

**ASIA**

Asian viipyminen

KANTELU

Kantelija arvostelee 22.11.2017 oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa sosiaali- ja terveysministeriön menettelyä teknisen laitteen turvallisuutta koskevan asian käsittelyssä. Aluehallintoviraston tarkastajan 30.11.2015 antama laitetta koskeva väliaikainen luovutuskielto on toimitettu ministeriölle ratkaistavaksi vuoden 2015 lopulla ja laite on todettu vaatimustenvastaiseksi ministeriön 16.6.2017 antamalla päätöksellä. Laitteen valmistaja on velvoitettu päätöksessä tiedottamaan laitteen ostajia sen vaatimustenvastaisuudesta.

Kantelijalle sattui elokuussa 2017 edellä mainitun kiellon kohteena olevaa laitetta käytettäessä sen suunnittelu- ja valmistusvirheestä johtuva onnettomuus eikä kantelija ollut tietoinen ministeriön asettamasta markkinointi- ja käyttökiellosta. Laitteen myyjä ei kantelijalla olevan tiedon mukaan ole tiedottanut laitteen käyttökiellosta ja laitteen käyttäjät ovat epätietoisia sen käyttöön liittyvistä vaaroista ja siitä, että laite on asetettu myynti- ja käyttökieltoon. Kantelussa pyydetään tutkimaan, onko ministeriö käsitellyt asian lain edellyttämällä tavalla kiireellisesti ja olisiko ministeriön tullut ryhtyä toimenpiteisiin, joilla laitteiden käyttäjiä olisi varoitettu sen käyttöön liittyvistä vaaroista.

SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut 2.2.2018 päivätyn selvityksen.

RATKAISU

Oikeuskanslerin tehtävänä on muun muassa valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tätä tehtävää hoitaessaan oikeuskansleri muun muassa tutkii hänelle osoitettuja kanteluita.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Arviointi

Asian viipyminen

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on 4.12.2015 tehnyt markkinavalvontatarkastuksen, joka on koskenut 2-pilarinostinta. Tarkastuksen perusteella aluehallintovirasto on antanut 30.12.2015 autonostinta koskevan väliaikaisen kiellon luovuttaa tuote markkinoille ja käyttöön, koska se ei ole ollut vaatimusten mukainen ja koska kiello on ollut valvonnan tarkoituksen toteutumisen kannalta välttämätön. Annettua luovuttamiskieltoa on päätöksen mukaan tullut noudattaa heti. Aluehallintovirasto on saattanut asian sosiaali- ja terveysministeriön käsiteltäväksi 30.12.2015 päivätyllä kirjeellä, joka on saapunut ministeriöön tammikuussa 2016 ja ministeriön työsuojeluosastolle 5.2.2016.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan markkinavalvontatapaukset ovat aiempaa haasteellisempia, mikä johtuu osittain EU-lainsäädännöstä, joka edellyttää puuttumista tuotteissa olevien vaaratekijöiden lisäksi myös muodollisiin puutteisiin, kuten siihen, että tuotteiden vaatimustenmukaisuuteen ja turvallisuuteen liittyviä asiakirjoja ei ole laadittu oikein tai niistä eivät ilmene kaikki lainsäädännön vaatimat asiat. Selvityksen mukaan tapausten riittävän huolellinen ja kattava selvittäminen vaikuttaa tapausten käsittelyyn kuluvaan aikaan.

Selvityksen mukaan ministeriöllä on velvollisuus raportoida tekemistään kieltopäätöksistä Euroopan komission ylläpitämässä tietojärjestelmässä ICSMS:ssä ja jos tuote aiheuttaa vakavaa riskiä, on siitä ilmoitettava myös Rapex-tietojärjestelmään. Tietyissä tilanteissa ministeriön on tehtävä asiassa komissiolle myös suojalausekeilmoitus. Koska markkinavalvontatapauksen tietoja käsitellään EU:n tasolla, pyrkii ministeriö varmistamaan, että päätökset ovat sisällöltään oikein ja että menettelyt ovat lainmukaiset, vaikka niiden varmistaminen vie aikansa.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen markkinavalvontailmoitus ja väliaikaista luovuttamiskieltoa koskeva asia tuli ministeriön työsuojeluosastolle 5.2.2016. Asiassa kuultiin talouden toimijaa 13.7.2016 päivätyllä kirjeellä ja talouden toimija antoi vastauksen 30.9.2016. Autonostimen teknisen turvallisuuden arvioimiseksi ministeriö tilasi nostimen arvioinnin Inspecta Tarkastus Oy:ltä 13.2.2017 ja ministeriö sai tarkastusselosteen 10.3.2017. Selostetta koskevassa 29.3.2017 päivätyssä kuulemiskirjeessä asetettiin vastauksen antamiselle määräajaksi 28.4.2017. Asiassa annettiin päätös nostimen markkinoille- ja käyttöönluovuttamiskiellosta 16.6.2017.

Selvityksen mukaan työ- ja tasa-arvo-osaston (entinen työsuojeluosasto) valvonta- ja ohjausyksikön (entinen valvontayksikkö) laiteryhmä (entinen tuoteturvallisuusryhmä) pyrkii saamaan markkinavalvontatapauksissa ensimmäisen selvityspyynnön tai kuulemiskirjeen eteenpäin kahden kuukauden kuluttua markkinavalvontailmoituksen saapumisesta. Käsiteltävänä oleva autonostinta koskeva asia oli poikkeuksellisen laaja ja suuritöinen koneen lukuisten puutteiden vuoksi eikä tavoiteaikaa kyetty noudattamaan. Tapauksessa käsiteltiin nostimen teknisiä puutteita ja myös muodollisia vaatimustenvastaisuuksia, kuten markkinoille saattamismenettelyjä, talouden toimijan roolia ja siitä johtuvia seikkoja sekä asiakirjapuutteita.

EU:n markkinavalvonnan periaatteiden mukaan talouden toimijalle annetaan mahdollisuus tuotteen korjaamiseen, kun markkinavalvontaviranomainen on havainnut tuotteen vaatimusten vastaiseksi. Ministeriö pyrkii selvityksensä mukaan antamaan talouden toimijalle aidosti mahdollisuuden välttää tuotteen asettaminen markkinoille- ja käyttöönluovuttamiskieltoon. Ministeriö kertoi kyseisestä mahdollisuudesta 13.7.2016 päivätyssä kuulemiskirjeessään ja talouden

toimija ilmoitti korjanneensa puutteet yhdestä yksittäisestä autonostimesta, muttei antanut selvitystä muiden myytyjen tai myynnissä olevien nostimien korjaamisesta.

Selvityksen mukaan talouden toimijan vastauksessa 30.9.2016 kyseenalaistettiin aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen markkinavalvontatarkastuksen laillisuus ja toimitettiin 22.1.2016 päivätty raportti talouden toimijan asiakaskäynnistä. Asian käsittelyä hankaloittivat ja viivästyttivät huomattavat näkemuserot työsuojelun vastuualueen tarkastuskertomuksen ja asiakaskäyntiraportin välillä. Talouden toimija ei vastannut suoraan ministeriön kuulemiskirjeessä ja lisäkuulemiskirjeessä esittämiin kysymyksiin, mikä selvityksen mukaan hankaloitti päätöksen tekemistä.

Ministeriön selvityksen mukaan kysymyksessä olevan markkinavalvontatapauksen selvittäminen edellytti lukuisia yhteydenottoja väliaikaisen luovutuskiellon antaneeseen aluehallintoviraston tarkastajaan, nostimesta vastaavaan talouden toimijaan sekä tarkastuslaitokseen, jolla teetettiin arviointi koneen vaatimustenmukaisuudesta. Asiaa käsiteltiin tapauksen jokaisessa vaiheessa lukuisissa palavereissa. Kuulemiskirjeen valmistelu edellytti erityisesti talouden toimijan roolin ja vastuualueen tarkastuskertomuksessa kuvattujen asioiden selvittämistä. Ministeriössä oli samaan aikaan käsittelyssä saman talouden toimijan toista autonostinta koskeva asia ja koska hallintolain mukaan samaa asiaa koskevat asiat on valmisteltava yhdessä, kuultiin samalla kuulemisella talouden toimijaa molemmista asioista. Selvityksen mukaan toisen tapauksen kululla oli vaikutusta käsiteltävänä olevan tapauksen käsittelyaikatauluun.

Ministeriön näkemyksen mukaan markkinavalvontatapauksen käsittelyaika on ollut kohtuullinen kiireellisen käsittelyn vaatimuskin huomioiden. Tapaus on ollut haasteellinen ja siinä tehdyt selvitykset ovat vaatineet huolellisuutta.

Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojelutoiminnasta annetun lain (valvontalaki) 4 luvussa säädetään teknisen laitteen turvallisuuden valvonnasta. Lukuun sisältyvän 18 §:n 1 mukaan jos aluehallintovirasto on valvonnassaan havainnut, ettei markkinoille tai käyttöön tarkoitettu kone, työväline, henkilönsuojain tai muu tekninen laite ole säädettyjen vaatimusten mukainen tai se on muuten omiaan aiheuttamaan vaaraa henkilöille tai omaisuudelle, aluehallintoviraston on tarpeelliselta osin siirrettävä asia ministeriön käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan ministeriö voi kieltää 1 momentissa tarkoitettua teknisen laitteen luovuttamisen markkinoille tai käyttöön, kunnes se on saatettu vaatimusten mukaiseksi. Pykälän 4 momentin mukaan tarkastaja voi antaa 2 ja 3 momentissa tarkoitettua kiellon väliaikaisena, jos markkinoille tai käyttöön tarkoitettu tekninen laite ei ole säädettyjen vaatimusten mukainen tai jos se käyttöön otettuna voi aiheuttaa välitöntä vaaraa työntekijöiden turvallisuudelle tai terveydelle. Edellytyksenä on lisäksi, että väliaikainen kiello on valvonnan tarkoituksen toteutumisen kannalta välttämätön. Tarkastajan on siirrettävä asia aluehallintovirastolle, joka saattaa asian ministeriön käsiteltäväksi. Tarkastajan, aluehallintoviraston ja ministeriön on toimittava asiassa kiireellisesti.

Valvontalaissa tai sitä koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole tarkemmin määritelty sitä, mitä kiireellisellä toiminnalla tarkoitetaan. Kantelussa tarkoitettua markkinavalvonta-asian vireille tulosta on ensimmäisen kuulemiskirjeen valmistumiseen kulunut aikaa noin viisi kuukautta, mitä mielestäni esitetty selvitys huomioidenkin voidaan pitää pitkähkönä aikana. Talouden toimijan annettua vastauksensa ensimmäiseen kuulemiskirjeeseen 30.9.2016 on asiassa tehty tutkimuspyyntö Inspecta Tarkastus Oy:lle 13.2.2017. Myös tässä kohdin asian käsittelyyn on mielestäni kulunut pitkähkö aika.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella asian selvittäminen on ollut jossain määrin haasteellista muun muassa talouden toimijan toiminnan ja asiassa esitettyjen erilaisten näkemysten vuoksi. On selvää, että kyseisenlaiset markkinavalvonta-asiat on selvitettävä huolellisesti virheellisten päätösten ja niistä mahdollisesti aiheutuvien muun muassa taloudellisten menetysten välttämiseksi. Toisaalta teknisten laitteiden käyttäjien turvallisuuden vuoksi tapaukset olisi voitava käsitellä joutuisasti, jotta vaatimustenvastaisten laitteiden käytöstä aiheutuvat vaaratilanteet ja onnettomuudet voitaisiin ehkäistä. Väliaikaisen kiellon voimassaollessa käsittelyn joutuisuus on tärkeää myös talouden toimijan oikeusturvan kannalta.

Ministeriön selvityksessään esittämällä seikoilla on epäilemättä ollut vaikutusta asian käsittelyn keston. Siitä huolimatta käsittelyä kokonaisuutena arvioidessani katsoen, että toiminta asian käsittelyssä ei ole täysin täyttänyt valvontalain 18 §:n 4 momentissa säädettyä kiireellisyysvaatimusta.

Tiedottaminen

Ministeriön selvityksen mukaan kun ministeriö asettaa markkinoille- ja käyttöönluovuttamiskiellon, siihen liittyy lähes poikkeuksetta tiedottamisvelvoite, jonka tehosteeksi asetetaan uhkasakko. Autonostinta koskevassa tapauksessa ministeriö asetti tiedottamisvelvoitteen nostimesta Suomessa vastaavalle talouden toimijalle. Määräaika tiedottamiselle oli kaksi kuukautta päätöksen tiedoksi saamisesta. Ministeriön päätös toimitettiin toimijalle ensin saantitodistuksella, mutta vastaanottaja ei noutanut lähetystä, joten se palautui ministeriöön. Selvityksensä mukaan ministeriö toimitti päätöksen haastemiehelle 9.8.2017, mutta päätöstä ei selvityksen antamishetkeen mennessä ollut saatu annettua tiedoksi.

Selvityksen mukaan ministeriön tapaan hoitaa markkinavalvontatapauksia on vaikuttanut 1990-luvulla sattunut autonostinta koskenut tapaus, jossa ministeriön virkamies varoitti nostimeen liittyvästä vaarasta ennen kuin asiasta oli tehty päätös. Nostimen valmistaja vaatii korvauksia varoituksen aiheuttamista taloudellista tappioista, joita valtio tietävästi maksoi valmistajalle. Selvityksen mukaan markkinavalvonta-asiaan liittyviä tietoja voidaan julkaista, kun päätös on lainvoimainen.

Ministeriön selvityksen mukaan tapausta koskeva päätös toimitettiin poikkeuksellisesti ministeriön ja aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden koneverkoston jäsenille, koska markkinoille- ja käyttöönluovuttamiskieltoon asetettuun nostimeen liittyviä kysymyksiä oli tulleet vastuualueille. Lisäksi päätös on toimitettu asiakirjapyyntön vuoksi erälle henkilölle sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelle.

Selvityksessä on todettu, että kantelijan autonostimella sattunut onnettomuus on tapahtunut elokuussa 2017. Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen tarkastaja kävi tuolloin toteamassa tapahtuneen, minkä jälkeen tarkastaja pyysi ministeriötä tiedottamaan tapahtuneesta. Tiedottamispyyntö liittyi tapahtuneeseen onnettomuuteen. Ministeriön mukaan onnettomuuden syistä oli erilaisia näkemyksiä. Selvityksen mukaan ministeriöllä ei ole tiedossa, kenelle autonostimia on myyty, koska talouden toimija on kieltäytynyt luovuttamasta tietoa. Ministeriö otti yhteyttä talouden toimijaan 4.9.2017 ja tiedusteli, tiedottaako tämä tapahtuneesta onnettomuudesta vai tiedottavatko siitä työsuojeluviranomaiset. Talouden toimija ilmoitti 13.9.2017 laativansa tiedotteen ja lähettävänsä sen nostimen haltijoille. Selvityksen mukaan ministeriö hyväksyi menettelyn, koska arvioi sen olevan tehokkaampi tapa ilmoittaa nostimeen liittyvästä vaarasta kuin työsuojeluviranomaisen julkaisema tiedote. Myöhemmin Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue julkaisi asiasta päiväämättömän tiedotteen.

Ministeriö on todennut selvityksessään, että kantelijan mukaan myyjän tiedotteessa ei ollut mainintaa siitä, että nostin olisi asetettu myynti- ja käyttökieltoon. Kantelijan kantelussa esitetyistä poiketen ministeriö ei ole asettanut koneelle käyttökieltoa, vaan markkinoille- ja käyttöönluovuttamiskiellon. Ministeriön päätöstä ei selvityksen mukaan ollut onnistuttu tiedotteen julkaisemiseen mennessä toimittamaan talouden toimijalle todisteellisesti, joten toimija on voinut antaa ymmärtää, ettei ole siitä vielä tietoinen. Näin ollen tiedote on selvityksen mukaan koskenut pelkästään onnettomuutta eikä se ole perustunut ministeriön päätöksessä annettuun tiedottamisveloitteeseen.

Selvityksensä mukaan ministeriö on noudattanut markkinavalvonnassa linjausta, ettei päätöksestä tiedoteta ennen kuin se on lainvoimainen. Ministeriöllä ei ole ollut perusteltua syytä epäillä nostimen aiheuttavan käytössä välitöntä vaaraa. Selvityksen mukaan tuoteturvallisuuden kannalta tarkoituksenmukaisen viestinnän varmistamiseksi ja tapauksen vuoksi viestintää on kehitetty ja käsitelty 14.12.2017 yhdessä aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden kanssa. Selvityksen mukaan lähtökohtana on, että ensisijaisesti viestintään veloitetaan talouden toimijaa ja jos viranomaisviestintää tarvitaan, se hoidetaan ensisijaisesti työsuojelun vastuualueiden viestinnän kautta.

Valvontalain 20 §:n 1 momentin mukaan ministeriö voi muun muassa 18 §:n mukaisissa päätöksissään asettaa veloitteen tiedottaa määräjassa ja määräämällään tavalla päätöksen edellyttämistä toimenpiteistä, tekniseen laitteeseen tai sen käyttämiseen liittyvästä vaarasta sekä laitteen haltijan oikeuksista. Pykälän 2 momentin mukaan ministeriö voi määrätä valvontalain 4 luvussa tarkoitettussa päätöksessä asetetun veloitteen tehosteeksi uhkasakon tai teettämis- tai keskeyttämisuhan siten kuin uhkasakkolaissa säädetään.

Ministeriö on 16.6.2017 antamassaan päätöksessä velvoittanut talouden toimijan tiedottamaan mahdollisille jälleenmyyjilleen autonostimen poistamisesta markkinoilta ja käytöstä. Lisäksi talouden toimija on velvoitettu tiedottamaan koneen ostaneita asiakkaita nostimen vaatimustenvastaisuudesta ja käytöstä poistamisesta. Tiedottamisvelvoite on päätöksen mukaan tullut toteuttaa kahden kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta. Ministeriö on asettanut tiedottamisveloitteen noudattamiseksi uhkasakon.

Totean, että ministeriö on valvontalain 20 §:n mukaisesti velvoittanut talouden toimijan tiedottamaan markkinoille- ja käyttöönluovutuskiellosta. Lainkohdan perusteella tiedottamisvastuu voidaan antaa talouden toimijalle. Ongelmaksi tiedottamisessa on käsiteltävänä olevassa tapauksessa muodostunut se, ettei päätöstä ja siinä asetettua veloitetta ole saatu annettua tiedoksi talouden toimijalle. Ministeriön arvion mukaan autonostimen käytöstä ei ollut syytä epäillä aiheutuvan välitöntä vaaraa eikä ministeriöllä myöskään selvityksensä mukaan ole ollut tietoa laitteen haltijoista, joten se ei käytettävissään olevien tietojen perusteella olisi voinut tiedottaa päätöksestään suoraan laitteen haltijoita.

Ministeriö on käyttänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa päättäessään antamastaan kiellosta tiedottamisesta. Minulla ei ole perusteita arvioida ministeriön ylittäneen harkintavaltaansa tai käyttäneen sitä muutenkaan virheellisesti. Asiassa ei siten ole ilmennyt sellaista, että minulla olisi aihetta epäillä ministeriön menetelleen lainvastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuuksiaan päätöksestään tiedottamisessa. Kantelu ei ole tältä osin aiheuttanut toimenpiteitäni.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Sosiaali- ja terveysministeriössä käsiteltävänä olevan markkinavalvonta-asian käsittelyn eräät edellä mainitut vaiheet ovat kestäneet pitkähkön ajan eikä toiminta asian käsittelyssä ole sen vuoksi täysin täyttänyt työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 18 §:n 4 momentissa säädettyä kiireellisyysvaatimusta. Saatan kyseisen näkemykseni ministeriön työ- ja tasa-arvo-osaston valvonta- ja ohjausyksikön tietoon.

Asiassa ei muilta osin ole ilmennyt sellaista, mikä edellyttäisi toimenpiteitäni.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi