja markkinavalvonta–asetukseen ja kaikkiaan kymmenen tuotedirektiivin erityissääntelyyn Euroopan unionin yhdenmukaistamislainsäädännössä, jotka on mukautettu uuteen lainsäädäntökehykseen (New legal framework, ns. NLF). Markkinavalvontalailla pantaisiin osaltaan täytäntöön direktiivipaketin direktiivien luvut koskien markkinavalvontaa, unionin markkinoille tulevien tuotteiden tarkastusta sekä unionin suojamenettelyä.

Markkinavalvontalailla on tarkoitus luoda sen soveltamisalaan kuuluvilla tietyillä tuotesektoreilla kansallisesti yleiset ja yhdenmukaiset sääntelypuitteet markkinavalvon-

nalle sekä valvontaviranomaisten toimenpiteille ulkorajavalvonnassa talouden toimijan maahantuodessa tuotteita Suomeen Euroopan unionin ulkopuolelta. Tavoitteena on ajantasaistaa, yhdenmukaistaa ja selkeyttää tuotteiden markkinavalvontaa. Valvontaa koskevien sääntöjen yhdenmukaistamisesta on etua niin elinkeinoelämän toimijoille, yrityksille kuin valvontaviranomaisille, kuluttajille ja työntekijöille.

Tuotteiden viranomaisvalvontaa ei ole tarkoitus uudistuksessa merkittävästi muuttaa. Lakiehdotus olisi pitkälti lakitekninen. Sääntely pohjautuisi periaatteiltaan voimassa olevaan lainsäädäntöön ja lakiehdotuksia laadittaessa on pyritty huomioimaan pyroteknisten tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta annetun lain (180/2015) ja kuluttajaturvallisuuslain (920/2011) valvontakeinoja. Lailla korvattaisiin nykyisen sektorikohtaisen tuotelainsäädännön säännökset markkinavalvonnasta. Asianomaisessa tuotelainsäädännössä voitaisiin viitata näihin horisontaalisiin säännöksiin, mikä keventäisi tuotekohtaisten säädösten rakennetta ja sisältöä. Näin yhdenmukaistettaisiin viranomaisten valvontamenettelyjä lain soveltamisalaan kuuluvissa tuotesektoreissa, tavoitteena varmistaa, että EU:n tuotelainsäädännön täytäntöönpanoa valvotaan tehokkaasti ja johdonmukaisesti.

Lain soveltamisalaa voitaisiin laajentaa myöhemmin koskemaan muuta työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluvaa tuotesääntelyä (NLF-mukautettua) sekä haluttaessa myös muiden hallinnonalojen lainsäädäntöä ja siten yhdenmukaistaa ja keventää sektorikohtaista kansallista tuotesääntelyä.

Lain ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian voimaan sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu ja samanaikaisesti lain soveltamisalaan kuuluvien sektorilakien kanssa, jotta varmistetaan tuotedirektiivien implementointi kansalliseen lainsäädäntöön.

2. Lain sisältö ja rakenne

Lakiehdotus sisältää keskeiset säännökset toimivaltaisista viranomaisista: Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta markkinavalvontaviranomaisena sekä Tullista ulkorajavalvontaviranomaisena. Laissa olisi markkinavalvonnan perussäännökset. Laissa olisi uudet säännökset ohjaamaan ja korostamaan markkinavalvonnan riskiperusteisuutta ja valvonnan suunnitelmallisuutta. Näin varmistetaan viranomaisten resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä ja valvonnan avoimuutta ja näkyvyyttä.

Ehdotetussa laissa olisi yleiset säännökset markkinavalvontaviranomaisen tarkastustoimivaltuuksista, tietojensaantioikeudesta talouden toimijalta ja toisilta viranomaisilta sekä kattavat valvontakeinot markkinavalvontaviranomaiselle puuttua tuotteiden vaatimustenvastaisuuteen niin tuotteen muodollisen vaatimustenvastaisuuden tilanteissa kuin tuotteen aiheuttaman vakavan riskin tilanteissa. Laissa annettaisiin kansallisesti EU-asetusta täydentävää sääntelyä varmistamaan yhteistyömenettelyä markkinavalvontaviranomaisten ja Tullin välillä ulkorajavalvonnassa mainittujen lakien soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden ulkorajavalvonnassa. Lisäksi laissa olisi säännös poliisin velvollisuudesta antaa virka-apua markkinavalvontaviranomaiselle. Lisäksi lakiin esitetään tarpeelliset säännökset muutoksenhausta viranomaisen markkinavalvontapäätökseen.

Ehdotettavan lain soveltamisala on rajattu lakiehdotuksen soveltamisalassa mainittuun sektorituotesääntelyyn. Lakia sovellettaisiin uuden hissiturvallisuuslain (HE 23/2016 vp), mittauslaitelain (707/2011), pyroteknisten tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta annetun lain (180/2015), uuden räjähdysvaarallisissa tiloissa käytettäväksi tarkoitettujen laitteiden ja suojausjärjestelmien vaatimustenmukaisuudesta annetun lain (HE 19/2016 vp) ja uuden räjähteiden vaatimustenmukaisuudesta annetun lain (HE 20/2016 vp) soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden markkinavalvontaan. Lisäksi markkinavalvontalakia sovellettaisiin uuden sähköturvallisuuslain (HE 116/2016 vp)

ja painelaitelain (HE 117/2016 vp) soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden markkinavalvontaan, jollei mainituissa laeissa toisin säädetä. Lakia sovellettaisiin lisäksi NLF-asetuksen 27-29 artiklassa tarkoitettuihin tilanteisiin viranomaisten yhteistyömenettelyn osalta, mainittujen lakien soveltamisalaan kuuluvissa tuotteiden ulkorajavalvonnassa. Laissa annettaisiin kansallisesti täydentävää sääntelyä.

Ehdotetun lain soveltaminen ja valvontakeinojen käyttö on kytketty sektorisääntelyssä säädettyyn. Markkinavalvontalain suhde sen soveltamisalaan kuuluviin sektorilakeihin vaihtelee sektoreittain, koska sektorilakien soveltamisalat poikkeavat laajuudeltaan toisistaan. Jatkossakin uudessa sähköturvallisuuslaissa, uudessa hissiturvallisuuslaissa, mittauslaitelaissa ja uudessa painelaitelaissa säädettäisiin tuotteiden ja laitteistojen käytönaikaisesta vaatimustenmukaisuudesta ja turvallisuudesta ja siihen kuuluvasta valvonnasta, mikä perustuu kansalliseen sääntelyyn.

Sektorisääntelyssä säädetään tuotteille asettavista vaatimuksista, talouden toimijan velvollisuuksista sekä vaadituista tuotteiden arviointimenettelyistä kolmannen osapuolen toimesta. Sektorisääntelyssä säädettäisiin myös tarvittaessa sellaisista kyseistä tuotesektoria koskevista erityispiirteistä markkinavalvontakeinojen osalta, joista on katsottu tarkoituksenmukaisena säätää erikseen kussakin erityislaissa. Lisäksi lain soveltamisalaan kuuluvassa sektorisääntelyssä säädettäisiin kyseistä sektoria koskevista nimenomaisista rangaistussäännöksistä sekä kumottavista säädöksistä.

3. Perustuslain huomioon ottaminen valmistelussa

Lakiehdotuksen valmistelussa on pyritty huomioimaan perustuslain vaatimukset ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö. Esityksen säätämisperusteluissa on arvioitu ehdotettavien säännösten perustuslainmukaisuutta perustuslain 2 §:n 3 momentissa turvatun oikeusvaltioperiaatteen, 10 §:ssä turvatun kotirauhan, 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan turvaamisen, 18.1 §:ssä turvatun elinkeinovapauden, 21 §:ssä turvatun oikeusturvan ja 124 §:ssä säädetyn julkiselle hallintotehtävälle asetettujen edellytysten kannalta. Esityksen ei ole katsottu sisältyvän sellaisia ehdotuksia, joiden vuoksi esitys olisi tarpeen käsitellä perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Esityksessä viranomaisten toimivaltuudet on pyritty laatimaan mahdollisimman tarkkarajaisiksi, täsmällisiksi ja oikeasuhtaisiksi, eikä niillä puututa perusoikeuksiin enempää kuin on välttämätöntä.

Viranomaisten tarkastustoimivaltuudet on pyritty laatimaan perustuslakivaliokunnan kotirauhaa koskevan tulkintakäytännön mukaisesti ja säännöksissä on viitattu hallintolain (434/2003), 39 §:ään. Ehdotuksessa on suljettu pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat viranomaistarkastusten ulkopuolelle. Mikäli jollain tuotesektorilla tästä on tarpeellista poikkeuksellisesti säätää, tulisi tästä tarvittaessa erikseen säätää sektorisääntelyssä.

Ehdotuksessa on myös säännöksiä markkinavalvontaviranomaisen ja Tullin tiedonsaantioikeudesta sekä viranomaisten keskinäisestä tiedonsaannista. Ensinnäkin säädettäisiin viranomaisten tiedonsaantioikeudesta talouden toimijalta. Viranomaisten tiedonsaantioikeus talouden toimijalta on rajattu valvonnan kannalta välttämättömiin tietoihin. Tällaisiin tietoihin saattaa kuulua myös arkaluonteista tietoa, joka voi kuulua yrityksen liikesalaisuuden piiriin. Viranomaisella on oikeus saada tarvittaessa tällaisestakin tiedosta tieto, mikäli se valvonnassa on välttämätöntä. Markkinavalvontalaissa säädettäisiin lisäksi markkinavalvontaviranomaisen ja Tullin keskinäisestä tiedonsaantioikeudesta, oikeudesta saada tietoja muilta viranomaisilta sekä markkinavalvontaviranomaisen oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä tietoja asianomaiselta ilmoitetulta laitokselta sekä markkinavalvontavalvontaviranomaisen oikeudesta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja toisille valvontaviranomaiselle tietyin edellytyksin.

Ehdotuksella ei puututtaisi elinkeinovapauteen enempää kuin on välttämätöntä laissa suojattavien intressien suojaamiseksi. Mahdollisissa tuotteen vaatimustenvastaisuustilanteissa markkinavalvontaviranomaisen valvontakeinojen käyttö on pyritty laatimaan porrastamalla ankarimpien määräysten antaminen tuotteen vaatimustenvastaisuuteen ja tuotteen aiheuttamaan riskiin nähden Euroopan unionin lainsäädäntö huomioiden. Markkinavalvonnalla pyritään ihmisten turvallisuuden ja terveyden sekä omaisuuden ja ympäristön suojeluun. Ehdotettujen valvontasäännösten katsotaan olevan perusteltuja tällaisten tärkeiden intressien suojaamiseksi. Myös ympäristöperusoikeuden toteuttamisen näkökulmasta ehdotettuja elinkeinovapautta rajoittavia säännöksiä voidaan pitää perusteltuina. Ehdotuksessa ei myöskään säädettäisi ilmoittamis- rekisteröinti- tai lupamenettelystä viranomaiselle.

Vastuu tuotteesta on ensisijassa talouden toimijalla. Talouden toimijan tulisi omatoimisesti ryhtyä toimenpiteisiin tuotteessa olevien vaatimustenvastaisuuksien poistamiseksi. Markkinavalvontaviranomaiselle ja Tullille annettavilla toimivaltuuksilla varmistetaan, että viranomaisilla on tarvittaessa riittävät toimivaltuudet varmistaa markkinoilla olevien tuotteiden vaatimustenmukaisuutta ja riittävät valvontakeinot puuttua vaatimustenvastaisiin tuotteisiin ja vakavan riskin tuotteisiin ja ennaltaehkäistä näin tuotteista aiheutuvia mahdollisia onnettomuuksia ja poistaa vaaroja. Valvontakeinoja sovellettaessa toimenpiteet kohdistetaan talouden toimijoihin, yrityksiin. Vaatimusten vastaisten ja vakavan riskin tilanteissa ehdotus mahdollistaisi markkinavalvontaviranomaiselle mahdollisuuden antaa määräyksiä myös esimerkiksi tuotteen hävittämisestä, maastavientikiellosta ja toimenpiteiden teettämisestä talouden toimijan kustannuksella. Ankarampien valvontakeinojen käytölle ehdotuksessa asetetut edellytykset olisivat kuitenkin tiukat ja tulisivat sovellettavaksi vain poikkeuksellisesti ja harvoin. Hävittämismääräyksellä on merkitystä myös perustuslaissa suojatun omaisuuden suojan turvaamisen kannalta. Ehdotetun sääntelyn on arvioitu olevan perusoikeuksien turvaamiseksi perusteltua ja riittävän tarkkarajaista sekä oikeassa suhteessa sen taustalla olevaan yhteiskunnalliseen intressiin nähden.

Ehdotettu muutos valitusluvan käyttöönotosta valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen vastaa perustuslakivaliokunnan lausuntoa muutoksenhakujärjestelmän kehittämisestä (PeVL 55/2014 vp).

Ehdotuksessa säädettäisiin markkinavalvontaviranomaisen oikeudesta käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita tuotteen vaatimustenmukaisuuden tutkinnassa, testaamisessa ja arvioimisessa. Kyse on markkinavalvontaviranomaisen oikeudesta käyttää erilaisia tuotteiden testauslaboratorioita, tutkimuslaitoksia apuna tuotteiden vaatimustenmukaisuuden arvioinnissa. Ehdotuksessa on kysymys julkisen hallintotehtävän antamisesta lain nojalla muulle kuin viranomaiselle. Ulkopuoliset asiantuntijat voisivat markkinavalvontaviranomaisen apuna osallistua lain mukaisiin tarkastuksiin. Niillä ei olisi itsenäistä oikeutta käyttää julkista valtaa. Ulkopuolisella asiantuntijalla tulisi olla tehtävien edellyttämä asiantuntemus ja pätevyys. Markkinavalvontaviranomaisen on näin arvioitava asiantuntijan soveltuvuutta toimeksiantoa tehdessään. Esitys ei olisi ongelmallinen perustuslain 124 §:n kannalta vaan vastaa nykytilaa, jossa ei ole ollut ongelmia, eikä sillä vaarannettaisi perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Pauliina Kanerva
vanhempi hallitussihteeri