

**Tuoteturvallisuus-
valvonta**

TARKASTUSKERTOMUS 69/2004

Tuoteturvallisuus- valvonta



**VALTIONTALOUDEN
TARKASTUSVIRASTO**

ISSN 1238-0296

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 244/54/02
6.2.2004

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut vahvistamaansa tarkastussuunnitelmaan sisältyneen (nro 40102) tuoteturvallisuusvalvontaa koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut asiassa seuraavan sisältöisen tarkastuskertomuksen, joka lähetetään kauppaja teollisuusministeriölle, Kuluttajavirastolle, Tullihallitukselle sekä valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

Suoritettuun tarkastukseen kohdistuvan jälkiseurannan yhteydessä tarkastusvirasto tulee erikseen selvittämään, mitä toimenpiteitä tarkastuskertomuksessa todettujen epäkohtien korjaamiseksi on tehty.

Tarkastusneuvos Hannu Konstari

Tarkastuspäällikkö Jarmo Soukainen

SISÄLLYS

| | |
|--|----|
| TIIVISTELMÄ | 7 |
| RESUMÉ | 9 |
| | |
| 1. JOHDANTO..... | 13 |
| 2. TARKASTUSASETELMA | 15 |
| 2.1 Tarkastuksen kohde, tavoitteet ja menetelmät..... | 15 |
| 2.2 Säädosperusta..... | 16 |
| 2.2.1 Tuoteturvallisuuslaki..... | 16 |
| 2.2.2 Valvontaviranomaiset | 18 |
| 2.2.3 Muut säädökset ja valvontaohjeet..... | 20 |
| 2.2.4 Lain uudistaminen..... | 21 |
| 3. TARKASTUSHAVAINNOT | 22 |
| 3.1 Tuoteturvallisuusvalvonnan tarve ja haasteet..... | 22 |
| 3.1.1 Kuluttajaviraston näkemykset..... | 22 |
| 3.1.2 Muiden valtion viranomaisten näkemykset | 24 |
| 3.2 Valtion viranomaisten toiminta | 25 |
| 3.2.1 Kuluttajavirasto | 25 |
| 3.2.1.1 Viraston toimintaedellytyksistä..... | 25 |
| 3.2.1.2 Valvonnan kohdentamisperiaatteet | 26 |
| 3.2.1.3 Kuluttajaviraston ohjaus | 28 |
| 3.2.1.4 Kuluttajaviraston suorittama valvonta | 29 |
| 3.2.2 Lääninhallitukset..... | 32 |
| 3.2.3 Tullilaitos | 33 |
| 3.2.4 Sosiaali- ja terveysministeriö..... | 36 |
| 3.3 Kuntien suorittama valvonta..... | 36 |
| 3.3.1 Kuntien lakisääteiset tehtävät | 36 |
| 3.3.1.1 Eri valvontaviranomaisten näkemyksiä | 36 |
| 3.3.1.2 Lain edellytysten täyttymisen tarkastelu..... | 40 |
| 3.3.2 Kuntien panostus valvontaan | 41 |
| 3.3.2.1 Seurantatiedot ja arviointi | 41 |
| 3.3.2.2 Kuntien valvontaan käyttämä aika vuonna 2002..... | 42 |
| 3.3.2.3 Kuntien valvonnan tason arviointi | 44 |

| | |
|--|----|
| 3.3.3 Kuntien panostuksen ja sen muuttumisen tarkastelu | 52 |
| 3.3.3.1 Valtakunnalliset tilastotiedot..... | 52 |
| 3.3.3.2 Kohdekuntien panostuksen muuttuminen..... | 54 |
| 3.3.3.3 Panostuksen määrään vaikuttaneita tekijöitä | 56 |
| 3.3.4 Kuluttajaviraston ohjauksen onnistuminen..... | 64 |
| 3.3.4.1 Valvontaviranomaisten työnjako | 65 |
| 3.3.4.2 Valvontasuunnitelmat | 67 |
| 3.3.4.3 Kuntien valvontatoimenpiteiden kohdistuminen | 69 |
| 3.4 Valvonnan tulokset ja sanktioiden käyttö..... | 77 |
| 3.4.1 Kuluttajaviraston näkemyksiä valvonnan tuloksellisuudesta..... | 77 |
| 3.4.2 Valvonnassa tehdyt havainnot | 79 |
| 3.4.3 Sanktioiden käyttö | 81 |
| 3.4.4 Elinkeinonharjoittajien ilmoitusvelvollisuus | 82 |
| 3.5 Kehittämishankkeita | 83 |
| 4. TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT | 87 |

LIITTEET

TUOTETURVALLISUUSVALVONTA

Tuoteturvallisuuslain tavoitteena on ennalta ehkäistä kuluttavaroista ja palveluista aiheutuvia vaaroja kuluttajan terveydelle ja omaisuudelle. Ensisijainen vastuu tuotteiden turvallisuudesta kuuluu elinkeinonharjoittajalle. Valvontaviranomaisten (Kuluttajavirasto, tullilaitos, lääninhallitukset ja kunnat) tehtävänä on varmistaa, että elinkeinonharjoittajat ovat huolehtineet velvoitteistaan. Kuluttaja-asiat kuuluvat kauppa- ja teollisuusministeriön toimialaan.

Tarkastuksessa selvitettiin, onko tuoteturvallisuusvalvonta toiminut siten kuin lainsäädännössä on edellytetty ja kuinka onnistuneesti Kuluttajavirasto ja lääninhallitukset ovat seuranneet ja ohjanneet kuntien valvontaa. Valtion viranomaiset ovat käyttäneet vuonna 2002 noin miljoona euroa valvontaan liittyvien tehtävien hoitamiseen.

Tarkastuksen päätuloksena oli, että tuoteturvallisuuden valvontajärjestelmä ei toimi. Siinä on huomattavia puutteita ja epäselvyyksiä, jotka vaikeuttavat valvonnan toimeenpanoa sekä heikentävät lain tavoitteen toteutumista. Tarkastusvirasto on katsonut, että tuoteturvallisuusvalvonnan järjestämisessä tulisi pohtia kokonaan uusia, nykyisen valvontaorganisaation muuttamista koskevia ratkaisuja.

Valvonnan käytännön suorittamisen on tarkoitettu perustuvan pitkälti kuntien omatoimiseen valvontaan. Tämä peruslähtökohta ei kuitenkaan näyttänyt olleen kuntien tiedossa eikä se käytännössä ole toteutunut. Valtaosassa kuntia panostus valvontaan on jäänyt selvästi alle Kuluttajaviraston määrittelemän vähimmäistason eikä kuntien omatoimisesta valvonnasta voi juuri puhua. Joissakin kunnissa varsinaiseen valvontaan ei ollut panostettu lainkaan. On myös ollut epäselvyyttä, mitä lainsäädäntö ylipäättään edellyttää kunnilta. Tarkastuksen aikana sekä ohjaavien että toimeenpanevien viranomaisten esittämien tulkintojen valossa valvonta ei useassa kunnassa täytä lain vaatimuksia.

Valvonnan tarpeen luotettava arviointi on ollut mahdotonta ja kohteiden valinta epävarmaa, koska tietoja tuotteiden

den tai palvelusten aiheuttamista vahingoista tai muutakaan tutkimus- tai seurantatietoa riskituotteista tai –palveluksista ei ole ollut käytettävissä. Kunnat ovat myös arvioineet valvontansa tarpeen merkittävästi pienemmäksi kuin Kuluttajavirasto. Kunnallisen itsehallinnon oloissa tämä ei luo hyviä edellytyksiä valvonnan ohjauksen onnistumiselle.

Valtion viranomaiset ovat yleisesti arvioineet, että valvonnan tarve on viime vuosina lisääntynyt. Tarkastuksen mukaan valvontaan näyttää kuitenkin panostetun jatkuvasti vähemmän. Kunnat ovat joutuneet entistä enemmän priorisoimaan tehtäviään. Tuoteturvallisuusvalvontaa ei ole kunnissa nähty niin merkittäväksi kuin esim. terveydensuojelulain mukaisia tehtäviä ja elintarvikevalvontaa. Myös puutteelliset tiedot valtion viranomaisten odotuksista ja valvonnan kohteista sekä valvonnan suorittajien tehtäväkentän laajuus ja asiantuntemuksen puutteet ovat osaltaan vaikuttaneet asiaan.

Tuoteturvallisuusvalvonnan ohjauksesta on puuttunut aktiivinen ja kokonaisvaltainen ote. Tosin Kuluttajaviraston ohjaus on tehostunut aivan viime aikoina. Yhtenä osoituksena ohjausotteen passiivisuudesta on ollut se, että kunnissa ei ole ollut tietoa niistä keskeistä periaatteista, joita Kuluttajavirasto on pitänyt kuntatason valvonnassa tärkeänä. Ero Kuluttajaviraston odotusten ja toteutuneen tilanteen välillä on muodostunut suureksi. Suoritetulla valvonnalla ei myöskään ole ollut yhteyttä esim. kunnan kokoon, elinkeinorakenteeseen tai riskikohteiden määrään. Pienessä maaseutukunnassa valvontaan on voitu panostaa moninkertaisesti enemmän kuin jossakin suuressa kaupungissa.

Valvonnan tuloksellisuudesta ei tarkastuksen perusteella voi esittää suoraa arviota. Valtion ohjaavat viranomaiset ovat katsoneet tuloksellisuuden määräytyvän pitkälti kuntien valvonnan perusteella. Tätä taustaa vasten valvonnan tuloksellisuudesta ei voi antaa hyvää arvosanaa. Kuluttajavirasto on katsonut, että osa koti- ja vapaa-ajan tapaturmista on johtunut säädösten ja ohjeiden vastaisista tavaroista tai palveluksista ja että vähäiselläkin valvonnalla on jossain määrin pystytty ehkäisemään terveystarpeita, tapaturmia ja jopa kuolemantapauksia. Tarkempaa seurantatietoa asiasta ei kuitenkaan ole.

PRODUKTSÄKERHETSTILLSYNEN

Målsättningen för produktsäkerheten är att på förhand avvärja av konsumtionsvaror och tjänster orsakade risker för konsumentens hälsa och egendom. Det primära ansvaret för produkternas säkerhet ankommer på näringsidkaren. Tillsynsmyndigheterna (Konsumentverket, tullverket, länsstyrelserna och kommunerna) har till uppgift att säkerställa, att näringsidkarna har sört för sina skyldigheter. Konsumentärendena hör till handels- och industriministeriets förvaltningsområde.

Vid revisionen klarlades, huruvida produktsäkerhetstillsynen har verkställts så som förutsätts i lagstiftningen och hur framgångsrikt Konsumentverket och länsstyrelserna har följt med och styrt kommunernas övervakning. De statliga myndigheterna har år 2002 använt ca en miljon euro till att handha de uppgifter som hör till tillsynen.

Huvudresultatet vid revisionen var, att systemet för tillsyn av produktsäkerheten inte fungerar. Där förekommer betydande brister och oklarheter, som försvårar övervakningens genomförande och uppnåendet av lagens målsättningar. Revisionsverket har ansett, att i ordnandet av produktsäkerhetstillsynen borde övervägas helt nya lösningar som ändrar på den nuvarande tillsynsorganisationen.

Det praktiska utförandet av övervakningen har varit avsett att sig i stor utsträckning basera sig på övervakning på kommunernas initiativ. Denna grundläggande utgångspunkt föreföll emellertid inte vara känd bland kommunerna, och den har inte realiserats i praktiken. I merparten av kommunerna har satsningen på övervakningen legat klart under den av Konsumentverket definierade miniminivån, och man kan just inte tala om övervakning på kommunernas eget initiativ. I en del kommuner har inte alls satsats på den egentliga övervakningen. Det har också rätt oklarhet om vad lagstiftningen överhuvud förutsätter av kommunerna. I skenet av de tolkningar som under revisionen framförts av

både de styrande och verkställande myndigheterna uppfyller övervakningen i ett flertal kommuner inte lagens krav.

Att göra en tillförlitlig bedömning av behovet av övervakning har varit omöjligt och valet av objekt osäkert, emedan uppgifter om skador som orsakats av produkter eller tjänster, eller andra forsknings- och uppföljningsdata om riskprodukter eller -tjänster inte har funnits att tillgå. Kommunerna har också uppskattat sitt behov av övervakning klart lägre än Konsumentverket har gjort. I förhållanden där kommunalt självstyre råder skapar detta inte goda förutsättningar för en lyckad styrning av övervakningen.

De statliga myndigheterna har allmänt gjort bedömningen, att behovet av tillsyn har ökat under de senaste åren. Enligt revisionen förefaller det emellertid som om ständigt allt mindre satsas på övervakningen. Kommunerna har allt mera varit tvungna att prioritera sina uppgifter. Produktsäkerhetstillsynen har inte i kommunerna setts som lika betydelsefull som exempelvis uppgifterna enligt hälsoskyddslagen och livsmedelsövervakningen. Också bristfälliga kunskaper om de statliga myndigheternas förväntningar och föremålen för övervakningen, det vida arbetsfältet för dem som utför tillsynen samt brist på sakkunskap har för sin del haft inverkan på saken.

I styrningen av produktsäkerhetstillsynen har saknats ett aktivt och helhetsmässigt grepp. Visserligen har Konsumentverkets styrning effektiviserats alldeles på senaste tid. Ett uttryck för det passiva styrningsgreppet har varit, att kommunerna inte har haft kännedom om de centrala principer som Konsumentverket har ansett vara viktiga i övervakningen på det kommunala planet. Skillnaden mellan Konsumentverkets förväntningar och den förverkligade situationen har blivit stor. Den utförda övervakningen har inte heller haft samband med t.ex. kommunens storlek, näringsstruktur eller antalet riskobjekt. En liten landsbygdskommun har kunnat satsa mångfalt mera på övervakningen än en stor stad.

Om övervakningens resultat kan inte på basis av revisionen framföras någon direkt bedömning. De statliga styrande myndigheterna har ansett att resultatet i stor utsträckning bestäms på basis av den kommunala övervakningen. Sett mot denna bakgrund kan något gott vitsord

inte ges för övervakningens resultat. Konsumentverket har ansett att en del av olycksfallen i hemmen och under fritiden har berott på varor och tjänster vilka stridit mot bestämmelser och föreskrifter, och att man också med en mindre övervakning i viss mån har förmått förhindra hälsorisker, olycksfall och rentav dödsfall. Mera exakta uppföljande data om detta finns emellertid inte.

1. JOHDANTO

Keskeiset kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuutta koskevat säädökset sisältyvät tuoteturvallisuuslakiin (914/1986). Lain tavoitteena on ennalta ehkäistä tavaroista ja palveluksista aiheutuvia vaaroja kuluttajan terveydelle ja omaisuudelle. Lain mukaan ensisijainen vastuu tuotteiden turvallisuudesta kuuluu elinkeinonharjoittajille. Valvontaviranomaisten tehtävänä on valvoa, että elinkeinonharjoittajat ovat huolehtineet lain edellytysten mukaisesti tuotteiden turvallisuudesta.

Kauppa- ja teollisuusministeriön alaisen Kuluttajaviraston tehtävänä on valvoa lain ja sen nojalla annettujen säännösten, määräysten ja päätösten noudattamista sekä suunnitella ja ohjata valvontaa. Lääkinhallitusten tulee suorittaa läänin alueella vastaavaa valvontaa sekä ohjata valvontaa. Tullilaitoksen tehtävänä on valvoa maahantuotavien tavaroiden turvallisuutta. Valtion viranomaiset ovat käyttäneet vuonna 2002 noin miljoona euroa tuoteturvallisuusvalvontaan liittyvien tehtävien hoitamiseen.

Tuoteturvallisuuslain mukaan kuntien tulee valvoa alueellaan lain ja sen nojalla annettujen säännösten, määräysten ja päätösten noudattamista. Kauppa- ja teollisuusministeriön ja Kuluttajaviraston mukaan tuoteturvallisuuden valvontajärjestelmässä valvonnan käytännön suorittaminen on tarkoitettu olevan pitkälti kuntien toiminnan varassa. Näin ollen mahdolliset puutteet kuntien toiminnassa vaikuttavat keskeisesti valvonnan toimivuuteen.

Valtion viranomaisten mukaan valvonnan tarve on viime vuosina kasvanut mm. siksi, että valvottavien säädösten määrä on kasvanut, entistä vaarallisempien kuluttajapalvelusten tarjonta ja kysyntä on lisääntynyt ja kulutustavaroissa on lisääntyvässä määrin turvallisuuspuutteita.

Välittömien valtiontaloudellisten vaikutusten ohella tuoteturvallisuuteen liittyy huomattavia välillisiä vaikutuksia. Kuluttajaviraston arvion mukaan valvonnalla on pystytty ehkäisemään vaarallisista tavaroista ja palveluksista aiheutuvia terveysriskejä, tapaturmia ja jopa kuolemantapauksia. Todettakoon, että sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2003 valmistuneen selvityksen mukaan Suomessa tapahtuu noin 700.000 koti- ja vapaa-ajan tapaturmaa vuodessa. Näistä yhteis-

kunnalle aiheutuviksi kokonaiskustannuksiksi on arvioitu 2,5-4,0 miljardia euroa.

Tarkastusaiheen esille tuloon on osaltaan vaikuttanut myös se, että julkisuudessa on ollut esillä tapauksia, joissa jokin kulutustavara tai kuluttajapalvelus on aiheuttanut kuluttajille selvän terveysriskin.

Tarkastuksen keskeisenä tarkoituksena on tuottaa tietoa tuoteturvallisuusvalvonnan nykytilasta. Vuonna 1997 valmistuneessa elintarvikevalvontaa käsitelleessä tarkastuksessa (3/97) sekä eräissä muissa myöhemmin valmistuneissa selvityksissä on käynyt ilmi, että kuntien edellytykset suorittaa ympäristöterveydenhuollon tehtäviä, joihin myös tuoteturvallisuusvalvonta kuuluu, ovat 1990-luvulla heikentyneet.

2.

TARKASTUSASETELMA

2.1 Tarkastuksen kohde, tavoitteet ja menetelmät

Tarkastuksen tavoitteena on selvittää, onko tuoteturvallisuusvalvonta toiminut siten, kuin tuoteturvallisuuslaissa on edellytetty. Tarkastuksessa on tarkasteltu myös sitä, kuinka onnistuneesti Kuluttajavirasto ja lääninhallitukset ovat seuranneet ja ohjanneet kuntien valvontaa. Tarkastuksessa on käsitelty mm. valvonnan tarvetta, säädösten tulkintaa, viranomaisten toimintaa ja toimintaedellytyksiä, valvonnan tuloksia sekä vireillä olevia kehittämishankkeita.

Tarkastuksessa on perehdytty laajasti tuoteturvallisuusvalvontaa käsittelevään asiakirja-aineistoon (mm. yleiset kuluttajapolitiikkaa koskevat asiakirjat, toimintasuunnitelmat, eri viranomaisten valvontasuunnitelmat ja -ohjeet, tulossopimukset, seurantaraportit, tilastotiedot).

Tarkastuksen keskeisen perustan ovat muodostaneet keskustelut kauppa- ja teollisuusministeriön sekä Kuluttajaviraston asiantuntijoiden kanssa. Tullilaitoksen edustajien kanssa on keskusteltu maahan tuotavien tavaroiden valvonnasta. Ministeriön, Kuluttajaviraston sekä tullilaitoksen edustajien kanssa käydyistä keskusteluista on laadittu kirjalliset yhteenvedot, joiden sisällön kyseiset viranomaiset ovat hyväksyneet.

Lääninhallitusten asiantuntijoille on kohdennettu suoritettua tuoteturvallisuusvalvontaa, sen toimivuutta sekä kehittämistarpeita koskeva kysely. Vastauksia on täydennetty keskusteluilla lääninhallitusten edustajien kanssa.

Kuntien toimintaan on paneuduttu valitsemalla tarkemman tarkastelun kohteeksi yhteensä 12 kuntaa tai kuntayhtymää (jäljempänä kohdekunta). Kohdekunniksi on valittu Suomen kuusi suurinta kaupunkia (Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Turku ja Oulu) sekä kuusi sellaista eri puolella Suomea sijaitsevaa kuntaa tai kuntayhtymää, joissa valvontaan on panostettu vähän (Rovaniemi, Tornio, Kauhajoki, Kankaanpään kansanterveystyön kuntayhtymä, Oulaisten seudun

kansanterveystyön kuntayhtymä ja Outokumpu). Kohdekuntien asukasluku on yhteensä noin 30 % koko maan asukasluvusta.

Myös kohdekunnille on kohdistettu kirjallinen kysely. Saatuja vastauksia on täydennetty myöhemmin paikan päällä haastattelemalla kunnan asiantuntijoita (ks. liite 1). Keskusteluissa ovat olleet yleensä paikalla valvonnan johtaja sekä valvonnan suorittajat. Osassa käyntejä on ollut mukana myös Kuluttajaviraston edustaja.

Tarkastusvirastossa on tarkastuksen kuluessa suoritettu kertomuksesta tarkemmin ilmi käyviä erilliselvityksiä, joiden avulla on selvitetty mm. kuntien valvontaan käyttämää panostusta sekä sen muuttumista ja jakautumista.

Tarkastuskertomusluonnos on ollut kommentoitavana kauppa- ja teollisuusministeriössä, Kuluttajavirastossa ja Tullihallituksessa. Saadut kommentit on otettu huomioon lopullista kertomusta laadittaessa.

Tarkastuksen on suorittanut ylitarkastaja Arto Mäkelä. Tarkastusta ovat ohjanneet tarkastuspäällikkö Arto Seppovaara ja tarkastuspäällikkö Jarmo Soukainen.

2.2 Säädösperusta

2.2.1 TUOTETURVALLISUUSLAKI

Tuoteturvallisuusvalvonnan perustana on tarkastushetkellä ollut vuonna 1987 voimaan tullut tuoteturvallisuuslaki (914/1986). Lain tavoitteena on ennalta ehkäistä tavaroista ja palveluksista aiheutuvia vaaroja kuluttajien terveydelle ja omaisuudelle. Laissa on säännöksiä mm. lain soveltamisalasta, elinkeinonharjoittajan vastuista ja velvoitteista, valvonnasta sekä sanktioista.

Tuoteturvallisuuslakiin on sen voimassaoloaikana tehty useita vähäisiä muutoksia. Merkittävin muutos tapahtui vuonna 1993 (539/1993), jolloin lain soveltamisalan piiriin tulivat tavaroiden ohella myös palvelukset. Tarkastushetkellä on eduskunnan käsittelyssä Euroopan unionin yleisestä tuoteturvallisuudesta antaman direktiivin (2001/95/EY) voimaan saattamiseen liittyen uusi laki kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta (HE 127/2003). Laki tulee voimaan 16.2.2004 ja se tulee jonkin verran laajentamaan lain soveltamisalaa (ks. luku 3.5).

Tuoteturvallisuuslaki koskee kulutustavaroita, joita elinkeinonharjoittaja valmistaa, pitää kaupan, myy tai muutoin elinkeinotoi-

mintansa yhteydessä luovuttaa taikka tuo maahan sekä kuluttajapalveluksia, joita elinkeinonharjoittaja suorittaa, pitää kaupan, myy tai muutoin elinkeinotoimintansa yhteydessä luovuttaa. Kulutustavaroilla tarkoitetaan sellaisia tavaroita ja kuluttajapalveluksilla sellaisia palveluksia, jotka ovat tarkoitettut käytettäväksi tai joita olennaisessa määrin käytetään yksityiseen kulutukseen. Liitteessä 2 on esitetty esimerkkejä tuotteista,¹ jotka kuuluvat lain soveltamisalan piiriin.

Tuoteturvallisuuslakia ei sovelleta maasta vietäviin eikä sen kautta kuljetettaviin kulutustavaroihin, ellei niistä aiheudu vaaraa Suomessa. Lakia ei myöskään sovelleta tavaroihin eikä palveluksiin siltä osin kuin niiden aiheuttamien terveys- ja omaisuusvaarojen ehkäisemisestä on muussa laissa tai muun lain nojalla erikseen säädetty tai määrätty. Liitteessä 2 on esitetty esimerkkejä myös niistä tuotteista, joista on säädetty erikseen ja jotka eivät siis kuulu tuoteturvallisuuslain soveltamisalaan.

Rajanveto tuotteen kuulumisesta tuoteturvallisuuslain piiriin on Kuluttajaviraston mukaan joskus hankalaa. Rajatapauksia ovat esimerkiksi astiat ja muut elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvat tarvikkeet. Samoin kosmetiikan ja lääkkeen ero on viraston mukaan joskus vaikea määritellä. Myöskään kuluttajapalvelusten osalta valvontavastuut eivät ole viraston mukaan aina täysin selviä.

Kuten liitteestä 2 käy ilmi, tuotteiden turvallisuutta valvovat Suomessa lukuisat eri viranomaiset. Saman tuoteryhmän valvonta voi kuulua useammalle viranomaiselle riippuen siitä, minkälainen tuote on kysymyksessä, missä tuotetta käytetään ja/tai mitä ominaisuuksia kulloinkin tarkastellaan. Esim. sähkökäyttöisissä työkaluissa Turvatekniikan keskus valvoo sähköturvallisuutta (esim. ettei laite aiheuta sähköiskun vaaraa) mutta Kuluttajavirasto valvoo laitteen rakenteen turvallisuutta (esim. rikkoutumista) ja käyttöohjeiden asianmukaisuutta. Mikäli laite on työkäytössä, sen valvonta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosastolle.

Tässä tarkastuksessa on keskitytty ainoastaan tuoteturvallisuuslaissa mainittujen valvontaviranomaisten toiminnan tarkasteluun.

¹ Tuote = kulutustavara ja kuluttajapalvelus

2.2.2 VALVONTAVIRANOMAISET

Tuoteturvallisuuslain mukaan ensisijainen vastuu tuotteiden turvallisuudesta kuuluu elinkeinonharjoittajalle (valmistaja, maahantuojaja, myyjä tai palvelun suorittaja). Elinkeinonharjoittajan on lain mukaan noudatettava olosuhteiden edellyttämää huolellisuutta, jotta tavarasta tai palveluksesta ei aiheudu vaaraa kuluttajan terveydelle tai omaisuudelle (= lain yleislauseke). Valvonnan tarkoituksena on varmistaa, että elinkeinonharjoittajat ovat täyttäneet laissa säädetyn huolellisuusvelvoitteen.

Kauppa- ja teollisuusministeriössä kuluttaja-asioista vastaa markkinaosaston kilpailu-, kuluttaja- ja elintarvikeasioiden ryhmä. Ministeriö mm. valmisteleo lainsäädäntöä, osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön sekä ohjaa alaistaan hallintoa tulosohtjauksen periaatteiden mukaisesti. Ministeriössä käytettiin vuonna 2002 tuoteturvallisuusvalvontaan liittyvien tehtävien hoitamiseen noin 58.000 €

Ministeriön yhteydessä toimii valtioneuvoston asettama tuoteturvallisuusasiain neuvottelukunta, jonka jäsenet ovat eri viranomaisten, tutkimuslaitosten ja muiden asiantuntijatahojen edustajia. Neuvottelukunnan tehtävänä on seurata tuoteturvallisuuslainsäädännön soveltamista ja sen valvontaa, antaa lausuntoja sekä tehdä esityksiä ja aloitteita lainsäädännön ja sen valvonnan kehittämiseksi samoin kuin käsitellä muita tuoteturvallisuuslain täytäntöönpanoon ja kulutustavaroitten turvallisuuden kehittämiseen liittyviä asioita.

Ministeriön yhteydessä toimii myös kuluttaja-asiain neuvottelukunta. Tuoteturvallisuusvalvonnan kannalta merkittävin neuvottelukunnan aikaansaama asiakirja on kuluttajapoliittinen ohjelma. Viimeksi laadittu ohjelma koskee vuosia 2000-2003. Ohjelmassa on käsitelty yleisesti myös tuoteturvallisuusvalvontaa ja sen kehittämistä. Todettakoon, että esimerkiksi vuosien 2002 ja 2003 talousarvioissa on yhdeksi ministeriön kuluttaja- ja kilpailupoliittikan tulosalueen tulostavoitteeksi asetettu kuluttajapoliittisen ohjelman toteutumisen varmistaminen.

Kauppa- ja teollisuusministeriön alaisen Kuluttajaviraston tehtävänä on valvoa lain ja sen nojalla annettujen säännösten, määräysten ja päätösten noudattamista sekä suunnitella ja ohjata valvontaa. Kuluttajavirastossa keväällä 2002 toteutetun organisaatiouudistuksen

jälkeen tuoteturvallisuusvalvonta on kuulunut viraston turvallisuusryhmään². Ryhmässä tuoteturvallisuusvalvonta-asioiden parissa on työskennellyt vuoden 2002 kesäkuusta lukien yhteensä yhdeksän henkilöä (=tuoteturvallisuusyksikkö). Kuluttajavirasto on käyttänyt vuonna 2002 noin 475.000 € tuoteturvallisuusvalvontaan liittyvien tehtävien hoitamiseen.

Lääninhallituksille kuuluu omalla alueellaan lain ja sen nojalla annettujen säännösten, määräysten ja päätösten valvonta sekä valvonnan ohjaus. Lääninhallituksissa on jokaisessa aluetoimipisteessä (11 kpl) yleensä yksi henkilö, joka Kuluttajaviraston arvion mukaan käyttää noin 20-30 % työajastaan tuoteturvallisuusvalvontaan. Tarkastuksen aikana suoritetun kyselyn perusteella lääninhallitukset ovat käyttäneet vuonna 2002 noin 120.000 € tuoteturvallisuusvalvontaan liittyvien tehtävien hoitamiseen. Kuluttajavirasto tekee vuosittain läänien kanssa tulossopimukset tuoteturvallisuusvalvonnasta.

Tuoteturvallisuuslain mukaan kunnan tehtävänä on valvoa alueellaan lain ja sen nojalla annettujen säännösten, määräysten ja päätösten noudattamista. Kunnissa tuoteturvallisuusvalvonta on yleensä osa ympäristöterveydenhuoltoa, johon liittyvien tehtävien hoitaminen on organisoitu kunnissa hyvin eri tavoin³. Peruskunnissa ympäristöterveydenhuolto kuuluu usein ympäristölautakunnan, sosiaali- ja terveyslautakunnan tai perusturvalautakunnan alaisuuteen. Kuntayhtymiä on noin 70 kpl. Lääninhallitusten antamien tietojen mukaan tuoteturvallisuusvalvontaa on vuonna 2002 hoidettu kunnissa kaikkiaan 274 valvontayksikössä⁴.

Valvonnan johtajana toimii monessa kunnassa eläinlääkäri. Käytännön valvonnan tekevät yleensä terveystarkastajat, joille kuuluu paljon muitakin tehtäviä. Pienemmissä kunnissa terveystarkastajan tehtäväkenttä on varsin laaja käsittäen ympäristöterveydenhuollon tehtävien ohella muitakin tehtäviä. Suuremmissa kaupungeissa tehtävien hoitoon on erikoistuttu enemmän. Kuluttajavirastolla ei ole tie-

² Muut ryhmät: Kuluttajaoikeus, Informaatio ja Palvelut.

³ Kuntien ympäristöterveydenhuollon tehtäviin kuuluu mm. seuraavien lakien toimeenpano: elintarvikelaki (361/1995), laki eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta (1195/1996), terveydensuojelulaki (763/1994), tuoteturvallisuuslaki (914/1986), eläinlääkintähuoltolaki (685/1990), (247/1996), tupakkalaki (693/1976) sekä kemikaalilaki (744/1989).

⁴ Valvontayksikkö = kunnan itsenäisesti järjestämä tai usean kunnan yhteisesti järjestämä valvonta.

toa siitä, kuinka paljon henkilöresursseja kuntatasolla tuoteturvallisuusvalvontaan käytetään.

Tuoteturvallisuuslain mukaan kulutustavaroiden maahantuonnin osalta lain ja sen nojalla annettujen säännösten, määräysten ja päätösten noudattamisen valvonta kuuluu tullilaitokselle. Tullilaitos suorittaa valvontaa ns. kolmansista maista tuotavien tavaroiden osalta. Näytteiden laboratoriotutkimukset ja testaukset tehdään Tullilaboratoriossa. Tullilaitoksen tuoteturvallisuusvalvonnan kokonaiskustannukset vuonna 2002 olivat noin 600.000 € ja tutkimuksista saadut tulot noin 300.000 €. Kuluttajavirasto ja Tullilaboratorio tekevät Kuluttajaviraston valvontaan liittyen vuosittain sopimuksen laboratoriossa suoritettavista tutkimuksista.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön tehtävänä on lain mukaan toimia asiantuntijaviranomaisena kysymyksissä, joissa kulutustavaraa on pidettävä terveydelle vaarallisena.

1.1.3 MUUT SÄÄDÖKSET JA VALVONTAOHJEET

Kuluttajaviraston mukaan Suomen liittyminen EU:n jäseneksi merkitsi tuoteturvallisuutta ja sen valvontaa koskevien säädösten määrän lisääntymistä, koska kansallinen lainsäädäntö tuli harmonisoida EU-lainsäädännön kanssa⁵. Tällä hetkellä on voimassa noin 20 Kuluttajaviraston toimialaan liittyvää yksityiskohtaista ja esim. tiettyä tuoteryhmää koskevaa säädöstä. Valtaosa mainituista säädöksistä on annettu tuoteturvallisuuslain nojalla. Viraston mukaan keskeisimmät tuoteryhmäkohtaiset säädökset koskevat leluja, kosmetiikkaa, koneita ja henkilösuojaimia. Säädöksissä on tarkempia säännöksiä mm. tuotteiden vähimmäisvaatimuksista, käytöstä, merkinnöistä, elinkeinonharjoittajan velvoitteista, valvonnasta ja sanktioista.

Kuluttajapalvelusten turvallisuuden valvonnasta ei ole annettu alemmanasteisia säädöksiä vaan niiden valvonta perustuu tuoteturvallisuuslain yleislausekkeeseen. Kuluttajavirasto on lähinnä palvelusten valvonnan tehostamiseksi antanut vuodesta 1995 lukien valvontaviranomaisille tiettyä palvelusta koskevia valvontaohjeita. Joidenkin ohjeiden uudistaminen on ollut tarkastushetkellä vireillä.

⁵ *Jäsenmailla on kuitenkin jonkin verran myös omia kansallisia säännöksiä. Esimerkiksi Suomessa on asetuksella säädetty, että merkinnät tuotteissa pitää olla suomeksi ja ruotsiksi (asetus kulutustavaroista annettavista tiedoista 97/1987)*

Joulukuuhun 2003 mennessä ohjeita oli annettu kuntosaleista, las-kettelukeskuksista, huvipuistoista, kartingradoista, kynttilöistä, leik-kikentistä, uimahalleista ja kylpylöistä sekä ohjelmapalveluksista. Kuluttajaviraston mukaan kokonaan uusia ohjeita on tulossa ratsas-tuspalveluiden turvallisuudesta.

Kuluttajaviraston mukaan standardeilla asetetaan yhä enemmän vaatimuksia tuotteiden turvallisuudelle ja ne ovat viranomaisille tär-keä apuväline arvioitaessa, onko jokin tuote turvallinen vai ei. Ku-luttajavirasto pyrkii seuraamaan toimialansa standardeja ja tiedotta-maan niistä mm. valvontaviranomaisille eri yhteyksissä. Virasto osallistuu myös standardien kehittämiseen.

1.1.4 LAIN UUDISTAMINEN

Euroopan unioni hyväksyi joulukuussa 2001 direktiivin yleisestä tuoteturvallisuudesta (2001/95/EY). Suomessa direktiivin voimaan-saattamisen katsottiin edellyttävän siinä määrin tarkennuksia ja lisä-yksiä tuoteturvallisuuslakiin, että valmisteltiin kokonaan uusi laki. Hallituksen esitys laiksi kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta (HE 127/2003) annettiin eduskunnalle lokakuussa 2003 ja laki astuu voimaan 16.2.2004.

Uusi laki on soveltamisalaltaan laajempi kuin voimassa oleva laki. Keskeinen laajennus koskee sitä, että vastuutahoksi on esitetty elin-keinonharjoittajien ohella myös ns. muut palvelun tarjoajat. Muulla palvelun tarjoajalla on tarkoitettu julkista tai yksityistä oikeushenki-löä, joka luovuttaa muussa kuin elinkeinotoiminnassa tavaroita tai palveluksia kuluttajiin rinnastettavien henkilöiden käytettäväksi (esim. kunnat, koulut, sairaalat, päiväkodit, asunto-osakeyhtiöt, seu-rakunnat). Mainittu muutos lisää hallituksen esityksen perustelujen mukaan tuntuvasti valvontaviranomaisten tehtäviä.

Uusi laki merkitsee muutoksia myös sikäli, että se on luonteeltaan täydentävä eikä toissijainen, kuten aikaisempi tuoteturvallisuuslaki. Lakia ei pääsäännön mukaan sovelleta silloin, kuin muualla lainsää-dännössä on tiettyjen tavaroiden ja palvelusten turvallisuutta koske-va sääntelyä. Jos tämä muun lainsäädännön turvallisuutta koskeva sääntely ei kuitenkaan kata kaikkia turvallisuuskysymyksiä, voidaan lakia soveltaa sellaisiin tavaroiden tai palvelusten turvallisuutta kos-keviin seikkoihin, joihin erityislainsäädäntö ei ulotu.

Tuoteturvallisuusvalvonnan valvontaviranomaisorganisaatioon uusi laki ei tuo muutoksia.

3.

TARKASTUSHAVAINNOT

3.1 Tuoteturvallisuusvalvonnan tarve ja haasteet

Tuoteturvallisuusvalvonnan tarpeen arvioimiseksi ei ole käytettävissä luotettavia tietoja. Valtion viranomaiset ovat kuitenkin arvioineet, että valvonnan tarve on viime vuosina lisääntynyt monesta eri syystä johtuen. Seuraavassa on esitetty näitä näkemyksiä:

3.1.1 KULUTTAJAVIRASTON NÄKEMYKSET

Kuluttajaviraston mukaan tuoteturvallisuusvalvonnan tarve on viime vuosina lisääntynyt. Sellaisia tekijöitä, jotka olisivat vähentäneet tai tulisivat vähentämään valvontatarvetta, ei ole viraston mukaan tiedossa tai näköpiirissä. Seuraavassa on luonnehdittu niitä keskeisiä tekijöitä, jotka ovat viraston mukaan merkinneet tai tulevat merkitsemään valvonnan tarpeen lisääntymistä:

Valvonnan kohteen laajeneminen palvelusten valvonnassa

Vuonna 1993 toteutetun lainmuutoksen (539/1993) seurauksena valvonnan kohde laajeni koskemaan myös kuluttajapalveluksia. Viraston mukaan lainmuutos on asettanut lisääntyviä haasteita tuoteturvallisuusvalvonnalle ja sen ohjaukselle.

Virasto on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että tuoteturvallisuuslain uudistamisen yhteydessä lain soveltamisalaa ollaan muuttamassa siten, että myös muiden kuin elinkeinonharjoittajien tarjoamat palvelukset kuuluisivat tuoteturvallisuuslain piiriin. Myös tämä muutos lisää viraston mukaan valvonnan ja sen ohjauksen tarvetta.

Valvottavien säädösten määrä lisääntynyt ja standardien merkitys kasvanut

Tavaroiden ja palvelusten turvallisuutta koskevan säädösten määrän lisääntyminen työllistää Kuluttajaviraston mukaan valvontaviranomaisia enenevässä määrin. Lisäksi standardien merkitys tuoteturvallisuuden arvioimisessa on jatkuvasti kasvanut.

Entistä vaarallisempien kuluttajapalvelusten tarjonta ja kysyntä lisääntynyt

Kuluttajaviraston mukaan tuoteturvallisuuden kannalta riskialttiiden kuluttajapalvelusten lisääntyminen on merkinnyt lisääntyviä vaatimuksia valvonnalle. Suuntana on ollut se, että kuluttajat haluavat ja heille tarjotaan yhä eksoottisempia ja vaarallisempia palveluksia. Uusia merkittäviä riskejä liittyy erityisesti lisääntyneisiin liikunta- ja ohjelmapalveluksiin (mm. seikkailu- ja elämyspalveluksiin).

Kuluttajaviraston mukaan näiden palvelusten tarjoajat eivät aina tunne alansa erityisriskejä tai ainakaan niitä ei osata ottaa huomioon. Ongelmia on erityisesti pienten yritysten toiminnassa. Myös alaa koskevan lainsäädännön tuntemus on toisinaan puutteellista. Joissakin tapauksissa elinkeinonharjoittaja ei ole viraston mukaan edes tiennyt, että tuoteturvallisuuslaki on koskenut heidän toimintaansa.

Virasto on kiinnittänyt huomiota myös siihen, ettei kuluttaja itse hallitse palveluksiin liittyviä erityisriskejä eikä edes välttämättä tunnista niitä. Lisähaasteen valvonnalle tuo se, että monet kuluttajat virheellisesti uskovat viranomaisten tarkastavan ja hyväksyvän systemaattisesti ja kattavasti kuluttajille tarjottavat palvelukset etukäteen. Näin ollen kuluttajat luottavat, että toiminnassa on ehkäisty kaikki vaarat, mikä taas voi johtaa varomattomaan käyttäytymiseen. Virasto on kiinnittänyt huomiota lisäksi siihen, että kuluttajan on lähes mahdotonta arvioida palveluksen tarjoajan osaamista sekä turvallisuusjärjestelyjen tasoa ja toimivuutta.

Kulutustavaroissa lisääntyvässä määrin puutteita

Kulutustavaroiden osalta Kuluttajavirasto on nähnyt valvontatarpeen lisääntymistä jo sen vuoksi, että erilaisten tavaroiden määrä on lisääntynyt. Toisaalta viraston havaintojen mukaan tavaroiden val-

mistuskustannuksia pyritään jatkuvasti alentamaan ja valmistajat pyrkivät saamaan uudet tuotteensa yhä nopeammin markkinoille. Tämä johtaa siihen, että tavaroiden testaamiseen ja viimeistelyyn jää aikaisempaa vähemmän aikaa ja ensimmäisessä myyntierässä on usein laatuongelmia. Näin ollen kuluttajat joutuvat yhä enemmän vastoin tahtoaan toimimaan tuotteiden testaajina ja tuotekehittäjinä. Toiminnallisten virheiden lisäksi tavaroissa on viraston mukaan usein myös turvallisuuspuutteita.

Virasto on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että tavaroiden elinkaari on lyhentynyt. Tuotteiden lyhyestä kestosta johtuneet ongelmat ovat tulleet esille erityisesti lapsille ja nuorille suunnatuissa muotituotteissa, joiden markkinointi rakentuu usein voimakkaaseen, esimerkiksi elokuvan tai televisiosarjan välityksellä tapahtuvaan mainoskampanjaan. Tuotteet myydään nopeasti loppuun ja tavaroiden turvallisuuspuutteisiin on vaikea ehtiä valvonnalla puuttumaan, ennen kuin tuotteet ovat jo laajasti kuluttajien käytettävissä.

Viraston mukaan joissakin tapauksissa on käynyt siten, että ensimmäisen näyte-erän jälkeen mm. hinnan alennuspaineiden vuoksi valmistusmateriaali ja/tai työn laatu on heikentynyt, mikä voi myös aiheuttaa turvallisuuspuutteita.

Tuontitavaroiden valvonnassa lisähaasteita

Kuluttajaviraston mukaan Suomen liittyminen Euroopan unioniin merkitsi lisääntyneitä haasteita tuoteturvallisuusvalvonnalle. Valvonnan painopiste siirtyi tällöin markkinoilla olevien tuotteiden valvontaan. Virasto on kiinnittänyt huomiota mm. siihen, että tullilaitos on omassa valvonnassaan keskittynyt 1990-luvun puolesta välistä lukien vain ns. kolmansista maista tuotavien tavaroiden valvontaan ja että osassa EU:n jäsenmaita tuoteturvallisuusvalvonnassa on selviä kehittämistarpeita (ks. luku 3.2.3).

Kuluttajaviraston mukaan lähitulevaisuudessa toteutuva EU:n laajeneminen lisää valvonnan tarvetta, koska uusista jäsenmaista tuotuja tavaroita ei enää tullilaitoksen toimesta valvota.

3.1.2 MUIDEN VALTION VIRANOMAISTEN NÄKEMYKSET

Kauppa- ja teollisuusministeriö mukaan tuoteturvallisuusvalvonnan tarve on jatkuvasti lisääntynyt. Ministeriö yhtyy kaikilta osin edellä

esitettyihin Kuluttajaviraston näkemyksiin valvonnan tarpeen lisääntymisestä ja niiden syistä. Ministeriö korostaa erityisesti kuluttajapalvelusten määrän lisääntymisen merkitystä.

Kaikkien lääninhallitusten mielestä tuoteturvallisuusvalvonnan tarve on viime vuosina kasvanut. Perustelut olivat pitkälti samanlaisia, kuin mitä Kuluttajavirasto on edellä esittänyt. Erityisesti kuluttajapalvelusten lisääntyminen sekä Euroopan Unioniin liittymisen vaikutukset korostuivat läänien vastauksissa.

Myös Tullilaboratorio yhtyy pitkälti Kuluttajaviraston esittämiin näkemyksiin. Laboratorion mukaan mm. tuoteturvallisuutta koskevan säädösten ja standardien määrän lisääntyminen on lisännyt valvontatarvetta. Laboratorio on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että myös laboratorion kokemusten mukaan monet kuluttajat uskovat virheellisesti, että esim. kaikki lelut ja lastenhoitotarvikkeet ovat etukäteen testattuja ja turvallisia. Virheellinen käsitys on omiaan luomaan kuluttajien keskuudessa väärää turvallisuuden tunnetta. Myös Tullilaboratorion mukaan kulutustavaroissa on lisääntyvässä määrin puutteita.

3.2 Valtion viranomaisten toiminta

3.2.1 KULUTTAJAVIRASTO

3.2.1.1 VIRASTON TOIMINTAEDELLYTYKSISTÄ

Tuoteturvallisuusasioissa asiantuntijavirastona toimivan Kuluttajaviraston keskeinen tehtävä on suunnitella ja ohjata valvontaa. Virastolla on keskeinen rooli myös valvonnan suorittamisessa. Virasto mm. vastaa omien tutkimusprojektiansa toteuttamisesta ja selvittää kuluttajilta virastoon tulleita ilmoituksia sekä EU:sta tulevia notifikaatioita.

Viraston tuoteturvallisuusyksikössä on vuoden 2002 kesäkuusta lukien työskennellyt yhteensä yhdeksän henkilöä. Yksikön mukaan resurssien vähyys on vaikeuttanut merkittävästi viraston suorittamaa valvontaa sekä valvonnan suunnittelua, ohjausta ja kehittämistä.

Kuluttajavirastossa esitettiin kritiikkiä vuonna 1999 toteutetun organisaatiouudistuksen⁶ vaikutuksista tuoteturvallisuusvalvontaan.

⁶ Vuoden 1999 alussa yhdistettiin silloinen Kuluttajavirasto ja Kuluttajasiameiehen toimisto.

Uudistuksen yhteydessä valvonnan resurssit vähenivät 12:sta 9:ään, ns. tuoteturvallisuuslinja lakkautettiin ja tehtävät hajautettiin toisiin yksiköihin. Yhtenä negatiivisena vaikutuksena tuotiin esille myös se, ettei muutoksen jälkeen kenelläkään ollut kokonaisvastuuta tuoteturvallisuusvalvonnasta ja sen kehittamisestä. Uudistuksen välittöminä negatiivisina seurauksena mainittiin mm. asiantuntemuksen vähentyminen, läänien ja kuntien toiminnan seurannan ja ohjauksen heikkeneminen sekä valvonnan suunnittelun laadun laskeminen.

Vuonna 2000 toteutetun organisaatiouudistuksen⁷ yhteydessä perustettiin uudelleen erillinen tuoteturvallisuusyksikkö. Näin tavallaan palattiin ennen vuoden 1999 muutosta vallinneeseen tilanteeseen. Tuoteturvallisuusyksikössä kiinnitettiin kuitenkin huomiota siihen, että viraston tuoteturvallisuusvalvonnan toimintaedellytykset ovat edelleen heikommät kuin ennen vuoden 1999 uudistusta, koska resurssit ovat vähäisemmät. Kuluttajavirastossa keväällä 2002 toteutetulla organisaatiouudistuksella ei ollut tuoteturvallisuusyksiköstä esitetyn arvion mukaan ainakaan merkittäviä vaikutuksia tuoteturvallisuusvalvontaan ja sen ohjaukseen.

3.2.1.2 VALVONNAN KOHDENTAMISPERIAATTEET

Talousarvio, kuluttajapoliittinen ohjelma ja ministeriön kanssa tehdyt tulossopimukset eivät ole Kuluttajavirastossa käytyjen keskustelujen perusteella merkittävästi vaikuttaneet tuoteturvallisuusvalvonnan suunnitteluun ja kohdentamiseen.

Kuluttajavirastossa suoritettu tuoteturvallisuusvalvonnan suunnittelu on tarkastuksen perusteella tarkentunut aivan viime vuosina. Erillisiä tuoteturvallisuusvalvontaa käsitteleviä suunnitelmia on alettu laatia uudestaan⁸ vuodesta 2001 lukien. Sen jälkeen suunnitelmat ovat jatkuvasti tarkentuneet sekä laajentuneet käsittämään enemmän muitakin kuin Kuluttajaviraston omaa toimintaa koskevia asiakokonaisuuksia. Esimerkiksi vuoden 2003 suunnitelmassa on käsitelty valvonnan työnjakoa sekä valvontaa ohjaavia periaatteita. Myös Kuluttajaviraston vuosia 2004-2007 koskevassa toiminta- ja

⁷ *Sisäinen organisaatiouudistus toteutettiin 1.10.2000. Virastoon muodostettiin kolme ryhmää: lakiryhmä, tietoryhmä ja maksulliset palvelukset –ryhmä. Tuoteturvallisuusvalvonta kuului tietoryhmään.*

⁸ *Erillisten suunnitelmien tekeminen lopetettiin Kuluttajaviraston mukaan vuoden 1999 organisaatiouudistuksen yhteydessä.*

taloussuunnitelmassa on käsitelty tuoteturvallisuusvalvontaa aikaisempia suunnitelmia perusteellisemmin.

Merkittävänä valvonnan suunnittelun, kohdentamisen ja ohjauksen puutteena Kuluttajavirasto on pitänyt sitä, ettei Suomessa monien muiden EU-maiden tapaan ole kerätty viime vuosina tietoja tuotteiden tai palvelusten aiheuttamista vahingoista eikä valvonnan kohdentamisen perustaksi ole ollut muutakaan tutkimus- tai seurantatietoja riskituotteista tai –palveluksista⁹. Valvonnan kohdentamista palvelevien seurantatietojen saamisessa ja riskinarvioinnin menettelyjen kehittämisessä virasto on nähnyt paljon haasteita ja kehittämistarpeita. Kehittämistyön yhtenä esteenä virasto on pitänyt resurssien vähyyttä.

Kuluttajaviraston mukaan nykyisin valvonta on pyritty kohdentamaan viraston asiantuntemuksen ja yleisseurannan perusteella tuoteturvallisuuden kannalta riskialttiisiin kohteisiin. Sitä, kuinka onnistunutta kohdentaminen on kulloinkin ollut, on viraston mukaan varsin vaikea arvioida. Virastolla itsellään on tuntuma, että valvonnan kohdentamisessa on koko ajan kehitytty. Jokin riskialue on toki hyvin voinut jäädä huomioimatta tai sitä on painotettu liian vähän.

Viraston mukaan yhtenä lähtökohtana tuoteturvallisuusvalvonnan kohdentamisessa on ollut se, että valvonta on suunnattu pelkästään terveysvaarojen torjumiseen, koska lainsäädännössä mainittuun omaisuusvaarojen torjumiseen ei ole ollut lähinnä resurssisyyistä mahdollisuuksia. Toisena valvonnan kohdentamisen lähtökohtana on ollut valvonnan suuntaaminen erityistä suojaa tarvitseviin kuluttajiin, kuten lapsiin, nuoriin ja ikääntyneisiin. Lisäksi on pyritty ottamaan huomioon mahdollisen onnettomuuden vakavuus sekä palvelua käyttävien kuluttajien määrä ja heidän fyysiset ja taidolliset valmiutensa.

Kuluttajaviraston mukaan tuotekohtaiset säädökset ja viraston valvontaohjeet ovat vaikuttaneet merkittävästi valvonnan kohdistumiseen. Virasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että valvontaviranomaisten on ollut helpompi valvoa esim. tuotekohtaisen säädöksen

⁹ Suomessa kerättiin vuosina 1992-1998 tapaturmatietoja sairaaloiden ja poliklinikkojen hoitopisteissä (ns. Ehllass-järjestelmä). Järjestelmä lopetettiin vuonna 1998, kun rekisterin ylläpito siirrettiin Kuluttajavirastolta sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön vastuulle. Kuluttajaviraston mukaan lopettamisen perusteluina oli menetelmän suuritöisyys ja sairaaloiden henkilöstön turhautuneisuus tietojen keräämiseen muiden töidensä ohessa. Kuluttajaviraston mukaan kerättyistä tiedoista oli hyötyä mm. valvonnan kohdentamisessa.

tai tiettyä palvelusta käsittelevän valvontaohjeen toteutumista kuin arvioida tuotteiden turvallisuutta pelkästään lain yleislausekkeen perusteella. Viraston mukaan sen antamien valvontaohjeiden keskeinen tarkoitus onkin ollut kohdistaa valvontaa enenevässä määrin juuri kyseisiin suuria riskejä sisältäviin kuluttajapalveluksiin.

3.2.1.3 KULUTTAJAVIRASTON OHJAUS

Kuluttajaviraston mukaan virasto toimii tuoteturvallisuusasiain osaamiskeskuksena. Sinne on keskitetty erikoisalojen osaaminen, jota viraston mukaan myös kehitetään jatkuvasti. Viraston asiantuntijoille on määritelty vastuualueet, jotta mm. kuntien virkamiehet osaavat heti ottaa yhteyttä oikeaan henkilöön epäselvissä asioissa. Kuluttajaviraston mukaan merkittäviä ja pitkäänkin jatkuneita ongelmia on syntynyt, kun tiettyihin kysymyksiin perehtynyt asiantuntija on siirtynyt pois viraston palveluksesta. Näin kävi mm. vuoden 1999 organisaatiouudistuksen yhteydessä.

Keskeisiä Kuluttajaviraston ohjauskeinoja ovat olleet kuluttajapalveluksia koskevien valvontaohjeiden laatiminen, ajankohtaisista asioista tiedottaminen¹⁰ sekä erilaisen koulutuksen järjestäminen. Vuonna 2002 virasto järjesti itse yhteensä kuusi koulutustilaisuutta eri puolella Suomea sekä osallistui myös muun ympäristöterveydenhuollon koulutuksen järjestämiseen. Viraston kotisivuilta on saatavissa erilaista tuoteturvallisuuskysymyksiin ja -valvontaan liittyvää tietoa. Kuluttajien ohella myös kuntien valvontaviranomaiset ottavat runsaasti yhteyttä virastoon epäselviksi kokemissaan asioissa.

Kuluttajaviraston mukaan esimerkiksi alue- ja paikallistason toiminnan seurantaan ja ohjaukseen ei ole käytettävissä riittävästi resursseja. Kuluttajaviraston mukaan viraston asiantuntijat eivät ole voineet käydä riittävässä määrin paikallistasolla tutustumassa kuntien valvontaan sekä antamassa kuntien valvontaviranomaisille asiantuntija-apua. Resurssien vähyyden virasto on maininnut keskeiseksi syyksi myös siihen, ettei elinkeinonharjoittajien tuoteturvallisuuskysymyksiin liittyvää tietämystä ole pystytty parantamaan.

¹⁰ *Kuntien viranomaisille 4-5 kertaa vuodessa jaettavissa ”Ajankohtaista tietoa tuoteturvallisuudesta” –tiedotteessa on käsitelty tuoteturvallisuusvalvonnan ajankohtaisia kysymyksiä (mm. valvontaprojektien toteuttamista ja tuloksia, lainsäädännön muutoksia sekä tulossa olevaa koulutusta).*

Virastosta on kiinnitetty huomiota siihen, että valvontaohjeiden laatiminen ja päivittäminen on usein varsin työlästä ja aikaa vievää työtä. Toisaalta yhä suurempi osuus tuoteturvallisuusyksikön resursseista kuluu ilmoitusten ja EU:n notifikaatioiden selvittelyyn (ks. luku 3.2.1.4). Näin mm. valvonnan ohjaukseen jää entistä vähemmän aikaa.

Huolimatta koetusta resurssiongelmasta Kuluttajaviraston ohjaus on selvästi tehostunut aivan viime aikoina ennen muuta kuntien vuoden 2002 valvonnan seurannan ja arvioinnin sekä sen perusteella suoritettujen toimenpiteiden myötä (ks. luku 3.3.2.3). Uudenlaisena ohjausmenettelynä voidaan pitää myös sitä, että Kuluttajaviraston asiantuntijat ovat alkaneet tehdä kuntien edustajien kanssa yhteistarkastuksia valvontakohteisiin sekä järjestää enenevässä määrin koulutusta itse valvontakohteessa (esim. uimahalleissa ja leikkikentillä). Myös viraston kotisivujen uudistaminen vuonna 2003 sekä valvontaviranomaisten käyttöön tarkoitetun sisäisen tietojärjestelmän luominen (ns. ekstranet-sivut¹¹) ovat esimerkkejä Kuluttajaviraston tehostuneesta ohjaustoiminnasta.

Kuluttajaviraston kuntiin kohdistamaa ohjausta ja sen ongelmia on käsitelty tarkemmin luvussa 3.3.4.

3.2.1.4 KULUTTAJAVIRASTON SUORITTAMA VALVONTA

Kuluttajaviraston projektit

Tuoteturvallisuusvalvonnassa keskeinen menettely on Kuluttajaviraston projektit. Projektit ovat voineet olla joko laajoja tiettyä tavaryhmää koskevia selvityksiä tai suppeampia selvityksiä, joissa pistokokein on tutkittu kaupoissa olevien tavaroiden turvallisuutta. Muutamia poikkeusta lukuun ottamatta projektit ovat viime vuosina keskittyneet tavaroiden valvontaan.

Kuluttajavirasto ottaa itse suurimman osan tavaraprojektiensa näytteistä. Joissakin projekteissa lääninhallitusten tai kuntien virkamiehet ovat osallistuneet näytteiden hankkimiseen. Viraston mukaan

¹¹ Vuoden 2003 lopulla käyttöön otetuille Ekstranet-sivuille on koottu tuoteturvallisuusvalvontaan liittyviä tietoja. Sivujen kautta valvontaviranomaisille voidaan myös reaaliaikaisena tiedottaa ajankohtaisista asioista.

näytteet on otettu pääasiallisesti pääkaupunkiseudulta, koska tavaramäärät ja kulutus ovat siellä valtakunnallisesti suurimmat, samat tavarat ovat markkinoilla muuallakin Suomessa ja etäisyydet ovat lyhyet. Jonkin verran näytteitä on otettu myös mm. Tampereella, Turussa ja Oulussa.

Vuonna 2002 Kuluttajavirasto toimeenpani yhteensä 22 tavaroiden valvontaan liittyvää tutkimusprojektia (vuonna 2001 yhteensä 26 kpl), joissa tutkittiin yhteensä 396 tavaran turvallisuus laboratoriotutkimuksilla (vuonna 2001 yhteensä 475 kpl). Kuluttajaviraston projekteihin on sisältynyt muutamia ns. pikaprojekteja, joilla on testattu markkinoille nopeasti tulleiden tuotetuotteiden turvallisuutta tai tuoteryhmiä, joiden osalta viranomaisten tietoon on tullut mahdollisia akuutteja turvallisuusongelmia. Vuosittain virasto varautuu omis- sa suunnitelmissaan aina mainitunlaisten pikaprojektien toteuttamiseen. Viime vuosina virasto on järjestänyt muutamia valtakunnallisia projekteja, joiden toteuttaminen on ollut kuntien vastuulla.

Projekteja on viime vuosina tehty yhteistyössä mm. Turvatekniikan keskuksen, sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston ja Sisäasianministeriön poliisiosaston kanssa. Laboratoriotutkimuksia on teetetty Tullilaboratoriossa, VTT:llä, työterveyslaitoksella, Poliisin tekniikkakeskuksessa ja Lahden ammattikorkeakoulussa. Joissakin tapauksissa laboratoriotutkimuksia on tehty myös ulkomailla, koska Suomesta ei ole löytynyt pätevää testauslaitosta.

Näytteiden määrän kehittymisestä ei ole käytettävissä vertailukelpoisia seurantatietoja. Virasto on kokonaisarviona kuitenkin todennut, että näytteiden määrät ovat nykyisin aivan liian vähäiset. Virasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että tavaranäytteiden hankkiminen ja testaus tehdään viraston kustannuksella ja että tutkimukset ovat toisinaan varsin kalliita. Viraston mukaan kunnilla ja lääneillä ei ole määrärahoja tavaroiden turvallisuuden testaukseen.

Kuluttajavirastoon tulleet ilmoitukset

Kuluttajaviraston mukaan yhä suurempi osa viraston resursseista tarvitaan kuluttajilta, yrityksiltä ja muilta viranomaisilta tulleiden tavaroiden tai palvelusten turvallisuutta koskevien ilmoitusten selvittelyyn, koska niiden määrät ovat jatkuvasti lisääntyneet. Vuonna 2002 ilmoituksia tuli yhteensä 239 kpl. Näistä valtaosa (217 kpl) koski tavaroiden turvallisuutta. Palvelusten turvallisuutta koskevia ilmoituksia oli 22 kpl. Vuonna 2001 ilmoituksia oli yhteensä 142 kpl ja vuosina 2000 ja 1999 kumpanakin 98 kpl.

Viraston mukaan ilmoitusten määrän lisääntyminen on osaltaan johtunut viraston aktiivisemmasta tiedottamisesta. Määrän kasvu selittyy myös sillä, että virastossa on parannettu yhteydenottojen tilastointia. Myös kunnilta on tullut virastoon aiempaa enemmän ilmoituksia vaaralliseksi todetuista tai epäilyistä tavaroista ja palveluksista. Kuluttajavirasto on pyrkinyt pitämään kynnystä ilmoituksen selvittelylle alhaisena. Kaikkien ilmoitusten merkittävyys on arvioitu ja ilmoituksiin ja yhteydenottoihin on annettu aina vastaukset. Osassa tapauksia on suoritettu myös laboratoriotutkimuksia. Vuonna 2002 tavaroita koskevien ilmoitusten käsittelyyn liittyen testattiin 38 tavaran turvallisuus laboratoriotutkimuksilla.

Kuluttajaviraston mukaan ilmoitukset ovat kuitenkin sisältäneet varsin harvoin merkittäviä havaintoja tuotteiden vakavista terveysvaaroista ja vain harvoin on kuluttajan ilmoitusten perusteella käynnistetty laaja tuotteiden testaus. Muutamissa tapauksissa elinkeinonharjoittajat ovat vetäneet tavaran vapaaehtoisesti markkinoilta, koska tuotteessa on kuluttajan ilmoituksen perusteella havaittu olleen vakavia turvallisuuspuutteita.

Viraston mukaan tilastoihin merkittyjen ilmoitusten lisäksi virastoon tulee runsaasti muita yhteydenottoja. Kuluttajavirastossa tarkastuksen aikana suoritettuna kahden viikon seurantajakson (3.-14.2.2003) perusteella eri tahot ottivat tuoteturvallisuuteen liittyvissä asioissa yhteyttä virastoon 114 kertaa eli keskimäärin 11 kertaa/päivä. Seurantajaksoa viraston virkamiehet kuvasivat ”melko hiljaiseksi”. Eniten yhteydenottoja tuli elinkeinonharjoittajilta. Seuraavaksi eniten yhteyttä ottivat kuluttajat, kuntien ja läänien virkamiehet sekä muut viranomaiset. Yhteydenotot koskivat useimmiten kulutustavaroiden turvallisuutta.

Notifikaatiot

Eurooppalaisessa tuoteturvallisuuden notifikaatio- eli ilmoitusjärjestelmän (RAPEX-järjestelmä) tarkoituksena on välittää tieto nopeasti ja tehokkaasti vaarallisista tuotteista sekä taata niiden nopea poistaminen myynnistä. Ilmoitusjärjestelmässä ovat mukana Unionin jäsenvaltioiden lisäksi ETA-valtiot Islanti, Liechtenstein ja Norja.

Notifikaatioiden määrä on viime vuosina jonkin verran lisääntynyt. Vuonna 2002 notifikaatioita saapui Kuluttajavirastoon yhteensä 153 kpl, joista valtaosa koski lelujen ja sähkölaitteiden turvallisuuspuutteita. Vuonna 2001 ilmoituksia tuli yhteensä 151 kpl, vuonna

2000 yhteensä 132 kpl, vuonna 1999 yhteensä 140 kpl, vuonna 1998 yhteensä 80 kpl ja vuonna 1997 yhteensä 77 kpl.

Syynä määrän lisääntymiseen virasto pitää komission toiminnan ja ilmoitusmenettelyjen tehostumista. Viraston mukaan notifikaatioiden käsittelystä aiheutuvien lisääntyvien tehtävien asianmukainen hoitaminen edellyttäisi viraston resurssien lisäämistä.

Notifikaatioiden perusteella on vuosittain selvitelty muutamien vaaralliseksi ilmoitettujen tuotteiden markkinoilla oloa Suomessa. Viraston mukaan joissakin tapauksissa on voitu heti päätellä, ettei tavaraa ole Suomen markkinoilla. Joskus selvittely on siirretty toiselle viranomaiselle (esim. Turvatekniikan keskukselle), koska Kuluttajavirasto ei ole ollut asiassa toimivaltainen. Viraston mukaan vain harvoin on havaittu merkittäviä terveysriskejä.

Kuluttajaviraston toimialueeseen kuuluvien notifikaatioiden pikaista selvittelyä varten Suomessa on eri puolella maata noin 40 ns. pikavalvojaa. Kuluttajaviraston mukaan kyseiset pikavalvojat ovat useasti pienempien kuntien terveystarkastajia, jotka ovat ilmoittautuneet tehtävään vapaaehtoisesti.

3.2.2 LÄÄNINHALLITUKSET

Lääninhallitusten toiminnassa on keskeistä Kuluttajaviraston ja läänien välisiin tulossopimuksiin sisältyvien valvontaprojektien valmistelu ja toimeenpano. Viime vuosina mainittuja kuntien toteutettavaksi tarkoitettuja projekteja on ollut vuosittain noin 3-5 kpl/lääni ja ne ovat keskittyneet kuluttajapalvelusten valvontaan. Tulossopimusten toteutumisen lisäksi lääninhallitukset ovat laatineet Kuluttajavirastolle myös muita seurantaraportteja alueensa valvonnasta.

Muina menettelyinä voidaan mainita mm. läänien järjestämät koulutus- ja työnohjaustilaisuudet kuntien valvontaviranomaisille sekä asiantuntija-avun antaminen mm. puhelimitse. Varsin harvoin läänien virkamiehet ovat käyneet paikan päällä kunnissa tutustumassa suoritettuun valvontaan, suorittaneet tarkastuksia joko itsenäisesti tai yhdessä kuntien virkamiesten kanssa tai osallistuneet Kuluttajaviraston projektien toteuttamiseen.

Kuluttajaviraston kesällä 2003 tekemän selvityksen mukaan lääninhallitukset käyttivät vuonna 2002 keskimäärin 0,54 henkilötyövuotta tuoteturvallisuusvalvontaan liittyvien tehtävien suorittamiseen. Selvityksessä huomio kiinnittyy siihen, että valvontatehtäviin oli käytetty selvästi eniten aikaa Itä-Suomen läänissä (0,90 htv) ja

Länsi-Suomen läänissä (0,80 htv). Sen sijaan valvontatarpeen kannalta merkityksellisessä Etelä-Suomen läänissä aikaa oli käytetty selvästi vähemmän (0,39 htv).

Kuluttajavirasto arvioi läänien toimintaedellytykset heikoiksi. Viraston mukaan läänien osalta ei voi juuri puhua varsinaisesta valvonnan suunnittelusta tai ohjauksesta. Virasto on nähnyt kehittämistarvetta myös mm. läänien virkamiesten asiantuntemuksessa sekä siinä otteessa, jolla läänit ovat seuranneet ja ohjanneet kuntien tuoteturvallisuusvalvontaa (ks. esimerkki luku 3.3.2.3).

Lääninhallituksissa puolestaan arvioitiin omaa toimintaa yleensä positiivisesti. Tosin myös lääneissä kiinnitettiin huomiota läänin vähäisiin resursseihin. Jonkinlaisia positiivisia vaikutuksia lääneissä nähtiin mm. siinä, että alueen kunnat olivat panostaneet jonkin verran valvontaan, valvonnan kattavuus oli lisääntynyt, alueelliset painotukset oli otettu paremmin huomioon valvonnan kohdentamisessa ja tuoteturvallisuusasiat olivat olleet näkyvämmiin esillä tiedotusvälineissä.

3.2.3 TULLILAITOS

Tuoteturvallisuuslain mukaan kulutustavaroiden maahantuonnin osalta lain ja sen nojalla annettujen säännösten, määräysten ja päätösten noudattamisen valvonta kuuluu tullilaitokselle. Tullihallituksen valvontaosastoon kuuluva Tuoteturvallisuusvalvonta vastaa maahantuotavien kulutustavaroiden viranomaisvalvonnasta. Yksikkö suunnittelee, ohjaa ja kehittää tuontitavaroiden tuoteturvallisuusvalvontaa yhdessä Tullilaboratorion asiantuntijoiden kanssa. Maahantuotujen tavaroiden valvonnan kohdentamisen tehostamiseksi tullilaitoksessa on kehitteillä uusi riskinarviointijärjestelmä.

Tullipiirien eri puolella Suomea sijaitsevissa tullitoimipaikoissa (50 kpl) näytteenottajat¹² ottavat erillisen valvontasuunnitelman mukaisesti näytteitä tavaranhaltijoiden varastoilla tai maahantulopai-
kalla. Tutkittavat tuontierät pidetään luovutuskiellessä laboratorio-
tutkimusten ajan, jolloin määräysten vastaisiksi osoittautuneiden ta-
varaerien pääsy markkinoille voidaan estää. Näytteiden laboratorio-
tutkimukset tehdään Tullilaboratoriossa. Laboratoriossa työskentelee

¹² Tullitoimipaikoissa on elintarvikkeiden ja kulutustavaroiden näytteenottoa suorittavia tullivirkailijoita kaikkiaan noin 200 henkilöä, joista näitä tehtäviä päätoimisesti suorittavia on noin 20 kpl.

kahdeksan henkilöä, joiden tehtäviin kuuluu muun ohella maahan-tuotavien kulutustavaroiden tuoteturvallisuustutkimukset.

Alla olevassa taulukossa on esitetty, kuinka paljon Tullilaborato-riossa on viime vuosina tutkittu maahantuotuja tavaraeriä:

Taulukko 1: Tullilaboratoriossa tutkittujen tavaraerien määrät

| Vuosi | Tutkittu yhteensä tavaraeriä | Omat tutkimukset | | Ulkopuolisten toimeksiannot |
|-------|------------------------------|---------------------|---------------------------|-----------------------------|
| | | Tutkitut tavaraerät | Osuus yhteis-määrästä (%) | Tutkittu tavaraeriä |
| 2002 | 3742 | 2701 | 72 | 1041 |
| 2001 | 4078 | 2936 | 72 | 1142 |
| 2000 | 4914 | 3557 | 72 | 1357 |
| 1999 | 5233 | 4033 | 77 | 1200 |
| 1998 | 5089 | 3935 | 77 | 1154 |
| 1997 | 5068 | 3586 | 71 | 1482 |

Kuten taulukosta käy ilmi, laboratoriossa tutkittujen erien määrä on jatkuvasti laskenut. Kehitykseen on laboratorion mukaan vaikuttanut erityisesti se, että yhden näytteen tutkimiseen menee tutkimuksille asetettujen lisääntyneiden vaatimusten vuoksi entistä enemmän ai-kaa. Samoin näytteiden rakenteissa tapahtuneet muutokset (esim. yk-sittäisen lelun sijasta tulee leluseti) ovat osaltaan vaikuttaneet mää-rän vähenemiseen. Laboratorio on todennut, että tutkittujen erien määrän väheneminen on saattanut vaikuttaa siihen, että markkinoille on päässyt enemmän määräysten vastaisia tuotteita. Tullilaboratorio on kuitenkin korostanut, että mainittujen negatiivisten vaikutusten arvioiminen on vaikeaa.

Kuluttajavirasto (suurin ulkopuolinen toimeksiantaja) ja Tullila-boratorio tekevät vuosittain sopimuksen laboratoriossa suoritettavista tutkimuksista. Kuluttajaviraston mukaan laboratoriossa on viraston tutkimusprojektien yhteydessä tutkittu viime vuosina vuosittain noin 250-350 Suomen markkinoilla olevaa ja Kuluttajaviraston toimesta otettua tavaraeriä.

Tullilaitos on omassa tavaravalvonnassaan 1990-luvun puolesta välistä lukien tarkastanut vain ns. kolmansista maista tuotavia tava-roita. ETA-maista tuotavien tavaroiden valvonnan loppumiseen vai-kutti se, että vuonna 1995 EFTA Surveillance Authority (ESA) antoi päätöksen, jonka mukaan Tullin suorittamien ETA-maista tuotujen tekstiilien formaldehydin tutkimusten maksut olivat ristiriidassa

ETA-sopimuksen 10 artiklan kanssa. ESA katsoi tutkimusmaksujen olevan vaikutukseltaan tulleihin rinnastettavia.

Seurauksena oli se, että tullilaitos lopetti kokonaan ETA-maista tuotavien kulutustavaroiden valvonnan. Tullilaboratorio on kiinnittänyt huomiota mm. siihen, että ETA-maista tuotavien tavaroiden tutkimusten maksuttomuus oli ristiriidassa tullilaitoksen suoritteiden maksullisuutta koskevan asetuksen kanssa. Laboratorio on kiinnittänyt huomiota myös siihen, ettei tuoteturvallisuuslaissa ole säännöksiä tutkimusten maksullisuudesta. Todettakoon, että tullilaitoksella ja Kuluttajavirastolla oli tarkastuksen aikana päinvastaiset näkemykset siitä, onko tullilaitokselle ylipäättään oikeutta tarkastaa EU-maista tuotuja tavaroita. Laboratorion mukaan valvontaoikeus on olemassa.

Tullilaboratorion mukaan ETA-maista tuotavien tavaroiden valvonnan loppumisen vaikutukset ovat olleet varsin suuria. Laboratorio on todennut, että Suomeen on varmaankin päässyt ao. maista säännösten vastaisia tavaroita. Merkittävimmät riskit ovat laboratorion mukaan koskeneet sellaisia tavararyhmiä, joita oli tuotu ETA-maista suhteellisen paljon ja joiden osalta oli havaittu puutteita.

Kuluttajaviraston mukaan useassa EU:n jäsenmaassa tuoteturvallisuusvalvonnan tasossa on paljon kehittämisen varaa. Virasto on todennut mm, että valtaosassa jäsenmaita ei valvota lainkaan kolmansista maista tuotavia tavaroita. Seurauksena on se, että EU:n sisämarkkinoille pääsee tuoteturvallisuuden kannalta riskituotteita myös kolmansista maista. Tullilaboratorion mukaan EU:n jäsenmaissa tuoteturvallisuusvalvonta on epätasua ja osin riittämätöntä.

Sekä Kuluttajavirasto että Tullilaboratorio kiinnittivät huomiota myös siihen, että tavarantoimittajat ovat kyllä tietoisia siitä, missä EU-maassa on huono tuoteturvallisuusvalvonnan taso. Molempien tiedossa olikin tapauksia, jossa kolmannesta maasta oli tuotu tavaroita tietoisesti Suomeen juuri tällaisen EU-maan kautta. Kuluttajavirasto on pitänyt tilannetta varsin huolestuttavana. Kuluttajaviraston tiedossa oli myös esimerkki tapauksesta, jossa Suomessa hylätty tavaraerä oli viety EU:n ulkopuoliseen maahan, josta Suomessa hylätty tavara on voinut tulla kuluttajien mukana takaisin Suomeen.

3.2.4 SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänä on ollut toimia asiantuntijaviranomaisena kysymyksissä, jotka koskevat sitä, milloin kulutustavaraa on pidettävä terveydelle vaarallisena. Kuluttajavirasto ei kuitenkaan pyynnöistä huolimatta ole juuri saanut ministeriöltä asiantuntija-apua tuotteiden terveysvaikutusten arvioimisessa lääkintöhallituksen lakkauttamisen jälkeen (1.3.1991).

Asiantuntija-avun saamisvaikeudet ovat aiheuttaneet sen, ettei Kuluttajavirasto ole viime vuosina edes pyytänyt ministeriöltä mainittuja lausuntoja. Virasto on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että esim. lääketieteellistä asiantuntija-apua on aina löytynyt tarpeellisessa määrin muualta. Ministeriön toimiminen asiantuntijaviranomaisena on jätetty uudesta lakiesityksestä kokonaan pois. Todettakoon, että hallituksen esityksen perustelujen mukaan myöskään sosiaali- ja terveysministeriössä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena, että tällainen asiantuntijatehtävä on valtioneuvoston ministeriön asiana.

3.3 Kuntien suorittama valvonta

3.3.1 KUNTIEN LAKISÄÄTEISET TEHTÄVÄT

3.3.1.1 ERI VALVONTAVIRANOMAISTEN NÄKEMYKSIÄ

Tuoteturvallisuuslain 7 §:n mukaan kunnan tehtävänä on valvoa alueellaan tuoteturvallisuuslain ja sen nojalla annettujen säännösten, määräysten ja päätösten noudattamista. Vuonna 1987 voimaan astuneen tuoteturvallisuuslakia koskeneen hallituksen esityksen (HE 40/1986) perustelujen mukaan valvontaviranomaisten eli myös kuntien tehtävät ovat kolmenlaisia:

1. Tuoteturvallisuuslain nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvonta.

Mikäli paikallinen valvontaviranomainen havaitsisi markkinoilla tuotteen, joka ei olisi tuoteturvallisuuslain nojalla an-

nettujen säännösten tai määräysten mukainen, se voisi itse kieltää tällaisen tuotteen vaihdannan kyseisessä kunnassa.

2. Tuoteturvallisuuslain noudattamisen yleinen valvonta.

Viranomaisten tulisi seurata markkinoille ilmestyviä tuotteita sekä tarvittaessa puuttua vaarallisiksi oletettaviin tuotteisiin, vaikkei niitä koskevia erityisiä normeja olisi annettuakaan. Näistä vaaroista kunnan valvontaviranomaisen tulee ilmoittaa Kuluttajavirastolle.

3. Tuoteturvallisuuslain nojalla annettujen yksittäisten päätösten, kuten esimerkiksi kieltopäätöksen noudattamisen valvonta.

Valvontaviranomaisten tehtävien osalta merkittävä muutos tapahtui vuonna 1993, jolloin valvonnan kohde laajeni lainmuutoksen seurauksena koskemaan myös kuluttajapalveluksia (539/1993).

Seuraavassa on esitetty tarkemmin eri viranomaisten näkemyksiä lainsäädännössä kunnille asetetuista tehtävistä:

Kauppa- ja teollisuusministeriön ja Kuluttajaviraston näkemyksiä lain velvoitteista

Ministeriö ja Kuluttajavirasto olivat yhtä mieltä siitä, että kuntien tehtävät on määritelty lainsäädännössä varsin laajoiksi. Käytännön valvonta on ajateltu olevan kuntien vastuulla ja perustuvan pitkälti kuntien omatoimiseen valvontaan. Todettakoon, että mainittu valvonnan peruslähtökohta ei käy ilmi tuoteturvallisuuslaista. Sekä ministeriö että virasto kiinnittivät huomiota siihen, että kuntien tulee edelleen suorittaa hallituksen esityksessä vuonna 1986 yksilöityjä tehtäviä ja siihen, että valvonnan kohde laajeni vuonna 1993 koskemaan myös kuluttajapalveluksia.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan lainsäädäntö edellyttää kunnilta ongelmiin puuttumista niiden ilmetessä. Laissa on yksilöity ne keinot, joilla mahdollisiin ongelmallisiin tilanteisiin voidaan puuttua. Laissa tarkoitettu valvonta voi ministeriön mukaan merkitä varsinaisten valvontatoimien kuten tarkastuskäyntien ohella opastavaa ja tiedottavaa toimintaa. Resurssien puitteissa tapahtuvaa aktiivista toimintaa myös tarvitaan.

Tarkastuksen aikana ministeriöstä todettiin, että lain minimivaatimuksena voidaan pitää kuntatasolla sitä, että kunnassa ollaan tietoi-

sia laissa säädetyistä valvontavelvoitteista eli edellä yksilöidyistä tehtävistä ja että resurssien mahdollistamaa valvonta-aktiviteettia tapahtuu. Ministeriön mukaan kunnassa tulee myös tietää, kenelle tuoteturvallisuusvalvonta kunnassa kuuluu.

Ministeriön mukaan laissa ei määritellä sitä, miten valvontaa tulisi kunnassa konkreettisesti suorittaa tai kuinka paljon valvontaan tulisi panostaa. Laista ei käy esim. ilmi, tarvitseeko kunnan ylipäätään tehdä tarkastuskäyntejä. Ministeriön mukaan valvonnan tarve voi riippua mm. kunnan elinkeinorakenteesta. Ministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että uudessa laissa kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta edellytetään sekä Kuluttajavirastolta että kunnilta valvonnan suunnitelmallisuutta.

Kuluttajaviraston mukaan tilanne on jonkin verran epäselvä sen suhteen, mitä nykyinen lainsäädäntö edellyttää kuntien tuoteturvallisuusvalvonnalta. Tämä vaikeuttaa viraston mukaan myös sen arvioimista, täyttääkö kuntien tuoteturvallisuusvalvonta nykyisin lain vaatimukset. Viraston mukaan laissa asetetuista edellytyksistä on paremmin perillä kauppa- ja teollisuusministeriö, jossa on valmisteltu tuoteturvallisuuslainsäädäntö ja siihen vuosien kuluessa tehdyt muutokset.

Kuluttajaviraston mukaan on kuitenkin selvää, että laki edellyttää kaikilta kunnilta ehdottomasti aktiivisia valvontatoimia, mm. tarkastuskäyntejä. Virasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että kaikissa kunnissa on nykyään tällaisia valvontakohteita.

Kuntien tuoteturvallisuusvalvonnan lakisääteinen minimivaatimus ei viraston mukaan ole täyttynyt, jos kunta ei ole käyttänyt aikaa ollenkaan valvontaan tai panostus on ollut vain muutamia päiviä. Viraston mukaan tällaisissa tapauksissa todennäköisesti aikaa ei ole käytetty itse valvontaan vaan lähinnä koulutukseen, Kuluttajaviraston ja läänien toimittamaan materiaaliin tutustumiseen ja tilastotietojen antamiseen.

Viraston mukaan laki ei voi missään nimessä tarkoittaa sitä, että kuntien valvonta olisi luonteeltaan passiivista eli ongelmiin puuttamista vasta sitten, jos jotakin tapahtuu. Kuntien valvonta ei voi myöskään perustua toimeksiantojen odottelemiseen Kuluttajavirastosta tai lääneiltä. Virasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että kunnissa on paras asiantuntemus, mitä paikallisia valvontakohteita milloinkin tulee valvoa. Kuntien lakisääteinen valvontatehtävä ei voi myöskään tarkoittaa pelkästään tuoteturvallisuusasioista tiedottamista ja opastamista. Mainitut keinot täydentävät viraston mukaan itse valvontaa.

Kertomusluonnoksesta antamissaan kommenteissa sekä kauppa- ja teollisuusministeriö että Kuluttajavirasto ovat korostaneet, ettei heidän välillään ole enää näkemuseroja siitä, mitä lainsäädäntö edellyttää kuntien valvontaviranomaisilta. Ministeriö on ilmoittanut, että ministeriö ja Kuluttajavirasto ovat tarkastuskertomusluonnoksen pohjalta käyneet asiasta keskusteluja.

Lääninhallitukset

Lääninhallitukset ilmaisivat tuoteturvallisuuslaissa kunnille asetetut edellytykset toisin kuin Kuluttajavirasto ja ministeriö. Kaikki lääninhallitukset kiinnittivät huomiota siihen, ettei kuntien tuoteturvallisuusvalvonnan vähimmäisvaatimusta ole lainsäädännössä määritelty.

Lapin lääninhallituksen mukaan kunnan tulisi täyttääkseen lain vaatimukset selvittää valvontakohteet, seurata markkinoilla olevia tuotteita ja palveluksia ja valvoa Kuluttajaviraston tekemiä kieltopäätöksiä. Tämä edellyttää, että valvontaan varataan sekä henkilövoimavaroja että rahoitusta mahdollisia tutkimuksia varten.

Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan laki edellyttää, että kunnissa varataan tavaroiden ja palvelusten valvontaan riittävä määrä henkilöstöä ja turvataan toimintaedellytykset mahdollistamalla henkilöstön kouluttautuminen tehtävän hoitoon. Mikäli panostus on korkeintaan 10 päivää vuodessa, tämä merkitsee läänin arvion mukaan sitä, ettei varsinaiseen valvontaan juuri jää aikaa, vaan se kuuluu ammattitaidon ylläpitämiseen.

Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan valvonnan vähimmäisvaatimuksena voitaisiin pitää sitä, että kunta valvoo toimialueensa elinkeinonharjoittajien kulutustavaroiden valmistusta, maahantuontia ja kuluttajapalveluksia. Paikallisten yrittäjien valvonnan lisäksi tulisi lisäksi suorittaa markkinavalvontaa muiden tuotteiden osalta. Lääni kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että lain mukaan kunnan tulisi suorittaa valvontaa omatoimisesti.

Etelä-Suomen lääninhallituksen mukaan laki edellyttää kunnilta sellaista valvontaa, etteivät kunnan alueella myytävät tavarat ja palvelukset aiheuta vaaraa kuluttajien terveydelle tai omaisuudelle.

Kunnat

Kohdekunnille kysymys lainsäädännössä kuntien valvonnalle asetetuista edellytyksistä osoittautui vaikeaksi. Esitetyt tulkinnat olivat

varsin täsmentymättömiä ja poikkesivat huomattavasti toisistaan. Useimmiten katsottiin, että laki edellyttää kunnilta aktiivisia valvontatoimia, mm. tarkastuskäyntejä. Sen sijaan Turussa, Oulussa ja Torniossa todettiin, ettei laki välttämättä edellytä kunnalta minkäänlaisia toimia. Huomiota kiinnitettiin mm. siihen, että lainsäädännössä velvoitteet on ilmaistu yleisellä tasolla sekä siihen, ettei kuntien toimintaa koskevia sanktioita ole olemassa. Todettakoon, että Torniossa terveystarkastajat olivat valvonnan johtajan kanssa eri mieltä lainsäädännön edellytyksistä. Terveystarkastajien mielestä laki edellyttää kunnilta jonkinlaista toimintaa.

3.3.1.2 LAIN EDELLYTYSTEN TÄYTTYMISEN TARKASTELU

Kuntien tuoteturvallisuusvalvontaa on käsitelty tarkemmin luvuissa 3.3. Tässä yhteydessä on kuitenkin tiivistetysti esitetty, miten edellä esitetyt valvontaviranomaisten tulkinnat kunnille laissa asetetuista velvoitteista ovat toteutuneet.

Kuluttajaviraston ja ministeriön näkemysten toteutuminen

Kauppa- ja teollisuusministeriön ja Kuluttajaviraston näkemykset lain perusteluissa kuntien valvonnalle asetetusta lähtökohdasta eli siitä, että valvonnan tulee perustua kuntien omatoimiseen valvontaan, ei ole tarkastuksen perusteella toteutunut. Kuntien valvonta on ollut varsin vähäistä eikä kuntien omatoimisesta valvonnasta voi juuri puhua.

Noin joka kolmannessa kuntatason valvontayksikössä ei ole käytetty vuonna 2002 yhtään aikaa tuoteturvallisuusvalvontaan tai panostus on ollut korkeintaan muutamia päiviä (ks. luku 3.3.2.2). Nämä kunnat eivät siis ole Kuluttajaviraston tulkinnan mukaan täyttäneet lain minimivaatimusta. Kuluttajavirastosta onkin todettu, että kuntien valvonta on nykyisin täysin riittämätöntä eikä toiminta täytä lainsäädännön edellytyksiä. Kuluttajaviraston arvion mukaan laissa yksilöidyistä tehtävistä huonoimmin on toteutunut lain perusteella annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvonta sekä vuonna 1993 valvonnan kohteeksi tullut kuluttajapalvelusten valvonta.

Tarkastuksen aikana kauppa- ja teollisuusministeriöstä on todettu, että esim. sellaiset kunnat, joissa ei ole tehty yhtään tarkastuskäyntiä

tai jotka eivät ole panostaneet yhtään tuoteturvallisuusvalvontaan, eivät ole toimineet lain kirjaimen vastaisesti. Ministeriö on pitänyt tärkeänä, että nykyisten kokemusten valossa lisätään valvonnan suunnitelmallisuutta sekä keskusvirastotasolla että kunnissa.

Läänien näkemysten toteutuminen

Lääninhallitusten arviot olivat varsin yhdenmukaisia siitä, ettei kuntien tuoteturvallisuusvalvonta toimi lainsäädännössä tarkoitetulla tavalla:

- kaukana lain 7 §:ssä tarkoitetusta valvonnasta (Lappi)
- tuoteturvallisuuslain tarkoitus ei toteudu (Itä-Suomi)
- kuntien itsehallinnon suojassa ja alimitoitetuin resurssein lain 7 §:ssä tarkoitettu valvonta ei toimi riittävästi (Länsi-Suomi)
- kunnissa ei ehditä suorittamaan valvontaa siinä laajuudessa, mitä tuoteturvallisuuslain 7 §:ssä on edellytetty (Oulu)
- kuntien valvonta ei toimi siten, kuin tuoteturvallisuuslain 7 §:ssä on tarkoitettu johtuen resurssien vähyydestä (Etelä-Suomi)

Kuntien omien näkemysten toteutuminen

Kuudessa kohdekunnassa (50 %) arveltiin, ettei kunnan tuoteturvallisuusvalvonta täytä lain edellytyksiä tai ainakaan valvonta ei vastaa lain tarkoitusta. Kolmessa kunnassa (Rovaniemi, Kauhajoki ja Oulaisten ky.) lain vastainen tilanne todettiin varsin selkeästi. Sen sijaan esimerkiksi Vantaalla käytettiin ilmaisua ”toimitaan ainakin lain hengen vastaisesti”, Outokummussa ”ei riittävästi toteuta lain edellytyksiä” ja Helsingissä ”täyttää huonosti lain edellytykset”.

3.3.2 KUNTIEN PANOSTUS VALVONTAAN

3.3.2.1 SEURANTATIEDOT JA ARVIOINTI

Tietoja kuntien tuoteturvallisuusvalvonnasta on kerätty jo 1980-luvun puolesta välistä lukien. Vuosina 1985-1992 tietoja kerättiin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta an-

netun lain (677/82) nojalla¹³. Vuosina 1994-2001 tiedonkeruu muuttui em. lain kumoutuessa siten, että samalla erillisellä lomakkeella kerättiin tietoja sekä elintarvikevalvonnasta että tuoteturvallisuusvalvonnasta¹⁴. Vuodesta 2002 lukien tuoteturvallisuusvalvontatietoja on kerätty uudentyylisellä lomakkeella erillään elintarvikevalvonnasta.

Vuoden 2002 valvontatietojen perusteella lääninhallitukset ovat ensimmäisen kerran arvioineet kuntien tuoteturvallisuusvalvonnan tasoa, kuten vuoden 2003 talousarviossa ja Kuluttajaviraston ja lääninhallitusten tulossopimuksissa on edellytetty. Vaikka arviointia edellytettiin jo vuosien 1999 ja 2000 talousarvioissa, sitä ei oltu kuitenkaan suoritettu. Kuluttajaviraston mukaan keskeisimpänä syynä tilanteeseen on ollut se, että aiemmat lomakkeet olivat epätarkoituksenmukaisia eikä niiden avulla kerättyjä tietoja voinut juuri hyödyntää. Toisaalta arviointikriteereiden muodostamista varten vuonna 1998 perustetun työryhmän esitykset¹⁵ eivät olleet käyttökelpoisia. Kuntien toiminnan seuranta on vaikeuttanut viraston mukaan myös resurssien vähyys.

Tieto aikaisemmasta paikallistason valvonnasta (mm. valvontamenettelyistä, määrästä, kohdistumisesta ja muuttumisesta) on ollut vähäistä. Todettakoon, ettei lomakkeilla kerättyjä kuntien vuoden 2001 valvontatietoja ollut juurikaan hyödynnetty. Lomakkeet kyllä olivat olemassa. Sen sijaan Kuluttajavirastosta ei enää löytynyt kuntien vuotta 2000 koskevia valvontalomakkeita. Kuntien valvonnan seurannan ja arvioinnin voidaan katsoa alkaneen vasta kuntien vuotta 2002 koskevista valvontatiedoista.

3.3.2.2 KUNTIEN VALVONTAAN KÄYTTÄMÄ AIKA VUONNA 2002

Uusilla lomakkeilla kerätyt kuntien valvontatiedot ja niiden pohjalta suoritettu valvonnan tason arviointi on tarkentanut ja vahvistanut Kuluttajaviraston näkemystä nykyisen tuoteturvallisuusvalvonnan epätydyttävästä tilanteesta. Koko valvonnan keskeisimpänä puutteena virasto pitää sitä, että paikallistasolla panostetaan valvontaan

¹³ *Ns. SVOL Ketitiedot*

¹⁴ *Ns. Ketitiedot. Vuodesta 1998 lukien ns. ELTU-tiedot*

¹⁵ *Työryhmän raportti 30.8.1999*

aivan liian vähän tarpeeseen nähden. Myös kaikki lääninhallitukset pitivät kuntien panostusta riittämättömänä.

Uusilla lomakkeilla kerättyjen tietojen mukaan kunnat ovat vuonna 2002 käyttäneet aikaa valvontaan yhteensä 2.392 henkilötyöpäivää (10,9 henkilötyövuotta). Keskimäärin valvontaan on käytetty noin 9 työpäivää vaihteluvälin ollessa 0:sta 64:een. Tarkastuksessa kunnista saatujen haastattelutietojen perusteella kyseisiin tietoihin täytyy kuitenkin suhtautua varauksellisesti.

Yleisesti voi valvontatietojen perusteella todeta, että kuntien panostus on ollut varsin vaihtelevaa eikä panostus ole ollut missään yhteydessä kunnan elinkeinorakenteeseen, riskikohteiden määrään tai asukaslukuun. Esimerkkeinä voidaan todeta, että Ilmajoella on käytetty aikaa valvontaan lähes yhtä paljon kuin Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla yhteensä, Rautavaarassa enemmän kuin Rovaniemellä ja Torniossa yhteensä, Joensuussa enemmän kuin Turussa ja Tampereella yhteensä sekä Kiuruvedellä enemmän kuin Oulussa, Imatralla ja Vaasassa yhteensä.

Vuonna 2002 yhteensä 13:ssa valvontayksikössä ei oltu käytetty aikaa ollenkaan tuoteturvallisuusvalvontaan (ns. 0-kunnat) ja 76:ssä valvontayksikössä panostus on ollut korkeintaan kolme päivää. Valtaosassa mainituista valvontayksiköistä on myös vuonna 2001 panostettu valvontaan korkeintaan muutama päivä.

Tarkastuksen aikana suoritetun kartoituksen perusteella vuonna 2002 valvontaa vähän tai ei ollenkaan panostaneiden valvontayksiköiden määrä on ollut samansuuruinen kuin vuonna 2000¹⁶ (92 kpl). Muutosta on tapahtunut sikäli, että ns. 0-kuntien määrä on vähentynyt (vuonna 2000 yhteensä 29 kpl) mutta vähän panostaneiden kuntien määrä vastaavasti lisääntynyt (vuonna 2000 yhteensä 63 kpl).

Kunnat, jotka eivät ole vuonna 2002 käyttäneet yhtään aikaa valvontaan, ovat olleet pääsääntöisesti pieniä maaseutukuntia tai saaristolaitoksia. Asukasluvultaan suurimmat 0-kunnat ovat olleet Vihti ja Virrat.

¹⁶ Tiedot saatu Elintarvikevirastosta.

3.3.2.3 KUNTIEN VALVONNAN TASON ARVIOINTI

Arviointimenettelyt

Lääninhallitusten vuonna 2003 suorittaman valvonnan tason arvioinnin perustana ovat olleet uusilla lomakkeilla kerätyt tiedot kuntien vuoden 2002 valvonnasta sekä Kuluttajaviraston kesällä 2003 antamat ohjeet (2003/52/3315) arviointimenetelmistä ja toimintavavoista.

Arvioinnin on tullut ohjeiden perusteella perustua kolmen erilaisen laskentatavan käyttöön eli käytettyyn työaikaan ja asukaslukuun perustuvaan arviointimenetelmään (laskentatapa 1), valvontakohteiden lukumäärään ja tehtyihin tarkastuksiin perustuvaan arviointimenetelmään (laskentatapa 2) sekä lääninhallitusten omaan arviointimenetelmään. Arvioinneissa lääninhallitukset ovat Kuluttajaviraston määrittelemien kriteerien perusteella laskeneet kuntien valvonnalle tunnuslukuja, jotka ovat kuvanneet, miten valvonta on vastannut valvonnan vähimmäistarvetta.

Kuluttajavirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei määrällisen vähimmäistason saavuttaminenkaan pelkästään takaa kunnan valvonnan tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Valvonnan kokonaistuloksellisuuteen vaikuttaa ao. määrällisten mittareiden lisäksi mm. valvontakohteiden määrityksen ja tehtävien priorisoinnin oikeaan osuvuus (riskinarviointiin perustuen), valvonnan suunnitelmallisuus ja tulosten arviointi ja seuranta, valvontatyön tehokkuus ja joutuisuus, työn laatu (esim. tarkastusten perusteellisuus, keskeisten asioiden löytäminen ja jälkivalvonnan suorittaminen), valvonnan suorittajan ammattitaito, osaamistaso ja sitoutuneisuus työhön sekä kouluttautumiseen kuluvan ajan määrä.

Kuluttajaviraston pyynnöstä lääninhallitukset ovat valvonnan tason arvioinnin yhteydessä tarkastelleet myös käytettyjen arviointimenetelmien tarkoituksenmukaisuutta. Yleisesti ottaen läänit ovat nähneet menetelmissä runsaasti kehittämistarpeita sekä kiinnittäneet huomiota siihen, että arviointituloksiin täytyy suhtautua varauksellisesti jo siitä syystä, että kuntien antamat valvonta- ja/tai kohdemäärätiedot ovat olleet epäluotettavia. Puutteena on pidetty myös sitä, etteivät arviointitulokset kerro valvonnan tuloksellisuudesta.

Lääninhallituksista on myös kiinnitetty huomiota siihen, että mainittujen arviointimenettelyjen käyttö on antanut toisistaan poikkeavia tuloksia, vaikkakin osassa läänejä on nähty myös yhteneväisyyttä

arviointimenetelmien tulosten välillä. Osassa läänejä on arvioitu, että laskentatavan 2 mukaiset tulokset ovat antaneet laskentatapa 1 luotettavimmat tulokset mm. sen vuoksi, koska siinä on huomioitu paremmin paikalliset olosuhteet sekä erilaisten kohteiden valvontatarve. Menetelmän puutteena on pidetty mm. sitä, että siinä huomioidaan vain valvontakäynnit. Huolimatta siitä, että lääninhallitukset olivat kritisoineet Kuluttajaviraston laatimia arviointimenetelmiä, ne eivät olleet kehittäneet omia menetelmiä.

Kuten jäljempää käy ilmi, laskentatapojen 1 ja 2 arviointitulosten välillä on useiden valvontayksiköiden kohdalla jonkinlaista yhteneväisyyttä. Mikäli laskentatavan 1 mukaan valvontayksikkö oli saanut suuren tunnusluvun, antoi laskentatapa 2 samansuuntaisesti suuren tunnusluvun. Vastaavasti, jos tunnusluku oli heikko laskentatavan 1 mukaan, oli se heikko myös laskentatavalla 2 laskettuna. Muutamien valvontayksiköiden kohdalla arvioinnit ovat sen sijaan antaneet hyvinkin erilaisia tuloksia valvonnan tasosta.

Todettakoon, että useasta kohdekunnasta toivottiin Kuluttajavirastolta juuri sen suuntaista ohjeistusta, mitä virasto on nyt arviointimenettelyjen yhteydessä antanut eli kuinka paljon kuntien tulee panostaa tuoteturvallisuusvalvontaan ja mihin valvonta tulee kohdentaa¹⁷. Kohdekuntien näkemykset poikkesivat jonkin verran sen suhteen, voiko kunnilta valvontalomakkeiden avulla kerättävien tietojen perusteella arvioida kunnan valvonnan tasoa. Kuluttajavirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että kuntien antamien valvontatietojen luotettavuus paranee tulevaisuudessa.

Käytettyyn työaikaan ja asukaslukuun perustuva arviointi (laskentatapa 1)

Systemaattinen kaikkia kuntia koskeva tasonarviointi on perustunut käytettyyn työaikaan ja asukaslukuun perustuvaan arviointiin. Kuluttajavirasto on määritellyt tunnusluvun, jonka perusteella on voitu arvioida, miten kunnan valvontaan käyttämä työaika on vastannut Kuluttajaviraston arvioimaa vähimmäistasoa (toteutumaluku 1).

Kuntakohtaisten tunnusluvun laskennassa Kuluttajavirasto on käyttänyt lähtökohtana kokemukseen ja asiantuntemukseen perustu-

¹⁷ *Tarkastuksen aikana suoritettujen kuntakäyntien yhteydessä kohdekunnissa ei ollut vielä tietoa tulevasta kunnan valvonnan tason arvioinnista ja niihin liittyvistä kriteereistä ja menettelyistä.*

vaa arviota, jonka mukaan valvonnan riittävän vähimmäistason toteuttamiseksi tulisi laskennallisesti yhden täysipäiväisesti valvontaa tekevän viranhaltijan vastuulla olla korkeintaan 100.000 asukasta¹⁸.

Tason lähtökohta on elinkeinotoiminnan (tavaroiden valmistus, maahantuonti ja myynti sekä palvelusten tuottaminen) määrä suhteessa kunnan asukaslukuun. Kuluttajaviraston mukaan tällöin voidaan:

- suunnitella tuoteturvallisuusvalvontaa ja tehdä riskinarviointia
- kartoittaa kuluttajapalveluksia ja kulutustavaroita
- suorittaa laadukkaasti tarkastuksia
- osallistua valvontaprojekteihin
- seurata paikallisesti tuoteturvallisuuslain soveltamisalaan liittyvää kehitystä
- kehittää omaa ammattitaitoa ja kouluttautua
- käsitellä kuluttajilta tulevat ilmoitukset

Arvioinnissa tunnusluvun arvo 1,0 vastaa tilannetta, jossa kunnassa on tehty valvontaa niin paljon kuin vähimmäistaso edellyttää. Luvun ollessa pienempi valvonta on vähäisempää kuin tarve. Kriittisenä toteutumalukuna on käytetty 0,5. Kuluttajaviraston mukaan toteutumaluku on vastaavanlainen kuin elintarvikevalvonnassa käytetty luku.

Käytettyyn työaikaan ja asukaslukuun perustuvan arvioinnin perusteella toteutumaluku on koko maassa ollut 0,21 eli merkittävästi alle Kuluttajaviraston määrittelemän kriittisen rajan. Kun vähimmäistaso olisi ollut henkilötyövuosina mitaten koko maassa 51,7 niin toteutunut tilanne on ollut 10,9 henkilötyövuotta. Vajausta on ollut siis noin 41 henkilötyövuotta eli lähes 80 % tarpeesta.

Yhteensä 274:sta valvontayksiköstä 202:ssa (74 %) toteutumaluku on jäänyt alle kriittisen rajan eli 0,5. Muun muassa kaikissa Suomen 30 suurimmassa kaupungissa toteutumaluku on pienempi kuin puolet vähimmäistarpeesta (liite 3). Useassa kaupungissa toteutumaluku on ollut pienempi kuin 0,10.

Yhteensä 17 valvontayksikössä (6 %) valvontaa on tehty vähintään niin paljon, kuin Kuluttajavirasto on määritellyt valvontayksikön valvonnan vähimmäistarpeeksi (toteutumaluku vähintään 1,0).

¹⁸ *Kuluttajaviraston mukaan elintarvikevalvonnassa henkilötyötarpeeksi on määritetty yksi kokopäiväinen työntekijä/15.000 asukasta. Velkaneuvonnassa tavoitteena on yksi kokopäiväinen velkaneuvoja/40.000 asukasta.*

Mainitut valvontayksiköt on lueteltu liitteessä 4. Liitteestä käy ilmi, että pääsääntöisesti kysymys on ollut pienistä kunnista, joissa toteutumaluvun suuruuteen on tosin voinut vaikuttaa jo pienikin panostus esim. koulutukseen. Asukasluvultaan suurimmat em. valvontayksiköistä ovat olleet Tammisaari, Kiuruvesi, Ilmajoki ja Hanko.

Arviointiyhteenvedoissa koko Suomessa parhaimman toteutumaluvun oli saanut Posio. Ao. lääninhallituksesta jälkeensä saadun tiedon mukaan kyseisen kunnan antamat tiedot ovat kuitenkin olleet epäluotettavia. Läänin mukaan Posion toteutumaluku onkin voinut vaihdella 0,10 – 2,04:n välillä.

Lääneittäin tarkasteltuna toteutumaluku on ollut heikoin Etelä-Suomen läänissä (0,15) ja paras Itä-Suomen läänissä (0,32). Ainakin osittain syynä on se, että osassa Etelä-Suomen läänin alueella sijaitsevista suurista kaupungeista toteutumaluku on ollut varsin alhainen.

Valvontakohteiden lukumäärään ja tehtyihin tarkastuksiin perustuva arviointi (laskentatapa 2)

Kuluttajaviraston ohjeiden mukaan kunkin lääninhallituksen toimipaikan alueella on tullut suorittaa viiden valvontayksikön osalta valvontakohteiden lukumäärään ja tehtyihin tarkastuksiin perustuva arvio valvonnan tasosta. Valvontayksiköt on tullut valita siten, että niiden joukossa on ollut eri kokoisia ja tyyppisiä kuntia.

Arvioinnin suorittamiseksi Kuluttajavirasto on määritellyt erilaisille valvontakohteille valvontakäyntien tarpeen (lkm/kohde/vuosi) sekä arvion valvontakäynnin kestosta. Mainitut tiedot eivät ole käyneet ilmi kuntien valvontatietoja koskevasta lomakkeesta, vaan läänien on tullut kysyä niistä kunnilta erikseen. Jälkeensä saatujen tietojen perusteella läänien on tullut laskea kuntakohtainen kokonaistunnusluku (toteutumaluku 2) sekä tunnusluku erikseen palvelusten ja tavaroiden valvonnalle.

Tunnusluku kertoo prosenttilukuna, kuinka hyvin tuoteturvallisuusvalvontaan käytetyn työajan määrä vastaa laskennallista valvonnan tarvetta. Mitä lähempänä luku on arvoa 100 %, sitä paremmin valvonta vastaa tarvetta. Esim. tulos 50 % tarkoittaa, että valvontaa tehdään puolet laskennallisesta tarpeesta.

Liitteessä 5 on esitetty laskentatavan 2 mukaiset arviointitulokset niiden kuntien osalta, joissa kyseinen arviointi on tehty. Yleisenä johtopäätöksenä voidaan todeta myös tämän arvioinnin perusteella, että Kuluttajaviraston määrittelemä valvonnan vähimmäistarve on huomattavasti suurempi kuin toteutunut tilanne. Yhteensä 56 val-

vontayksiköstä vain kahdessa pienessä kunnassa (Jaala ja Simo) valvontaa on suoritettu vähimmäistason verran. Yhteensä 49 valvontayksikössä (88 %) valvontaa on suoritettu vähemmän kuin puolet vähimmäistarpeesta. Liitteestä käy ilmi, että suuret kaupungit ovat saaneet huonoja toteutumalukuja myös laskentatavan 2 arvioinnissa.

Kohdekuntien panostus valvontaan vuonna 2002

Seuraavassa taulukossa on esitetty, miten tämän tarkastuksen tarkastuskäyntien kohteiksi valituissa kunnissa on vuonna 2002 panostettu valvontaan. Taulukossa on esitetty kuntien valvonnan tason arvioimisen tuloksena saadut toteutumaluvut sekä Kuluttajaviraston määrittelemä valvonnan vähimmäistarve laskentatavassa 1. Taulukossa on myös esitetty kunnan oma karkea arvio valvontaan tarvittavasta panostuksesta:

Taulukko 2: Kohdekuntien panostus tuoteturvallisuusvalvontaan sekä valvonnan tason arviointitulokset

| Kohdekuunta | As.luku ¹⁹ | Toteutunut valvonta (htpv) | Kunnan karkea arvio valvonnan tarpeesta (htpv) | Laskentatapa 1 | | Laskentatapa 2 (100 %=vähimmäistaso) | | |
|------------------------------------|-----------------------|----------------------------|--|-------------------------------------|------------------|--------------------------------------|-------------|---------|
| | | | | Vähimmäistarve ²⁰ (htpv) | Toteutusmaluku 1 | Toteutusmaluku 2 | Palvelukset | Tavarat |
| Helsinki | 559.716 | 32 ²¹ | 440 | 1231 | 0,03 | 1,2 | 4,4 | 0,3 |
| Espoo | 221.597 | 11,2 | 25 | 488 | 0,02 | | | |
| Tampere | 199.823 | 16 | 60-70 | 440 | 0,04 | 0,5 | 0,6 | 0,4 |
| Vantaa | 181.890 | 7 | 21-35 | 400 | 0,02 | | | |
| Turku | 174.618 | 35,5 | 35,5 | 384 | 0,09 | 10,2 | 7,9 | 12,1 |
| Oulu | 124.588 | 15 | 40 | 274 | 0,05 | 2,4 | 1,4 | 4,8 |
| Rovaniemi | 35.110 | 6 ²² | 20 | 77 | 0,08 | 0 | 0 | 0 |
| Tornio | 22.155 | 2,2 ²³ | 10 | 49 | 0,05 | 5,5 | 4,7 | 13,6 |
| Kankaanpään ktt ky | 20.182 | 0,13 ²⁴ | 4 | 44 | 0 | 1,70 | 1,80 | 1,70 |
| Kauhajoki | 14.676 | 2,8 | - | 32 | 0,09 | | | |
| Oulaisten seudun ktt ky | 13.009 | 3 | 7-10 | 29 | 0,10 | | | |
| Outokumpu | 7.955 | 2 | 5 | 18 | 0,11 | | | |
| Kohdekunnat yhteensä/ Keskiarvo | 1.573.319 | 132,83 | (667,5-694,5) | 3.466 | 0,06 | | | |
| Koko maa | 5.166.880 | 2.392,04 | | 11.367 | 0,21 | | | |
| Osuus | 30,5 % | 5,67 | | 30,5 | | | | |

Taulukosta käy ilmi, että kohdekunnat ovat vuonna 2002 käyttäneet aikaa tuoteturvallisuusvalvontaan 133 htpv. Lähes kaikissa kohdekunnissa todettiin, että valvontaan on panostettu liian vähän. Erityisesti Helsingissä, Tampereella, Espoossa, Vantaalla, Rovaniemellä ja

¹⁹ Asukasluvu 31.12.2002 (=tasonarvioinnissa useimmiten käytetty luku). Kuntayhtymien osalta käytetty tasonarvioinnissa käytettyä asukasluvu.

²⁰ Vähimmäistarve (htpv) = asukasluvu/100.000 x 220

²¹ Tasonarvioinnissa 32 htpv (lomakkeessa 35 htpv)

²² Tasonarvioinnissa 6 htpv (lomakkeessa 4 htpv)

²³ Tasonarvioinnissa 2,2 htpv (lomakkeessa 3 htpv)

²⁴ Kankaanpäästä todettiin, että luku on ilmeisesti jotenkin virheellinen; ehkä noin 4 päivää on oikea suuruusluokka

Oulussa todettiin, että valvontaan tulisi panostaa merkittävästi enemmän. Sen sijaan Turussa, jossa valvontaan oli käytetty kohdekunnista eniten aikaa (35,5 htpv), todettiin, että lisäpanostuksella saavutettava lisähyöty on kyseenalainen ja nykyisen valvonnan määrän nähtiin vastaavan tarvetta. Samoin Kankaanpään kuntayhtymässä nähtiin nykyinen panostus riittäväksi.

Taulukosta käy ilmi, ettei kohdekuntien valvonta yllä lähellekään Kuluttajaviraston määrittelemää valvonnan vähimmäistarvetta. Muun muassa laskentatavassa 1 kaikissa kohdekunnissa valvonnan toteutumaluku on jäänyt kauaksi kriittisenä pidetyn toteutumaluvun eli 0,5:n alapuolelle. Suurimmista kaupungeista Turku on saanut parhaimmat toteutumaluvut sekä laskentatavan 1 että laskentatavan 2 mukaisissa arvioinneissa.

Kuluttajavirastosta todettiin, että valtakunnallisesti katsoen tilanne on huonoin pääkaupunkiseudulla, koska suoritettu panostus on suhteessa valvontakohteiden määrään ja riskeihin kaikkein vähäisin. Helsingissä todettiin, että valvonnan tarve on nykyiseen panostukseen verrattuna noin kymmenen kertaa suurempi eikä panostusta voi enää pienentää, koska nyt ollaan aivan minimitasossa. Espoossa puolestaan katsottiin, että kaupungin tavoitteeksi asettama minimitaso on alitettu. Myös Vantaalta todettiin, että nyt on alitettu minimitaso. Vantaalla tilannetta luonnehdittiin mm. kaoottiseksi.

Taulukosta käy lisäksi ilmi, että kunnat ovat arvioineet valvontansa tarpeen huomattavasti alhaisemmaksi kuin mitä Kuluttajavirasto. Tosin on huomattava, että kohdekuntien arviot ovat hyvin karkeita. Kauhajoelta todettiin, että koska kunnassa ei ole tietoa tarkastustarpeesta eikä valvonnan kohteista, kunnalle ei ole edellytyksiä esittää edes karkeata arvioita tarvittavan panostuksen määrästä. Muissakin kohdekunnissa tarvittavan panostuksen määrän arvioiminen tuotti edellä mainituista syistä vaikeuksia.

Toimenpiteet lääninhallitusten arvioinnin perusteella

Arviointitulosten valmistuttua lääninhallitukset ovat toimittaneet kunkin kunnan tulokset tiedoksi kuntiin. Tiedoksi saattamisessa on käytetty Kuluttajaviraston kirjemallia, johon on merkitty mm. kunnassa vuonna 2002 valvontaan käytetty työaika ja kunnan valvonnan riittävyttä kuvaava toteutumaluku. Niiden kuntien, joiden toteutumaluku on laskentatavassa 1 jäänyt alle 0,5, on tullut toimittaa kirjallinen selvitys lääninhallitukselle, miten tuoteturvallisuusvalvontaa tullaan tehostamaan.

Kuluttajaviraston mukaan edellä mainittu menettely on ilmeisesti-kin tarkoituksenmukaisin keino pyrkiä saamaan aikaan parannusta kuntien tuoteturvallisuusvalvontaan. Virasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että kuntien valvonnan tason parantaminen on vaikeaa. Kuntien itsehallinnon vuoksi Kuluttajavirastolla ei ole mahdollisuuksia esim. vaatia kuntia panostamaan enemmän valvontaan. Myös lääninhallitukset ovat kiinnittäneet huomiota kuntien itsehallinnosta johtuviin ongelmiin.

Näistä ongelmista on myös aiempia kokemuksia. Kuluttajavirasto lähetti vuonna 1997 kirjeen yhteensä 21 sellaiselle valvontayksikölle, jotka eivät olleet osallistuneet vuosina 1995 ja 1996 yhteenkään valvontaprojektiin. Kirjeissä virasto tiedusteli, millä tavalla valvontayksiköt olivat huolehtineet tuoteturvallisuuslain asettamista vaatimuksista. Viraston mukaan yksikään kunta ei vastannut kirjeeseen.

Toisena kuntien valvonnan tason parantamisyrittäksenä voidaan mainita Kuluttajaviraston vuonna 2002 toteuttama ns. Matalakynnys-projekti, jossa virasto yritti ensimmäisen kerran konkreettisella hankkeella aktivoita lääninhallituksia kuntien valvonnan tason parantamiseen. Keväällä 2002 virasto pyysi lääninhallituksia ja niiden alueyksiköitä käymään alueellaan kahdessa sellaisessa kunnassa, joissa ei tehdä ollenkaan tai tehdään vain hyvin vähän tuoteturvallisuusvalvontaa. Ajatuksena oli, että läänien virkamiehet kävisivät yhdessä kunnan virkamiesten kanssa muutamassa valvontakohteessa. Yhtenä käyntien tarkoituksena oli opastaa kuntien virkamiehiä. Tarkastuksista laaditut pöytäkirjat tuli toimittaa Kuluttajavirastoon 31.10.2002.

Kuluttajaviraston mukaan tämänkin hankkeen toteuttaminen epäonnistui. Myönnetyn lisäajan jälkeenkin pöytäkirjoja saatiin vain kolmesta lääninhallituksen toimipisteestä (yhteensä 11 pistettä). Yhteenvetona Matalakynnys-projektista Kuluttajavirasto onkin todennut, että läänien osallistuminen yhteisesti sovittuun hankkeeseen jäi erittäin puutteelliseksi. Kuluttajaviraston mukaan hankkeen epäonnistuminen aiheutti sen, että virasto luopui ajatuksesta toteuttaa samanlainen hanke vuonna 2003 hieman laajempaan.

Kuluttajavirasto on myös viitannut kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin, joiden vuoksi useissa yhteyksissä on kiistetty keskushallinnon viranomaisten oikeus voimakkaaseen ja yksityiskohtaiseen kuntatason toiminnan ohjaukseen. Kuluttajavirasto tekee tulossopimuksen vuosittain lääninhallitusten kanssa, jossa myös on määritelty valvonnan alue- ja paikallistason painopisteet ja valvontakohteet. Kuluttajaviraston mukaan lääninhallitukset ovat vastustaneet Kulut-

tajaviraston suoraa kuntiin tapahtuvaa ohjausta. Kuluttajavirasto on myös katsonut, että kuntien toiminnan ohjaukselle ei ole ollut muuta perustetta, kuin tuoteturvallisuuslain 5 §, jossa todetaan, että Kuluttajaviraston tehtävänä on mm. suunnitella ja ohjata valvontaa.

Myös kauppa- ja teollisuusministeriö on kiinnittänyt huomiota kunnallisesta itsehallinnosta johtuvaan ohjauksen problematiikkaan.

3.3.3 KUNTIEN PANOSTUKSEN JA SEN MUUTTUMISEN TARKASTELU

3.3.3.1 VALTAKUNNALLISET TILASTOTIEDOT

Seurantatietojen puuttuessa Kuluttajavirastosta ei ollut saatavissa tietoa, miten kuntien panostus tuoteturvallisuusvalvontaan on vuosien kuluessa muuttunut. Tarkastusvirastossa suoritetun selvityksen mukaan kuntien panostus tuoteturvallisuusvalvontaan on jatkuvasti laskenut²⁵. Kyseinen kehitys käy ilmi alla esitetystä taulukosta:

Taulukko 3: Kuntien panostus tuoteturvallisuusvalvontaan vuosina 1994-2002

| Vuosi | Panostus yhteensä (htpv) |
|--------------|---------------------------------|
| 2002 | 2.392 |
| 2001 | 2.960 |
| 2000 | 3.188 |
| 1999 | 3.288 |
| 1998 | 3.224 |
| 1997 | 4.684 |
| 1996 | 6.464 |
| 1995 | 8.592 |
| 1994 | 10.390 |

²⁵ *Selvityksessä vuoden 2002 luku on perustunut Kuluttajaviraston kunnilta keräämiin tietoihin. Vuoden 2001 luku on saatu tallentamalla tarkastusvirastossa valvontaan käytetty aika kuntien valvontalomakkeista. Aiempien vuosien tiedot on saatu elintarvikevirastosta, joka on tallettanut elintarvikevalvontatietojen ohella myös tuoteturvallisuusvalvontatiedot. Selvityksessä henkilötyöpäivien määrä on saatu vuosina 1994-1997 kertomalla ilmoitettujen henkilötyökuukausien määrä 20:lla (vastaavaa kaavaa on käytetty elintarvikevalvonnassa sekä mm. STM:n selvityksessä 1999/7).*

Taulukosta käy ilmi, että valvontaan käytetyn ajan väheneminen on ollut selvää vuodesta 2001 vuoteen 2002 sekä 1994-1998. Keskeinen tekijä tässä on ollut kehitys useimmissa Suomen suurimmissa kaupungeissa. Tilastojen mukaan Suomen 30 suurimmassa kaupungissa valvontaan käytetty aika on vuodesta 2000 vuoteen 2002 vähentynyt yhteensä 21 kaupungissa ja kaikkiaan 41 %. Koko maassa panostus on mainittuna ajanjaksona vähentynyt 25 %.

Tarkastuksen perusteella esitettyihin lukuihin tulee suhtautua varauksellisesti. Merkittävä seikka on ollut se, että vuosina 1994-1997 kuntien tuli arvioida valvontatietojen keruulomakkeissa²⁶ valvontaan käytetty aika henkilötyökuukausina mutta vuodesta 1998 lukien henkilötyöpäivinä. Vuonna 1998 lomaketta²⁷ muutettiin muutoinkin. Vuosina 1998-2001 lomake pysyi suurin piirtein samanlaisena. Vuonna 2002 tietoja alettiin kerätä uudentyypisillä lomakkeilla.

²⁶ *Ns. Keti-lomakkeet (= Elintarvike- ja tuoteturvallisuusvalvonnan kertomustiedot)*

²⁷ *Ns. ELTU-lomakkeet (= Elintarvike- ja tuoteturvallisuusvalvonnan ja tutkimuksen tiedonkeruu)*

3.3.3.2 KOHDEKUNTIEN PANOSTUKSEN MUUTTUMINEN

Alla olevassa taulukossa on esitetty, miten valvontaan käytetty aika on muuttunut kohdekunnissa vuosina 1998-2002 (htpv):

Taulukko 4: Kohdekuntien panostus valvontaan vuosina 1998-2002

| | 2002 | 2001 | 2000 | 1999 | 1998 |
|---------------------------------|---------|-----------------|-------|-----------------|-----------------|
| Helsinki | 32 | 130 | 130 | 130 | 130 |
| Espoo | 11,2 | 13 | 27 | 22 | 18 |
| Tampere | 16 | 67 | 64 | 20 | 0 ²⁸ |
| Vantaa | 7 | 4 ²⁹ | 23 | 22 | 35 |
| Turku | 35,5 | 121 | 121 | 121 | 121 |
| Oulu | 15 | 31 | 31 | 75 | 75 |
| Rovaniemi | 6 | 17 | 17 | 18 | 22 |
| Tornio | 2,2 | 1 | 6 | 2 | 2 |
| Kankaan- pään ktt ky | 0,13 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Kauhajoki | 2,8 | 2 | 2 | 2 | 4 |
| Oulaisten seudun ky | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 |
| Outokumpu | 2 | 1 | 2 | 0 ³⁰ | 20 |
| Yhteensä (htpv) | 132,83 | 390 | 425 | 415 | 429 |
| Koko maa (htpv) | 2392,04 | 2960 | 3188 | 3288 | 3224 |
| Osuus (%) | 5,55 | 13,17 | 13,33 | 12,62 | 13,30 |

Kohdekunnissa valvontaan käytetyn ajan väheneminen on ollut muuta maata voimakkaampaa erityisesti vuodesta 2001 vuoteen 2002. Kun vuosina 1998-2001 otoskuntien osuus valvontaan käytetystä kokonaisajasta on ollut noin 12-13 % niin vuonna 2002 osuus on ollut vain vajaa 6 %. Tämä aiheutuu siitä, että valvontaan käytetty

²⁸ Kaupungin mukaan luku on todennäköisesti virheellinen, koska valvontaa oli panostettu jonkin verran.

²⁹ Kaupungin mukaan panostus on mahdollisesti ollut suurempi.

³⁰ Kaupungin mukaan luku on todennäköisesti virheellinen, koska valvontaan oli panostettu jonkin verran.

aika on laskenut erityisen merkittävästi Helsingissä, Tampereella ja Turussa.

Kohdekunnissa suoritettujen haastattelujen perusteella useimmissa kohdekunnissa valvontaan käytetty aika on viime vuosina kuntatasolla arvioitu suurin piirtein samoin perustein. Osassa kohdekuntia lomakkeeseen merkitty valvontaan käytetty aika ei ole perustunut työajan seurantaan, vaan annettu tieto on ollut luonteeltaan arvio. Esim. Helsingissä ja Turussa on vuosina 1998-2001 arvion perusteella aina ilmeisen kaavamaisesti merkitty sama luku valvontaan käytetyksi ajaksi. Osassa kuntia käytetty aika on muuttunut vuonna 2003 suoritettun tasonarvioinnin yhteydessä siitä, mitä kunta on ilmoittanut lomakkeessa.

Kohdekunnissa pidettiin yleensä varsin todennäköisenä, että vuosina 1994-1997 valvontaan käytetty aika on arvioitu liian suureksi, koska aika arvioitiin tällöin henkilötyökuukausina³¹. Osassa kohdekuntia pidettiin kuitenkin mahdollisena, että esim. 1990-luvun puolella välissä valvontaan oli tosiasiasa käytetty selvästi enemmän aikaa kuin nykyään. Eräissä kunnissa puolestaan epäiltiin 1990-luvun tietojen oikeellisuutta tai todettiin, että annettujen tietojen virhemahdollisuudet ovat tällöin olleet suuremmat kuin nykyään.

Kohdekunnissa suoritettujen haastattelujen perusteella yleisenä johtopäätöksenä voidaan todeta, että vaikka kuntien antamiin tietoihin on suhtauduttava varauksellisesti ja niihin sisältyy ilmeisiä virheitäkin, niin tuoteturvallisuusvalvontaan kunnissa käytetty aika on viime vuosina vähentynyt.

³¹ *Mainituilta vuosilta ei ollut saatavissa kuntakohtaisia valvontatietoja esim. Elintarvikevirastosta.*

3.3.3.3 PANOSTUKSEN MÄÄRÄÄN VAIKUTTANEITA TEKIJÖITÄ

Tehtävien lisääntyminen ja resurssien väheneminen

Kuntien ympäristöterveydenhuoltoa, johon myös tuoteturvallisuusvalvonta kuuluu, on käsitelty muutamissa viime vuosina valmistuneissa selvityksissä³². Selvitysten yksi tulos on ollut se, että kuntien ympäristöterveydenhuollon tehtävien hoitamista on vaikeuttanut jatkuva resurssien väheneminen. Resurssien vähenemisestä aiheutuvaa ongelmaa on syventänyt se, että kuntien hoidettavana olevat ympäristöterveydenhuollon tehtävät ovat jatkuvasti lisääntyneet.

Kohdekunnissa suoritettut haastattelut tukevat selvitysten tuloksia. Resurssien vähyys koettiin useimmissa kunnissa merkittävimmäksi tai merkittäväksi syyksi siihen, että tuoteturvallisuusvalvontaan oli panostettu kunnankin mielestä liian vähän. Toisaalta käytettävissä olevien kokonaisresurssien väheneminen oli useassa kunnassa vaikuttanut keskeisesti valvonnan vähenemiseen.

Koettu resurssiongelma yhdistettiin toisinaan kunnan talousvaikeuksiin ja/tai säästövelvoitteisiin eikä tilanteeseen oltu ainakaan osassa kuntia pyritty erityisen aktiivisesti saamaan aikaan parannusta. Esimerkiksi Helsingin ympäristöterveysyksikössä pidettiin kaupungin säästövelvoitteiden vuoksi järjettömänä, että ympäristöterveydenhuoltoon tai esim. tuoteturvallisuusvalvontaan edes esitettäisiin lisäresursseja. Pääkaupunkiseudun kohdekunnissa oli uhkia resurssien lisävähennyksistä, vaikka ko. kaupungeissa pidettiin nykyistä panostusta valvontaan aivan liian vähäisenä tarpeeseen nähden. Myös muutamassa muussa kunnassa tilanne nähtiin siten, ettei panostus valvontaan tule resurssien vähyydestä johtuen tulevaisuudessa ilmeisesti ainakaan kasvamaan.

³² *Kuntien ja valtion tehtävänjako elintarvikevalvonnassa – selvitysmiehen raportti Helsinki 2002, Ympäristöterveydenhuollon toimintaedellytykset; sosiaali- ja terveysministeriö selvityksiä 2001:10, Ympäristöterveydenhuollon voimavarat vuonna 1996; Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 1999:7, Yterva-projekti (projektissa selvitettiin 17 kunnan alueella mm. tapahtunut terveystarkastajien ja terveystarkastajien ja terveystarkastajien ja terveystarkastajien käytettävissä olevien henkilötöyvuosien määrän muutos vuosina 1992-1999).*

Näkemykset valvontaa suorittavien henkilöiden tehtävien lisääntymisestä poikkesivat kohdekunnissa jonkin verran toisistaan. Useimmista valvontayksiköistä kuitenkin todettiin, että tehtävät ovat jonkin verran lisääntyneet. Terveystarkastajan työn luonteen muuttumista kuvattiin mm. toteamalla, että työ on entistä rikkonaisempaa eikä pitkäjänteiseen työskentelyyn ole mahdollisuuksia.

Tehtäväkentän laajuutta ja/tai hallittavien säädösten runsautta pidettiin merkittävänä ongelmana erityisesti pienemmissä kunnissa. Yksi henkilö saattoi hoitaa lähes kaikkia ympäristöterveydenhuollon tehtäviä ja mahdollisesti vielä muita tehtäviä. Käytettyjä ilmaisuja olivat mm. ”Tehtäväkenttä on mahdoton hallittavaksi”, ”Säädöstö mahdoton hallittavaksi”, ”Yhtälö on mahdoton” tai ”Liian laaja tehtäväkenttä vaikeuttaa kaikkien tehtävien hoitamista”. Suuremmissa kaupungeissa tehtävien hoitoon oli erikoistuttu enemmän. Kuitenkin myös eräissä suuremmissa kaupungeissa valvonnan suorittajat kokivat tehtäväkenttensä hallinnan ongelmalliseksi.

Kuluttajaviraston mukaan tällä hetkellä kuntien resurssit eivät riitä nykyisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Viraston mukaan jälkikäteen ajateltuna näkemys siitä, ettei lisäresursseja tarvittu erityisesti kuntatasolle vuonna 1993, kun valvonnan piiriin tulivat myös kuluttajapalvelukset, oli täysin epärealistinen. Tällöin ei ymmärretty, että palvelusten valvonta vaati huomattavasti resursseja. Viraston mukaan on vaikeasti ymmärrettävissä, mitä vuonna 1993 tapahtuneessa lakiuudistuksessa tarkoitettiin sillä, että lisääntyneet valvontatehtävät hoidetaan valvontaviranomaisten keskuudessa toimintoja uudelleen suuntaamalla. Viraston mukaan uudelleensuuntaamisen edellytyksiä ei juuri ollut.

Virasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että osana ympäristöterveydenhuoltoa tuoteturvallisuusvalvonta kilpailee kunnissa samoista resursseista muiden ympäristöterveydenhuollon osa-alueiden kanssa. Tässä kilpailussa tuoteturvallisuusvalvonta ei ole viraston arvion mukaan menestynyt mm. heikon arvostuksen ja vähäisemmän julkisuuden vuoksi. Viraston mukaan on valitettavaa, että kunnissa tuoteturvallisuusvalvonnan resursseja on viime vuosina siirretty muille ympäristöterveydenhuollon osa-alueille. Kuluttajavirasto pitää merkittävänä ongelmana myös sitä, että kuntien tuoteturvallisuusvalvontaa suorittavien virkamiesten tehtäväkenttä on aivan liian laaja hallittavaksi, minkä seurauksena asiantuntemus tuoteturvallisuusvalvonnassa kärsii.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan tuoteturvallisuuslakia säädettäessä annettiin sen valvontaviranomaistehtävät elintarvikelain

valvontaviranomaisille. Muitakin valvontaviranomaisvaihtoehtoja harkittiin lakia valmisteltaessa, mutta perusteena tälle ratkaisulle oli, että elintarvikelainsäädäntö oli jo ennen tuoteturvallisuuslain säätämistä koskenut myös yleisiä käyttö- ja kulutustavaroita. Tärkeänä tätä vaihtoehtoa puoltavana seikkana oli, että elintarvikelain valvontaviranomaisorganisaatio ulottui myös paikallistasolle, kuntiin.

Ministeriön mukaan tuoteturvallisuuslain tullessa voimaan ja vuonna 1993 tuoteturvallisuuslain soveltamisalan laajenemisen yhteydessä valvontaviranomaisorganisaatioon ei saatu lisäresursseja. Syyt tähän olivat ministeriön mukaan ennen muuta valtiontaloudelliset. Ministeriön mukaan näissä oloissa valvontatoimintaa on pyritty kehittämään muilla tavoin. Ministeriö on kiinnittänyt lisäksi huomiota siihen, että lain olemassa ololla on jo sinällään ennalta ehkäisevää vaikutusta, vähäinenkin valvonta on merkityksellistä ja valvonta ei voi koskaan olla täydellistä.

Ministeriön mukaan on tärkeää tiedostaa, että valvojien määrän lisäämistä tehokkaampi keino on kehittää toimintaa muilla tavoin. Ministeriö kiinnittääkin huomiota uuteen tavaroiden ja palvelusten turvallisuutta koskevaan lakiin sekä muihin vireillä oleviin kehittämishankkeisiin, joilla pyritään parantamaan kuntien ympäristöterveydenhuollon ja näin ollen myös tuoteturvallisuusvalvonnan toimintaedellytyksiä (ks. luku 3.5).

Uuteen lakiesitykseen tehtiin valmistelun viime vaiheessa mm. esityksen taloudellisia ja organisatorisia vaikutuksia käsitteleviä muutoksia. Yksi lisäys koski sitä perustelujen mainintaa, ettei tuoteturvallisuusvalvonnassa ole juurikaan käytännön mahdollisuuksia lisätä valtion ja kuntien voimavaroja yleisen tuoteturvallisuuden valvontaan. Kun näyttää siltä, että kunnan valvontaviranomaisten voimavaroja ei lähivuosina voida sanottavasti lisätä, on tarpeen kartoittaa mahdollisuudet muunlaisten valvontakeinojen käyttämiseen.

Tehtävien priorisointi

Samanaikainen resurssien väheneminen ja tehtävien lisääntyminen on johtanut kuntien ympäristöterveydenhuollossa siihen, että tehtäviä on jouduttu entistä enemmän priorisoimaan. Tämän muutoksen vaikutukset näkyvät selvästi juuri tuoteturvallisuusvalvontaan käytetyn ajan vähenemisenä. Useammassa kunnassa valvontaan käytetyn panostuksen vähyyttä perusteltiin tehtävien runsaudesta johtuvalla ajan puutteella.

Tuoteturvallisuusvalvonnasta käytettiin kohdekunnissa mm. ilmaisuja ”pakko priorisoida ulos”, ”priorisoitu hänille”, ”jäänyt viimeiseksi ympäristöterveydenhuollossa”, ”lapsipuolen asemassa”, priorisoitu pois, kun ei ehditä paneutua”, ”tämän kokoisessa kunnassa tuoteturvallisuusvalvonta jää jalkoihin” tai ”muut asiat koettu tärkeämmiksi”. Todettakoon, että tuoteturvallisuusvalvonnan osuus oli yleensä pienin tai pienimpiä, mikäli henkilöllä oli useampia ympäristöterveydenhuollon tehtäviä suoritettavanaan.

Varsinkaan niissä pienemmissä kunnissa, joissa terveystarkastajat toimivat varsin itsenäisesti ja olivat myös suorittaneet tehtäviensä priorisoinnin, priorisoinnin perusteet eivät vaikuttaneet kovin suunnitelmallisilta ja selkeiltä. Toisinaan mm. todettiin, että tilanteeseen oli vain ajauduttu ilman sen kummempaa tietoisesti harkittua toimintalinjaa tai että tuoteturvallisuusvalvonta on vain jäänyt vähemmälle. Joissakin kunnissa oli tuntemuksena, että tehtävien priorisointi kunnassa oli puutteellista. Tuoteturvallisuusvalvonnan suunnitelmallisuutta ei pidetty kohdekunnissa yleensä erityisen hyvänä.

Osassa kuntia kiinnitettiin huomiota siihen, ettei suurempia ongelmia ole kunnan viranomaisten tiedossa. Valvonnan tarpeen vähäisyyttä perusteltiin kohdekunnissa mm. siten, että kysymyksessä ei ole suoranaiset ja vakavat terveysriskit, viallisista tuotteista tai palveluksista ei ole aiheutunut kunnassa juurikaan tapaturmia, kunnassa ei ole ilmeisestikään riskikohteita eikä tuoteturvallisuusasioista ole tullut paljoa valituksia.

Toisaalta tuoteturvallisuusvalvontaa ei koettu kohdekunnissa valitusten selvittelyä lukuun ottamatta niin ”pakolliseksi” kuin useimmat muut ympäristöterveydenhuollon tehtävät. Tämä johtui mm. siitä, että valvonnan suorittamatta jättämisen seuraukset oli koettu varsin vähäisiksi sekä siitä, ettei lainsäädännössä tai valtion viranomaisten toimesta oltu esitetty yksilöityjä tuoteturvallisuusvalvontaa koskevia vaatimuksia tai määrällisiä tavoitteita³³. Osassa kuntia todettiin, ettei valvonnan lisäämiselle ole paineita kunnan hallinnon sisältä, kuntalaisilta ja/tai valtion viranomaisten taholta. Todettakoon, että kuntien taholta kiinnitettiin huomiota siihen, että tuoteturvallisuusvalvonnasta on yleisesti ottaen pidetty ”vähiten meteliä” (Van-

³³ *Tarkastuksen aikana suoritettujen kuntakäynnin yhteydessä kohdekunnissa ei ollut vielä tietoa tulevasta kunnan valvonnan tason arvioinnista ja niihin liittyvistä kriteereistä ja menettelyistä*

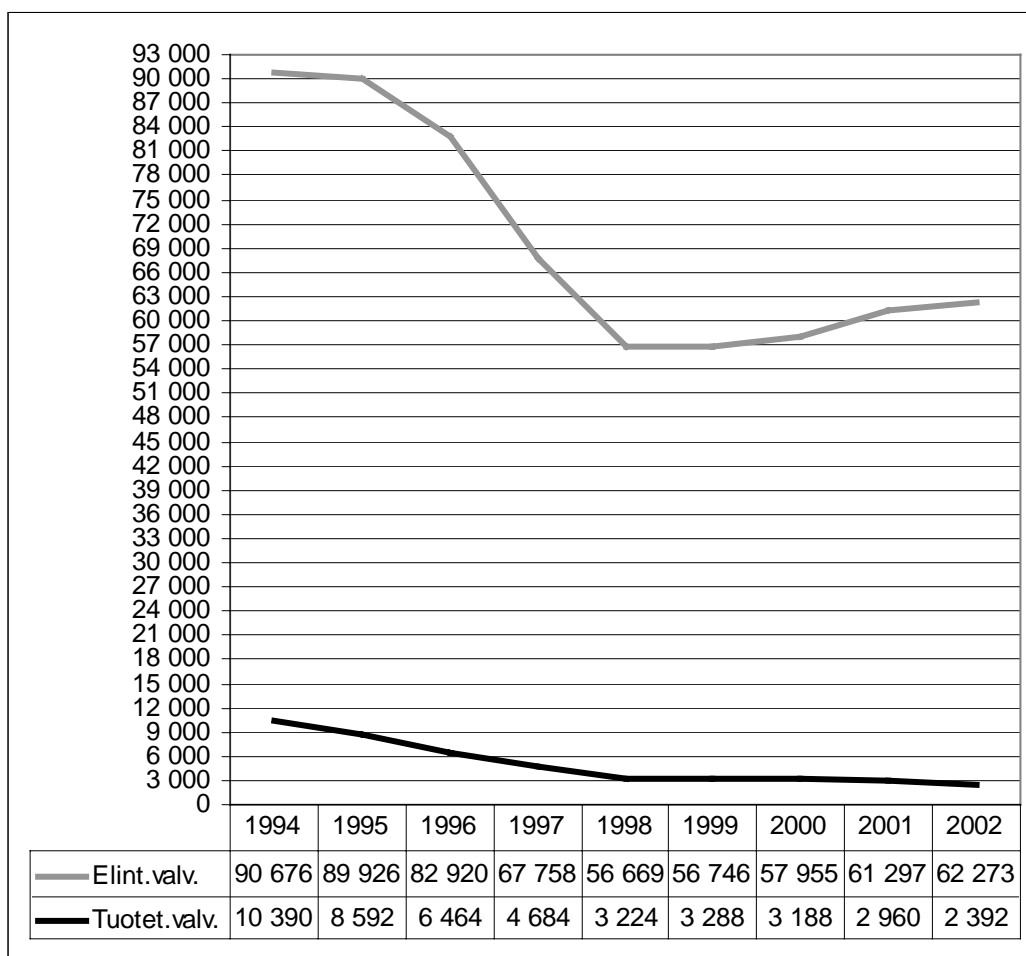
taa) ja, että muut keskusvirastot ovat olleet Kuluttajavirastoa vaativampia (Tornio).

Kuluttajaviraston mukaan yksi syy tuoteturvallisuusvalvonnan suhteellisen aseman heikkenemiseen paikallistasolla on tuoteturvallisuusvalvonnan liian vähäinen arvostus. Viraston mukaan tuoteturvallisuusvalvontaa ei ole mielletty kunnissa tärkeäksi. Yksi ilmeneismuoto liian vähäisestä arvostuksesta on toimintaan kohdistetut niukat resurssit ja vähäinen panostus. Virasto kiinnittää huomiota siihen, että tavaroihin ja palveluksiin liittyviä riskejä ei tiedosteta kunnissa eikä palvelujen merkitystä nähdä esim. kunnan matkailutulojen kannalta. Viraston mukaan kunnissa pidetään elintarvikelain ja terveydensuojelulain mukaista valvontaa huomattavasti tuoteturvallisuusvalvontaa tärkeämpänä, vaikka kunnassa suoritettavalla tuoteturvallisuusvalvonnalla voitaisiin estää esimerkiksi ohjelmapalveluksiin liittyen jopa useiden ihmisten henkeä uhkaava onnettomuus.

Sitä useassa kohdekunnassa vallinnutta tilannetta, että valvonnan johtaja oli panostanut valvontaan korkeintaan muutamia päiviä eikä kunnan johto tai luottamusmiehet olleet kiinnostuneita valvonnasta, ei pääsääntöisesti pidetty valvonnan suorittajien keskuudessa merkittävänä ongelmana. Muutamissa kunnissa kunnan johdon ja luottamusmiesten vähäinen tietämys tai kiinnostus yhdistettiin kuitenkin koko tuoteturvallisuusvalvonnan vähäiseen arvostukseen, mikä puolestaan saattoi vaikuttaa negatiivisesti valvonnan toimintaedellytyksiin ja jopa suorittajien motivaatioon. Kuluttajavirastolta toivottiin mm. suurempaa painostusta kunnan valvonnan lisäämiseksi sekä apua kunnan päätöksentekijöiden kiinnostuksen lisäämisessä ja myös koko tuoteturvallisuusvalvonnan profiilin nostamisessa.

Eräissä valvontayksiköissä oli havaittavissa turhautuneisuutta koko tuoteturvallisuusvalvontaa kohtaan. Tämä tuli esille, kun kunnassa kritisoitiin kuntien toimintaedellytysten heikkoutta tai kuntien valvonnan järkevyyttä (esim. kaikki kunnat tarkastavat samoja tavaroita). Samoin turhautuneisuutta oli havaittavissa, kun valvonnan suorittaja ei kokenut valvonnan tarvetta ja/tai ammattitaitoaan erityisen suureksi tai katsoi, ettei tuoteturvallisuusvalvonta sovellu erityisen hyvin kunnan tehtäviin.

Yksi syy tuoteturvallisuusvalvonnan vähenemiselle on ollut kuntien lisäpanostus elintarvikevalvontaan. Seuraavassa kuviossa on esitetty, miten kunnat ovat omien ilmoitusten mukaan panostaneet toisaalta elintarvikevalvontaan ja toisaalta tuoteturvallisuusvalvontaan:



Kuvio 1: Kuntien panostus elintarvikevalvontaa ja tuoteturvallisuusvalvontaan³⁴

Kuviosta käy ilmi, että kun elintarvikevalvonnan osuus on lähtenyt nousuun vuodesta 1998 lukien niin tuoteturvallisuusvalvonnan osuus on koko ajan laskenut. On muistettava, että vuosina 1994-2001 tietoja kuntien elintarvikevalvonnasta ja tuoteturvallisuusvalvonnasta on kerätty samalla lomakkeella. Kohdekunnissa suoritettujen haastattelujen perusteella keskeinen syy kehitykseen on ollut Elintarvikeviraston toiminnan aktivoituminen ja menettelyjen muuttuminen.

Vuodesta 1998 alkaen Elintarvikevirasto on alkanut arvioida kuntien valvonnan riittävyttä. Arviointiyhteenvetoissa on mm. erittely valvontayksiköistä, joissa valvontaan oli panostettu alle puolet vä-

³⁴ Lähde: ks. alaviite luvussa 3.3.3.1. Elintarvikevalvonnan vuoden 2002 luku on ennakkotieto.

himmäistarpeesta. Kyseisille kunnille oli myös lähetetty kirjallinen selvityspyyntö. Tämän lisäksi Elintarvikeviraston edustajat ovat käyneet paikan päällä sellaisissa kunnissa/kuntayhtymissä, joissa on havaittu olleen puutteita valvonnan voimavaroissa. Elintarvikeviraston edustajat olivat käyneet neljässä kohdekunnassa.

Useimmissa kohdekunnissa katsottiin, että Elintarvikeviraston edellä mainittu toiminta oli vaikuttanut siihen, että elintarvikevalvontaan oli panostettu enemmän viime vuosina. Ns. mustalla listalla oleminen ja/tai riski sinne joutumisesta oli osassa kuntia vaikuttanut panostuksen lisäämiseen.

Tarkastuksen aikana suoritettujen haastattelujen mukaan syinä elintarvikevalvonnan osuuden kasvulle suhteessa tuoteturvallisuusvalvontaan on nähty myös mm. elintarviketurvallisuuden yleinen kiinnostavuus. Julkisuus (mm. epidemiat, ruokaskandaalit jne.) on puolestaan lisännyt mm. kuntien päätöksentekijöiden ja luottamusmiesten tietoisuutta elintarvikevalvonnasta ja sen merkityksestä.

Kuluttajaviraston mukaan elintarvikevalvonta on hallinnonalalla suoritettuna organisaatiouudistuksen³⁵ seurauksena huomattavasti tehostunut. Viraston mukaan Elintarvikeviraston voimakkaan otteen ohella myös lääninhallitukset ohjaavat kuntien elintarvikevalvontaa huomattavasti tiukemmin kuin tuoteturvallisuusvalvontaa. Kuluttajavirasto kiinnittää huomiota myös siihen, että Elintarvikevirastolla on merkittävästi suuremmat resurssit kuntien toiminnan seurantaan ja ohjaukseen (mm. koulutuksen järjestämiseen, ohjeiden laatimiseen, paikan päällä käynteihin sekä muuhun valvojien asiantuntemuksen parantamiseen) kuin Kuluttajavirastolla.

Kuluttajavirasto on myös katsonut, että valvonnan ohjauksen onnistumista on kohtuutonta verrata Elintarvikeviraston ja Kuluttajaviraston suurten resurssierojen vuoksi. Kuluttajavirasto on kiinnittänyt huomiota mm. siihen, että kuitenkin ohjattavien lääninhallitusten ja kuntien valvontayksiköiden määrä on kummallakin virastolla sama.

³⁵ *Elintarvikevirasto ja eläinlääkintä- ja elintarvikelaitoksen elintarvikevalvonnan osastot yhdistettiin uudeksi Elintarvikevirastoksi 1.3.2001.*

Perustietojen, ohjauksen ja asiantuntemuksen puutteet

Kunnissa näytti olevan epäselvää tuoteturvallisuusvalvonnan olemassaolon ja suorittamisen peruskysymykset. Tarkastuksen aikana kunnissa kysyttiin muun ohella, miksi valvontaa itse asiassa tarvitaan, mitä hyötyä valvonnasta on, mikä on valvonnan tosiasiallinen tarve, mikä on kuluttajan oma vastuu ja mitkä ovat tuoteturvallisuuteen liittyen merkittävimmät riskit.

Mainittu epäselvyys valvonnan tarpeesta on kohdekuntien mukaan osaltaan vaikuttanut valvonnan vähäisyyteen. Useammassa kunnassa todettiin, että valvonnan käynnistämiseksi tai tehostamiseksi pitäisi ensin kartoittaa valvonnan piiriin kuuluvat kohteet ja niihin liittyvät riskit. Mainitun kartoituksen tekeminen koettiin kuitenkin hankalaksi mm. sen työläyden, ylläpidon vaikeuden, resurssien vähyyden sekä riskinarvioinnissa tarvittavien taustatietojen puuttumisen vuoksi. Eräistä kunnista todettiin, että mikäli olisi enemmän aikaa paneutua tuoteturvallisuuskysymyksiin, valvonnan tarve voisi alkaa hahmottua ja ongelmakohtia tulla esille. Muutamissa kunnissa oli kuitenkin havaittavissa, ettei valvontaan ollut haluttu erityisemmin paneutua tai esim. aktivoida kuntalaisia tuoteturvallisuuskysymyksissä, koska tällöin seurauksena voisi olla kiireisten terveystarkastajien tehtävien lisääntyminen entisestään.

Osassa kohdekuntia katsottiin, että valvonnan ohjauksen puutteet ovat voineet vaikuttaa siihen, että kunta on panostanut valvontaan vähän. Kuluttajavirastolta toivottiin lisäinformaatiota³⁶ peruskysymysten ohella mm. siitä, minkälaista valvontaa kunnilta odotetaan, kuinka paljon kunnan pitäisi panostaa valvontaan, mihin valvonta tulisi suunnata, mitkä valvontamenettelyt ovat tarkoituksenmukaisia ja mikä olisi valvontaviranomaisten välinen työnjako.

Kuluttajaviraston mukaan kuntien tuoteturvallisuusvalvontaa hoitaville virkamiehille ei ole kertynyt tarvittavaa asiantuntemusta. Ongelmaa syventää se, että kuntien ao. virkamiehet osallistuvat vähäisessä määrin viraston ja läänien järjestämiin koulutustilaisuuksiin. Viraston havaintojen mukaan paikallistason asiantuntemuksen taso ei ole yhteydessä esim. kunnan kokoon tai riskikohteiden määrään.

³⁶ *Tarkastuksen aikana suoritettujen kuntakäynnin yhteydessä kohdekunnissa ei ollut vielä tietoa tulevasta kunnan valvonnan tason arvioinnista ja niihin liittyvistä kriteereistä ja menettelyistä*

Useassa kohdekunnassa valvonnan suorittajat eivät arvioineetkaan asiantuntemustaan erityisen korkealle. Seurauksena on ollut yleisen tiedottamisen sekä kohteiden opastamisen vaikeutuminen sekä toimintatapojen muuttuminen. Useampi valvonnan suorittaja totesi, että koska hänellä ei ole valvonnan suorittamisessa tarvittavaa asiantuntemusta, mm. paikan päälle suoritettavien tarkastuskäyntien tekemisessä on ”kynnys”. Asiantuntemuksen puutteen ei haluttu käyvän ilmi tarkastuskohteessa.

Asiantuntemuksen ylläpidon ja kartuttamisen esteeksi mainittiin usein tärkeämpien ja/tai kiireellisempien tehtävien runsaudesta johtuva ajan puute. Osassa kuntia kiinnitettiin huomiota myös siihen, että koulutustilaisuuksiin osallistuminen on kallista ja aikaa vievää. Myös suoritettun valvonnan vähyyttä yhdistettiin asiantuntemuksen puutteisiin. Huolimatta siitä, että asiantuntemuksessa koettiin usein olevan selviä kehittämistarpeita, aktiivisuutta asiantilan korjaamiseksi ei aina ollut. Todettakoon, että eräissä kunnissa ei myöskään ollut perehdytty Kuluttajaviraston ajankohtaistiedotteisiin. Myös koulutuksen järjestämipaikan etäisyyttä kritisoitiin huolimatta siitä, että koulutusta oli järjestetty myös lähellä asianomaisia kuntia.

3.3.4 KULUTTAJAVIRASTON OHJAUKSEN ONNISTUMINEN

Kuluttajavirasto on esittänyt muutamia periaatteita siitä, minkälaista valvontaa kunnissa tulisi suorittaa (jäljempänä luvut 3.3.4.1 – 3.3.4.3). Tarkastuksen aikana on kuitenkin käynyt ilmi, että ainakaan kohdekuntien valvonta ei toteuttanut mainittuja periaatteita. Kunnissa ei näyttänyt olevan niistä edes tietoa. Toisaalta kuntien omat näkemykset tarkoituksenmukaisesta valvonnasta olivat usein täsmennyttämiä ja poikkesivat toisistaan.

Kohdekunnissa kysymys valtion viranomaisten kuntien tuoteturvallisuusvalvontaan kohdistamista odotuksista osoittautui liian vaikeaksi. Osassa kohdekuntia todettiin selvästi, ettei odotuksista ole tietoa ja osassa esitetyt näkemykset olivat luonteeltaan arveluja. Todettakoon, että tarkastuksen aikana Kuluttajaviraston edustaja kiinnitti kuntakäyntien yhteydessä usein huomiota siihen, ettei kunnissa näytä olevan tietoa siitä, mitä tuoteturvallisuusvalvonta on 2000-luvulla. Tämä omalta osaltaan kuvaa yleisesti kuntien valvonnan ohjauksen onnistuneisuutta.

Seuraavassa (luvut 3.3.4.1 - 3.3.4.3) on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin Kuluttajaviraston nykyisin keskeisinä pitämiä valvonnan periaatteita ja niiden toteutumista:

3.3.4.1 VALVONTAVIRANOMAISTEN TYÖNJAKO

Kuluttajaviraston mukaan merkittävin viime vuosina tapahtunut muutos tuoteturvallisuusvalvonnassa koskee valvontaviranomaisten välisen työnjaon muuttumista. Oleellista Kuluttajaviraston kehittämisessä ja toimeenpanemassa muutoksessa on se, että alue- ja paikallistaso keskittyy kuluttajapalvelusten valvontaan ja Kuluttajavirasto huolehtii kulutustavaroiden valvonnasta. Työnjaon muuttamisen tarkoituksena on ollut optimoida resurssien käyttöä sekä muuttaa valvontaa tarkoituksenmukaisemmaksi. Mainittua työnjakoa on viraston mukaan toteutettu vuodesta 2000 lukien mm. sisällyttämällä se Kuluttajaviraston ja lääninhallitusten välisiin tulossopimuksiin.

Kuluttajavirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei työnjaon muuttamisen tarkoituksena ole ollut muuttaa lainsäädäntöä vaan sopeutua vallitsevaan tilanteeseen. Keskeinen syy muutokseen on ollut se, etteivät kunnat olleet juurikaan suorittaneet kulutustavaroiden valvontaa ja testausta. Toisaalta vaikka kuntien resurssit olivat jatkuvasti esim. 1990-luvulla vähentyneet, niin valvonnan kohde laajeni 1993 koskemaan myös kuluttajapalveluksia. Työnjaon muuttamiseen on viraston mukaan ollut osaltaan syynä myös valtion valvontaviranomaisten resurssien vähyys.

Virasto on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei työnjaon muutoksella ole ollut juuri vaikutusta paikallistason tavaravalvontaan, koska se on aina ollut pitkälti Kuluttajaviraston varassa. Viraston mukaan tavaroiden valvonta on tuloksellisempaa, kun se tehdään keskitetysti valtion viranomaisen toimesta. Toisaalta kunnat eivät ole olleet erityisen motivoituneita valtakunnallisessa jakelussa olevien tavaroiden valvontaan eikä heillä siihen ole toisaalta ollut asiantuntemustakaan.

Kuluttajaviraston mukaan sen sijaan palvelusten valvonnan täytyy tapahtua paikallistasolla ja pitkälti omatoimisesti. Virasto kiinnittää huomiota siihen, ettei sillä ole niukkojen henkilöresurssien ja pitkien etäisyyksien vuoksi mahdollisuuksia käytännössä valvoa merkittävästi palvelusten turvallisuutta. Viraston mukaan kunnissa ollaan myös motivoituneempia valvomaan oman kunnan palveluksia kuin suorittamaan tavaravalvontaa. Kunnissa on myös palvelusten valvonnassa tarvittavaa paikallista asiantuntemusta ja valvontakäyntien

matkat ovat kohtuullisen lyhyitä. Kuluttajavirasto keskittyy palvelusten valvonnassa valvontaohjeiden laatimiseen sekä koulutukseen ja työnohjaukseen. Virasto on myös mukana välittömiä toimenpiteitä tai erityistietämystä vaativien tapausten selvittämisessä.

Kuluttajaviraston mukaan se ei ole kuitenkaan kieltämässä kunnilta tavaravalvontaa. Virasto toteaa, että kuntien täytyy edelleen suorittaa hallituksen esityksen (HE 40/1986) perusteluissa yksilöityjä tavaravalvontaa koskevia valvontatehtäviä. Viraston mukaan pääasiallisesti vain sellaisten kuntien tulee suorittaa kuitenkin omatoimisesti tavaravalvontaa, joiden alueella valmistetaan paikalliseen jakeluun meneviä tavaroita.

Kauppa- ja teollisuusministeriöstä on todettu, etteivät kunnat voi lain mukaan luopua tavaravalvonnasta ja keskittyä pelkästään palvelusten valvontaan. Mikäli näin tapahtuisi, se edellyttäisi ministeriön mukaan lain muutosta.

Tarkastuksessa on käynyt ilmi, ettei kunnissa ollut pääsääntöisesti tietoa edellä selostetusta työnjaosta. Lähes kaikissa kunnissa todettiin, ettei valvontaviranomaisten väliseen työnjakoon ole viime vuosina pyritty saamaan aikaan muutoksia. Esimeriksi Helsingin kaupungin edustaja toi esiin, että pitäisi pohtia juuri edellä mainitussa työnjaossa noudatettavaa menettelyä.

Edellä esitetyn työnjaon periaatteiden toteuttamista ei oltu havaittavissa yhdessäkään kunnassa. Useassa kohdekunnassa tavaravalvonnalla oli selvästi merkittävä asema. Valvonnan kehittämisuuntana nähtiin eräissä kohdekunnissa jopa lisäpanostustarve erityisesti tavaroiden valvontaan. Eräissä kunnissa kritisoihin sitäkin, että jokaisen kunnan täytyy erikseen valvoa valtakunnallisessa levityksessä olevia tavaroita ja mm. suoritettua merkintöjen tarkastamista pidettiin turhauttavana. Muutamassa kunnassa, joissa ei selvästikään ollut tietoa Kuluttajaviraston tarkoittamasta työnjaon muuttumisesta, nähtiin lisäpanostustarvetta erityisesti palvelusten valvonnassa.

Osassa kuntia tavaravalvonta koettiin mielekkäämmäksi mm. siitä syystä, että sen katsottiin paremmin kuuluvan kunnan tehtäviin tai siinä asiantuntemus koettiin palvelusten valvontaa suuremmaksi. Muutamassa kunnassa tarkastuskäyntejä palvelukohteisiin pidettiin asiantuntemuksen puuttumisen vuoksi vaikeampina kuin tavarakohteisiin tehtäviä tarkastuskäyntejä. Todettakoon, että osassa kuntia valvontakäynnit olivatkin kohdistuneet pitkälti tavaroiden myyntipaikkoihin.

Kohdekunnissa tavaravalvonnan merkitys korostui siinä, että useamman kunnan esitteissä oli tuoteturvallisuusvalvontaa esiteltäes-

sä mainittu vain kulutustavaroiden valvonta eikä ollenkaan kuluttajapalvelusten valvontaa.

3.3.4.2 VALVONTASUUNNITELMAT

Kuluttajaviraston mukaa valvonnan tarve määräytyy kunnan elinkeinorakenteen mukaan ja jokaisen kunnan pitäisi itse tiedostaa valvonnan tarpeensa. Tätä varten kunnissa tulisi olla riskinarviointiin perustuva kartoitus valvontakohteista ja niitä koskeva valvontasuunnitelma. Viraston mukaan sen on erittäin vaikea määrittellä, minkälaista valvontaa erilaisissa kunnissa tulisi suorittaa, koska paikalliset olosuhteet poikkeavat erittäin paljon toisistaan. Virasto on nyt kuntien tason arvioinnin yhteydessä arvioinut, kuinka paljon resursseja eri kokoisissa valvontayksiköissä tulisi olla ja minkälainen on erilaisissa kohteissa valvontakäyntien tarve.

Kohdekunnissa ei ollut kartoitettu valvonnan kohteita saati arvioitu niihin liittyviä riskejä. Useassa kunnassa tietämys kohteista ja niiden merkittävyydestä olikin melko vähäistä. Näin ollen kuntien edellytykset kohdistaa valvontaansa muuttuneen työnjaon mukaisesti kuluttajapalvelusten valvontaan tai valvoa omatoimisesti paikallisessa jakelussa olevia tavaroita olivat puutteelliset.

Kohdekuntien omista lähtökohdista johdetut valvontatarpeiden määrittelyt olivat usein varsin täsmentymättömiä. Huomiota voi kiinnittää myös siihen, että osassa kohdekuntia tilanne nähtiin siten, että Kuluttajaviraston tulisi osallistua kunnan valvonnan tarpeen määrittämiseen.

Valvontakohteet käyvät ilmi seuraavasta taulukosta, jossa on esitetty kuntien valvontatietojen keruulomakkeessa antamat ja lääninhallitusten tarkastamat kohdemäärätiedot vuonna 2002. Kuluttajavirasto on antanut kunnille ohjeet lomakkeen täyttämisestä.

Taulukko 5: Valvontakohteiden määrät kohdekunnissa

| | Asukasluku | Valvontakohteiden määrät (kpl) | | |
|----------------------------|------------|--------------------------------|----------------|----------|
| | | Tavarakohteet | Palvelukohteet | Yhteensä |
| Helsinki | 559.716 | 21.300 | 2.529 | 23.829 |
| Espoo | 221.597 | 1.290 | 989 | 2.279 |
| Tampere | 199.823 | 5.030 | 3.438 | 8.468 |
| Vantaa | 181.890 | 30 | 53 | 83 |
| Turku | 174.618 | 1571 | 538 | 2.109 |
| Oulu | 124.588 | 670 | 1045 | 1.715 |
| Rovaniemi | 35.110 | 379 | 114 | 493 |
| Tornio | 22.155 | 41 | 151 | 192 |
| Kankaanpään ktt ky | 20.182 | 369 | 29 | 398 |
| Kauhajoki | 14.676 | 180 | 77 | 257 |
| Oulaisten seudun ky | 13.009 | 113 | 203 | 316 |
| Outokumpu | 7.955 | 14 | 39 | 53 |
| Yhteensä | 1.573.319 | 30.987 | 9.205 | 40.192 |
| Koko maa | 5.166.880 | 59.684 | 35.119 | 94.803 |
| Osuus (%) | 30,5 % | 52 % | 26 % | 42 % |

Taulukon tietoihin täytyy suhtautua erittäin varauksellisesti. Kohdekunnissa kiinnitettiin usein huomiota siihen, että lomakkeissa esitetyt kohdemäärätiedot ovat karkeita arvioita tai niistä ei ole tarkempaa tietoa. Lomakkeisiin olikin osassa kuntia merkitty tietyn kohdemäärätiedon kohdalle usein ”arvio” ja toisinaan myös mm. ”ei tiedossa” tai ”ainakin”. Joskus kohdemäärätieto oli puolestaan jätetty kokonaan tyhjäksi, vaikka kohteita olisi varmuudella ollutkin. Todetakaan, että osassa kohdekuntia ei aina tiedetty sitäkään, mitkä kohteet kuuluvat tuoteturvallisuusvalvonnan piiriin.

Taulukosta käy ilmi, etteivät esitetyt luvut voi useilta osin pitää edes suurin piirtein paikkaansa. Esimerkiksi kun Tampereella valvontakohteiden yhteismääräksi on ilmoitettu noin 8.500 niin vastaavaksi luvuksi Vantaalla on saatu 83. Näin ollen esim. Kankaanpään kuntayhtymässä kohteita olisi noin viisi kertaa enemmän kuin Van-

taalla. Todettakoon, että Vantaan kohdemäärätieto oli muuttunut, kuten useissa muissakin kunnissa, lääninhallituksen suorittaman tasonarvioinnin yhteydessä. Lomakkeeseen Vantaa oli merkinnyt kohteiden yhteismääräksi 59 kpl (52 palvelukohtetta ja 7 tavarakohdetta). Tarkastuskäynnin yhteydessä Vantaalta todettiin, että kaupungissa on aloitettu kohteiden kartoittamista koskeva selvittely.

3.3.4.3 KUNTIEN VALVONTATOIMENPITEIDEN KOHDISTUMINEN

Kuluttajavirasto on esittänyt muutamia keskeisiä periaatteita myös valvonnan suorittamisesta. Myös tältä osin on todettava, ettei kunnissa näyttänyt olevan niistä tietoa, eivätkä ne olleet suurelta osin toteutuneetkaan. Jäljempänä on kuvattu Kuluttajaviraston esittämiä periaatteita sekä tarkasteltu toteutunutta tilannetta.

Taulukossa 6. on taustatietona esitetty kohdekuntien vuoden 2002 valvonnan kohdistuminen henkilötyöpäivinä (htpv)³⁷:

³⁷ *Tietoina on käytetty valvonnan tasonarvioinnissa esitettyjä tietoja. Taulukoon liittyviä huomautuksia on esitetty kohdassa 7.4 esitetyssä taulukossa*

Taulukko 6: Kohdekuntien valvonnan jakautuminen

| | Valvonta 2002 yhteensä | Läänin ja KUV:n projektit | Ilmoitukset/valitukset | Omatoiminen valvonta | Pika-valvonta | Kouluttautuminen | Muu |
|------------------------------------|------------------------|---------------------------|------------------------|----------------------|---------------|------------------|----------------|
| Helsinki | 32 | 1 | 5 (5 kpl) | 10 | 2 | 11 | 3 |
| Espoo | 11,2 | 4,5 | 3 (10 kpl) | 0,2 | | 2 | 1,5 |
| Tampere | 16 | 3 | 4 (13 kpl) | 2 | | 5 | 2 |
| Vantaa | 7 | 1 | 0 (6 kpl) | 5 | | | 1 |
| Turku | 35,5 | 12 | 5 (7 kpl) | 15 | | 1,5 | 2 |
| Oulu | 15 | 3 | 2 (6 kpl) | 1 | 4 | 3,5 | 1,5 |
| Rovaniemi | 6 | | 1 (2 kpl) | 2 | 2 | 1 | |
| Tornio | 2,2 | 0,2 | | 2 | | | |
| Kankaanpään ktt ky | 0,13 | 0,02 | 0,04 (1 kpl) | | | 0,07 | |
| Kauhajoki | 2,8 | | 0,4 (1 kpl) | 0,4 | | 1 | 1 |
| Oulaisten seudun ktt ky | 3 | 1 | | | | 2 | |
| Outokumpu | 2 | 0,1 | 0,2 (2 kpl) | | | 1,5 | 0,2 |
| Kohdekunnat yhteensä/ Keskiarvo | 132,83 | 25,82 (19 %) | 20,64 (16 %) | 37,60 (28 %) | 8 (6 %) | 28,57 (22 %) | 12,20 (9 %) |
| Koko maa | 2392,04 | 508,13 (21 %) | 222,39 (9 %) | 1082,86 (45 %) | 64,9 (3 %) | 346,46 (14%) | 167,3 (7 %) |
| Osuus | 5,67 | 5,08 | 9,73 | 3,28 | 12,32 | 8,24 | 7,29 |

Kuten aiemmin on käynyt ilmi, Kuluttajaviraston mukaan merkittävien ongelma on ollut se, että valvonta kokonaisuudessaan on ollut kuntatasolla aivan liian vähäistä tarpeeseen nähden. Näin ollen voidaan todeta, että eri osa-alueisiin on useimmiten käytetty korkeintaan muutama päivä.

Taulukosta käy ilmi, että kohdekunnissa eniten aikaa on käytetty omatoimiseen valvontaan (38 htpv) ja kouluttautumiseen (29 htpv). Seuraavaksi eniten aikaa on käytetty Kuluttajaviraston ja läänien projekteihin osallistumiseen (26 htpv) ja ilmoitusten ja valitusten käsittelyyn (21 htpv). Pikavalvontaan on vuonna 2002 osallistunut kolme kohdekuntaa.

Kuntien omatoiminen valvonta

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan perusajatuksena tuoteturvallisuusvalvonnassa on lainsäädännön perusteella edelleen se, että käytännön valvonta perustuu pitkälti kuntien omatoimiseen valvontaan. Sen sijaan Kuluttajaviraston mukaan siitä lainsäädännön perus-

ajatuksesta, että tuoteturvallisuusvalvonta perustuisi pitkälti kuntien omatoimiseen valvontaan, on jouduttu tavaroiden osalta käytännössä luopumaan.

Viraston mukaan paikallistason valvonnasta suurin osa pitäisi kuitenkin edelleen tapahtua omatoimisesti. Toteutetun työnjaon jälkeen omatoimista valvontaa pitäisi kuitenkin olla erityisesti palvelusten valvonnassa. Pääasiallisesti vain sellaisten kuntien tulee siis viraston mukaan suorittaa omatoimisesti tavaravalvontaa, joiden alueella valmistetaan tuotteita, jotka ovat paikallisessa jakelussa.

Useimmissa kohdekunnissa oli epäselvää, minkälaista omatoimisuutta kunnan valvonnalta odotetaan. Tältä osin esitetyt näkemykset poikkesivatkin ministeriön ja Kuluttajaviraston näkemyksistä. Missään kunnassa ei tullut esille, että kunnan valvonnan tulisi perustua omatoimisuuteen tai omatoimisuutta tulisi olla erityisesti palvelusten ja paikallisessa jakelussa olevien tuotteiden valvonnassa.

Muutamasta kunnasta todettiin, ettei kuntien valvonnalta minäkäänlaista omatoimisuutta ilmeisesti odotetakaan. Joissakin kunnissa kysymys kuntien omatoimisesta valvonnasta osoittautui puolestaan liian vaikeaksi. Eräissä kunnissa arveltiin, että kunnalta mahdollisesti odotetaan enemmän omatoimista valvontaa.

Useassa kunnassa omatoiminen valvonta koettiin mahdottomaksi toimintamuodoksi tai siihen suhtauduttiin muutoin varsin kielteisesti. Sitä luonnehdittiin mm. epätarkoituksenmukaiseksi, kunnalle vieraaksi sekä resursseihin, käytettävissä olevaan aikaan ja/tai hyötyihin nähden liian työlääksi menettelytavaksi. Huomiota kiinnitettiin myös siihen, että omatoimisessa valvonnassa jokaisen kunnan täytyisi perehtyä samoihin asioihin ja siihen, ettei kunnassa ole valvonnan suunnittelussa ja kohdentamisessa tarvittavaa asiantuntemusta ja taustatietoja. Muutamissa kunnissa pidettiin järkevänä työnjakona sitä, että valtion viranomaiset antavat kunnille toimeksiantoja ja kunnat toteuttavat niitä.

Kohdekunnissa omatoiminen valvonta olikin yleensä varsin vähäistä eikä sen muutoinkaan voida katsoa keskittyneen erityisemmin palvelusten ja paikallisessa jakelussa olevien tuotteiden valvontaan. Kohdekunnista Helsingissä ja Turussa omatoimista valvontaa oli vuonna 2002 suoritettu useampia päiviä. Helsingistä todettiin, että omatoiminen valvonta on resurssien vähenemisen myötä vähentynyt ja se tulee myös tulevaisuudessa ilmeisesti vähenemään.

Tarkastuksen aikana suoritetun selvityksen mukaan noin viides valvontayksikkö (57 kpl) ei ollut vuonna 2002 käyttänyt yhtään

aikaa omatoimiseen valvontaan. Valtaosassa valvontayksikköjä (182 kpl) omatoimisen valvonnan määrä oli korkeintaan kolme päivää.

Valvontakäynnit

Kuluttajaviraston mukaan tuoteturvallisuuslainsäädäntö edellyttää kunnilta ehdottomasti aktiivisia valvontatoimia ja mm. tarkastuskäyntien tekemistä. Virasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että kaikissa kunnissa on nykyään sellaisia valvottavia kohteita, joiden valvonta edellyttää paikan päällä suoritettavia valvontakäyntejä.

Kohdekunnissa ei yleensä asetettukaan tarkastuskäyntien tarpeellisuutta kysymyksenalaiseksi. Tarkastuskäyntien tekemistä vaikeutavaksi tekijäksi oli osassa kuntia koettu asiantuntemuksen puute. Muutamassa kunnassa valvonta oli muuttunut enemmän tiedottavaan suuntaan. Todettakoon, että Kankaanpään kuntayhtymässä pidettiin paikan päällä suoritettavia tarkastuskäyntejä hätävarjelun liioitteluna, koska ammatinharjoittajat huolehtivat kyllä vastuustaan.

Kuluttajavirasto on kuntien valvonnan tason arvioinnin yhteydessä määritellyt joillekin kohteille valvontakäynnin tarpeen (lkm/kohde/vuosi) sekä valvontakäynnin keston. Tämän perusteella lääninhallitukset ovat laskeneet kuntakohtaisia toteutumalukuja.

Seuraavassa taulukossa on esitetty, kuinka paljon niissä kohdekunnissa, joissa on suoritettu laskentatavan 2 mukainen tasonarviointi, on vuonna 2002 suoritettu valvontakäyntejä (käyntien määrä on saatu kyseisestä arvioinnista):

Taulukko 7: Valvontakäyntien määrä 2002 kohdekunnissa

| | Valvontakäyntien määrät (kpl) | | | Toteutumaluku (100 % = vähimmäistaso) | | |
|---------------------------|-------------------------------|-----------------|----------|---------------------------------------|---|----------------------------|
| | Tavara-kohteet | Palvelu-kohteet | Yhteensä | Tavaravalvonnan toteutumaluku (%) | Palvelusten valvonnan toteutumaluku (%) | Kokonais-toteutumaluku (%) |
| Helsinki | 44 | 72 | 116 | 0,3 | 4,4 | 1,2 |
| Tampere | 15 | 6 | 21 | 0,4 | 0,6 | 0,5 |
| Turku | 108 | 16 | 124 | 12,1 | 7,9 | 10,2 |
| Oulu | 15 | 20 | 35 | 4,8 | 1,4 | 2,4 |
| Rovaniemi | 0 | 5 | 5 | 0 | 0 | 0 |
| Tornio | 13 | 15 | 28 | 13,6 | 4,7 | 5,5 |
| Kankaanpään ktt ky | 4 | 1 | 5 | 1,7 | 1,8 | 1,7 |

Kuten taulukosta käy ilmi, kohdekunnissa valvontakäyntien määrä/kesto on ollut merkittävästi pienempi, kuin mitä Kuluttajavirasto on määritellyt vähimmäistarpeeksi. Toteutumaluvut ovat vaihdelleet 0 %:sta (Rovaniemi) 10,2 %:iin (Turku). Kohdekunnista selvästi eniten tarkastuskäyntejä oli tehty Turussa ja Helsingissä. Kankaanpään ky:ssä ja Rovaniemellä oli tehty yhteensä 5 valvontakäyntiä. Toteutumalukujen alhaisuus koko maassa käy ilmi liitteestä 5.

Tarkasteltaessa tarkemmin valvontakäyntitietoja voidaan todeta, etteivät käynnit ole erityisemmin kohdistuneet Kuluttajaviraston toteuttaman työnjaon mukaisesti kuluttajapalvelujen valvontaan ja/tai paikalliseen jakeluun menevien valmistajien valvontaan. Huomio kiinnittyy myös siihen, etteivät kohdekunnat ole suorittaneet useiden palvelukohteiden osalta ainoatakaan valvontakäyntiä, vaikka kyseisiä kohteita kunnassa olisi ollut runsaastikin ja Kuluttajavirasto on arvioinut valvontakäyntien tarpeen suureksi.

Esitettyihin toteutumalukuihin ja tarkastuskäyntimääriin täytyy kuitenkin suhtautua varauksellisesti erityisesti valvontakäyntikäsitteen tulkinnanvaraisuuden sekä kohdemäärätietojen epäluotettavuuden vuoksi. Todettakoon, että tarkastuksen yhteydessä muutamat kunnat ilmoittivat tarkastuskäyntimääräkseen erilaisia määriä, kuin mitä nyt tasonarvioinnin yhteydessä on esitetty.

Seuraavassa taulukossa on esitetty valvontakäyntitietoja niiden kuntien osalta, jotka eivät ole olleet mukana kuntien valvonnan tason laskentatavan 2 mukaisessa arvioinnissa. Tieto käyntimääristä on saatu kuntakäynnin yhteydessä tai jälkeinpäin suoritetuun erilliselvityksen avulla:

Taulukko 8: Valvontakäyntien määrä 2002 kohdekunnissa

| Kohdekuunta | Käynnit tavara-kohteisiin | Käynnit palvelukohteisiin | Käyntejä yhteensä |
|---------------------|---------------------------|---------------------------|-------------------|
| Vantaa | | | 10-15 |
| Espoo ³⁸ | 6 | 24 | 30 |
| Kauhajoki | 0 | 1 | 1 |
| Oulaisten seudun ky | | | 5-10 |
| Outokumpu | 0 | 0 | 0 |

³⁸ Vuoden 2001 tarkastusmäärät. Espoon mukaan käyntien määrä vuonna 2002 on voinut olla hieman alhaisempi

Myös mainittujen kuntien osalta voidaan todeta, että tarkastuskäyntien määrät ovat olleet varsin alhaisia ja toteutumaluvut olisivat jääneet selvästi Kuluttajaviraston määrittelemää vähimmäistarvetta pienemmäksi.

Projekteihin osallistuminen

Kauppa- ja teollisuusministeriön ja Kuluttajaviraston mukaan kuntien osallistuminen viraston ja läänien projekteihin on vapaaehtoista mutta toivottavaa. Viraston mukaan se on 1990-luvun puolivälistä lukien pyrkinyt läänikohtaisilla projekteilla varmistamaan, että kunnissa tehtäisiin edes hieman tuoteturvallisuusvalvontaa. Osallistuminen niihin on viraston mukaan kuitenkin ollut vaihtelevaa ja liian vähäistä. Myös lääninhallituksista on kiinnitetty huomiota siihen, että kuntien osallistumisaktiivisuudessa on suuria eroja. Muutamat kunnat eivät osallistu projekteihin juuri koskaan.

Kuluttajaviraston mukaan kunnat ovat osallistuneet eniten sellaisten projektien toteuttamiseen, jotka on toteutettavissa suhteellisen nopeasti ja pienillä resursseilla, joista on järjestetty hiljattain koulutusta ja/tai joista on olemassa selvät valvontaohjeet ja tarkastuslistat. Myös lääninhallituksen aktiivisuudella on viraston mukaan suuri merkitys, mitä ei viraston mukaan aina ymmärretä lääneissä.

Kohdekunnissa projekteihin oli panostettu varsin vähän. Yli puolessa kohdekuntia projekteihin oli vuoden 2002 aikana käytetty aikaa korkeintaan yksi päivä (esim. Helsinki ja Vantaa). Vähäisestä osallistumisesta huolimatta kunnassa saatettiin luonnehtia projekteihin osallistumista mm. kunnan valvonnan perustaksi tai kivijalaksi tai osallistumista pidettiin muutoin tarkoituksenmukaisimpana valvontamenettelynä. Projekteihin osallistumista pidettiin usein myös keskeisimpänä asiana, mitä valtion viranomaiset odottavat kuntien tuoteturvallisuusvalvonnalta. Osassa kuntia valtion viranomaisten ohjaus yhdistettiin erityisesti projektien toteuttamiseen.

Projekteihin osallistumista pidettiin kohdekunnissa tärkeänä valvontamuotona mm. siksi, että niitä koskevat toimeksiannot perustuvat kunnan arvion mukaan asiantuntemukseen ja riskinarviointiin ja niihin liittyy usein myös valvontaa helpottavia tarkempia ohjeita. Huomiota kiinnitettiin myös siihen, että kunnassa ei ole aikaa ja resursseja itse suunnitella ja valmistella omaa valvontaa. Projektien tarkoituksenmukaisuutta perusteltiin myös mm. siten, että projekteissa kuntien toiminta on yhdenmukaista ja valvontakohteita kohdellaan tasapuolisesti. Kohdekunnissa läänien ja Kuluttajaviraston projekteja

ja niihin liittyvää ohjausta kritisoihin yleisesti tarkastellen varsin vähän.

Tarkastuksen aikana suoritetun kartoituksen perusteella vuonna 2002 koko maassa yhteensä 103 valvontayksikköä (38 %) ei ollut käyttänyt aikaa ollenkaan Kuluttajaviraston tai läänin järjestämiin projekteihin. Valtaosassa valvontayksikköjä (80 %) projekteihin oli käytetty aikaa korkeintaan kolme päivää.

Valitusten selvittely

Keskeiseksi tuoteturvallisuusvalvonnan toimintamuodoksi osassa kohdekuntia nähtiin projekteihin osallistumisen ohella valitusten selvittely. Muutamassa kunnassa valitusten selvittäminen yhdistettiin lain minimivaatimukseksi.

Valitusten määrät ja niihin käytetty aika oli kohdekunnissa yleensä varsin vähäinen. Eniten valituksia oli vuonna 2002 kirjattu Tampereella (13 kpl). Todettakoon, että Kankaanpään kuntayhtymässä (jäljempänä ky) valitusten selvittelyyn oli vuoden 2002 aikana käytetty aikaa 0,04 htpv huolimatta siitä, että kuntayhtymässä koko valvonnan perustana pidettiin juuri valitusten selvittelyä. Oulaisten ky:ssä ja Torniossa ei ollut vuoden aikana yhtään valitusta.

Muutamassa kohdekunnassa valvonnan tarpeen vähäisyyttä perusteltiin juuri valitusten määrän vähäisyydellä. Kuluttajavirastossa pidettiin mainittua perustetta kuitenkin epäasiallisena. Virasto on kiinnittänyt huomiota mm. siihen, etteivät kuluttajat tiedä, mistä asioista voi millekin viranomaiselle ilmoittaa. Pahimmillaan kunnan valvontaviranomainen ei edes itse tunnista, että asia kuuluu tuoteturvallisuuslain soveltamisalalle.

Tarkastuksen aikana suoritetun selvityksen mukaan yli 50 % valvontayksiköistä ei vuoden 2002 aikana ollut saanut yhtään ilmoitusta tai valitusta sen paremmin kuluttajilta kuin muualtakaan.

Pikavalvonta (=notifikaatioiden selvittely)

Kohdekunnissa pikavalvontaan on tilastojen mukaan osallistunut kolme kohdekuntaa (Helsinki, Rovaniemi, Oulu). Mainituista valvontayksiköistä erityisesti Helsingissä ja Rovaniemellä pikavalvonta koettiin myös tärkeäksi tuoteturvallisuusvalvonnan muodoksi. Mainituissa kunnissa myös katsottiin, että valtion viranomaisten keskei-

nen kuntien tuoteturvallisuusvalvontaan liittyvä odotus on se, että kunta osallistuu pikavalvontaan.

Oulussa oli pikavalvontaan käytetty valvonnan osa-alueista eniten aikaa (4 htpv), vaikkakaan ao. kaupungissa pikavalvontaan osallistumista ei koettu erityisen tärkeäksi valvontamenettelyksi.

Koulutukseen osallistuminen

Kuluttajaviraston mukaan kuntien tuoteturvallisuusvalvontaa hoitaville virkamiehille ei ole kertynyt tarvittavaa asiantuntemusta. Ongelmaa syventää se, että kuntien ao. virkamiehet osallistuvat vähäisessä määrin viraston ja läänien järjestämiin koulutustilaisuuksiin.

Kuten taulukosta 6 käy ilmi, kohdekunnissa kouluttautumiseen oli vuonna 2002 käytetty kaikkiaan runsas viidennes (22 %) koko valvontaan käytetystä ajasta. Osassa kohdekuntia kouluttautumiseen oli käytetty enemmän aikaa kuin itse valvontaan (Kankaanpään ky, Oulaisten ky ja Outokumpu) tai kouluttautumisen osuus oli muutoin varsin korkea. Esimerkiksi Helsingissä valvontaan oli käytetty yhteensä 32 päivää. Tästä kouluttautumisen osuus oli 11 päivää eli yli kolmannes.

Yleisesti tarkastellen koulutustilaisuuksia pidettiin kohdekunnissa hyvinä (mm. rajatut teemapäivät). Erityisenä toiveena nousi esille se, että koulutusta järjestettäisiin enemmän lähempänä kuntaa, jolloin mahdollisuudet osallistumiselle olisivat paremmat. Samoin toivottiin, että koulutusta annettaisiin enemmän uusien valvontaohjeiden antamisajankohtana, koska muutoin kunnan valvontaedellytykset koettiin heikoiksi. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kunnissa ei ollut toiveita koulutuksen sisällön osalta.

Ainakin osassa kohdekuntia koettiin asiantuntemuksessa olevan selviä kehittämistarpeita ja mm. ajan tasalla pysymisen oli todettu vaikeutuneen. Tästä huolimatta tarkastuksen aikana suoritetun selvityksen mukaan koko maassa yhteensä 96 valvontayksikön (35 %) virkamiehet eivät olleet vuoden aikana osallistuneet yhtenkään läänin tai Kuluttajaviraston järjestämään koulutustilaisuuteen tai esim. läänin työnohjaustilaisuuteen.

Kuluttajaviraston ja läänien ohjauksen ja kuntien kouluttautumisen määrä suhteessa kuntien tuoteturvallisuusvalvonnan panostukseen käy ilmi Kuluttajaviraston vuonna 2003 tekemästä selvityksestä. Yhteenvedona selvityksestä voidaan todeta, että Kuluttajavirasto ja lääninhallitukset käyttivät vuonna 2002 tuoteturvallisuusvalvonnan ohjaukseen yhteensä 698 henkilötyöpäivää (läänit 420 ja Kuluttaja-

virasto 278). Kun tähän määrän lisätään kuntien kouluttautuminen tuoteturvallisuusasioihin (346) havaitaan, että valtion viranomaisten ohjauksen ja kuntien virkamiesten kouluttautumisen osuus (1044) on selvästi yli puolet siitä, mitä kunnissa on kaikkiaan käytetty päiviä tuoteturvallisuusvalvontaan (2046³⁹). Tämä osoittaa ohjauksen ja paikallistasolla suoritetun valvonnan epäsuhtaa.

3.4 Valvonnan tulokset ja sanktioiden käyttö

3.4.1 KULUTTAJAVIRASTON NÄKEMYKSIÄ VALVONNAN TULOKSELLISUUDESTA

Tuoteturvallisuusvalvonnan tuloksellisuutta tai vaikuttavuutta ei ole arvioitu. Kuluttajaviraston mukaan arviointi on erittäin vaikeaa. Virasto kiinnittää huomiota siihen, ettei hallinnonalalla ole käytettävissä arvioinnissa tarvittavia seurantatietoja, tuloksellisen valvonnan käsitettä on varsin vaikea määritellä ja mitata, tavaroiden ja palvelusten terveysriskien määrittäminen ei aina ole helppoa, ennalta ehkäisevän toiminnan vaikutuksia on mahdoton arvioida, valvonnan pistokoeluonteisuudesta johtuen tulokset vaihtelevat vuosittain merkittävästi, virastossa ei ole arvioimisessa tarvittavia resursseja jne.

Viraston mukaan nykyinen tuoteturvallisuusvalvonta toimii epätydyttävästi. Keskeisimpänä syynä valvonnan huonoon tilanteeseen virasto pitää kuntien vähäistä panostusta. Toisaalta resurssien vähyys Kuluttajavirastossa sekä lääninhallituksissa vaikeuttaa valtion viranomaisten suorittamaan valvontaa ja sen ohjausta. Kuluttajaviraston mukaan valtion ja kuntien valvontaviranomaiset eivät kykene vastaamaan lisääntyviin valvontatarpeisiin.

Nykyisellä valvonnan tasolla ei pystytä huolehtimaan valvonnan keskeisimmän tarkoituksen eli tavaroiden ja palveluksista johtuvien terveysvaarojen ennaltaehkäisemisen toteutumisesta eikä myöskään varmentamaan elinkeinonharjoittajien huolellisuusvelvollisuuden täyttymistä. Viraston mukaan negatiivista on se, ettei suoritetulla valvonnalla ole ollut juurikaan myönteisiä vaikutuksia elinkeinon-

³⁹ Kokonaispanostuksesta vähennetty kuntien koulutukseen käyttämä aika

harjoittajien toimintaan turvallisuusnäkökohtien huomioimisessa sekä tiedon tason parantamisessa.

Tavaravalvonnassa ollaan viraston mukaan nyt aivan minimirajoilla, jotta ylipäättään voidaan puhua uskottavasta valvonnasta. Kuluttajapalvelusten valvonnan osalta virasto näkee tilanteen vielä huonompana. Siitä, onko valvonnassa menty kokonaisuutena tarkastellen viime vuosina parempaan tai huonompaan suuntaan, virasto ei ole osannut seurantatietojen puuttuessa esittää luotettavaa arviota.

Kuluttajavirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että valvonnan tuloksellisuus määräytyy suurelta osin kuntien toiminnan perusteella. Viraston mukaan kuntien vähäinen valvonta ei näytä täyttävän niitä valvontatyön tehokkuuden ja tuloksellisuuden vaatimuksia, joita virasto on määritellyt mm. kuntien valvonnan tason arvioinnin yhteydessä (ks. luku 3.3.2.3). Viraston mukaan suoritettulla vähäisellä valvonnalla on jossakin määrin pystytty ehkäisemään vaarallisista tavaroista ja palveluksista aiheutuvia terveysriskejä, tapaturmia ja jopa kuolemantapauksia. Tarkemmin asiasta ei kuitenkaan osata seurantatietojen puuttuessa sanoa. Kuluttajavirasto pitää merkittävänä puutteena sitä, ettei Suomessa kerätä tietoa tuotteiden tai palvelusten aiheuttamista vahingoista eikä valvonnan kohdentamisen perustaksi ole muutenkaan tutkimus- tai seurantatietoa riskituotteista tai -palveluksista. Näin ollen ei voida olla varmoja, onko vähäinenkin valvonta ollut tuloksellista.

Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2003 valmistuneen selvityksen⁴⁰ mukaan Suomessa tapahtuu noin miljoona tapaturmaa vuodessa. Niistä noin 700.000 on kodin ja vapaa-ajan tapaturmia. Näissä menehtyy vuosittain noin 2100 henkeä eli selvästi enemmän kuin esimerkiksi liikenne- tai työtapaturmissa yhteensä. Koti- ja vapaa-ajan tapaturmien yhteiskunnalle aiheuttamiksi kokonaiskustannuksiksi on selvityksessä arvioitu 2,5-4,0 miljardia euroa. Viraston mukaan osa koti- ja vapaa-ajan tapaturmista on johtunut säädösten ja ohjeiden vastaista tavaroista ja palveluksista. Asia ei kuitenkaan käy ilmi em. selvityksestä, vaan virasto on tehnyt kyseisen päätelmän viraston tiedossa olevien yksittäistapausten perusteella.

Kuluttajavirasto kartoitti tarkastuksen aikana sellaisia viraston virkamiesten tiedossa olleita tapauksia, joissa tavaroihin tai palveluksiin liittyen oli tapahtunut onnettomuus tai joihin oli mahdollisesti

⁴⁰ *Tapaturmatilanne 2002; Koti- ja vapaa-ajan tapaturmat ja niiden torjuntatyö (STM selvityksiä 2003:4)*

liittynyt vakava terveysriski (liite 6). Lista ei missään nimessä ole kattava, koska kaikki tapaukset eivät tule viraston tietoon eikä niitä ole viraston ohella missään muuallakaan systemaattisesti seurattu. Liitteestä käy kuitenkin ilmi, että valvonnalla on ollut useissa tapauksissa tärkeä merkitys tuoteturvallisuuden varmistamisessa ja terveysvaarojen pienentämisessä.

3.4.2 VALVONNASSA TEHDYT HAVAINNOT

Kuluttajaviraston mukaan valvonnan yhteydessä tehtyjen havaintojen ja muun seurantatiedon perusteella voidaan päätellä, etteivät elinkeinonharjoittajat ole huolehtineet riittävästi laissa säädetyn huolellisuusvelvoitteen täyttymisestä. Markkinoilta löytyy jatkuvasti säästösten ja ohjeiden vastaisia tavaroita ja palveluksia, joihin sisältyy terveysriskejä. Jäljempänä on luonnehdittu sitä, minkälaisia havaintoja eri viranomaiset ovat valvontansa yhteydessä tehneet ja mitä toimenpiteitä havainnoista on seurannut. Yleisenä johtopäätöksenä voidaan todeta, että vaikka tavaroissa ja palveluksissa on havaittu olleen varsin runsaasti erilaisia puutteita niin vain harvoin kysymyksessä on ollut vakava terveysvaara.

Kuluttajaviraston projektit

Vuonna 2002 Kuluttajavirasto teki yhteensä 22 tavaroiden valvontaan liittyvää projektia, joissa tutkittiin yhteensä 396 tavaran turvallisuus laboratoriotutkimuksilla. Tutkituista tuotteista 45 % täytti vaatimukset, 19 %:ssa oli rakenteellisia tai koostumuksellisia turvallisuuspuutteita ja 45 %:ssa oli merkintäpuutteita. Valvontatoimenpiteiden tuloksena myynnistä poistettiin terveysvaaran johdosta 43 erilaista tuotetta ja yhteensä ainakin 177 000 yksittäistä tavaraa. Esimerkkinä voidaan todeta, että viraston yhteen valvonnan painopistealueeseen eli leluihin näyttää liittyvän paljon erilaisia puutteita ja myös vakavia terveysvaaroja.

Kuluttajaviraston järjestämissä valtakunnallisissa projekteissa on myös havaittu runsaasti erilaisia puutteita. Esimerkiksi vuoden 2003 kesällä toteutetussa leikkikenttien valtakunnallisessa projektissa, jossa tarkastettiin 4346 leikkikenttävälinettä, havaittiin turvallisuuspuutteita yhteensä 43 %:ssa välineessä. Joulukuussa 2002 toteutetussa kynttiläprojektissa tarkastettiin kaikkiaan 6208 kynttilätuotetta.

Merkintäpuutteita oli 30 %:ssa ja rakenteellisia puutteita 6 %:ssa tarkastetuista tuotteista.

Läänien projektit

Lääninhallitusten kuluttajapalvelusten turvallisuuteen liittyvien projektien yhteydessä ei ole juuri tullut esille vakavia terveysvaaroja. Niissä tulee kuitenkin esille jonkin verran pienempiä puutteita, jotka Kuluttajaviraston mukaan usein korjataan jo tarkastuksen yhteydessä. Kuten kohdasta 3.2.2 käy ilmi, lääninhallitukset ovat yleensä arvioineet omaa toimintaansa myönteisesti ja nähneet omilla projekteillaan olleen positiivisia vaikutuksia.

Lääninhallitusten ja Kuluttajaviraston välisten tulossopimusten seurantaraporttien voi päätellä, että joissakin kohteissa turvallisuus on jonkin verran parantunut valvontakäyntien perusteella.

Tullin valvonta (omat tutkimukset)

Tullilaitoksen vuonna 2002 tutkimasta 2701 tavaraerästä 433 erää (16 %) on todettu määräysten vastaisiksi. Määrä on ollut jonkin verran suurempi kuin vuotta aikaisemmin. Liitteessä 7 on kuvattu kuinka paljon, minkä tuotteiden osalta ja mistä syystä määräysten vastaisuuksia on viime vuosina havaittu.

Tullilaboratorion mukaan tutkittujen tavaroiden osalta hylkäysprosentit ovat yleisesti tarkastellen olleet korkeita ja osassa tapauksia kysymyksessä on ollut selvä terveysriski (esim. lastentarvikkeet, tupakansytyttimet ja kynttilät). Yleisluonnehdintana laboratorio on todennut, että markkinoilla tarjotaan todella paljon huonoa tavaraa.

Kuntien valvonta

Kuntien suorittaman valvonnan yhteydessä tehdyillä havainnoilla ja suoritetuilla toimenpiteillä nähtiin useimmissa kunnissa olleen jonkinlaista tuoteturvallisuutta parantavaa vaikutusta. Outokummun, Kankaanpään ky:n ja Kauhajoen tuoteturvallisuusvalvontaa suorittavat virkamiehet kuitenkin totesivat, ettei suoritetulla valvonnalla ole ollut sen vähäisyydestä johtuen erityistä vaikutusta.

Kohdekuntien viranomaisilla oli vaikeuksia mainita yksilöityjä esimerkkejä sellaisista valvonnan yhteydessä tehdyistä havainnoista, joissa olisi ollut kysymys vakavasta terveysriskistä tai havaintoa olisi

muutoin pidetty erityisen merkittävänä. Kuntien tiedossa ei ollut muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta myöskään tapauksia, joissa jokin vaarallinen tavara tai palvelus olisi kunnan alueella aiheuttanut tapaturman.

Kuluttajavirasto pitää tyypillisenä tilannetta, että kunnan terveystarkastaja saa hyvin myöhäisessä vaiheessa tiedon tavaroihin tai palveluksiin liittyvästä turvallisuuspuutteesta tai tapahtuneesta tapaturmasta. Viraston mukaan toisinaan on käynyt niin, että kun virasto on kuluttajan ilmoituksen perusteella ottanut yhteyttä kunnan terveystarkastajaan jatkotoimien suorittamista silmällä pitäen, terveystarkastaja on ihmetellyt, kuuluuko asian selvittäminen hänen tehtäviinsä. Harvinaisena poikkeuksena virasto pitää tilanteita, joissa kunnan terveystarkastaja on oma-aloitteisesti ottanut esim. tapaturmatapauksessa yhteyttä Kuluttajavirastoon.

Virasto luonnehtii tyypillistä tapaturmatiedon välittymistä seuraavasti:

- Kuluttaja ottaa yhteyttä pelastuslaitokseen ja/tai poliisiin, jonka kautta tieto kulkeutuu paikalliseen lehteen.
- Kuluttajaviraston lehtiseurannan tai paikallislehden toimittajan yhteydenoton kautta tieto kulkeutuu Kuluttajavirastoon.
- Kuluttajavirasto ottaa asiassa yhteyttä paikalliseen terveystarkastajaan, joka ei usein ole tietoinen koko asiasta.

3.4.3 SANKTIOIDEN KÄYTTÖ

Mikäli Kuluttajavirasto on havainnut tavaroissa tai palveluksissa turvallisuuspuutteita, menettelynä on ollut viraston toimesta annettu opastus, kirjallinen huomautus ja korjauskehotus ja/tai selvityspyyntö. Viraston mukaan kunnat ovat antaneet jonkin verran suullisia ja kirjallisia huomautuksia ja korjauskehotuksia valvontakäyntiensä yhteydessä. Kunnat ovat viime vuosina siirtäneet Kuluttajaviraston käsiteltäväksi muutamia erityisasiantuntemusta vaativia tapauksia sekä tapauksia, joissa kunnan huomautukset ja kehotukset eivät ole johtaneet toimenpiteisiin.

Selviä terveysvaaroja aiheuttaneissa tapauksissa elinkeinonharjoittajat ovat viraston mukaan viime vuosina vetäneet säädösten vastaiset tavarat entistä herkemmin vapaaehtoisesti markkinoilta. Tämä on aiheuttanut sen, että vuosina 2001-2002 ei ole aiemmista vuosista poiketen annettu yhtään myyntikieltoa ja vuonna 2003 kieltoja on annettu vain kerran. Viraston mukaan läänit tai kunnat eivät ole kos-

kaan antaneet myyntikieltoja⁴¹. Kuluttajavirasto on yhdessä tapauksessa velvoittanut lain 14 §:n perusteella elinkeinonharjoittajaa tiedottamaan tuotteensa vaarasta. Viraston tietojen mukaan elinkeinonharjoittajat ovat jonkin verran omasta aloitteestaan tiedottaneet tuotteiden turvallisuuspuutteista. Vuonna 2001 virasto antoi ensimmäisen kerran kuluttajapalveluksia tarjoavalle elinkeinonharjoittajille suoriutuskiellon. Kielto annettiin laskettelukeskukselle, joka ei korjannut vakavia turvallisuuspuutteita lukuisista kehotuksista huolimatta.

Kuluttajaviraston mukaan sanktioihin liittyvällä pelotevaikutuksella on tuoteturvallisuusvalvonnassa keskeinen merkitys, koska valvonta on määrältään pientä ja se on luonteeltaan pistokokeenomaista. Virasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että tieto käytetyistä sanktioista leviää nopeasti elinkeinonharjoittajien keskuudessa.

3.4.4 ELINKEINONHARJOITTAJIEN ILMOITUSVELVOLLISUUS

Tuoteturvallisuuslain 3 §:ssä on todettu, että jos elinkeinonharjoittaja saa tietoonsa, että laissa tarkemmin määritellystä tavarasta tai palveluksesta aiheutuu vaaraa kuluttajan terveydelle tai omaisuudelle, hänen on ilmoitettava tästä välittömästi valvontaviranomaisille. Hallituksen esityksen (HE 4/1993) mukaan tarkoituksena on, että jos ilmoitus on annettu tulliviranomaiselle, lääninhallitukselle tai kunnalliselle viranomaiselle, näiden tulisi saattaa asia välittömästi Kuluttajaviraston tietoon. Perusteluissa kiinnitetään huomiota siihen, että koska Kuluttajaviraston tehtävänä on suunnitella ja ohjata valvontaa, olisi tärkeää, että virasto saa tiedon tällaisista tapauksista.

Tarkastuksen aikana on käynyt ilmi, ettei lain 3 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus ole toteutunut. Kuluttajavirastoon on tullut erittäin vähän ilmoituksia elinkeinonharjoittajilta. Viraston mukaan valtaosa elinkeinonharjoittajista ei ole edes tietoisia lain 3 §:n mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta. Kuluttajaviraston tietojen mukaan elinkeinonharjoittajat kylläkin vetävät vaarallisia tavaroita markkinoilta, mutta ilman säädettyä ilmoitusta valvontaviranomaisille.

Viraston mukaan myöskään kunnat eivät ole toistaiseksi juurikaan ilmoittaneet oma-aloitteisesti, jos ovat saaneet tietoonsa tavaroiden ja

⁴¹ *Lain mukaan lääni tai kunta on voinut antaa myyntikiellon, jos tavara on ollut lain nojalla annettujen säännösten ja määräysten vastainen.*

palvelusten turvallisuuspuutteita. Useammin käy viraston mukaan jopa niin, että toinen elinkeinonharjoittaja ilmoittaa virastoon toisen elinkeinonharjoittajan puutteista. Todettakoon, että ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä ei ole tuoteturvallisuuslaissa säädetty suoranaisia seuraamuksia.

3.5 Kehittämishankkeita

Seuraavassa on esitetty muutamia tarkastushetkellä vireillä olevia kehittämishankkeita, joiden tarkoituksena on parantaa muun ohella kuntien ympäristöterveydenhuollon toimintaedellytyksiä:

Elintarvikevalvonnan kehittäminen

Valtioneuvosto antoi 30.10.2003 periaatepäätöksen elintarvikevalvonnan kehittämisestä. Päätös on perustunut asiaa selvitelleen selvitysmiehen raporttiin⁴² sekä maa- ja metsätalousministeriön asettaman työryhmän ehdotuksiin⁴³. Periaatepäätöksen mukaan tavoitteena on elintarviketurvallisuuteen liittyvän paikallisen elintarvikevalvonnan vahvistaminen ja valtakunnallisen ohjauksen tehostaminen. Koska paikallinen elintarvikevalvonta on kiinteä osa ympäristöterveydenhuoltoa, periaatepäätös tulee sovellettavaksi myös muuhun ympäristöterveydenhuoltoon liittyvään paikallisen viranomaisen toiminnan kehittämiseen (mm. tuoteturvallisuusvalvontaan).

Päätöksen mukaan paikallinen ympäristöterveydenhuolto, johon tuoteturvallisuusvalvonta kuuluu, kootaan 50-85 seudulliseen yksikköön. Nämä koostuvat nykyisistä kuntien ja kuntayhtymien valvontayksiköistä muodostetusta organisaatiosta, joka on yhteisen johdon alaisuudessa. Päätöksen mukaan tarkoituksenmukaisen työnjaon ja erikoistumisen mahdollistamiseksi valvontayksikön minimikoko on koko ympäristöterveydenhuollon toimialalla 15-20 henkilötyövuotta. Seudulliset valvontayksiköt tulee muodostaa vapaaehtoisin toimin kolmen vuoden kuluessa periaatepäätöksen hyväksymisestä. Tämän jälkeen yksiköiden muodostamisesta tulee tarvittaessa säätää lailla.

⁴² *Kuntien ja valtion tehtävänjako elintarvikevalvonnassa - Selvitysmiehen raportti 2002*

⁴³ *Ehdotus periaatepäätökseksi elintarvikevalvonnan kehittämisestä; työryhmämuistio MMM 2003:12 (30.4.2003)*

Ympäristöterveydenhuollon alueellisen yhteistoiminnan kokeilu

Vuonna 2002 käynnistettiin sosiaali- ja terveysministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön rahoittamana paikallisen elintarvikevalvonnan ja muun ympäristöterveydenhuollon seudullista yhteistyötä käsittelevä kokeiluhanke (YTAKE). Hankkeen tarkoituksena on arvioida eri yhteistyövaihtoehtojen toimivuutta käytännössä ottaen huomioon eri alueiden erilainen väestöpohja ja tuotantorakenne.

Kokeiluun valittiin kesällä 2003 yhteensä 12 aluetta, joissa on yhteensä 91 kuntaa⁴⁴. Kokeilua jatketaan vuonna 2004 ja sen tuloksia on tarkoitus käyttää lopullisia yhteistoimintaa koskevia säädösesityksiä valmisteltaessa.

Kuntien valvonnan maksullisuuden laajentaminen

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti tammikuussa 2002 työryhmän selvittämään kunnalliseen ympäristöterveydenhuoltoon liittyvän valvonnan maksullisuuden laajentamisen mahdollisuuksia ja vaihtoehtoja. Työryhmä tulee luovuttamaan mietintönsä tarkastushetken tietojen mukaan tammikuussa 2004.

Työryhmä tulee ehdottamaan, että ympäristöterveydenhuollon lakeihin lisätään säännös, jonka mukaan ympäristöterveydenhuollon valtiollisten keskusvirastojen tulisi laatia kunnallista ympäristöterveydenhuollon valvontaa ohjaava valtakunnallinen valvontaohjelma. Kunnan tulee laatia omaa toimintaansa ohjaava ympäristöterveydenhuollon lakien mukaista valvontaa koskeva valvontasuunnitelma, jossa valtakunnallisen valvontaohjelman suositukset otetaan huomioon. Työryhmä tulee myös ehdottamaan muutettavaksi niitä säännöksiä, jotka koskevat valvonnasta perittäviä maksuja⁴⁵. Kunnan olisi perittävä toiminnanharjoittajalta maksu kunnan hyväksymän valvontasuunnitelman mukaisista valvontaviranomaisten suorittamista säännöllisistä tarkastuksista. Muutoksen tavoitteena on tehostaa kuntien tekemää ympäristöterveydenhuollon lainsäädännön edellyttämää valvontaa sekä lisätä valvonnasta perittäviä maksuja kunnan ympäristöterveydenhuollon voimavarojen turvaamiseksi.

⁴⁴ *Kokeiluun haki kaikkiaan 196 kuntaa.*

⁴⁵ *Tuoteturvallisuuslaissa ((914/1986) ei ole ollut suoraa säännöstä kuntien mahdollisuuksista tai velvollisuuksista periä suoritteistaan maksua.*

Työryhmä luovuttaa myös ehdotuksensa valtioneuvoston asetukseksi valvontaohjelmasta ja valvontasuunnitelmista sekä niiden sisällöstä koskien ympäristöterveydenhuoltoon liittyvän lainsäädännön toimeenpanoa. Asetuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä tarkoitettujen kunnallisten valvontaviranomaisten suorittamaa valvontaa.

Lakiesitys kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta

Hallituksen esitys laiksi kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta annettiin eduskunnalle lokakuussa 2003 (HE 127/2003). Laki tulee voimaan 16.2.2004.

Edellä mainitun ympäristöterveydenhuollon maksullisuutta pohtineen työryhmän esitykset valvontasuunnitelmasta ja valvonnan maksullisuudesta on sisällytetty lakiesitykseen. Kuluttajavirasto laatii lain toimeenpanon ohjaamiseksi ja yhteensovittamiseksi valvontaohjelman, joka on osa ympäristöterveydenhuollon valtakunnallista valvontaohjelmaa. Kunnan tulee puolestaan laatia valvontaa varten valvontasuunnitelma, jossa on otettava huomioon Kuluttajaviraston laatima valvontaohjelma. Esityksen mukaan kunta perii elinkeinonharjoittajalta tai muulta palvelujen tarjoajalta kunnan hyväksymän taksan mukaisen maksun valvontasuunnitelman mukaisista tarkastuksista.

Lakiesityksen perusteluissa on todettu, että tuoteturvallisuusvalvonta tulee osaksi elintarvikevalvonnan kehittämisestä annetussa periaatepäätöksessä mainittua seudullista yhteistyötä. Perusteluissa on kiinnitetty huomiota siihen periaatepäätöksen kohtaan, jonka mukaan keskushallinnon viranomaiset voisivat tilata osan vastuullaan olevasta elintarvikevalvontaan liittyvästä työstä joko muodostettavilta seudullisilta valvontayksiköiltä tai kolmansilta osapuolilta, jotka voisivat olla julkisia tai yksityisiä. Perustelujen mukaan jatkossa joudutaan harkitsemaan vastaavanlaisten järjestelyjen toteuttamismahdollisuuksia myös tuoteturvallisuuslainsäädännön valvonnassa.

Lakiesityksessä on myös todettu, että koska valvontaviranomaisten voimavaroja ei voida juuri lisätä, on tarpeen kartoittaa mahdollisuudet muunlaisten valvontakeinojen käyttöön. Perustelujen mukaan olisi selvitettävä, voidaanko valvonnassa käyttää mahdollisesti apuna ulkopuolisia arviointilaitoksia ja yksittäisiä asiantuntijoita. Pohdittaessa valvonnan kehittämistä on perustelujen mukaan syytä ottaa huomioon myös kokemukset turvallisuusvalvonnan eri osa-alueilla,

kuten sähköturvallisuuden, muun teknisen turvallisuuden sekä elintarviketurvallisuuden valvonnassa.

Kehittämishankkeiden merkittävyyden arviointi

Meneillään olevat kehittämishankkeet luovat mahdollisuuksia poistaa tarkastuksessa mainittuja puutteita ja ongelmia. Ympäristöterveydenhuollon kokoaminen suurempiin seudullisiin yksiköihin antaa mahdollisuuksia mm. erikoistumiselle ja asiantuntemuksen lisääntymiselle. Valvonnan maksullisuus parantaa omalta osaltaan kuntien toimintaedellytyksiä ja uuteen lakiin sisältyvät edellytykset valtakunnallisista valvontaohjelmista ja paikallisista valvontasuunnitelmista antavat mahdollisuuden toiminnan kokonaisuvaltaiseen priorisointiin ja valtion eri viranomaisten yhteistyöhön. Kehittämishankkeet eivät kuitenkaan sellaisenaan tuo ratkaisuja tuoteturvallisuusvalvonnan sekavan tilanteen parantamiseen ja tarkastuksessa esille nostettujen keskeisten epäselvyyksien ratkaisemiseen.

Kuluttajavirasto on kertomusluonnoksesta antamissaan kommentteissa myös katsonut, että vireillä olevat uudistukset eivät vielä sellaisenaan korjaa epätydyttävää tilannetta. Ainoastaan mittavat henkilöstölisäykset voisivat parantaa tilannetta, eikä sellaisia ole kuntatasolla odotettavissa. Kuluttajavirasto on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että tuoteturvallisuusvalvonnassa voitaisiin etenkin palveluiden valvonnan osalta siirtyä kenttätarkastajajärjestelmään, samaan tapaan kuin esimerkiksi Turvatekniikan keskus (TUKES) on organisoinut kenttätason valvonnan. Kenttätarkastajat olisivat Kuluttajaviraston virkamiehiä. Tällöin tarkastajien on mahdollista keskittyä yksinomaan tuoteturvallisuusvalvontaan ja eri tarkastajien kesken voidaan erikoistua. Vähäiselläänkin määrällä hyvän ammattitaidon ja valvontakentän tuntemuksen omaavia tarkastajia olisi viraston mukaan saavutettavissa valvonnan tehostumista.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on kertomusluonnoksesta antamassaan kommentissa kiinnittänyt huomiota valtioneuvoston 30.10.2003 antamaan periaatepäätökseen elintarvikevalvonnan kehittamisestä. Ministeriön mukaan on ilmeistä, että tämä periaatepäätös vaikuttaa merkittävästi myös tuoteturvallisuusvalvonnan järjestämiseen paikallistasolla tulevina vuosina.

4.

TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tuoteturvallisuuslain keskeisenä tavoitteena on ennalta ehkäistä kulutustavaroista ja kuluttajapalveluista aiheutuvia vaaroja kuluttajan terveydelle ja omaisuudelle. Ensisijainen vastuu tuotteiden turvallisuudesta kuuluu elinkeinonharjoittajalle. Valvontaviranomaisten tehtävänä on varmistaa, että elinkeinonharjoittajat ovat huolehtineet lain edellytysten mukaisesti tuotteiden turvallisuudesta.

Tarkastuksessa selvitettiin, onko tuoteturvallisuusvalvonta toiminut siten, kuin lainsäädännössä on edellytetty. Tarkastuksessa on tarkasteltu myös sitä, kuinka onnistuneesti Kuluttajavirasto ja lääninhallitukset ovat seuranneet ja ohjanneet kuntien valvontaa.

Tarkastuksen päätulos

Tarkastuksessa on käynyt ilmi, että tuoteturvallisuuden valvontajärjestelmä ei toimi. Siinä on huomattavia puutteita ja epäselvyyksiä, jotka vaikeuttavat valvonnan toimeenpanoa sekä heikentävät lain tavoitteen toteutumista.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto esittää, että tuoteturvallisuusvalvonnan järjestämisessä tulisi pohtia kokonaan uusia, nykyisen valvontaorganisaation muuttamista koskevia ratkaisuvaihtoehtoja. Tarkastusvirasto katsoo, että uusi tavaroiden ja palvelusten turvallisuutta koskeva laki tai vireillä olevat muut kehittämishankkeet eivät ainakaan nopeasti mahdollista pitkään jatkuneen epätyytyväisen ja sekavan tilanteen korjaamista. Ne luovat toki mahdollisuuden poistaa osan tarkastuksessa esille nousseista puutteista ja epäselvyyksistä.

Seuraavassa on esitetty tarkastuksen päätulosta tukevat keskeiset tarkastushavainnot ja niihin liittyvät kannanotot:

Valvonnan tarve ja viranomaisten tehtävät epäselviä

Tarkastusvirasto pitää merkittävänä puutteena sitä, että tuoteturvallisuuslainsäädännössä mainittujen valvontaviranomaisten tehtävien

sisältöön liittyy epäselvyyksiä. Kauppa- ja teollisuusministeriön ja Kuluttajaviraston mukaan lainsäädännön perusteella valvonnan käytännön suorittamisen on tarkoitettu olevan pitkälti kuntien toiminnan varassa ja perustuvan kuntien omatoimiseen valvontaan. Kyseinen valvonnan perusasetelma ei kuitenkaan ollut kuntien tiedossa eikä se käytännössä ole toteutunut. Kuntien valvonta on ollut hyvin vähäistä eikä kuntien omatoimisesta valvonnasta voi juuri puhua.

Lainsäädännön valmistelusta vastaavalla kauppa- ja teollisuusministeriöllä ja valvontaa ohjaavilla valtion viranomaisilla oli tarkastuksen aikana jonkin verran toisistaan poikkeavia näkemyksiä siitä, mitä lainsäädäntö edellyttää kuntien valvonnalta. Tosin kauppa- ja teollisuusministeriö on ilmoittanut käyneensä kertomusluonnoksen pohjalta asiasta keskusteluja Kuluttajaviraston kanssa ja todennut, että näkemyseroja ei ole. Kuluttajavirastossa asia koettiin epäselväksi ja kunnissakin lain sisällön määrittelemineen osoittautui vaikeaksi. Tarkastusvirasto pitää kestävämmän tilannetta, että sekä valtion ohjaavien viranomaisten tulkintojen että kuntien omien arvelujen valossa usean kunnan valvonta ei täytä lain vaatimuksia.

Tarkastusvirasto katsoo, että tuoteturvallisuusvalvonnan tarve tulisi arvioida nykyistä luotettavammin. Tietoja tuotteiden tai palvelusten aiheuttamista vahingoista ei ole olemassa eikä käytettävissä ole muutenkaan tutkimus- tai seurantatietoa riskituotteista tai -palveluksista. Näin ollen valvontatarpeen luotettava arviointi on mahdollonta ja tietämys valvonnan kohdistamisen onnistuneisuudesta epävarmaa.

Valtion viranomaiset ovat yleisesti arvioineet, että valvonnan tarve on viime vuosina lisääntynyt. Kuitenkin valvontaan näyttää panostetun jatkuvasti vähemmän. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota myös siihen, että kunnat ovat arvioineet valvontansa tarpeen merkittävästi pienemmäksi kuin Kuluttajavirasto. Kunnallisen itsehallinnon oloissa tämä ei luo hyviä edellytyksiä valvonnan ohjauksen onnistumiselle.

Kuntien valvonta vähäistä

Valtion ohjaavat viranomaiset ovat pitäneet tuoteturvallisuusvalvonnan merkittävimpänä epäkohtana kuntien liian vähäistä panostusta. Tarkastuksessa onkin käynyt ilmi, että monet kunnat ovat käyttäneet aikaa valvontaan varsin vähän. Noin joka kolmannessa kunnassa valvontatehtäviin - mukaan lukien mm. kouluttautuminen ja valtion viranomaisten toimittamaan materiaaliin tutustuminen - on vuonna

2002 käytetty korkeintaan muutama päivä. Osassa kuntia valvontaan ei ole vuoden aikana panostettu lainkaan.

Kuluttajaviraston ja lääninhallitusten vuonna 2003 suorittaman kuntien valvonnan tason arvioinnin perusteella tilannetta voidaan pitää huolestuttavana. Valtaosassa kuntia panostus valvontaan on jäänyt selvästi alle Kuluttajaviraston määrittelemän kriittisen rajan. Tarkastuksen perusteella on varsin todennäköistä, ettei kuntien valvonta tule tulevaisuudessakaan yltämään sille tasolle, jonka Kuluttajavirasto on määritellyt vähimmäistarpeeksi. Tarkastusvirasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, etteivät Kuluttajaviraston määrittelemät vähimmäistarvemäärittelyt ole perustuneet luotettavaan ja systemaattiseen seuranta- tai tutkimustietoon. Myös valvonnan tason arviointimenettelyissä on kehittämistarpeita.

Kuntien ympäristöterveydenhuollon resurssien väheneminen ja tehtävien lisääntyminen on johtanut siihen, että tehtäviä on jouduttu entistä enemmän priorisoimaan. Seurauksena on ollut tuoteturvallisuusvalvontaan käytetyn ajan väheneminen, koska sen tarvetta ja hyötyjä ei ole nähty niin merkittäväksi tai sen laiminlyönnin seurauksia niin suuriksi kuin esim. terveydensuojelulain mukaisissa tehtävissä ja elintarvikevalvonnassa. Yksi tuoteturvallisuusvalvontaa vähentänyt tekijä on ollut se, että Elintarvikevirastolla on viime vuosina ollut varsin aktiivinen ote kuntien elintarvikevalvonnan ohjauksessa.

Kuntien edellytykset suorittaa valvontaa ovat olleet heikot. Kunnissa on ollut epäselvää lain asettamien vaatimusten ohella myös valvonnan perusta ja tarve. Myös puutteellinen tieto valvontakohteista sekä epävarmuus valvonnan kohdistumisen onnistuneisuudesta ovat osaltaan vaikuttaneet suoritettun valvonnan vähäisyyteen.

Ohjauksessa ongelmia

Tarkastuksen perusteella tuoteturvallisuusvalvonnan ohjauksesta ja seurannasta on puuttunut aktiivinen ja kokonaisvaltainen ote. Kuluttajavirastokin on todennut, että valvonnan seurannassa ja ohjauksessa on ollut merkittäviä puutteita. Kuluttajavirasto ei ole ollut tyytyväinen myöskään lääninhallitusten ohjausotteeseen. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että huolimatta koetusta resurssiongelmaasta Kuluttajaviraston ohjaus on selvästi tehostunut aivan viime aikoina. Pitkään jatkuneita seurannan ja ohjauksen puutteita on kuitenkin vaikea korjata jälkepäin.

Yhtenä osoituksena ohjausotteen passiivisuudesta on ollut se, ettei kunnissa ole ollut tietoa niistä keskeistä periaatteista, joita Kuluttaja-

virasto on pitänyt kuntatason valvonnassa tärkeänä. Ero valtion ohjaavan viranomaisen odotusten ja toteutuneen tilanteen välillä on muodostunut suureksi. Kunnissa ei ollut tietoa esimerkiksi siitä, että kuntien pitäisi itse määritellä valvonnan tarpeensa, alue- ja paikallistason tulisi keskittyä kuluttajapalvelusten valvontaan, kuntien valvonnan tulisi perustua omatoimisuuteen tai että kunnissa tulisi olla valvonnan kohdistamista silmällä pitäen suunnitelma valvonnan kohteista ja niihin liittyvistä riskeistä.

Tuoteturvallisuusvalvonnan ohjausta tarkastusvirasto pitää sikälikin epäonnistuneena, että kunnat ovat tulkinneet hyvin eri tavoin, miten valvonta tulee kunnassa järjestää. Panostus ja suhtautuminen valvontaan on ollut hyvin erilaista. Suoritettu valvonta ole ollut missään yhteydessä esim. kunnan kokoon, elinkeinorakenteeseen tai riskikohteiden määrään. Pienessä maaseutukunnassa valvontaan on voitu panostaa moninkertaisesti enemmän kuin jossakin suuressa kaupungissa.

Valvonnan tuloksellisuudesta ei tietoa

Valvonnan tuloksellisuudesta ei tarkastuksen perusteella voi esittää suoraa arviota. Yksittäisten valvontatulosten ja ilmi tulleiden tapaturmien perusteella voitaneen kuitenkin päätellä, että tuoteturvallisuusvalvonta on tarpeellista. Tietopohjan puuttuessa ei tarkastuksen perusteella voi ottaa kantaa valvontatarpeen suuruuteen eikä näin ollen myöskään tuloksellisuuteen. Tarkastusvirasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että vaikka valvonnan yhteydessä havaitaan kaikkiaan runsaasti erilaisia puutteita, vain harvoin kysymyksessä on ollut vakava terveysriski.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota myös siihen, että valtion ohjaavat viranomaiset ovat katsoneet valvonnan tuloksellisuuden määräytyvän pitkälti kuntien valvonnan perusteella. Tätä taustaa vasten valvonnan tuloksellisuudesta ei voi antaa hyvää arvosanaa. Tuloksellisesta valvonnasta ei voi puhua ainakaan niiden kuntien kohdalla, jotka eivät ole käytännössä panostaneet varsinaiseen valvontaan lainkaan. Toisaalta valvonnan tuloksellisuutta on merkittävästi heikentänyt se, että suoritettu vähäinenkään valvonta ei ole vastannut Kuluttajaviraston tärkeinä pitämiä periaatteita. Samoin valvontaa suorittavien virkamiesten asiantuntemuksen puutteet ovat omalta osaltaan voineet heikentää valvonnan tuloksellisuutta. Merkittävänä koko valvontajärjestelmän toimivuutta koskevana epäkohtana tarkastusvirasto

pitää sitä, että elinkeinonharjoittajille säädetty ilmoitusvelvollisuus ei ole toteutunut.

Maahantuotavien tavaroiden valvonnassa aukkoja

Maahantuotavien tavaroiden valvonnalla on suuri merkitys tavaroiden turvallisuuden varmistamisessa. Tarkastuksen perusteella Tullilaboratorion toiminta on sinällään ollut asiantuntevaa ja tuloksellista. Tarkastusvirasto kiinnittää kuitenkin huomiota niihin tullilaitoksen näkemyksiin, joiden mukaan Tullilaboratoriossa tutkittujen tavaroiden määrän väheneminen sekä ETA-maista tuotavien tavaroiden valvonnan loppuminen 1990-luvun puolessa välissä ovat voineet aiheuttaa sen, että maahan on päässyt entistä enemmän määräysten vastaisia tavaroita. Tarkastusviraston katsoo, että tulisi ratkaista se viranomaisten välinen erimielisyys, onko Tullilla ylipäätään oikeutta tarkastaa EU-maista tuottavia tavaroita.

Liitteet

Liite 1: Tarkastuksen yhteydessä suoritettut kuntakäynnit

| Kohdekuunta | Käyntiaika | Vierailijat |
|--------------------|-------------------|---|
| Helsinki | 28.5.2003 | Arto Mäkelä (VTV), Tomi Lounema (KUV) |
| Espoo | 6.6.2003 | Arto Mäkelä (VTV), Tomi Lounema (KUV) |
| Tampere | 7.5.2003 | Arto Mäkelä (VTV) |
| Vantaa | 23.5.2003 | Arto Mäkelä (VTV), Tomi Lounema (KUV) |
| Turku | 9.5.2003 | Arto Mäkelä (VTV), |
| Oulu | 15.5.2003 | Arto Mäkelä (VTV), Jarmo Soukainen (VTV) |
| Rovaniemi | 27.3.2003 | Arto Mäkelä (VTV), Tomi Lounema (KUV) |
| Tornio | 28.3.2003 | Arto Mäkelä (VTV), Tomi Lounema (KUV) |
| Kankaanpään ky | 15.4.2003 | Arto Mäkelä (VTV), Tomi Lounema (KUV) |
| Kauhajoki | 16.4.2003 | Arto Mäkelä (VTV), Tomi Lounema (KUV) |
| Oulaisten ky | 14.5.2003 | Arto Mäkelä (VTV), Jarmo Soukainen (VTV) |
| Outokumpu | 2.4.2003 | Arto Mäkelä (VTV), Arto Seppovaara (VTV) |

Liite 2: Tuoteturvallisuuslain soveltamisala

Esimerkkejä tuotteista, jotka kuuluvat tuoteturvallisuuslain piiriin:

- Lelut
- Lastenhoitotarvikkeet
- Huonekalut
- Kosmeettiset valmisteet
- Pesu- ja puhdistusaineet
- Tekstiilit ja kengät
- Kuluttajakäyttöön ja urheiluun tarkoitetut henkilösuojaimet
- Tulitikut ja tupakansytyttimet
- Kynttilätuotteet
- Harrastus- ja urheiluvälineet
- Lasten polkupyörät
- Kuluttajakäyttöön tarkoitetut koneet (esim. kodinkoneet, ruohonleikkurit, käsityökalut)
- Ilma-aseet (ilmakiväärit, -pistoolit, muovi- ja värikuula-aseet)
- Huvipuistot ja tivolit
- Karting-radat
- Kuntosalit
- Laskettelukeskukset
- Ohjelmapalvelut (esim. seikkailupalvelut, moottorikelkkasafarit)
- Turvapuhelinpalvelut
- Uimahallit ja kylpylät

Esimerkkejä tuotteista, jotka eivät kuulu tuoteturvallisuuslain piiriin:

- Sähkö-, kaasu- ja painelaitteet, pelastustoimen laitteet, jalometallituotteet, aerosolit, ilotulitusvälineet (Turvatekniikan keskus)
- Ampuma-aseet (Sisäministeriön arpajais- ja asehallintoyksikkö)
- Rakennustuotteet (Ympäristöministeriö/Turvatekniikan keskus)
- Elintarvikkeet (Elintarvikevirasto)
- Lääkkeet sekä terveydenhuollon laitteet ja tarvikkeet (Lääkelaitos)
- Tupakka, alkoholi, kemikaalit (Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus)
- Ajoneuvot ja niiden varusteet, heijastimet, polkupyörät, pyöräilykypärät (Ajoneuvohallintakeskus)
- Säteilyä tuottavat laitteet; esim. solarium (Säteilyturvakeskus)
- Työssä käytettävät koneet ja henkilösuojaimet (Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto)
- Veden laatu (Sosiaali- ja terveysministeriö)
- Torjunta-aineet, rehut, lannoitteet, siemenet (Kasvintuotannon tarkastuskeskus)
- Laskuvarjot ja riippuliitimet (Ilmailulaitos)
- Veneet (Merenkulkulaitos)
- Vartiointipalvelut (Sisäasianministeriön turvallisuusalan valvontayksikkö)

Liite 3: Toteutumaluku 1 Suomen suurimmissa kaupungeissa

| Kaupunki¹ | Valvontaan käytetty aika (henkilötyöpäivää) | Toteutumaluku 1 |
|-----------------------------|--|------------------------|
| Vantaa | 7 | 0,02 |
| Espoo | 11,2 | 0,02 |
| Helsinki | 32 | 0,03 |
| Hämeenlinna | 6 | 0,04 |
| Tampere | 16 | 0,04 |
| Vaasa | 8 | 0,06 |
| Oulu | 15 | 0,05 |
| Rovaniemi | 6 | 0,08 |
| Turku | 35,5 | 0,09 |
| Kokkola | 9 | 0,09 |
| Imatra | 6,8 | 0,10 |
| Lohja | 7,7 | 0,10 |
| Porvoo | 11 | 0,11 |
| Seinäjoki | 14 | 0,12 |
| Lappeenranta | 17 | 0,13 |
| Rauma | 14,5 | 0,14 |
| Pori | 25 | 0,15 |
| Kajaani | 11,5 | 0,15 |
| Savonlinna | 13,5 | 0,17 |
| Järvenpää | 14,6 | 0,18 |
| Kerava | 12,5 | 0,18 |
| Jyväskylä | 37 | 0,21 |
| Hyvinkää | 19,5 | 0,21 |
| Nokia | 17 | 0,28 |
| Mikkeli | 34 | 0,28 |
| Kuopio | 56,5 | 0,29 |
| Lahti | 64 | 0,30 |
| Kotka | 39 | 0,32 |
| Kouvola | 31,5 | 0,34 |
| Joensuu | 55,5 | 0,48 |

¹ *Mainittu vain kaupungin nimi, vaikka kaupunki on voinut kuulua johonkin kuntayhtymään.*

Liite 4: Valvontayksiköt, joissa toteutumaluku 1 on yli 1.00

| Kunta | Asukasluku | Toteutumaluku |
|---|-------------------|----------------------|
| Posio ¹ | 4.458 | 2,04 |
| Ilmajoki | 11.744 | 1,86 |
| Karjalohja | 1.487 | 1,83 |
| Rautavaara | 2.240 | 1,72 |
| Himanka | 3.177 | 1,57 |
| Muonion Enontekiön ktt ² ky ³ | 4.533 | 1,50 |
| Kiuruvesi | 10.074 | 1,49 |
| Puolanka | 3.602 | 1,39 |
| Kuru | 2.762 | 1,32 |
| Lumijoki | 1.741 | 1,17 |
| Ikaalinen | 7.612 | 1,13 |
| Pelkosenniemen- Savukosken ktt ky | 2.631 | 1,12 |
| Heinävesi | 4.514 | 1,11 |
| Kaakkois-Savon th ⁴ ky | 9.097 | 1,10 |
| Jaala | 1.924 | 1,06 |
| Hanko | 10.001 | 1,05 |
| Tammisaari | 14.523 | 1,01 |

¹ *Lääninhallituksesta jälkeensä saadun tiedon mukaan kunnan antamat valvontatiedot ovat olleet epäluotettavia eli toteutumaluvun oikeellisuuteen täytyy suhtautua varauksellisesti*

² *ktt = kansanterveystyön*

³ *ky = kuntayhtymä*

⁴ *th = terveydenhuollon*

Liite 5: Valvontakohteiden lukumäärään ja tehtyihin tarkastuksiin perustuvan arviointimenetelmän tulokset

| Kunta | Toteutumaluku 2 | | | Toteutumaluku 1 |
|--|-----------------|----------|---------|-----------------|
| | Toteutumaluku 2 | Palvelut | Tavarat | |
| Helsinki | 1,2 | 4,4 | 0,3 | 0,03 |
| Karjalohja | 67,8 | 59,3 | 87,4 | 1,83 |
| Lohja | 5,9 | 5,3 | 8,8 | 0,10 |
| Mäntsälä | 5,4 | 1,9 | 18,5 | 0,26 |
| Tammisaari | 45,3 | 57,9 | 1,8 | 1,01 |
| Iitti | 2,6 | 1,7 | 5,6 | 0,09 |
| Imatra | 1,0 | 1,4 | 0,0 | 0,10 |
| Jaala | 142,9 | 38,9 | 402,8 | 1,06 |
| Lappeenranta | 10,6 | 5,6 | 14,2 | 0,13 |
| Luumäki | 38,1 | 56,3 | 8,2 | 0,76 |
| Forssan seudun th ¹ ky ² | 12,6 | 8,4 | 31,9 | 0,23 |
| Heinola | 48,1 | 68,1 | 22,9 | 0,81 |
| Janakkala | 22,5 | 26,3 | 10,3 | 0,94 |
| Lahti | 10,5 | 14,7 | 6,5 | 0,30 |
| Orimattilan seudun ktt ³ ky | 24,8 | 45,4 | 6,5 | 0,45 |
| Himanka | 85,8 | 74,7 | 140,7 | 1,57 |
| Ilmajoki | 86,8 | 77,0 | 102,7 | 1,86 |
| Mynämäen -Mietoisen tk ⁴ ky | 50,4 | 21,1 | 135,8 | 0,57 |
| Teuva | 35,1 | 40,0 | 0 | 0,50 |
| Alavuden seudun th ky | 15,9 | 12,7 | 20,4 | 0,45 |
| Jurva | 12,4 | 15,1 | 0 | 0,39 |
| Jyväskylä | 23,8 | 20,2 | 47,1 | 0,21 |
| Palokan th ky | 19,2 | 27,5 | 6,4 | 0,19 |
| Naantalın ktt ky | 18,8 | 20,1 | 11, | 0,18 |
| Mäntän seudun ktt ky | 11,0 | 15,6 | 7,8 | 0,15 |
| Kangasalan seudun tk ky | 8,6 | 5,8 | 15,1 | 0,14 |
| Turku | 10,2 | 7,9 | 12,1 | 0,09 |
| Pietarsaaren seudun tk ky | 0,6 | 0 | 1,6 | 0,09 |
| Tampere | 0,5 | 0,6 | 0,4 | 0,04 |

¹ th = terveydenhuolto

² ky = kuntayhtymä

³ ktt = kansanterveystyö

⁴ tk = terveystakeskus/terveyskeskusten

| Kunta | Toteutumaluku 2 | | | Toteutumaluku 1 |
|--------------------------------|-----------------|----------|---------|-----------------|
| | Toteutumaluku 2 | Palvelut | Tavarat | |
| Kankaanpään ktt ky | 1,7 | 1,8 | 1,7 | 0 |
| Velkua | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Koillis-Savon ktt ky | 16,7 | 13,1 | 40,7 | 0,94 |
| Lapinlahti | 0,6 | 0,0 | 1,4 | 0,24 |
| Pielaveden ja Keiteleen ktt ky | 0,5 | 1,0 | 0 | 0,05 |
| Rautavaara | 48 | 80,0 | 16,4 | 1,72 |
| Varkaus | 1,0 | 1,1 | 0 | 0,18 |
| Joensuu | 21,6 | 11,4 | 30,2 | 0,48 |
| Juva, Puumala, Sulkava | 31,7 | 26,6 | 56,7 | 0,93 |
| Kaakkois- Savon th ky | 69,2 | 57,8 | 121,0 | 1,10 |
| Keski-Karjalan tk ky | 10,7 | 19,7 | 0 | 0,45 |
| Kiihtelysvaara | 18,2 | 37,7 | 0 | 0,09 |
| Kontiolahti | 34,1 | 58,8 | 3,8 | 0,10 |
| Mikkelin seudun th ky | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,28 |
| Mäntyharju | 7,0 | 8,8 | 5,2 | 0,19 |
| Pertunmaa | 9,6 | 17,7 | 0 | 0,31 |
| Pieksämäen seudun th ky | 14,4 | 7,2 | 21,6 | 0,17 |
| Kuhmo | 15,7 | 8,1 | 25,3 | 0,30 |
| Kuusamo | 16,9 | 11,0 | 35,5 | 0,65 |
| Liminka | 31,7 | 33,4 | 29,4 | 0,73 |
| Oulu | 2,4 | 1,4 | 4,8 | 0,05 |
| Vieskan th ky | 9,7 | 7,8 | 17,2 | 0,43 |
| Tuupovaara | 0 | 0 | 0 | 0,62 |
| Kolari | 0 | 0 | 0 | 0,35 |
| Rovaniemi | 0 | 0 | 0 | 0,08 |
| Simo | 122,3 | 63,1 | 247,6 | 0,30 |
| Tornio | 5,5 | 4,7 | 13,6 | 0,05 |

Liite 6: Kuluttajaviraston arvio merkittävistä valvonnassa havaituista tapauksista viime vuosina:

| Tuote tai palvelu | Valvontamenettely | Havainto | Toimenpide |
|--|--|--|--|
| Kuluttajapalvelut | | | |
| Laskettelukeskuksen hiihtohissin rikkoutuminen pakkasella Dnro 2001/51/0008 | Lehtiartikkelin perusteella selvitetty. | Useiden henkilöiden paleltumisvaara. | Selvitetty kohteen turvallisuusjärjestelyt. Kuluttajavirastoon pyydetty selvitys rikkoutumisen syistä. |
| Laskettelukeskus Dnro 2001/51/1544 | Kunnan valvontaviranomaiselta tullut ilmoitus ja toimenpiteiden siirto. | Vakavia puutteita rinneturvallisuudessa. | Väliaikainen suorituskielto, kunnes turvallisuuspuutteet on korjattu. Kohde edelleen Kuluttajaviraston ja kunnan terveystarkastuksen seurannassa. |
| Lumivyöry laskettelukeskuksessa Dnro 2002/51/0504 | Lehtiartikkelin perusteella selvitetty. | Lumivyöry hautasi henkilön laskettelukeskuksessa. | Kunnan terveystarkastajan toimesta tehty tarkastus laskettelukeskukseen. |
| Avantouinti Dnro 2003/51/0822 | Lehtiartikkelin perusteella selvitetty. | Avantouimarin kuolema. | Kunnan terveystarkastajan ja lääninhallituksen edustajan toimesta tehty tarkastus. |
| Vesihuvipuisto Dnro 2001/51/3000 | Lehtiartikkelin perusteella selvitetty. | Lapsen hukkumiseen ja myöhemmin kuolemaan johtanut onnettomuus. | Selvitetty kohteen turvallisuusjärjestelyt. Kuluttajaviraston ja terveystarkastajan toimesta tehty yhteistarkastus kohteeseen, jonka perusteella pyydetty selvitystä elinkeinonharjoittajalta. |
| Kylpylän turvallisuus Dnro 2003/51/1605 | Lehtiartikkelin ja kunnan valvontaviranomaiselta tulleen ilmoituksen perusteella selvitetty. | Lapsen hukkuminen. | Selvitetty kohteen turvallisuusjärjestelyt. Kuluttajaviraston ja terveystarkastajan toimesta tehty tarkastus kohteeseen. |
| Karting-onnettomuus Dnro 2003/51/0948 | Lehti-ilmoitus. | Kart (karting-auto) karkasi asiakkaan hallinnasta ja törmäsi ratavalliin. Asiakas lensi radalle ja sai vammoja päähänsä. | Turvallisuuden parantaminen radalla: kaiteisiin pehmeämmät rakenteet, radan profiilin muutos ja turvallisuusvideo. |

| | | | |
|---|--|--|--|
| Ohjelmapalvelu; Köysirata- onnettomuus Dnro 2002/51/5090 | Terveystarkastajan ilmoitus. Lehtiartikkelin perusteella. | Köysiradan vaijerin kiinnitystaljan rikkoutuminen aiheutti asiakkaana olleiden äidin ja tyttären putoamisen. Asiakkaana ollut äiti loukkaantui vakavasti. | Vapaaehtoinen palvelun keskeyttäminen, kunnes laitteiston turvallisuus on varmistettu. |
| Turvapuhelinpalvelu Dnro 2002/51/3703 | Kuluttajan ilmoituksen selvittely. | Turvapuhelimella tehty hälytys ei tuonut ensimmäisellä hälytys- kerralla apua paikalle. | Kuluttajavirasto kehotti vastaisuudessa ottamaan huomioon asiakastietojen päivittämisen nopeasti hälytysten vastaanotto- järjestelmään. |
| Turvapuhelinpalvelu Dnro 2003/51/0683 | Kuluttajan ilmoituksen selvittely. | Asiakas oli joutunut odottamaan auttajan käyntiä yli kolme tuntia. Kuluttajavirasto teki kohteeseen testi- hälytyksen, apu saapui tuolloinkin hitaasti. | Turvapuhelinpalveluyritys lisäsi turvapuhelinpalvelujen auttamistoiminnassa olevan henkilöstön määrää sekä hälytyspäivystäjien määrää. Lisäksi aluejakoa tarkennettiin, jolla pyritään nopeuttamaan avun saapumista paikalle pääkaupunkiseudun eri osissa. |
| Myymälätilan turvallisuus Dnro 2003/51/1394 | Kuluttajan ilmoituksen selvittely. | Myymälässä asiakkaan päälle oli kaatunut rakennuslevyjä, seurauksena jalan loukkaantuminen. | Tapaturman ja selitys- pyynnön johdosta henkilö- kuntaa oli ohjeistettu huolehtimaan entisestään asiakkaiden ja omasta turvallisuudesta, jotta vastaavat onnettomuudet voidaan välttää. Kuluttaja- virasto kehotti täydentämään turvallisuussuunnitelmaa ja muistutti, että toimintaohjeet tulee kerrata henkilökunnalle säännöllisin väliajoin ja sitouttaa henkilökunta toimimaan, kaikissa tilanteissa ennalta sovittujen toimintatapojen mukaisesti. |

| Kulutustavarat | | | |
|--|--|---|--|
| Jiiri- ja katkaisusaha Dnro 2000/51/2767 | Kuluttajaviraston pyörösahojen valvontatutkimus. | Vakavia puutteita koneen turvallisuudessa. | Myyntikielto ja lehdistö- tiedote 28.11.2000 Tiedotusvelvoite maahan- tuojalle koneen vaarallisuudesta Notifikaatio. |
| 3 sähkökäyttöistä ketjusahaa | Kuluttajaviraston valvontaprojekti | Ketjusahat eivät täyttäneet Valtioneuvoston päättöksen koneiden turvallisuudesta (1314/1994) vaatimuksia. Sahoissa rakenteellisia puutteita. | Kaksi maahantuoja vetänyt vapaaehtoisesti sahat pois myynnistä. Yksi maahan- tuoja teki konkurssin, joten sahoja ei enää myynnissä Suomessa. |
| Push pop-tikkari | Ilmoitus Kuluttaja- virastoon. | Rakenteellisia puutteita. Loukkaantumisriski. Suomessa tapaus, jossa lapsi joutui sairaalaan saatuaan kielensä jumiin tikkarin rakenteisiin. | Vapaaehtoinen markkinoilta poistaminen. Uuden rakenteen kehittäminen. |
| Huulirasva | Ilmoitus Kuluttaja- virastoon. | Erittäin voimakkaita yliherkkyysoireita. | Vapaaehtoinen markkinoilta poistaminen. |
| Mirame huulirasva Dnro 2001/51/0247 | Kuluttajien ilmoitusten selvittely (useita ilmoituksia). | Vakavia ihohaittoja. | Vapaaehtoinen markkinoilta poistaminen, lehdistötiedote, notifikaatio. |
| Nestesaippuat Dnro 2001/51/5524 | Kuluttajaviraston valvontaprojekti. | Mikrobiologisia epäpuhtauksia. | Vapaaehtoinen markkinoilta poistaminen, lehdistötiedote. |
| Kemialliset karvan- poistoaineet Dnro 2002/51/3099 | Kuluttajien ilmoitusten selvittely, Kuluttajaviraston valvonta-projekti. | Vakavia ihovaurioita (pigmentin häviäminen ihosta, ihotulehduksia). | Vapaaehtoinen markkinoilta poistaminen, lehdistötiedote, notifiointi. |
| Birdy –suussa kielen ja kitlaen välissä käytettävä pilli, jolla saa aikaiseksi linnunääniä 2003/51/2967 | Kuluttajan ilmoituksen selvittely. | Tukehtumisvaara, jos tuote vedetään henkeen, lisäksi metallinen saha- laitainen reuna voi vaurioittaa hengitysteitä ja nieltynä ruoansulatus- kanavaa | Vapaaehtoinen markkinoilta poistaminen. Kuluttajavirasto tiedotti Suomen huvi-, teema- ja perhepuistoille asiasta. Notifiointi, brittiläisten valvontaviranomaisten informointi henkilö- kohtaisesti (Birdyä markki- noiva yritys brittiläinen) |

| | | | |
|---|--|--|---|
| Suojainneuvos niminen työkasine Dnro 2003/53/1525 | Kuluttajaviraston valvontaprojekti, jossa tutkittiin atso- värejä T-paidoissa ja puutarha ym. värjätyissä mokkanahka hanskoissa. 2003. | Käsineen sininen päällyskangas sisältää bentsidiiniä (680 mg/kg) ja o-dianisiiniä (320 mg/kg). Edellä mainit- tujen aromaattisten amiinien havaitseminen viittaa siihen, että ko. kankaassa on käytetty kiellettyjä atsovärejä (Valtioneuvoston asetus 694/2003). | Vapaaehtoinen markkinoilta poistaminen, notifiointi. |
| Paperilyhdyn turvallisuus Dnro 2003/51/5052 | Ilmoitus Kuluttaja- virastoon. | Lyhtyyn sijoitettu kynttilä sytytti paperi- lyhdyn ja lähellä olleen markkiisin palamaan. | Liikeketju poistatti lyhdyistä metallisen pidikkeen, jolloin kynttilän asettaminen lyhtyyn estetään. Lehdistötiedote. |
| Hyttystuli ruukussa Dnro 2001/51/3087 | Kuluttajaviraston valvontaprojekti | Tulipalon vaara. Suomessa kesämökki palanut maan tasalle. | Vapaaehtoinen markkinoilta poistaminen. |
| Notifikaatioita | | | |
| Imukupeilla kiinnitettävä auringonsuoja autoon | Notifikaatio 1088/00 | Tukehtumisvaara (imu- kupit). Kuolemantapaus Ranskassa. | Siirto toimivaltaiselle viran- omaiselle, Ajoneuvo- hallintokeskus (AKE). |
| Oksaleikkuri 2000/55/1519 | Notifikaatio 8032/00 | Ilmoittajalle viilto- haavoja. | Selvitetty, ettei tuotetta ole Suomen markkinoilla. |
| Pienten lasten keinu 2000/55/1664 | Notifikaatio 1071/00. | Putoamisriski. USA:ssa 6 kuolemantapaus ja 209 loukkaantumista. | Tiedustelu lastentarvikkeiden maahantuojille. Suomessa myynnissä toinen malli. |
| Lastenistuin polku- pyörään. 2000/55/1898 | Notifikaatio 1060/00 | Putoamisriski. Ranskassa tapauksia. | Tiedustelu maahantuojalla. Suomessa myynnissä muita malleja. |
| Auton renkaat 2000/55/2916 | Notifikaatio 8050/00 | Rakenteellisia puutteita. USA:ssa 88 kuoleman- tapaus. | Muutamia Suomessa. Vapaaehtoinen markkinoilta poistaminen. |

| | | | |
|---|-------------------------|---|---|
| Potkulauta 2000/55/3142 | Notifikaatio 8053/00 | Sormivammojen vaara; viiltohaavoja, murtumia, ruhjeita. 10 tapausta Iso-Britanniassa. | Suomessa markkinoilla vastaavia. Tämän ja muiden notifikaatioiden johdosta Kuluttajavirasto testautti kevällä 2001 potkulautoja. Päädettiin vaatimaan mer- kintä sormien puristumis- vaarasta. Kesällä 2002 maahantuojille lähetettiin kirje, jossa muistutettiin vaatimuksista sekä elin- keinonharjoittajan vastuista. |
| Leluja, joissa pilli 2002/55/0379 | Notifikaatio 8011/02 | Tukehtumisvaara. | Tiedustelu Suomen Lelu- yhdistys (tiedoksi Tulli). Ei Suomen markkinoilla. |
| Huvipuistolaitte | Notifikaatio 1083/00 | Loukkaantumiswaara. Vakava loukkaantumi- nen Ranskassa. | Pikavalvonta. Ei samaa laitetta Suomen markkinoilla. |
| Karting-auto 2000/55/1064 | Notifikaatio 8018/00 | Takertumisvaara. Tanskassa tapaus, jossa lapsi jäänyt hiuksistaan kiinni. | Lähetettiin tiedoksi läänin- hallitukseen, joka teki selvitystä karting-radoista. Sitten valmistunut Kuluttajaviraston ohje kartingin turvallisuudesta. |
| Poljettava surffilauta 2001/55/4108 | Notifikaatio 8056/01 | Loukkaantumiswaara. Ranskassa hukkumis- tapaus. Kyseessä yksittäistapaus. | Kirje Suomessa toimivalle elinkeinonharjoittajalle, jossa muistutettiin vastuista ja turvallisuudesta huolehtimisesta. |
| Autonrenkaat 2001/55/1945 | Notifikaatio 1066/01 | Rakenteellisia puutteita. 10 loukkaantumis- tapausta Ranskassa. | Siirto toimivaltaiselle viranomaiselle, Ajoneuvo- hallintokeskus (AKE). |
| Vauvansängyn pehmuste 2001/55/2398 | Notifikaatio 8024/00 | Tulehtumisvaara (täyte). Kuolemantapaus Saksassa. | Selvitetty pikavalvontaviran- omaisten avulla. Ei Suomen markkinoilla. |
| Yo-yoy Water Ball – lelu, jossa elastinen varsi 2003/55/1551 | Notifikaatio 8019/03 | Kuristumisvaara. Lelun elastinen varsi voi kietoutua tiukasti esim. kaulan ympäri. Tapauksia, joista osa vaatinut lääkärinhoitoa, ollut mm. Ranskassa ja Espanjassa. Lisäksi pallon neste saattaa si- sältää haitallisia aineita, mm. toluenia. | Leluja ollut runsaasti myös Suomen markkinoilla, mm. marketeissa, lelukaupoissa, markkinoilla ja leluauto- maateissa. Maahan- tuojat/myyjät ovat poistaneet tuotteet vapaaehtoisesti markkinoilta. |

| | | | |
|--|---------------------------------|--|---|
| <p>Muovikuorinen kynttilä. 23003/55/4927</p> | <p>Notifikaatio 1081/03</p> | <p>Kynttilä on palo-vaarallinen, koska muovikuori ylläpitää paloa. Irlannissa onnettomuus, jossa kynttilä melkein sytytti tulipalon ja aiheutti vakavan tilanteen.</p> | <p>Suomessa ollut myynnissä samankaltaisia (puutarhalyhtyjä) kynttilöitä, joita ei enää tulisi olla kuluttajien saatavilla (Kuluttajaviraston tarkennettu valvontakäytäntö 14.8.2003). Asiaa kuitenkin selvitetään pikavalvontaviranomaisten avulla. Toimenpiteitä tehdään mikäli tuotteita löytyy.</p> |
| <p>Useita erilaisia Ruotsissa markkinoilta poistettuja ammusleluja. 2003/55/3953</p> | <p>Notifikaatio 1062/03</p> | <p>Kuulovaurioiden vaara. Melu ylittää standardissa annetun turvallisen melun raja-arvon reilusti.</p> | <p>Selvitetään yhteistyössä Suomen Leluyhdistys ry:n kanssa onko tuotteita myös Suomen markkinoilla. Toimenpiteitä tehdään mikäli tuotteita löytyy.</p> |

Liite 7: Tullilaboratoriossa tutkitut tavaraerät (omat tutkimukset)¹**Tutkitut tavaraerät 2002**

| | Tutkittu | Määräysten vastaisia tavaraeriä | |
|---|--------------|---------------------------------|---------------|
| | | | % tutkituista |
| Lelut | 786 | 210 | 26,7 |
| Astiat ja ruokailuvälineet | 670 | 57 | 8,5 |
| Tekstiilit | 540 | 25 | 4,6 |
| Kosmetiikka | 208 | 58 | 27,9 |
| Ihon kanssa kosketuksiin joutuvat tavarat | 194 | 19 | 9,8 |
| Kynttilät ja kynttilälyhdyt | 134 | 47 | 35,1 |
| Muut | 169 | 17 | 10,0 |
| Yhteensä | 2 701 | 433 | 16,0 |

Määräysten vastaisten osuus tutkituista tavaraeristä

| | Tutkittu yhteensä tavaraeriä | Määräysten vastaisia tavaraeriä | |
|------|------------------------------|---------------------------------|---------------|
| | | | % tutkituista |
| 2002 | 2 701 | 433 | 16,0 |
| 2001 | 2 936 | 404 | 13,8 |
| 2000 | 3 557 | 438 | 12,3 |
| 1999 | 4 033 | 431 | 10,7 |

Määräysten vastaisuuksien syyt 2002

- Mekaaniset ominaisuudet 27 %
- Raskasmetallit 22 %
- Varoitusmerkintöjen puutteet 29 %
- Pakkausmerkinnät 13 %
- Formaldehydi 2 %
- Muut syyt 7 %

¹ Tilastointieroista johtuen eri vuosien lukuja ei voi suoraan verrata toisiinsa.

Vuodesta 2000 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 1/2000 Toimintamenobudjetointi virastojen tulosohjauksessa
toimintamenomäärärahojen budjetointiin ja tulosohjaukseen liittyvien toimintojen arviointia
- 2/2000 Oppisopimuskoulutus
tavoitteet, strategia, rahoitus, tulokset
- 3/2000 Lahdentien parantaminen uudella rahoitusmallilla
- 4/2000 Asukasvalinnat ja niiden valvonta
vuokra-asuntolainojen korkotukea saaneiden yhteisöjen asukasvalintojen, asukasvalintojen valvonnan ja näiden sääntelyn tarkastus
- 5/2000 Euroopan aluekehitysrahastohankkeiden tuloksellisuus
- 6/2000 Vanhustenhuollon rahoitus
- 7/2000 Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön tarkastus
- 8/2000 Kasarmikiinteistöjen käyttö
Taivallahden ja Poltinahon kasarmialueista luopuminen
- 9/2000 Matkailun kehittäminen
- 10/2000 Asumisoikeusasuntojen asukasvalinta
- 11/2000 Maaseudun kehittämishankkeet
5b-ohjelman työllisyysvaikutukset
- 12/2000 Vuosivalvonta ja veroehdotusmenettely
- 13/2000 Puolustushallinnon hankintatoimi
Sotavarustehankinnat
- 14/2000 Huumetorjunta
hoidon järjestämisen ja valvontaviranomaisten näkökulmista tarkasteltuna
- 15/2000 OHY ARSENAL Oyj:n jakautumiseen liittyvät korvausvaatimukset
- 16/2000 Tekesin tuotekehityusrahoitus
- 17/2000 Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankinta
- 18/2000 Pienyritysten tukeminen
maa- ja metsätalousministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalojen tukien vertailua
- 1/2001 Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta

- 2/2001 Puolustushallinnon hankintatoimi
Päivittäistavarahankinnat
- 3/2001 Maatalouden rakenteen kehittäminen
- 4/2001 Ympäristöhallinnon tuloksellisuusraportointi
erityisesti luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelutehtävien osalta
- 5/2001 Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttaminen
- 6/2001 Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio
talousarvioesityksissä
- 7/2001 Losseja korvaavat Tielaitoksen siltahankkeet
- 8/2001 Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa
Helsingin sopimuksen merkitys vesiensuojelun ohjauksvälineenä erityisesti maalta peräisin olevan kuormituksen vähentämisessä
- 9/2001 Työvoima- ja elinkeinokeskukset
Ohjaus- ja johtamisjärjestelmien toimivuus
- 10/2001 Tuomioistuintulot
- 11/2001 THL – tilausvaltuuden käyttö
- 12/2001 Maatalousyrittäjien lomituspalvelut
- 13/2001 Osaamiskeskukset aluekehitystyössä
- 14/2001 Euron käyttöönottovalmius valtionhallinnossa
- 15/2001 Vuosaaren satamahanke
- 16/2001 Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsorointi
- 17/2001 Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus
- 18/2001 Verosaatavien kuittaus
- 19/2001 Valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettava
menettely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen
87 – 89 artiklojen mukaan
- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisyhteistyöt
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen
tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirto-
toimintaan
*korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden
siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi*
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat

- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosohjauksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy
- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma
ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohtaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen

- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-
yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemytön ja atk- konsultointipalvelu-
jen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila
helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja
terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusra-
portointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartijoiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön
hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen
toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Annankatu 44, PL 1119
00101 HELSINKI
Puhelin (09) 4321
Telekopio (09) 432 5820
Kotisivu <http://www.vtv.fi>