Vastine

28.2.2025

VN/13/2025
VN/13/2025-TEM-11

Eduskunnan talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

Työ- ja elinkeinoministeriön vastine

Viite: HE 213/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleisen tuoteturvallisuusasetuksen täydentämistä koskevaksi lainsäädännöksi ja laiksi kulutuspalvelujen turvallisuudesta

Tausta

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt kirjallista vastinetta viitteen mukaisessa asiassa. Vastineessa on pyydetty ottamaan kantaa erityisesti asiantuntijakuulemisessa ja asiantuntijalausunnoissa esiin tuotuihin kysymyksiin. Lisäksi on pyydetty arviota erityisesti kiinalaislähtöisen verkkokaupan sääntelyyn liittyvistä kysymyksistä, jotka nousivat asiantuntijakuulemisessa esille.

Työ- ja elinkeinoministeriö on ottanut selon asiantuntijalausunnoista. Työ- ja elinkeinoministeriö on lisäksi käsittelyt oikeusministeriön lausunnossaan esiin tuomat seikat tämän kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa seuraavaa.

Hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen edellytykset

Esityksen 1. lakiehdotuksen 18 §:n 4 momentissa ja 2. lakiehdotuksen 28 §:n 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että seuraamusmaksu voidaan jättää määräämättä, jos saman rikkomuksen johdosta on tuomittu uhkasakko maksettavaksi. Oikeusministeriö esittää näiden säännösten poistamista viitaten siihen, että seuraamusmaksun määräämistä olisi pidettävä tai voitaisiin pitää tällaisissa tilanteissa ilmeisen kohtuuttomana, mistä säädettäisiin edellä mainittujen pykälien 1 momentissa. Oikeusministeriö katsoo myös, että säännökset olisivat omiaan hämärtämään uhkasakon ja seuraamusmaksun välisiä eroja ja luonnetta; seuraamusmaksu on rangaistusluonteinen sanktio ja uhkasakko hallintopäätöksen tehoste.

Sikäli kuin on selvää, että uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi otetaan huomioon seuraamusmaksun määräämisen kohtuullisuuden arvioinnissa, työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy oikeusministeriön näkemykseen 1. lakiehdotuksen 18 §:n 4 momentin ja 2. lakiehdotuksen 28 §:n 5 momentin tarpeettomuudesta.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää oikeusministeriön 1. lakiehdotuksen 22 §:n 2 momentista esittämiä huomioita aiheellisina ja yhtyy niihin suurimmaksi osaksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö tunnistaa rangaistusluonteisen seuraamuksen ja uhkasakon välisen eron eikä pidä toivottavana sitä, että näiden välinen ero hämärtyy.

Esityksen 2. lakiehdotuksen 28 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi niistä seikoista, joiden perusteella seuraamusmaksua ei määrätä tai se voidaan jättää määräämättä. Matkailu- ja Ravintolapalvelut

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Työ- ja elinkeinoministeriö PL 32 00023 Valtioneuvosto	 Aleksanterinkatu 4 Helsinki	 0295 16001 +358 295 16001	 09 1606 2160 +358 9 1606 2160	 kirjaamo.tem@gov.fi www.tem.fi

MaRa ry katsoo, että riippumatta rikkomuksen vakavuudesta valvontaviranomaiselle ei tule antaa oikeutta määrätä seuraamusmaksua niissä tilanteissa, joissa palveluntarjoaja on välittömästi rikkomuksen havaitsemisen jälkeen ryhtynyt oma-aloitteisesti toimenpiteisiin sen korjaamiseksi, eikä niissä tilanteissa, joissa rikkomus tulee valvontaviranomaisen tietoon sen jälkeen, kun palveluntarjoaja on jo ryhtynyt toimenpiteisiin rikkomuksen korjaamiseksi ja saattanut sen valvontaviranomaisen tietoon lain 10 §:ssä tarkoitetulla ilmoituksella.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä yhdistyksen ehdotusta tarkoituksenmukaisena. Kun otetaan huomioon, että muilla kuin rangaistusluonteisilla hallinnollisilla keinoilla voidaan valtaosassa tapauksista tehokkaasti saavuttaa lainmukainen tila ja seuraamusmaksun määrääminen olisi sille asetettavien edellytystenkin vuoksi todennäköisesti melko poikkeuksellista, ei työ- ja elinkeinoministeriö pidä tarpeellisena säätää pidemmälle menevistä rajoituksista seuraamusmaksun määräämiselle. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää myös seuraamusmaksun pelotevaikutuksen kannalta tärkeänä, etteivät esimerkiksi mitkään törkeästä huolimattomuudesta tai tahallisesti tehdyt vakavat rikkomukset yhdistyksen ehdottamalla tavalla kategorisesti rajaudu seuraamusmaksun piirin ulkopuolelle.

Palveluntarjoajan toteuttamat toimet rikkomuksensa korjaamiseksi otettaisiin 2. lakiehdotuksen mukaisesti huomioon seuraamusmaksun suuruutta määritettäessä, minkä lisäksi ne voisivat toimia perusteena seuraamusmaksun jättämiselle kokonaan määräämättä.

Esityksen 2. lakiehdotuksen 10 §:n mukaisella ilmoituksella on merkitystä vaarojen ehkäisyssä. Valvontaviranomaisen on tärkeää saada viipymättä tapahtuneen jälkeen tieto onnettomuuksista ja läheltä piti -tilanteista, jotta se voi tarvittaessa ryhtyä valvontatoimenpiteisiin palvelun turvallisuuden varmistamiseksi. Joissain tilanteissa valvontaviranomainen voi joutua kohdentamaan valvontatoimenpiteitä myös muihin samantyyppisiin palveluihin varmistuakseen niiden turvallisuudesta. Lisäksi ilmoitusvelvollisuuden perusteella saatavan tiedon avulla voidaan pyrkiä ehkäisemään samankaltaisia onnettomuuksia ja läheltä piti -tilanteita jatkossa. Kun valvontaviranomaisella on tieto onnettomuudesta tai läheltä piti -tilanteesta, palvelun turvallisuuteen voidaan tarvittaessa puuttua valvontaviranomaisen käytössä olevin hallinnollisin keinoin. Koska ilmoituksilla on suuri merkitys, palveluntarjoajia pyrittäisiin ehdotetulla lailla kannustamaan niiden tekemiseen: seuraamusmaksu voitaisiin jättää määräämättä, jos rikkomus tulee valvontaviranomaisen tietoon 10 §:ssä tarkoitetulla ilmoituksella. Säännöksellä pyrittäisiin toteuttamaan niin kutsuttua oikeudenmukaista kulttuuria (*just culture*), jossa ilmoituksen tekijää tietyin edellytyksin suojataan sanktioilta. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että 2. lakiehdotuksen mukainen sääntely on tältä osin tasapainoista ja tarkoituksenmukaista.

Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa ehdotuksen osalta myös siihen, mitä se toteaa alla viranomaisen antamasta neuvonnasta ja seuraamusten viimesijaisuudesta.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että 1. lakiehdotuksen 18 §:n 4 momentti ja 22 §:n 2 momentti sekä 2. lakiehdotuksen 28 §:n 5 momentti olisi syytä poistaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei katso, että 2. lakiehdotuksen 28 §:n 3 tai 4 momenttia olisi syytä muuttaa.

Viranomaisen antama neuvonta ja seuraamusten viimesijaisuus

Valvontaviranomaiset toimivat yleisten hallinto-oikeudellisten sääntöjen ja periaatteiden mukaisesti. Ne antavat neuvontaa ja suorittavat valvontaa tehokkuus- ja tarkoituksenmukaisuusvaatimusten mukaisesti. Valvontaviranomaisen on lähtökohtaisesti pyrittävä saamaan toiminnanharjoittaja korjaamaan toimintansa lainvastaisuus tämän toimintaan vähiten puuttuvilla keinoilla. Valvontaviranomaiset julkaisevat laajasti esimerkiksi verkkosivuillaan toiminnanharjoittajille suunnattuja ohjeita ja linjauksia sekä muuta näitä hyödyttävää aineistoa.

Tämä on huomioitu esityksen 2. lakiehdotuksessa myös asettamalla toimivaltuudet sijajärjestykseen niin, että ensisijaisesti olisi turvauduttava vähemmän palveluntarjoajan elinkeinovapauteen ja omaisuudensuojaan puuttuviin keinoihin, joita olisivat hallintopäätöksiin perustumaton valvonta, ohjaus ja neuvonta sekä valvontapäätös, jolla palveluntarjoaja voitaisiin velvoittaa korjaamaan toiminnassaan olevat puutteet. Palveluntarjoaja voitaisiin ohjata täyttämään laissa edellytetyt velvollisuutensa monin eri tavoin, kuten ohjaamalla palveluntarjoaja tutustumaan valvontaviranomaisen ohjeisiin, antamalla tälle yksilöllistä kirjallista opastusta, suositus tai kehotus taikka järjestämällä keskustelutilaisuus palveluntarjoajan edustajan kanssa.

Myös eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetussa lain (1137/2016) mukaisessa toimivaltuussääntelyssä on huomioitu lievempien keinojen riittävyyden arviointi harkittaessa ankarampia keinoja.

Lisäksi yleisen tuoteturvallisuusasetuksen 17 artiklan mukaisesti komissio antaa talouden toimijoille maksutta yleisiä tietoja asetuksesta ja jäsenvaltioiden tuoteyhteyspisteet antavat talouden toimijoille

pyynnöstä ja maksutta tarkempia tietoja asetuksen täytäntöönpanosta kansallisella tasolla ja asetuksen soveltamisalaan kuuluviin tuotteisiin sovellettavista tuoteturvallisuutta koskevista kansallisista säännöksistä.

Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa myös siihen, mitä se toteaa alla kulutuspalvelujen turvallisuutta koskevan, 2. lakiehdotuksen 3 §:stä.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa edellä esitetyn valossa, että valvontaviranomaisten toimivaltuussääntelyssä ja sitä koskevissa ehdotuksissa on otettu huomioon lievempien keinojen ensisijaisuus suhteessa ankarampiin keinoihin.

Hallinnollisen seuraamusmaksun suuruus

Rikosoikeudelliset sakkorangaistukset ovat käytössä laajasti monella tuotesektorilla. Valmistelussa on kiinnitetty erityistä huomiota kriminalisoinnin viimesijaisuuteen ja päädytty monessa tapauksessa esittämään sakkoa lievempää seuraamusta, hallinnollista seuraamusmaksua. Kuluttajia suojaavan lainsäädännön rikkomuksista määrättävien hallinnollisten seuraamusmaksujen enimmäismäärissä on huomattavaa vaihtelua, ja esityksen valmistelussa on vertailtu näitä määriä. Kuluttajatuotteita koskevassa seuraamussääntelyssä on otettu huomioon vastaavuusperiaatteen edellyttämällä tavalla ja yhdenmukaisuuden varmistamiseksi muu sitä läheisesti muistuttava lainsäädäntö, ja tätä vertailua on hyödynnetty myös kulutuspalvelujen turvallisuutta koskevan lainsäädännön valmistelussa. On olennaista huomata, että 1. ja 2. lakiehdotusten mukaiset määrät olisivat enimmäismääriä eikä seuraamusmaksun suuruudelle asetettaisi alarajaa. Seuraamusmaksun suuruudelle asetettaisiin sekä suhteellinen katto että ehdoton euromääräinen yläraja. Seuraamusmaksun enimmäismäärän sitominen maksuvelvollisen liikevaihtoon tai tuloihin olisi omiaan edistämään seuraamuksen oikeasuhteisuutta. Seuraamusmaksun suuruuden arvioinnissa otettaisiin huomioon useita merkityksellisiä seikkoja, minkä lisäksi seuraamusmaksua ei määrättäisi lainkaan, jos sitä olisi pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Hallinnollisen seuraamusmaksun määrä olisi merkittävästi alhaisempi kuin terveysrikoksesta määrättävän sakkorangaistuksen enimmäismäärä.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan esitetyt seuraamusmaksujen enimmäismäärät eivät ole erityisen korkeita mutta kuitenkin riittäviä niin, että ne ovat omiaan ohjaamaan toiminnanharjoittajia toimimaan oma-aloitteisesti niitä koskevien vaatimusten mukaisesti.

Tiedonsaantioikeudet

Esityksen 1. lakiehdotuksen 7 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi markkinavalvontaviranomaisen oikeudesta saada tietoja verkkomarkkinapaikan tarjoajalta. Säännös on pyritty muotoilemaan yhdenmukaiseksi eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain 8 §:n tiedonsaantisäännöksen kanssa.

Esityksen 2. lakiehdotuksen 17 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tiedonsaantioikeudesta silloin, kun se toimii kulutuspalvelujen turvallisuudesta annettavan lain noudattamista valvovana viranomaisena. Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, ettei säännöstä ole varsinaisesti väljennetty jatkovalmistelussa vaan siitä on poistettu maininta ”muista, joita tämän lain velvoitteet koskevat”.

Valmistelussa on todettu, että kyse on kulutuspalvelujen turvallisuutta koskevasta yleissäädöksestä, jolla on laaja ja jossakin määrin avoin soveltamisala niin, että kulutuspalvelujen turvallisuuteen ei jäisi aukkoja myöskään uudenlaisia palveluja kehitettäessä. Niinpä soveltamisalaan kuuluvien kulutuspalvelujen kirjo on laaja, minkä lisäksi valvontatilanteet voivat poiketa toisistaan huomattavasti.

Työ- ja elinkeinoministeriö on tunnistanut ainakin, että valvontaviranomaisen voisi olla tarpeen saada tietoja esimerkiksi verottajalta siitä, kuinka laajamittaista tai missä määrin elinkeinotoimintaa palvelun tarjoaminen on. Poliisilta saatettaisiin tarvita tietoja tämän tekemän kenttätutkinnan havainnoista onnettomuuspaikalta, jotta valvontaviranomainen voisi arvioida palveluntarjoajan toimintaa ja vastaavien onnettomuuksien ehkäisemiseksi tarvittavia toimenpiteitä. Pelastusviranomaisilta taas voisi olla tarpeen saada tietoja palotarkastuksilla tai yleisötapahtumien tarkastuksilla tehdyistä havainnoista, sillä Turvallisuus- ja kemikaalivirastolla on monissa palveluissa rinnakkainen toimivalta pelastusviranomaisen kanssa. Myös työsuojelun, elintarvikkeiden, terveydensuojelun, eläinsuojelun, säteilyturvallisuuden, terveydenhuollon ja lääkkeiden valvontaviranomaiset, liikenteen turvallisuusviranomainen sekä markkinavalvonta- ja muut tuoteturvallisuusviranomaiset valvovat samoja kohteita ja samoja toimijoita kuin Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, ja näiden viranomaisten valvontahavainnoista voisi olla tarpeen saada tietoa tehokkaan valvonnan toteuttamiseksi. Palveluissa käytettävien

tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta ja toimitusketjuista voisi olla tarpeen saada tietoja tuoteturvallisuusviranomaisilta valvontaa varten.

Varsinaisten valvontaviranomaisten ohella Turvallisuus- ja kemikaalivirastolla voisi olla tarve saada tietoa terveydenhuollon viranomaisilta esimerkiksi tiettyyn palveluun, lajiin tai palveluntarjoajaan liittyvistä hoitoa vaatineista tapaturmista.

Työ- ja elinkeinoministeriö painottaa, että ehdotetun säännöksen mukaan tietojen olisi oltava välttämättömiä valvonnan suorittamiseksi.

Esityksen 2. lakiehdotuksen 18 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Turvallisuus- ja kemikaaliviraston oikeudesta luovuttaa oma-aloitteisesti valvonnassaan saamia salassa pidettäviä tietoja esitutkintaviranomaiselle siltä osin kuin se on välttämätöntä rikosten estämistä tai selvittämistä varten.

Ottaen huomioon, mitä edellä todetaan viranomaisten piirin rajaamisesta, työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kulutuspalvelujen turvallisuudesta annettavan lain alaan kuuluvien rikosten estäminen ja selvittäminen kuuluvat poliisille. Ehdotuksessa käytettävä esitutkintaviranomaisten käsite kattaa tarpeettomasti myös rajavartio-, tulli- ja sotilasviranomaiset. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää myös mahdollisena, vaikkakaan ei kovin todennäköisenä, että kulutuspalvelujen turvallisuuden valvonnasta vastaavan viranomaisen voisi olla tarpeen oma-aloitteisesti luovuttaa poliisille rikoksen estämiseksi välttämättömiä tietoja myös sellaisessa äkillisessä tai nopeasti kehittyvässä kulutuspalvelun turvallisuutta koskevassa tilanteessa, jossa ei ole kyse esitutkinnasta.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää oikeusministeriön esittämää huomiota 2. lakiehdotuksen 18 §:n 1 kohdan käytännön soveltamistilanteista aiheellisena ja painottaakin, että kulutuspalvelujen turvallisuudesta annettavan lain mukaisen valvontaviranomaisen olisi näissä tilanteissa harjoitettava huolellista välttämättömyysharkintaa, jossa otetaan huomioon poliisin omat tiedonsaantioikeudet, joihin tämä voi turvautua saatuaan välttämättömät tiedot Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää oikeusministeriön 1. lakiehdotuksen 7 §:stä esittämiä huomioita aiheellisina ja yhtyy niihin. Samalla työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää talousvaliokunnan huomion eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaiseen tiedonsaantisäännökseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää oikeusministeriön 2. lakiehdotuksen 17 §:stä tekemiä huomioita aiheellisina ja painottaa tiedonsaantioikeuden rajoittumista välttämättömiin tietoihin. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että tiedonsaantioikeuden kohteena olevien viranomaisten aukoton tunnistaminen on ehdotetun lain soveltamisalan laajuuden vuoksi haastavaa. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo kuitenkin, että *muita viranomaisia* koskevan maininnan korvaaminen maininnalla *Verohallinnosta, poliisista, pelastusviranomaisista, työsuojeluviranomaisista, elintarvikeviranomaisista, sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisista, lääkevalvontaviranomaisesta, eläinsuojeluviranomaisista, säteilyturvallisuuden valvontaviranomaisesta, liikenteen turvallisuusviranomaisesta, markkinavalvonta- ja tuoteturvallisuusviranomaisista sekä terveydenhuollon viranomaisista* olisi omiaan rajaamaan tiedonsaantioikeuden kohdetta ja siten täsmentämään säännöstä.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tähdellisenä tuoda talousvaliokunnan tietoon, että 2. lakiehdotuksen 18 §:n 1 kohtaa voitaisiin sen näkemyksen mukaan täsmentää ja tehdä tarkoituksenmukaisemmaksi säätämällä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston oikeudesta salassapitosäännösten ja muiden tiedon luovutusta koskevien rajoitusten estämättä omasta aloitteestaan luovuttaa kulutuspalvelujen turvallisuudesta annettavan lain mukaisia tehtäviä suorittaessaan saamiaan tietoja *poliisille* siltä osin kuin se on välttämätöntä.

Yhteisöjen jäsenilleen tarjoamia palveluja koskeva soveltamisalapoikkeus

Työ- ja elinkeinoministeriön valmisteluhankkeessa asettaman työryhmän yhtenä tehtävänä oli arvioida ehdotettavan sääntelyn soveltamisalan laajuutta. Tässä tarkoituksessa selvitettiin yhdistyksiä ja muita yhteisöjä koskevasta, voimassa olevan lain mukaisesta soveltamisalarajauksesta luopumista niin, että näiden yhteisöjen jäsenilleen muussa kuin elinkeinotoiminnassa tarjoamat kulutuspalvelut tuotaisiin kulutuspalvelujen turvallisuutta koskevan yleisen sääntelyn soveltamisalaan.

Asiaa selvitettiin yhdistyskentän toimijoiden kirjallisella ja suullisella kuulemisella sekä lakiehdotuksesta aiheutuvia kustannuksia koskevalla kyselyllä. Työryhmä ei ehdottanut mietinnössään soveltamisalarajauksesta luopumista.

Selvitysten perusteella todettiin, että yhdistysten jäsenilleen muussa kuin elinkeinotoiminnassa tarjoamien palvelujen tuominen kulutuspalvelujen yleisen turvallisuussääntelyn soveltamisalaan aiheuttaisi yhdistyksille sellaisia kustannuksia, jotka voisivat vaarantaa yhdistysten toimintaedellytykset ja heikentää näin kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia. Yhdistysten toiminnan turvallisuudessa ei tullut selvityksissä esiin sellaista kielteistä kehitystä, jonka perusteella lainsäädännöllisiin toimiin turvallisuuden varmistamiseksi olisi ryhdyttävä. Kun otetaan huomioon yhdistyksille lainmuutoksesta aiheutuvat kustannukset ja niiden mahdolliset vaikutukset, turvallisuudesta huolehtimisen nykytila, yhdistysten jäsenten välisen toiminnan ja muun palvelutoiminnan ero sekä tarve turvata kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset, esityksessä ei ehdoteta soveltamisalan laajentamista kattamaan yhdistysten jäsenilleen muussa kuin elinkeinotoiminnassa tarjoamat kulutuspalvelut.

Valmistelussa on selvitetty yhdistysten jäsenilleen muussa kuin elinkeinotoiminnassa tarjoamien kulutuspalvelujen lisäämistä yleisen kulutuspalveluturvallisuussääntelyn soveltamisalaan, eikä työ- ja elinkeinoministeriö pidä sitä tarkoituksenmukaisena.

Kulutuspalvelujen turvallisuudesta annettavan lain toissijaisuus, täydentävyys ja noudattamisen valvonta

Esityksen 2. lakiehdotuksen 2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi lain toissijaisuudesta ja täydentävyydestä samaan tapaan kuin voimassa olevassa kuluttajaturvallisuuslaissa (920/2011). Lakiin ei ehdoteta otettavaksi kuluttajaturvallisuuslain 18 §:n kaltaista säännöstä muista turvallisuusviranomaisista.

Säteilyturvakeskuksen lausuntoa silmällä pitäen työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että lähtökohtana on, että kulutuspalvelujen turvallisuudesta annettavan lain säännökset väistyisivät tyypillisesti siltä osin kuin kulutuspalvelun turvallisuudesta tai turvallisuuden tietystä osa-alueesta on erityislainsäädännössä tarkempia säännöksiä. Kulutuspalveluiden turvallisuutta koskevan lain yhtenä keskeisenä tavoitteena olisi varmistaa, ettei lainsäädäntöön jäisi sellaisia aukkoja, joiden vuoksi havaittuihin turvallisuuspuutteisiin ei olisi mahdollista puuttua. Laajan, turvaverkkoluonteisen yleislain luonteeseen kuuluu, että aika ajoin joudutaan käymään rajanvetoa erityislainsäädännön ja yleislain välillä. Työ- ja elinkeinoministeriön havaintojen mukaan voimassa olevan kuluttajaturvallisuuslain, jossa siinäkin jo edellytetään kulutuspalveluun liittyvien riskien arviointia, soveltaminen on ollut tässä suhteessa toimivaa.

Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan myös työnjako kulutuspalvelujen turvallisuuden valvonnassa on hyvin vakiintunut ja yhteistyö toimivaa. Esityksen jatkovalmistelussa selvitettiin kuluttajaturvallisuuslain soveltamiskäytäntöä palvelujen turvallisuutta valvovilta viranomaisilta. Tiedustelu lähetettiin muun muassa Säteilyturvakeskukselle, Liikenne- ja viestintävirasto Traficomille, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralle, Ruokavirastolle, aluehallintovirastoille sekä muutamille pelastus-, terveydensuojelu- ja elintarviketurvallisuusalan viranomaisille. Viranomaisilta pyydettiin tietoa siitä, ovatko ne soveltaneet toimialallaan kulutuspalvelujen turvallisuuden valvonnassa kuluttajaturvallisuuslakia tai sen nojalla annettuja säädöksiä kuluttajaturvallisuuslain 4 ja 18 §:ssä tarkoitetulla tavalla toissijaisesti tai täydentävästi. Vastauksista ei noussut esiin tällaista lain soveltamista, vaan vaikutelmaksi jäi, että kuluttajaturvallisuuslain noudattamista kulutuspalvelujen tarjoamisessa valvoo yksinomaan Turvallisuus- ja kemikaalivirasto eikä muilla viranomaisilla ole ollut tarvetta soveltaa säädöstä. Kuluttajaturvallisuuslain 18 §:n kaltaisesta säännöksestä luopuminen ei työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan muuttaisi tosiasiallista nykytilaa. Turvallisuus- ja kemikaalivirastolla olisi kaikissa kulutuspalvelujen turvallisuudesta annettavan lain soveltamistilanteissa toimivalta valvoa sen noudattamista.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että edellä käsitellyt seikat on otettu valmistelussa huomioon, ja katsoo, että 2. lakiehdotuksen mukaiset säännökset kulutuspalvelujen turvallisuudesta annettavan lain valvonnasta ja suhteesta muuhun lainsäädäntöön ovat tarkoituksenmukaisia.

Kulutuspalvelujen turvallisuutta koskevan, 2. lakiehdotuksen 3 §

Kulutuspalvelujen turvallisuudesta annettavan lain 3 §:ssä säädettäisiin turvallisesta kulutuspalvelusta ja turvallisuuden arvioinnista.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa Kuluttajaliitto ry:n lausuntoon viitaten, että kyse olisi monenlaisiin kulutuspalveluihin sovellettavasta yleislaista, jonka soveltaminen edellyttää palveluntarjoajalta ymmärrystä ja tietoa tarjoamastaan palvelusta. Monet palvelut ovat tyypiltään vaarallisia, eikä lain säännöksillä tavoiteltaisi palvelujen täyttä vaarattomuutta. Olennaista olisi, että palveluntarjoaja tunnistaisi nämä vaarat, arvioisi niihin liittyvät riskit ja suunnittelisi ja toteuttaisi palvelun niin, että niihin liittyvät riskit ovat hyväksyttävällä tasolla.

Turvallisuus- ja kemikaalivirastolla on lain valvontaviranomaisena merkittävä rooli soveltamiskäytännön muotoutumisessa. Voimassa olevan kuluttajaturvallisuuslain soveltamisen avuksi virasto on tarjonnut verkkosivuillaan kulutuspalvelujen tarjoajille yleisiä ohjeita, suunnitelmapohjan palveluun liittyvien vaarojen tunnistamiseksi ja pienentämiseksi, turvallisuustoiminnan itsearviointityökalun turvallisuuden hallinnan nykytilan arviointiin, turvallisuusasiakirjapohjan sekä erillisen ohjeen kuluttajalle annettavista tarpeellisista tiedoista. Viraston sivuilla on ollut myös palvelutyyppikohtaisia ohjeita, esimerkiksi uimarantojen ylläpitäjille suunnattua aineistoa, kuten erillinen ohje uimarantojen turvallisuudesta suosituksineen esimerkiksi vesialueiden syvyyksistä ja rantavalvonnasta sekä rantavalvontatyökalu valvontatarpeen arvioimiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että 2. lakiehdotuksen mukainen kulutuspalvelujen turvallisuudesta annettava laki olisi nykyistä lainsäädäntöä täsmällisempi ja palveluntarjoajien kannalta selkeämpi ja näin kokonaisuutena omiaan parantamaan kuluttajien turvallisuutta.

Kulutuspalvelujen turvallisuutta koskeva turvallisuusasiakirja ja yleinen kirjaamisvelvollisuus

Voimassa olevan kuluttajaturvallisuuslain mukaisesta velvollisuudesta laatia turvallisuusasiakirja ehdotetaan luovuttavan. Turvallisuusasiakirjan sisällöstä säädetään nykyisellään eräitä kuluttajapalveluja koskevasta turvallisuusasiakirjasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1110/2011), jota ehdotetaan kumottavaksi. Sen sijaan ehdotetaan säädettäväksi tiettyjä seikkoja koskevasta yleisestä kirjaamisvelvollisuudesta, jota sovellettaisiin 2. lakiehdotuksen 9 §:ssä tarkoitetulla tavalla riskiperusteisesti.

Ehdotetun yleisen kirjaamisvelvollisuuden toteuttamisen on tarkoitus olla kiinteä osa palveluntarjoajan omaa turvallisuustyötä ja ohjata palveluntarjoajaa tekemään järjestelmällistä turvallisuustyötä osana tavanomaista toimintaansa. Velvollisuuden toteuttaminen ei edellyttäisi turvallisuusasiakirjan laatimista.

Turvallisuusasiakirjan ja kirjaamisvelvollisuuden vastaavuutta koskevaan kysymykseen, jonka MaRa ry lausunnossaan nostaa esiin, työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että turvallisuusasiakirjan sisältöä koskevat vaatimukset ovat nykyisessä lainsäädännössä melko yksityiskohtaiset ja valtioneuvoston asetuksessa luetellaan varsin kattavasti turvallisuuden varmistamisen kannalta olennaisia seikkoja.

Kuluttajaturvallisuusasioiden neuvottelukunta

Esityksen 1. lakiehdotuksen 23 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimivasta kuluttajaturvallisuusasioiden neuvottelukunnasta. Neuvottelukunta toimii nykyisellään kuluttajaturvallisuuslain 53 §:n mukaisena kuluttajaturvallisuusasiain neuvottelukuntana. Voimassa olevan säännöksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimii kuluttajaturvallisuusasiain neuvottelukunta. Nyt ehdotetaan pakottavasta sääntelystä luopumista säätämällä siitä, että neuvottelukunnan asettaminen olisi valinnaista. Neuvottelukunnan asettaisi nykyiseen tapaan valtioneuvosto työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä, jolloin se toimisi työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä. Asia selostetaan säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Niin alkuperäinen kuin ehdotettu säännös on muotoiltu eksistentiaalilauseen muotoon niin, että se alkaa paikanilmauksella (”Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä”) ja loppulauseen voidaan katsoa luonnehtivan paikanilmausta ja tuovan lukijalleen uutta tietoa. Kyse on siis ”jossakin on jotakin” -muotoisesta, ei ”jokin on jossakin” -muotoisesta lauseesta. Muotoilu vastaa esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 2 luvun 11 §:ää (”- - käräjäoikeudessa voi olla kolmas lautamies”), jossa on työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan selvää, että kyse on nimenomaan *käräjäoikeudessa* olevasta tai nimenomaan *käräjäoikeudessa* olemattomasta kolmannesta lautamiehestä ja ettei tuota kolmatta lautamiestä voida säännöksen nojalla käyttää jonkin muun kokoonpanon vahvistamiseen.

Sikäli kuin kuluttajaturvallisuusasioiden neuvottelukunta asetettaisiin ehdotetun säännöksen nojalla, työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä todellisena sitä mahdollisuutta, että kuluttajaturvallisuusasioiden neuvottelukunta voisi 1. lakiehdotuksen 23 §:n 1 momentin nojalla toimia missään muualla kuin työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei yhdy oikeusministeriön 1. lakiehdotuksen 23 §:n 1 momentin muotoilusta esittämään tulkintaan ja näkemykseen.

Verkkokaupan sääntely

Työ- ja elinkeinoministeriö tunnistaa verkkokauppaan ja erityisesti kolmansista maista käsin toimiviin toimijoihin, kuten verkkomarkkinapaikkojen tarjoajiin, liittyvät ongelmat. Kokonaisuuden kannalta keskeinen lainsäädäntö jakaantuu usealle eri hallinnonalalle. Tällaista lainsäädäntöä on esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kuuluva, välityspalvelujen tarjoajien huolellisuusvelvollisuuksia koskeva EU:n digipalvelusäädös, valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluva tullilainsäädäntö, jota parhaillaan uudistetaan EU:ssa, sekä oikeusministeriön hallinnonalalle kuuluva kuluttajansuojalainsäädäntö, jonka alalla on EU:ssa hiljattain annettu tavaroiden korjaamista ja ympäristöväittämiä koskevaa lainsäädäntöä.

Tällaisessa lainsäädännössä luodaan puitteet kansallisille ja unionin yhteisille toimille ja asetetaan myös rajoja sille, minkälaisiin toimiin kansallisesti voidaan ryhtyä. Esimerkiksi digipalvelusäädöksen mukaisen toimivallanjaon vuoksi suomalaisilla viranomaisilla on harvoin toimivaltaa valvoa erittäin suurten verkkoalustojen digipalvelusäädöksen mukaisten velvollisuuksien noudattamista ja tämä toimivalta kuuluu pääasiallisesti komissiolle. Niin markkinavalvontaviranomaiset kuin kuluttajansuojaviranomaiset ovat järjestäytyneet EU:n tasolla omiksi verkostoikseen, jotka toteuttavat EU:n yhteisiä toimia.

EU:n yleinen tuoteturvallisuusasetus ja hallituksen esitys ovat osa ratkaisua verkkokaupan ongelmiin nimenomaan tuoteturvallisuuden alalla. Niillä puututaan verkkomarkkinapaikkoja koskeviin tuoteturvallisuusongelmiin. Yleisessä tuoteturvallisuusasetuksessa säädetään verkkomarkkinapaikkojen tarjoajien, kuten Temu ja Shein, velvollisuuksista, jotka koskevat tuoteturvallisuutta.

Verkkomarkkinapaikkojen tarjoajien on esimerkiksi rekisteröidyttävä EU:n tuoteturvallisuusjärjestelmään (Safety Gate), jossa vaihdetaan tuoteturvallisuutta koskevia tietoja. Niiden on myös poistettava vaarallisia tuotteita koskeva sisältö alustaltaan, jos markkinavalvontaviranomainen niin määrää. Lisäksi niiden on varmistettava, että verkkomarkkinapaikalla toimivat myyjäyritykset voivat antaa alustalla lain edellyttämät tuoteturvallisuustiedot. Niiden on myös jaettava alustallaan tietoa tuoteturvallisuuteen liittyvistä palautusmenettelyistä (eli ns. takaisinvedoista). Verkkomarkkinapaikkojen tarjoajien on tehtävä yhteistyötä markkinavalvontaviranomaisen kanssa, kun viranomainen valvoo alustalla toimivia talouden toimijoita.

Hallituksen esityksessä esitetään toimivaltuuksia markkinavalvontaviranomaisille niin, että nämä voivat määrätä – tarvittaessa sakon uhalla – verkkomarkkinapaikat toteuttamaan tuoteturvallisuutta koskevat velvollisuutensa. Esityksessä ehdotetaan myös markkinavalvontaviranomaiselle valtuuksia määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu sellaiselle verkkomarkkinapaikan tarjoajalle, joka ei noudata yleisen tuoteturvallisuusasetuksen mukaisia velvollisuuksiaan.

On kuitenkin todettava, että kolmansista maista käsin toimiviin elinkeinonharjoittajiin kohdistuva toimivalta on joissakin tapauksissa siinä mielessä muodollista, ettei kansallisten viranomaisten päätöksiä välttämättä voida panna tosiasiassa täytäntöön kolmansissa maissa. Täytäntöönpanon tosiasiallinen tehokkuus riippuu maiden välillä käytössä olevista yhteistyömenettelyistä ja -koneistosta.

Joka tapauksessa työ- ja elinkeinoministeriö tähdentää, että asiaa koskeva lainsäädäntö on monilta osiltaan uutta. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että sen tehokkaaseen täytäntöönpanoon panostetaan sekä kansallisesti että yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden ja komission kanssa.

erityisasiantuntija Lauri Wilenius

Jakelu Eduskunnan talousvaliokunta