



2008

Turvatekniikan keskuksen markkina- valvontalinjaukset

Turvatekniikan keskuksen markkina- ja turvallisuuden strategiset linjaukset

Valvonta, viestintä, tutkimus ja kehittäminen kohdistetaan niille alueille, joilla turvallisuuden ja luotettavuuden kohdistuvat riskit ovat suurimmat ja toimenpiteistä saadaan paras mahdollinen vaikuttavuus.

Markkina- ja turvallisuuden kohdistamisessa otetaan huomioon ilmoitettujen laitosten merkitys vaatimustenmukaisuuden varmentamisessa.

Edistetään tarkastuslaitosten käyttöä ensivalvonnassa ja hyödynnetään näiltä saatavia tuloksia.

Tukesin toiminta on säädös- ja vaatimusten mukaista ja perustuu asiakastarpeisiin.

Työnjako eri viranomaisten välillä on selkeä ja toimiva.

Projektien painopistettä siirretään kansallisiin ja kansainvälisiin yhteistyöprojekteihin.

Valvonta näkyy kentällä ja on uskottavaa.

Neuvonta priorisoidaan riskiperusteisesti.

Aktiivisella viestinnällä edistetään vaatimustenmukaisten tuotteiden markkinoille saattamista ja tuotteiden turvallista käyttöä.

ESIPUHE	4
1. Johdanto	4
2. Tukesin visio	5
Tukesin arvot	5
3. Toimintaympäristön muutokset	6
4. Markkinavalvonta EU-alueella ja Suomessa	8
5. Markkinavalvonnan yleiset tavoitteet	9
6. Tukesin markkinavalvonnan strategiset linjaukset	11
6.1 Vaikuttavuus	12
6.2 Tuotokset ja palvelukyky	15
6.3 Toiminnallinen tehokkuus	17
6.4 Henkilöstö ja voimavarat	18
7. Markkinavalvonnan toimijat ja sidosryhmät.....	19
8. Markkinavalvonnan toimintaprosessit	21
9. Markkinavalvonnan kohdentaminen ja tuotteiden riskien arviointi	24
10. Uudet toimintamuodot	26
11. Lisätietoa.....	27

ESIPUHE

Tuotteiden tekninen vaatimustenmukaisuus perustuu Suomessa monilla tuotealueilla Euroopan Yhteisön lainsäädäntöön. Viranomaisten tehtävänä on varmistaa tuotteiden korkea turvallisuus- ja luotettavuustaso markkinavalvonnan avulla. Ensisijainen vastuu tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta on elinkeinonharjoittajalla. Viranomaisen valvoo säädösten noudattamista ja siten varmistaa vaatimustenmukaisuuden.

Markkinavalvonta EU:ssa on ollut epäyhtenäistä. Sen vuoksi on ryhdytty valmistelemaan lainsäädäntöä EU-tasoisesta markkinavalvonnasta, jolla taattaisiin vähimmäistasoinen markkinavalvonta kussakin jäsenvaltiossa. Siten vaatimustenvastaiset tuotteet voitaisiin aiempaa tehokkaammin poistaa EU:n markkinoilta.

Tukesin edellinen markkinavalvontastrategia on vuodelta 2004. Nämä uusitut markkinavalvontalinjaukset perustuvat Tukesin uuteen strategiaan, kansainvälisen toiminnan linjauksiin, osin myös Hamptonin raportin suosituksiin ja Tukesissa järjestetyn työpajan tuloksiin. Linjaukset täyttävät myös EU:n valmisteilla olevan asetusehdotuksen vaatimukset. Linjauksia voidaan noudattaa myös harmonisoimattomilla tuotealueilla. Linjaukset ovat yleisiä, joten kullakin tuotealueella on tarkemmin suunniteltava miten linjaukset toimeenpannaan käytännössä. Markkinavalvonnalla tarkoitetaan tässä asiakirjassa valvontaa ja sitä tukevaa viestintää, tutkimusta ja kehitystoimintaa.

1. Johdanto

Tukesin toiminta-ajatus

Turvatekniikan keskus valvoo ja edistää teknistä turvallisuutta ja luotettavuutta ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojelemiseksi

EU:n yleisten vapaan liikkuvuuden periaatteiden mukaan vaatimustenmukaiset tuotteet liikkuvat esteettömästi EU:n alueella. Toiminnanharjoittajien tehtävänä on huolehtia, että markkinoille saatettavat tuotteet ovat vaatimusten mukaisia. Tukesin tehtävänä on valvoa, että lainsäädäntöä noudatetaan ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin vaatimustenvastaisuuksien poistamiseksi. Vaatimustenmukaisuudella tarkoitetaan teknistä ja taloudellista turvallisuutta, luotettavuutta ja ympäristöyhteensopivuutta. Vaatimustenmukaisuutta edistetään valvonnalla, viestinnällä sekä tutkimus- ja kehitystoiminnalla.

2. Tukesin visio

Tukesin visio vuodelle 2015 on esitetty kuvassa 1. Visio on muodostettu tulosprismasta saadun neljään tekijän - henkilöstö ja osaaminen, toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja palvelukyky sekä vaikuttavuus - ympärille.

Visio 2015

Vaikuttavuus <ul style="list-style-type: none">▪ Turvallinen ja teknisesti luotettava yhteiskunta, jossa toimintaedellytykset markkinoilla ovat tasapuoliset	Tuotokset ja palvelukyky <ul style="list-style-type: none">▪ Toimintamme tuottaa todennettavaa hyötyä asiakkaalle▪ Palvelumme on vaikuttavuuden kannalta oikein kohdennettua ja oikea-aikaista▪ Toimintamme on korkealaatuista, julkishallinnon kärkeä
Toiminnallinen tehokkuus <ul style="list-style-type: none">▪ Olemme teknillisen turvallisuuden valvontamenettelyissä Euroopan kärkeä▪ Toimintamme perustuu lisäarvoa tuottavaan kumppanuusverkostoon kansallisesti ja kansainvälisesti▪ Toiminnallinen tehokkuutemme on hallinnon kärkeä	Henkilöstö ja osaaminen <ul style="list-style-type: none">▪ TUKES on haastava, kilpailukykyinen ja ammattitaitoisesti johdettu työpaikka▪ TUKESlaiset ovat osaavia, ammattitaitoisia ja yhteistyökykyisiä▪ TUKES on esimerkillinen työhyvinvoinnissa ja työturvallisuudessa

Kuva 1. Tukesin visio

Tukesin arvot

Tukesin toimintaa ja päätöksiä ohjaavat seuraavat **arvot**:

Yhteistyö

Luomme tulosten saavuttamista tukevia kansallisia ja kansainvälisiä verkostoja. Yhdessä tekeminen ohjaa sisäistä työtämme.

Palveluhenkisyys

Toiminnallamme ansaitsemme asiakkaiden ja työtovereiden luottamuksen ja tyytyväisyyden. Saamme työniloa työmme tuloksista.

Osaaminen

Olemme osaavia ja jämäköitä virkamiehiä. Arvioimme ja uudistamme palvelujamme tavoitteellisesti ja jatkuvasti.

Tukesin arvojen mukainen toiminta varmistaa markkinavalvonnan lainmukaisuuden ja korkean laadun.

3. Toimintaympäristön muutokset

Toimintaympäristön muutokset on määritetty Tukesin strategiayön yhteydessä.

Sääntelyn kehitys

Sääntely kehittyy monilla tuotealueilla globaaliksi - sisämarkkinoilla korostuu harmonisointi ja kansainvälisellä tasolla kaupan esteiden poistaminen ja kestävä kehityksen huomioonottaminen (WTO). Tarkoituksena on saada aikaan myös muualla samantapainen vaatimustenmukaisuuden osoittamisjärjestelmä kuin on ETA-alueella. Teollisuus on huolissaan väärennyksistä ja niiden aiheuttamista kaupallisista menetyksistä sekä siitä että väärennökset voivat myös aiheuttaa vaaraa. Väärennökset ovat myös kolmannen maailman maiden viranomaisten eräänä painopistealueena. Väärennysten vaikutus myös Euroopassa on kasvussa. EU:n ja Kiinan välillä viranomaisten välillä on kehittynyt yhteistyötä johon myös USA on osallistumassa.

Tukes seuraa kehitystä, osallistuu sääntelyn kehittämiseen ja toimeenpanee säädösmuutokset tehokkaasti.

EU:n laajeneminen

EU laajentuu alueellisesti edelleen ja yhdentymiskehitystä jatketaan (mm. palvelujen vapaa liikkuvuus). EU:n laajentuminen on tuonut mukanaan uusia valtioita, viranomaisia ja tutkimuslaitoksia sisämarkkinoille. Laajentuminen lisää myös uusien valmistajien ja tuotteiden määrää Suomen markkinoilla. Uusia tuotealueita yhdenmukaistetaan, samalla vienti helpottuu ja kilpailu kiristyy. Markkinavalvonta ei nyt ole yhdenmukaista Euroopassa: eri valtioiden ja viranomaisten toimintatavoissa ja tuoteryhmien kohteluissa on suuria eroja. EU:n komissio pyrkii edistämään markkinavalvontaviranomaisten yhteistyötä ja menettelyjen yhtenäistämistä mm. kansallisten viranomaisten voimavarojen, asenteiden ja kulttuurien vuoksi.

Tukes lisää sisämarkkinatason yhteistyötä.

Teknologian kehittyminen

Informaatio- ja kommunikaatioteknologia kehittyy nopeasti ja kaikenkattavasti ja sen vaikutukset näkyvät tekniikan sovelluksissa laitoksissa, laitteistoissa ja laitteissa, kaupankäynnissä, käytössä, kuluttajien ja ammattilaisten käyttäytymisessä (automaatio, tietoyhteiskuntakehitys). Erityisesti verkkokaupan kasvu saattaa asettaa haasteita markkinavalvonnalle.

Tukes seuraa ja ennakoii kehitystä ja sen vaikutuksia erityisesti riskienhallinnan näkökulmasta.

Yritysten liiketoimintamallien muutokset

Yritystoiminnan rakenteet ja tekninen infrastruktuuri muuttuvat: syntyy uusia liiketoimintamalleja globalisaation ja informaatio- ja kommunikaatioteknologian sekä teknologisen kehityksen johdosta, mm. yritysten keskittyminen, pääomavalttaistuminen, alihankinta- ja verkkomainen toimintamalli, palveluvaltaistuminen ja työvoiman vapaan liikkuvuus.

Tukes seuraa teknologisten riskien muuttumista, osallistuu riskienhallinnan keinojen ja menetelmien kehittämiseen, luo valmiuksia toimia toimintaympäristössä, joka ylittää kansalliset rajat sekä toimii tiedonvälittäjänä kansalaisiin ja kuluttajiin päin.

Julkisen hallinnon tuottavuuden lisääminen

Julkiselta hallinnolta vaaditaan lisää tuottavuutta: tehtävät kyettävä hoitamaan henkilöstön määrän supistuessa. Viranomaistoimintaan kohdistuu kansalaisten ja yritysten taholta vaatimuksia ja odotuksia toiminnan läpinäkyvyyteen, avoimuuteen, vaikuttavuuteen, palvelukykyyn ja vuorovaikutukseen.

Tukes osoittaa, että sen toiminta täyttää tuottavuusvaatimukset

Väestörakenteen eriytyminen ja erilaistuminen

Yhteiskunnassa tapahtuu sosiaalista ja väestöllistä eriytymistä. Väestöryhmillä on erilaiset mahdollisuudet (osaaminen, varallisuus, ikä, kieli, tarpeet ja koulutustaso) teknologian hyödyntämiseen. Väestön ikääntyminen asettaa haasteita turvallisen toimintaympäristön kehittämisessä, esim. turvaliesien käytön lisääminen.

Tukes suuntaa toimintaansa, erityisesti turvallisuusvalvontaansa ja -viestintäänsä eriytyvien tarpeiden mukaisesti.

Ympäristötekijöiden korostuminen

Ympäristötekijöille annetaan suurempi arvo. Erityisesti ympäristönäkökohdat korostuvat uudessa ja valmisteilla olevassa lainsäädännössä. Tuotteen koko elinkaaren aikaisen energian kulutuksen vähentäminen ja tuotteen käytöstä poiston jälkeinen kierrättäminen tuovat haasteita viranomaisohjaukseen.

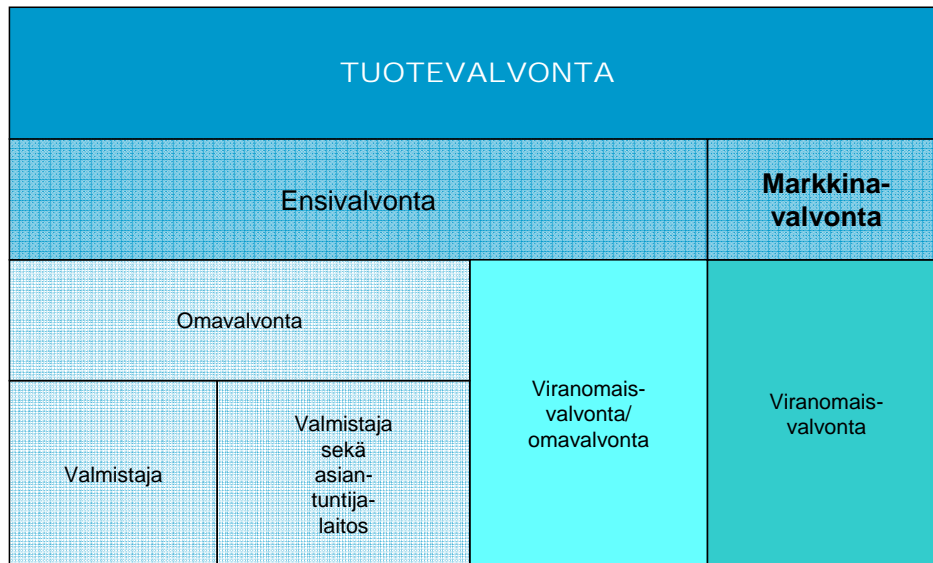
Tukes toimii yhteistyössä kansallisesti ja kansainvälisesti eri toimijoiden kanssa.

Turvatekijöiden korostuminen

Tuotteisiin liittyviin tahallisesti aiheutettuihin uhkatekijöiden turvariskeihin (security) kiinnitetään enemmän huomiota. Turvallisuussäntelyä lisätään vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden osalta. Näiden tuotteiden turvariskit keskittyvät rikolliseen hallussapitoon, mutta myös poliittinen terrorismi on otettava huomioon.

Tukes toimii yhteistyössä kansallisesti ja kansainvälisesti eri toimijoiden kanssa.

4. Markkinavalvonta EU-alueella ja Suomessa



Kuva 2. Tuotevalvonta

Kuva 2. selvittää yleisesti käytettäviä valvonnan käsitteitä.

Terminologia soveltuu markkinoille saatettavien tuotteiden valvontaan. Tuotteilla tarkoitetaan tässä asiayhteydessä paitsi kaupan pidettäviä, kuluttajalle tarkoitettuja laitteita, myös tiettyjä asiakkaalle toimitettuja, paikanpäällä toimivaksi kokonaisuudeksi koottavia tuotteisiin rinnastettavissa olevia laitteistoja, kuten esimerkiksi hissejä, prosessiteollisuuden painelaitteita tai eräitä, muualle kuin työpaikoille tarkoitettuja koneita. Viimemainituista jotkut voivat kuulua kuluttajien itse asentamiin laitteisiin, mutta yleensä asennuksesta vastaa alan yritys.

Tuotevalvontaan kuuluvat ensivalvonta sekä viranomaisen tekemä markkinavalvonta. Ensivalvonnalla tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, joilla valmistaja varmistaa tuotteensa vaatimustenmukaisuuden. Olennainen osa ensivalvonnasta on omavalvontaa, jota tekee valmistaja itse. Markkinavalvontaa tarvitaan varmistamaan ensivalvonnan toimivuus.

Tukesin osallistuminen tuotteiden ensivalvontaan on poikkeuksellista (ilotulitteet). Tuotteiden pääsy yhteismarkkinoille on yleensä vapaata, kunhan valmistaja on omavalvonnallaan huolehtinut vaatimustenmukaisuudesta. Usein vaaditaan omavalvonnassa myös kolmannen osapuolen,

asiantuntijalaitoksen käyttöä. Esimerkiksi monissa EU:n direktiiveissä edellytetään ilmoitetun laitoksen tarkastusta ja lausuntoa tuotteen vaatimustenmukaisuudesta ennen tuotteen CE-merkintää.

Markkinavalvonnalla tarkoitetaan markkinoille saatettujen tuotteiden turvallisuuden ja vaatimustenmukaisuuden viranomaisvalvontaa. Valvonnan kohteita ovat sekä tuotteet että niihin liittyvät asiakirjat ja joissakin tapauksissa myös tuotteen käyttöönotto. Valvonta kohdistuu pääasiassa suomalaisten valmistajien ja maahantuojien tuotteisiin sekä suomalaisten valmistajien ja jonkin verran maahantuojien toimintaan, mutta osaltaan myös tuotteen toimitusketjun muihin elinkeinonharjoittajiin, kuten myyjiin ja tarkastuslaitoksiin. Kuluttajilla on oikeus korkeaan turvallisuustasoon EU-alueella. Kuluttajien ei itse tarvitse huolehtia tuotteen vaatimustenmukaisuudesta.

Tuotteita koskevat vaatimukset voivat perustua EU:n yhteisölainsäädäntöön, kansainvälisiin sopimuksiin tai kansallisiin säädöksiin. Lait ja asetukset määrittelevät mihin toimenpiteisiin Tukes voi ryhtyä tuotteiden vaatimustenmukaisuuden valvonnassa ja milloin on mahdollista tai pitää puuttua tuotteiden vapaaseen liikkumiseen EU:n sisämarkkinoilla. Harmonisoimattomien vaatimusten alueella on otettava huomioon vastavuoroisen tunnustamisen periaate.

EU on antanut ohjeen uuden menettelytavan mukaisten direktiivien toimeenpanosta, ns. Blue Guide. Siinä on kuvattu mm. markkinoille saattamisen menettelytavat, CE –merkin käyttö ja markkinavalvonnan periaatteet sekä tuotteiden valmistus- ja luovutusketjun osapuolet ja vastuut.

Suomessa markkinavalvonta on järjestetty siten, että vastuu ja toimenpano on annettu sektoreittain toimivaltaisille viranomaisille. Valvontamenetelmät perustuvat hyvän hallinnon periaatteisiin, lainsäädäntöön, kansalliseen ja kansainväliseen kokemukseen, eri tuoteryhmien luonteenpiirteisiin ja ongelmiin, riskinarviointeihin sekä käytössä oleviin voimavaroihin.

5. Markkinavalvonnan yleiset tavoitteet

Markkinavalvonnan tarkoituksena on estää tuotteiden aiheuttamat vahingot ja taloudelliset tappiot sekä edistää tasapuolista kilpailua. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi pyritään saamaan tuotteet vaatimusten mukaisiksi, ehkäisemään vaatimusten vastaisten tuotteiden tulo markkinoille, tarvittaessa poistetaan markkinoille päässeet vaatimusten vastaiset tuotteet markkinoilta ja ääritapauksissa myös käytöstä. Samalla vaikutetaan kansalaisten ja yritysten tietouteen, asenteisiin ja toimintatapoihin. Näillä toimilla edistetään tasapuolista kilpailua ja pyritään varmistamaan valmistajien ja maahantuojien yhdenvertainen asema markkinoilla. Kuvassa 3. on esitetty markkinavalvonnan tavoitteet tulosprisman näkökulmien mukaisesti.



Kuva 3. Markkinavalvonnan tavoitteet

Markkinoilla olevat tuotteet ovat vaatimusten mukaisia, luotettavia ja turvallisia;

- säädöstö on toimivaa ja ajanmukaista
- markkinoille tulee vain vaatimusten mukaisia tuotteita
- vaatimusten vastaiset tuotteet saatetaan vaatimusten mukaisiksi tai ne poistetaan markkinoilta
- jos tuotteiden vapaa liikkuminen perustuu muihin kuin yhdenmukaistettuihin vaatimuksiin, vaaditaan silloinkin tuotteilta hyvää turvallisuutta ja luotettavuutta
- vaatimusten vastaisten tuotteiden aiheuttamia onnettomuuksia ei tapahdu

Euroopan unionin markkinavalvonta toimii;

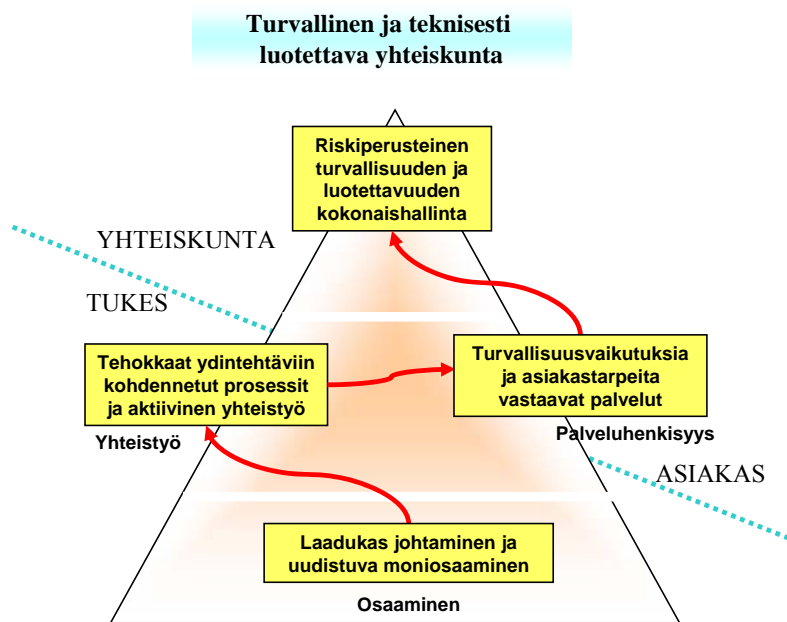
- markkinavalvonta kattaa koko Euroopan talousalueen
- valvontaviranomaisten yhteistyö ja tietojenvaihto sujuu
- virallisten asiantuntijalaitosten toimintaan voidaan luottaa
- toimiva markkinavalvonta tukee vaatimusten mukaisten tuotteiden markki-

nointia ja kilpailuedellytyksiä

Tuotteita käytetään oikein;

- tuotteiden mukana on asianmukaiset huolto-, käyttö- ja kunnossapito-ohjeet
- asentamisessa käytetään ammattitaitoista henkilöä (asentamisessa noudatetaan säädösten vaatimuksia)
- tuotteita käytetään ohjeiden mukaan
- tuotteita huolletaan eikä viallisia tuotteita käytetä
- vaatimusten vastaiset tuotteet poistetaan käytöstä ympäristön kannalta turvalisesti

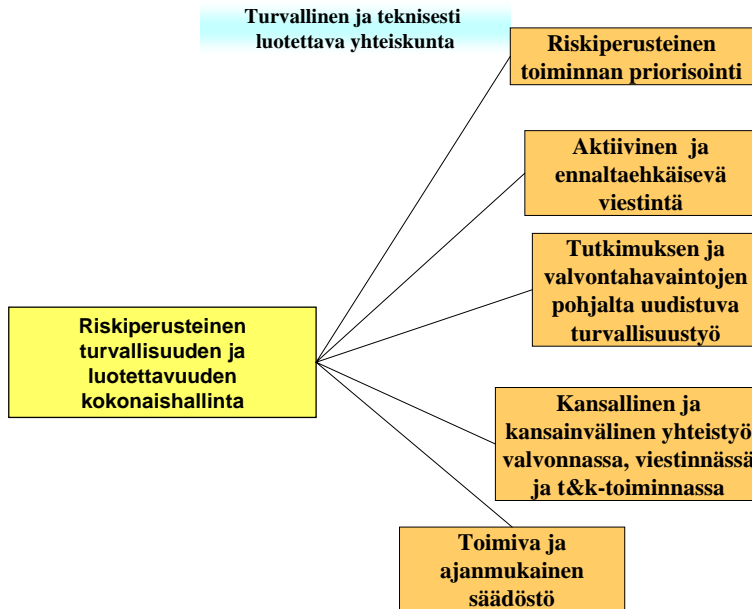
6. Tukesin markkinavalvonnan strategiset linjaukset



Toiminta-ajatus: Turvatekniikan keskus valvoo ja edistää teknistä turvallisuutta ja luotettavuutta ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojelemiseksi

Kuva 4. Tukesin strategia 2015

6.1 Vaikuttavuus



Kuva 5. Vaikuttavuus

Riskiperusteinen toiminnan priorisointi

Valvonta, viestintä, tutkimus ja kehittäminen kohdistetaan niille alueille, joilla turvallisuuden ja luotettavuuden kohdistuvat riskit ovat suurimmat ja toimenpiteistä saadaan paras mahdollinen vaikuttavuus.

Valvonta toteutetaan suunnitelmallisesti ja jokaiseen tarkastukseen liittyy jokin syy.

Otetaan käyttöön menetelmät, joilla riskikohteet tunnistetaan:

- kiinnitetään huomiota siihen, onko kyseessä kuluttaja-, ammattilais- tai business to business tuote, mikä on tuotteen käyttöönottopa ja tuotteen turvallisuus- ja luotettavuusominaisuudet
- valvotaan erityisesti tuotteita, jotka on valmistettu maissa, joista havaintojen mukaan on markkinoille saatettu suhteellisesti ottaen paljon vaatimustenvastaisia tuotteita
- hyödynnetään rekistereitä tuotteita koskevista valvontahavainnoista (Circa, RAPEX, MAREK, nimileimarekisteri) ja toiminnanharjoittajista (valmistajat, maahantuoja, jakelijat), jotka saattavat markkinoille vaatimustenvastaisia tuotteita

- otetaan huomioon valvonnassa erilaiset käyttäjäryhmät (aikuiset, lapset, ikään-tyneet)
- kiinnitetään huomiota käyntien yhteydessä epäilyttäviin tuotteisiin (uudet tuotetyypit, uudet kaupanimikkeet, tuotteen ulkoasu ja hinta)

Tutkimuksen ja valvontahavaintojen perusteella uudistuva turvallisuustyö

Valvontahavaintoja ja tutkimusta hyödynnetään valvonnassa, viestinnässä ja t&k toiminnassa turvallisuuden ja luotettavuuden edistämiseksi.

- kehitetään sidosryhmä- ja viranomaisyhteistyötä tietojen vaihtamiseksi
- tuodaan valvontatuloksia esiin kansainvälisissä yhteyksissä
- kehitetään menetelmiä, joilla kerätään systemaattisesti valvontahavaintoja, mukaan lukien onnettomuustiedot, ja analysoidaan niitä toiminnan priorisoinniseksi
- kehitetään tehokkaita menettelyjä elinkeinonharjoittajilta, kuluttajilta ja käyttäjiltä saatavien tietojen keräämiseksi
- hyödynnetään rekistereitä ja tietopankkeja ja analysoidaan niissä olevaa tietoa toimialan turvallisuuden ja luotettavuuden edistämiseksi

Kansallinen ja kansainvälinen yhteistyö valvonnassa, viestinnässä ja t&k-toiminnassa

Projektien painopistettä siirretään kansallisiin ja kansainvälisiin yhteistyöprojekteihin.

Kansainvälisistä kokouksista saatavaa tietoa jaetaan kohdennetusti.

- Osallistutaan sellaisiin yhteistyöprojekteihin, joista saadaan hyötyä myös Tukesille
- Valitaan tuotesektoreittain kansainvälisen/kansallisen yhteistyön aste
- Vaikutetaan EU-tasoisien ja alueellisten (Pohjoismainen/Itämeri) markkina- valvontaprojektien kohdistamiseksi valituille alueille
- Osallistutaan AdCo –toimintoihin ja toimitaan puheenjohtajana omalla vuorolla
- Viestitään kansainvälisten kokousten tuloksista
- Tehdään yhteisiä tarkastuksia niille tuotteille, joita valvoo useampi viranomainen
- Valitaan tärkeimpien kolmansien maiden viranomaiset yhteistyökumppaneiksi
- Viestitään kansainvälisten kokousten tuloksista

Ennalta ehkäisevä viestintä

Aktiivisella viestinnällä edistetään vaatimustenmukaisten tuotteiden markkinoille saattamista ja tuotteiden turvallista käyttöä. Korostetaan turvallisuutta tuotteiden ostokriteerinä.

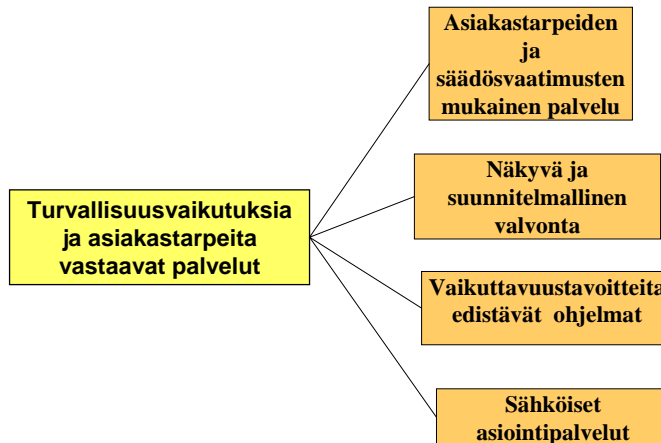
- **Tarjotaan toiminnanharjoittajille riittävästi tietoa helposti saatavilla, niin että he voivat toimia säädösten mukaisesti**
- **Annetaan ennakoivaa, kohdennettua ja selkeää viestintää muuttuvista säädöksistä toiminnanharjoittajille**
- **Tehdään näkyvää viestintää riskituotteisiin liittyvistä vaaroista**

Toimivat ja ajanmukaiset säädökset

Vaikutamme siihen, että säädökset ovat ymmärrettäviä, helposti sovellettavia ja niiden mukaan toimimalla saavutetaan hyvä turvallisuus- ja luotettavuustaso. Viranomaisilla on riittävät valtuudet ja rikkomuksista seuraavat tehokkaat sanktiot.

- **Analysoidaan säädöstöä aktiivisesti ja muutosehdotuksia laaditaan toimintaympäristön kehittämisen ja valvontahavaintojen perusteella**
- **Osallistutaan uusien säädösten kehittämiseen ministeriöiden linjausten mukaisesti**
- **Laaditaan teknologia-alueittain standardisointiin osallistumisen linjaukset**

6.2 Tuotokset ja palvelukyky



Kuva 6. Tuotokset ja palvelukyky

Asiakas- ja säädösvaatimusten mukainen palvelu

Tukesin toiminta on säädösvaatimusten mukaista, avointa ja perustuu asiakastarpeisiin. Palvelutuotteet ovat asianmukaisesti perusteltuja ja oikea-aikaisia. Neuvonta priorisoidaan riskiperusteisesti.

- Laaditaan päätökset perusteluineen, niin että ne ovat asiakkaille tasapuolisia, ymmärrettäviä ja hyväksyttäviä
- Hallitaan hallintomenettelyjä niin, että päätökset eivät kaadu oikeudessa muotovirheiden vuoksi
- Hallitaan tuotesäädökset, niiden soveltaminen ja riskin arviointi niin, etteivät päätökset kaadu oikeudessa asiavirheiden takia
- Vastataan kaikkiin tiedusteluihin ainakin ohjaamalla tiedon lähteelle

Vaikuttavuustavoitteita edistävät valvonta-, viestintä- ja t&k-tuotokset

Vaikuttavuustavoitteisiin tähtäävää projektimuotoista toimintaa ja ohjelmia markkinavalvonnassa edistetään.

- Osallistutaan keskeisillä turvallisuuden ja luotettavuuden riskialueilla käynnistettäviin ohjelmiin ja projekteihin

Näkyvä ja suunnitelmallinen valvontatoiminta

Valvonta näkyy kentällä ja on uskottavaa.

Markkinavalvonta kohdennetaan riskiperusteisesti niin, että se tuottaa parhaan vaikuttavuustuloksen.

- Hyödynnämme toiminnanharjoittajien omavalvontaa Tukesin valvonnan suunnittelussa ja kohdentamisessa

Sähköiset asiointipalvelut

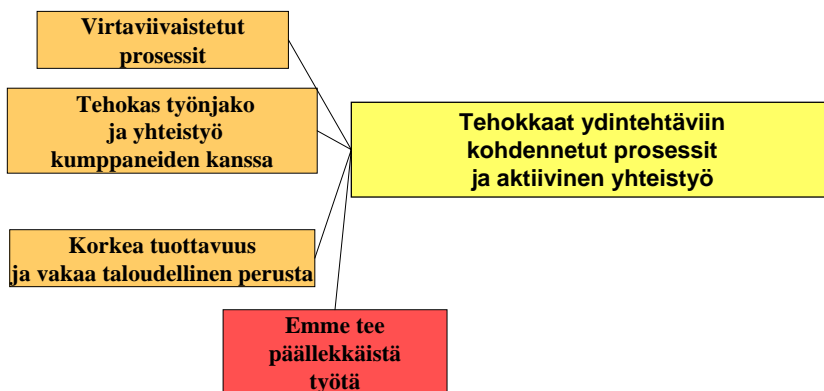
Sähköisiä asiointipalveluita ja rekistereitä markkinavalvonnassa kehitetään.

Tukesin kotisivuilta löytyy tarvittava tieto helposti.

Järkeviä extranetratkaisuja viranomaisten välillä edistetään.

- Laajennetaan verkkopalveluja lisäämällä verkkoon tietoja vaatimustenvastaisista tuotteista myös englanninkielellä
- Tehostetaan toimintaa MAREKin ja nimileimarekisterin avulla

6.3 Toiminnallinen tehokkuus



Kuva 7. Toiminnallinen tehokkuus

Virtaviivaistetut toimintaprosessit

Markkinavalvonnan prosessit toimivat tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti.

- Kehitetään rekistereiden helppokäyttöisyyttä ja hyödynnettävyyttä toiminnan kohdentamisessa ja ohjaamisessa
- Käytetään rekistereitä tunnollisesti
- Edistetään yhdenmukaisia toimintakäytäntöjä Tukesissa, Suomessa ja EU:ssa
- Edistetään yhdenmukaisia viranomaisten yhteisiä ja kattavia tietokantoja.
- Vaikutetaan EU:n tietojenvaihtojärjestelmien päällekkäisyyksien poistamiseen ja turhan tiedonvaihdon vähentämiseen

Tehokas työnjako ja yhteistyö kumppaneiden kesken

Työnjako eri viranomaisten välillä on selkeä ja toimiva.

Markkinavalvonnan kohdistamisessa otetaan huomioon ilmoitettujen laitosten merkitys vaatimustenmukaisuuden varmentamisessa.

Edistetään tarkastuslaitosten käyttöä ensivalvonnassa ja hyödynnetään näiltä saatavia tuloksia.

Viestintä- sekä tutkimus- ja kehitysprojekteissa kartoitetaan aina mahdolliset yhteistyökumppanit.

- Tavataan säännöllisesti keskeisiä markkinavalvontaviranomaisia
- Edellytetään tarkastuslaitoksilta markkinavalvontaa hyödyttävää raportointia edesauttamaan valvonnan kohdentamista

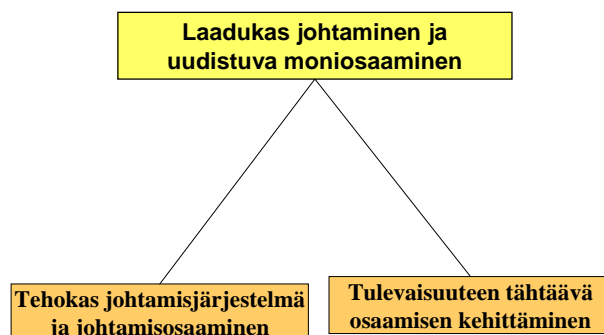
Korkea tuottavuus ja vakaa taloudellinen perusta

Korkea tuottavuus varmistetaan riskiperusteisella toiminnan kohdentamisella ja tehokkailla toimintaprosesseilla.

Otetaan vastaan uusia tehtäviä, jotka sopivat Tukesin ydinosoamisalueeseen ja joille on taattu riittävät resurssit.

- Muutetaan valvontaa reaktiiviseksi niissä kohteissa, joissa riski on pienin

6.4 Henkilöstö ja voimavarat



Kuva 8. Henkilöstö ja voimavarat

Tehokas johtamisjärjestelmä ja johtamisosaaminen

Tulosjohtamisjärjestelmä toimii tehokkaasti.

Esimiehet näyttävät suuntaa, luovat toimintaedellytykset, varmistavat tulosten tekemisen ja suoriutuvat ihmisten johtamisesta niin, että työilmapiiri kannustaa työn tekemiseen

- **Panostetaan tehokkaaseen ratkaisujärjestelmään**
- **Varmistetaan päätösprosessin toimivuus silloinkin, kun ensisijainen ratkaisija on poissa**
- **Johdetaan tuoteryhmien välistä yhteistyötä markkinavalvonnassa, jotta se on koordinoitua ja riittävä tiedon välittäminen on varmistettu**
- **Kehitetään esimiestyötä jatkuvalla johtamiskoulutuksella**

Tulevaisuuteen tähtäävä osaamisen kehittäminen

Osaamisen kehittämistarpeita tunnistetaan seuraamalla Tukesin toimialueen kehittymistä.

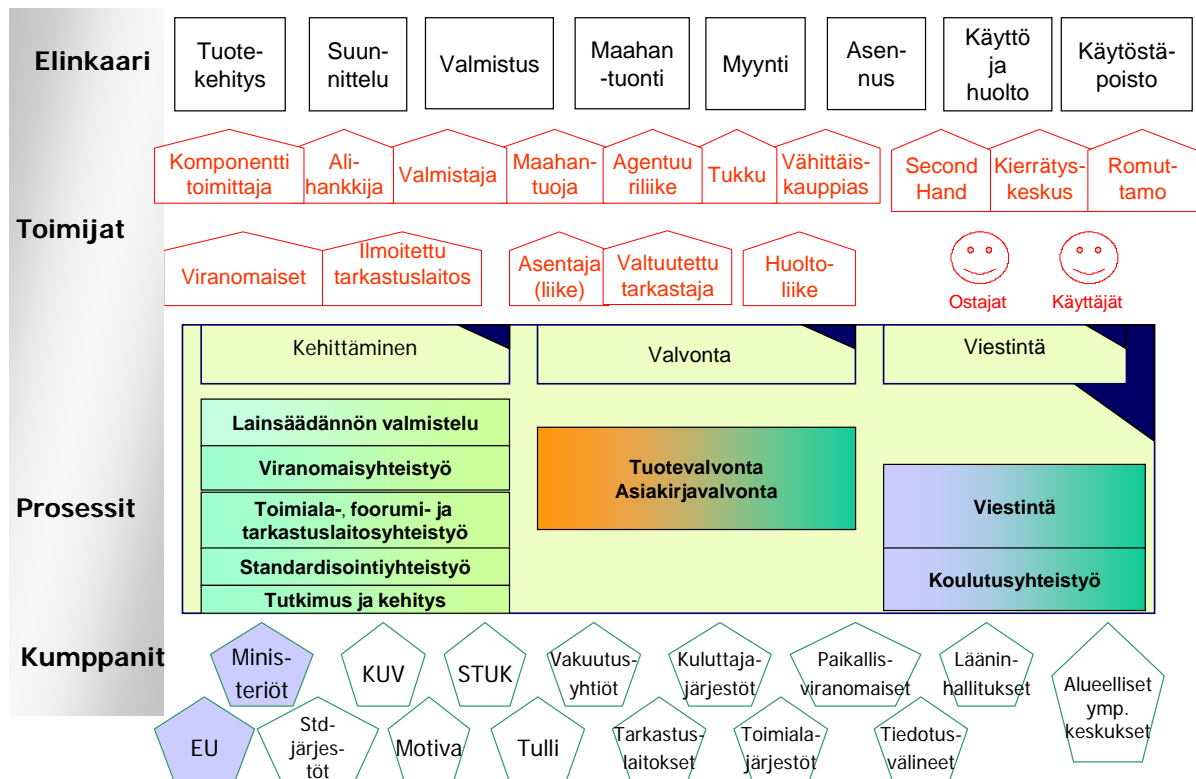
Erityisosaamista keskitetään valituille alueille resurssien vähentyessä.

- **Otetaan huomioon uudet osaamistarpeet ryhmäkohtaisissa osaamisen kehittämissuunnitelmissa**
- **Seurataan aktiivisesti EU-lainsäädännön kehittymistä ja ollaan aktiivisia alueilla, joilla on merkitystä Tukesille**
- **Otetaan huomioon kansainväliset valmiudet rekrytoinnissa ja koulutusohjelmissa**

7. Markkinavalvonnan toimijat ja sidosryhmät

Kuvassa 9 on esitetty Tukesin markkinavalvonnan toimintakartta, joka sisältää markkinavalvonnan sidosryhmät ja prosessit. Elinkaareissa on kuvattu tietyn tuotteen vaiheet suunnittelusta käytöstä poistoon. Toimijat ovat niitä tahoja, jotka suorittavat kussakin vaiheessa toimenpiteitä.

Tuote



Kuva 9. Markkinavalvonnan sidosryhmät ja prosessit

Tukesin prosessit on kuvattu keskellä. Tuotevalvonnalla tarkoitetaan tässä yhteydessä viranomaisyhteistyötä. Markkinavalvontaviranomaisten yhtenä tehtävänä on seurata vaatimusten ajanmukaisuutta ja toimivuutta käytännössä. Tätä varten analysoidaan valvontahavaintoja, onnettomuuksia ja vaaratilanteita. Tarvittaessa viranomaisten on oltava aloitteellisia säädösvalmistelun ja standardoinnin suhteen.

Tuotevalvonta perustuu kentätarkastajien paikan päällä - yleensä jälleenmyyjien ja maahantuojien luona - tekemiin tarkastuksiin. Paikanpäällä asennettavien laitteiden/ laitteistojen osalta valvonta liittyy tyypillisesti kenttävalvontatoimintaan, joka kohdistuu joko urakoitsijaan ja tämän tekemiin asennuksiin tai suoraan laitteistoihin. Valvonta voi kohdistua myös valmistajan tai maahantuojan edellytyksiin tuottaa tai saattaa markkinoille vaatimustenmukaisia tuotteita. Tällöin toimija arvioidaan esimerkiksi säädösosaamisen, johtamisen ja teknisen dokumentoinnin näkökulmista. Näin menetellään tapauksissa joissa valmista tuotetta ei ole fyysisesti arvioitavana. Tällaisia tuotteita ovat mm. yksittäin valmistettavat prosessiteollisuuden painelaitteet ja käyttökohteessaan valmistettavat louhintaräjähdyksineet.

Asiakirjavalvonnassa pyydetään vaatimustenmukaisuudesta maahantuojan tai valmistajan osoitus. Näitä molempia valvonnan muotoja tehdään joko aktiivisesti tai reaktiivisesti. Aktiivisella valvonnalla tarkoitetaan sitä, että Tukesissa päätetään oma-aloitteisesti ja suunnitelmalli-

sesti tarkastettavista asioista. Reaktiivisessa valvonnassa aloite toimenpiteisiin tulee ulkoapäin; on sattunut onnettomuus, käyttäjä ilmoittaa ongelmista tms.

Projektimuotoinen valvonta kohdistuu tiettyyn tuoteryhmään tai yritystyyppiin. Muiden maiden markkinoilta, tapaturmista tai muista perustelluista syistä selvitetään rajattujen tuoteryhmien tuotteiden vaatimustenmukaisuus erillisinä rajattuina projekteina. Projektit voivat olla toteutettuja yhteistyössä muiden koti- tai ulkomaisten viranomaisten kanssa.

Tukesin valvontakäynnit sisältävät myös **viestintää**. Tärkeimpiä kohderyhmiä ovat maahantuojat, valmistajat ja myyjät. Valvonnassa korostetaan toiminnanharjoittajien omaa vastuuta vaatimustenmukaisuuden varmistamisesta ja sekä sitä, että on myös liiketaloudellista kannattavaa huolehtia vaatimustenmukaisuudesta.

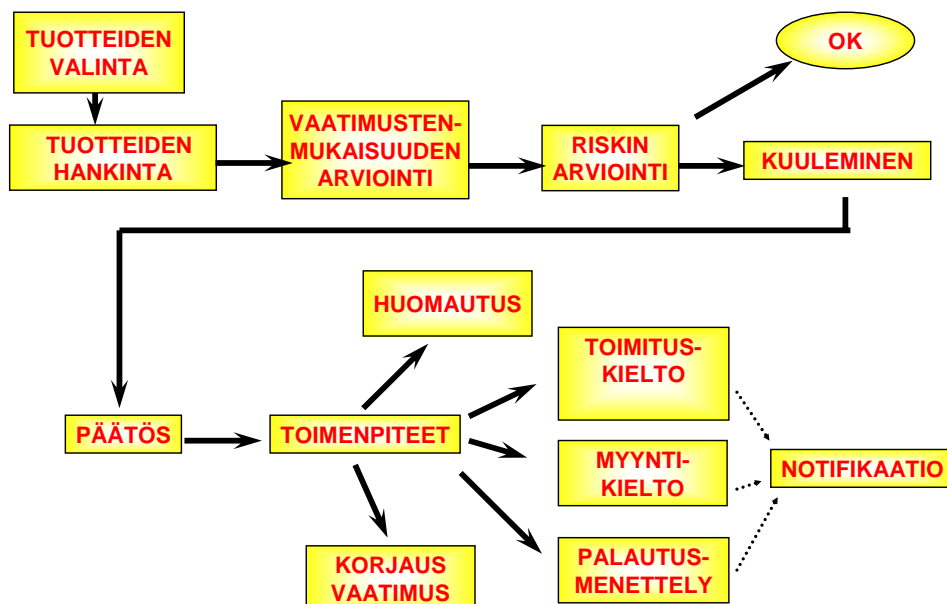
Tukes haluaa toiminnallaan vaikuttaa tuotteiden valmistajien, maahantuojien ja käyttäjien (sekä teollisuus, ammattilaiset että kuluttajat) toimintatapoihin. Ammattimaisten toimijoiden toimintatapoja arvioidaan järjestelmällisesti käyttäen hyväksi Tukesin yhteisiä arviointimalleja, jolloin tulokset ovat vertailukelpoisia muiden valvontakäyntien kanssa.

Tärkeimpiä sidosryhmiä ovat kauppa- ja teollisuusministeriö, muut tehtäviä antavat ministeriöt ja toisaalta valvonnan kohteet, joita tässä yhteydessä edustavat parhaiten näiden järjestöt, esim. kaupan ja eri toimialojen järjestöt. Muita merkittäviä sidosryhmiä ovat muut kotimaiset sekä eurooppalaiset markkinavalvontaviranomaiset. Osa suhteista on hoidettava suoraan, osa yhteistyöstä voidaan hoitaa neuvottelukuntien ja Tukesin foorumeiden kautta.

8. Markkinavalvonnan toimintaprosessit

Valvonnan ja tarkastusten kohteena ovat tuotteet, niihin liittyvät dokumentit ja vaatimustenmukaisuuden osoittamismenettelyt. Tukesin toimenpiteet perustuvat omaan asiantuntemukseen, luotettavaan puolueettomaan tietoon ja riittävään näyttöön. Riittävän näytön saamiseksi voidaan esimerkiksi tilata päteviltä asiantuntijalaitoksilta lausuntoja ja testauksia. Kustannusten säästämiseksi pyritään testaukset rajoittamaan välttämättöimpiin, eikä esim. toisteta vaatimustenmukaisuuden osoittamisen edellyttämiä kattavia testauksia.

Muiden kuin kaupan olevien tuotteiden osalta markkinavalvontaprosessissa nojaututaan paikalla tehtäviin tarkastuksiin, joiden suorittajana Tukes käyttää valtuutettuja tarkastuslaitoksia tai se voi tehdä itse tarpeellisen arvioinnin. Tuotetta tai asennusta koskevan säädöstöstä riippuen tarkastuksen suorittamiseen voidaan tarvita asennuksen/ laitteen/laitteiston haltijan suostumus.



Kuva 10. Tuotteiden hankinta- ja päätösprosessi

Kuvassa 10. on esitetty tuotevalvonnan prosessi ja siihen liittyvät reaktiokeinot, kun tuote osoittautuu puutteelliseksi.

- aluksi selvitetään millaisesta puutteesta on kyse (näkyvä puute, epäiltävä tekninen puute)
- ellei asia ole aivan selvä, hankitaan tutkimuslaitoksen lausunto. Jos tuotteesta on ilmoitetun laitoksen lausunto eikä puute ole ilmeinen, sovelletaan tapauskohtaista harkintaa
- pyydetään selvitys vastaavalta toiminnanharjoittajalta havaitusta ongelmasta, sen laajuudesta ja tämän suunnitelmat ongelmien poistamiseksi.
- arvioidaan näiden toimien riittävyys ja harkitaan, tarvitaanko kieltopäätös tms.

Toimenpiteinä voivat olla:

- tuotteesta annettujen tietojen täsmentämistä ja parempaa dokumentointia,
- merkintöjen ja käyttöohjeiden lisäämistä tai muuttamista,
- toiminnanharjoittajan tiedottamista havaituista ongelmista julkisuudessa esim. ilmoituksia käyttäjille,
- muutoksia tuotteen rakenteeseen, tällöin voidaan,
 - a. kieltää tuotteiden toimittaminen myyntiin,
 - b. poistaa tuote myynnistä keräämällä jo myynnissä olevat takaisin,
 - c. poistaa tuote myös käytöstä ja palauttaa jo myydyt tuotteet takaisin elinkeinonharjoittajalle.
- markkinoille saattaja korjaa markkinoille saatetut/käyttöön otetut tuotteet/laitteet tai laitteistot vaatimusten mukaisiksi taikka huolehtii niiden poistamisesta käytöstä, jolloin toimittajaan kohdistuu omat kaupalliset seuraamuksensa

-
Pahimmassa tapauksessa tuotteet takavarikoidaan ja hävitetään. Jos toiminnanharjoittaja ei suostu tarpeellisiin toimiin, harkitaan teettämistä Tukesin kustannuksella. Kustannukset peritään toiminnanharjoittajalta

Ennen päätöksentekoa kuullaan tuotteesta vastuussa olevaa toiminnanharjoittajaa ja annetaan tälle mahdollisuus esittää tapaukseen liittyvät selvitykset. Tämän jälkeen tehdään asiaan liittyvät päätökset. Vaatimukset yksilöidään Tukesin päätöksessä, ja liitteenä on teknisen puutteen osalta yleensä kolmannen osapuolen lausunto. Päätöstä voidaan tehostaa uhkasakolla, jos on perusteltua syytä epäillä päätöksen noudattamista. Markkinointirajoitukset suhteutetaan aina tuotteen aiheuttamiin riskeihin. Riskien ollessa ilmeisiä ja vakavia voidaan joskus joutua tekemään väliaikaisia päätöksiä, vaikka kaikkia tietoja ei olisikaan vielä käytettävissä.

Jos tuote on turvallisuussäädösten vaatimusten vastainen, katsotaan siinä aina olevan tavaran virhe ja kuluttaja on oikeutettu vaatimaan hyvitystä.

Vaatimusten vastaiseksi osoittautuneen tuotteen testauksiin liittyvät kulut sekä laitteen hankintahinta laskutetaan toiminnanharjoittajalta päätöksen yhteydessä, jos lainsäädäntö sen sallii. Muutenkin pyritään siihen, että toiminnanharjoittajan kannattaa itse huolehtia kaikista tuotteen vaatimustenmukaisuuden varmistamiseen liittyvistä kustannuksista, eikä esim. odottaa Tukesin toimia.

Viestinnällä pyritään ennaltaehkäisemään onnettomuuksia ja edistämään vaatimustenmukaisten tuotteiden markkinoille saattamista. Viestintä perustuu lainsäädäntöön, tutkittuun tietoon ja saatuihin valvontahavaintoihin. Viestinnällä vaikutetaan asenteisiin, korostetaan turvallisen ja luotettavan toiminnan merkitystä ja jokaisen vastuuta omasta ja muiden turvallisuudesta. Ohjeet, oppaat, artikkelit, esitykset ja muu materiaali kohdistetaan suunnatusti. Maahantuoja- ja valmistajakäynneillä todetaan tiedon ja osaamisen lisäksi asenteet ja käytännön toteutus. Kuvassa 11. on esitetty viestinnän prosessit.

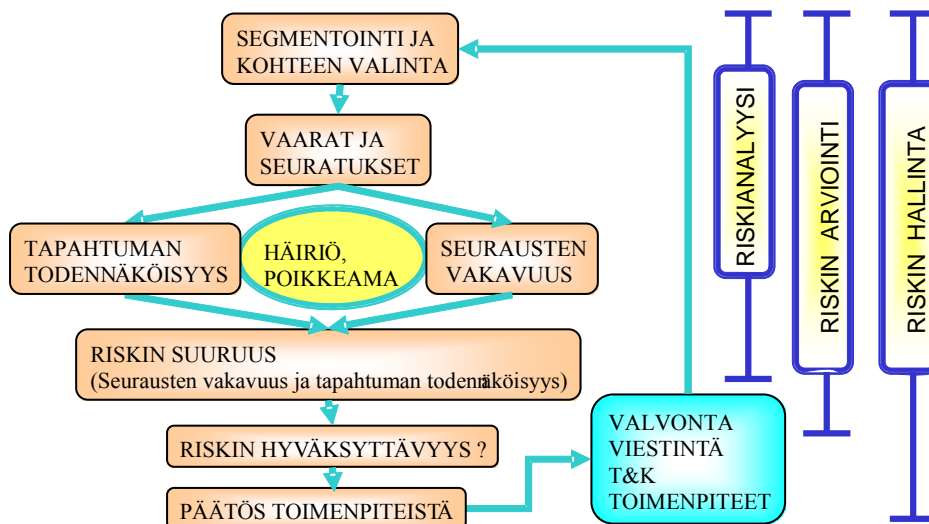
Valmistus	Maahan - tuonti	Myynti	Käyttö
Säädös- vaatimusten tunnistaminen	Maahantuontia koskevat säädös- vaatimukset	Myyntiä koskevat säädös- vaatimukset	Tuotteen käyttöä koskevat asiat
Tuotetta koskevien riskien arviointi ja poikkeamien hallinta	Tuoteriskien arviointi ja ongelmien käsittely	Tuoteriskien tuntemus ja palautus- menettelyt	Riskien tiedostaminen ja huomiointi käytännössä
Henkilöstön koulutus Laadukas toiminta Tuotteen vaatimusten- mukaisuus	Henkilöstön osaaminen Osto- menettelyt Tuotteiden virheettömyyden varmistaminen	Myyjien opastaminen Ostajan opastus Tuotteiden virheettömyyden varmistaminen	Ohjeisiin tutustuminen Oikea käyttö Tuotteen kunnosta huolehtiminen

Kuva 11. Viestinnän prosessit

9. Markkina- valvonnan kohdentaminen ja tuotteiden riskien arviointi

Valvonta, viestintä, tutkimus ja kehittäminen kohdistetaan niille alueille, joilla turvallisuuden ja luotettavuuden kohdistuvat riskit ovat suurimmat.

Riskillä tarkoitetaan tietyn vaarallisen tai ei toivotun -tapahtuman tapahtumataajuuden tai todennäköisyyden ja seurausten yhdistelmää. Ei toivotun -tapahtuman – onnettomuuden, vaatimusten vastaisuuden, häiriön, poikkeaman, virheen tms. – saa aikaan olemassa oleva vaara. Turvallisessa tilanteessa vaarojen aiheuttamat riskit ovat hyväksyttävällä tasolla, riskit hallitaan. Kuvassa 12. on esitetty kaavamaisesti riskiarvioinnin vaiheet.



Kuva 12. Riskinarvioinnin vaiheet

Markkina- ja tuotteenvalvonnan suuntaamista, aktiivisuutta ja käytettäviä keinoja valittaessa kartoitetaan **tuotteisiin sisältyvät vaarat sekä puutteet** ja arvioidaan näiden mahdollisesti aiheuttamat riskit.

Ennen riskianalyysin tekoa toiminnan kohteet jaotellaan asiakkuussegmentteihin, jotta erilaisia riskejä voidaan verrata keskenään. Kohteet jaetaan aikaisempien valvontahavaintojen, sattuneiden tapaturmien, toiminnanharjoittajilta saatujen tietojen ja muista maista saatujen kokemusten perusteella erilaisiin ryhmiin, esim.

- tuotteet
- valmistusmaat
- toiminnanharjoittajat
- käyttäjäryhmät

Riskianalyysi alkaa vaarojen kartoituksella. Nykyiset ja potentiaaliset vaarat ja seuraukset tunnistetaan ryhmittäin.

Vaaroja ovat mm. tuotteen ominaisuuksiin liittyvät: mekaaniset, fyysiset, kemialliset, biologiset ominaisuudet tai niiden käyttöön liittyvät: puutteelliset ohjeet, virheellinen käyttö.

Sitä seuraavat tapahtumat, kuten kemialliset altistukset, sähköiskut, tulipalot tai räjähdykset aiheuttavat vaikutuksia ihmisille, omaisuudelle tai ympäristölle. Seuraukset suuntaa-antavasti suurimmasta vähäisimpään:

- suuronnettomuus
- hengenmenetys
- pysyvä vammautuminen
- paraneva / ohimenevä haitta
- lievä loukkaantuminen / pikku haaveri
- mielenpahoitus / järkytys

Lisäksi

- taloudellinen, toiminnallinen, ajallinen seuraus tai
- ympäristön pilaantuminen

Riskin hyväksyttävyyteen vaikuttavat mm.:

- vaatimustenvastaisen tuotteen vaarojen luonne, vakavuus ja laajuus,
- tuotteiden tulevat käyttöolosuhteet; lisäävätkö käyttöolosuhteet riskiä,
- tuotteiden käyttäjäkunnan suojaamistarve; ovatko käyttäjät ammattilaisia vai kuluttajia, ehkä lapsia, vanhuksia tai vammaisia.

Päätöksen teossa eli markkinavalvonnan toimenpiteiden suunnittelussa otetaan huomioon *muiden toimijoiden* vaikutukset riskeihin:

- ensivalvonnan laajuus ja luotettavuus; onko valvonnassa käytetty ulkopuolista asiantuntemusta esim. ilmoitettua laitosta,
- tulevatko tuotteet jotenkin muuten valvontaan; sovelletaanko tuotteisiin käyttöönotto- tai määräaikaistarkastuksia,
- asentaako tai ottaako tuotteen käyttöön ammattilainen; ammattilainen saattaa havaita riskit ennen käyttöönottoa.

Riskien vakavuuden perusteella voidaan suunnata markkinavalvonta, viestintä- ja tutkimus- ja kehitystoiminta tärkeimpiin kohteisiin.

10. Uudet toimintamuodot

Verkkokauppa

Verkkokauppa kasvaa ripeästi. Suomessa kasvu on 35-40 % vuodessa. Verkkokaupan ongelmat liittyvät lähinnä taloudellisiin riskeihin, tietosuojaan ja palvelun/tuotteen toimimattomuuteen. Vain 3 % kuluttajien valituksista on koskenut viallista tai laadullisesti huonoa tuotetta. Vaatimustenvastaisuudesta ei ole tietoa, mutta on olettavissa, että nettikaupan tuotteet eivät tältä osin ole huonompia kuin muissa kaupan pidettävissä laitteissa. Päinvastoin voidaan olettaa että vaatimustenmukaisuus voisi olla jopa parempi koska nettikaupassa ei yleensä pidetä kaupan kovin halpoja tuotteita (esim. jouluvaloja). Tämä oletamus pätee niin kauan kuin toimituskulut ovat

suuria tuotteen hintaan nähden. Tämän perusteella vaatimustenvastaiset tuotteet eivät vielä ole ongelma.

Verkkokaupan kasvun johdosta on kuitenkin syytä miettiä toimenpiteitä, joilla voidaan varmistaa tuotteiden hyvä vaatimustenmukaisuus. Internetissä käytävään kauppaan liittyy kuitenkin se vaara, että kiellettyjen tuotteiden myynti yritetään piilottaa (kenttätarkastajien valvonnalta) internetiin. Joillakin tuotealueilla verkkokaupassa voi esiintyä ongelmia. Esim. jalometallituotteilla ongelmallisia ovat verkkohuutokaupat ja ne toiminnanharjoittajat, jotka myyvät tuotteitaan pelkästään verkossa.

11. Lisätietoa

Guide to the implementation of directives based on the New Approach and the Global Approach (Blue Guide), European Commission
Hampton, Philip, Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement
Risk analysis of technological systems, IEC 410
Kuusela, H. ja Ollikainen, R.(toim.),Riskit ja riskienhallinta