ULKOASIAINMINISTERIÖ
Oikeuspalvelu
OIK-40 Mia Spolander

LAUSUNTO

11.12.2016

HEL7M0743-15

Eduskunnan liikenne- ja viestintä-
valiokunnalle

Viite

Asia
Lausunto asiasta U 10/2016 vp annetusta jatkokirjelmästä UJ 25/2016 vp

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt ulkoasiainministeriön lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä U 10/2016 vp eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä annetusta jatkokirjelmästä UJ 25/2016 vp.

Ehdotetulla direktiivillä pyritään lähentämään tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevia jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä. Direktiivillä on tarkoitus parantaa vammaisille henkilöille ja muille toimintarajoitteisille henkilöille tarjottavien esteettömien tuotteiden ja palvelujen saatavuutta sisämarkkinoilla.

Ulkoasiainministeriö katsoo, että direktiivi vahvistaa vammaisten henkilöiden sekä muiden toimintarajoitteisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Ulkoasiainministeriö kannattaa direktiivin yleistä tavoitetta esteettömyyden edistämiseksi ja yhtyy edellä mainituissa valtioneuvoston kirjelmässä ja jatkokirjelmässä esitettyihin näkökohtiin. Näiden lisäksi ulkoasiainministeriö esittää direktiiviehdotukseen liittyvät seuraavat huomiot.

Vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyllä YK:n yleissopimuksella (26 ja 27/2016) luodaan sen sopimuspuolille velvollisuus edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti heidän ihmisoikeuksiensa ja perusvapauksiensa toteutuminen. Suomen osalta yleissopimus on tullut voimaan 10 päivänä kesäkuuta 2016. Myös Euroopan unioni on yleissopimuksen osapuoli. Yleissopimus on EU:n osalta tullut voimaan 22 päivänä tammikuuta 2011. Myös kaikki Euroopan unionin muut jäsenmaat Irlantia lukuun ottamatta ovat yleissopimuksen osapuolia. Irlanti on allekirjoittanut yleissopimuksen.

Esteettömyysvelvoitteesta säädetään yleissopimuksen 9 artiklassa. Sen 1 kohdan mukaan

"[j]otta vammaiset henkilöt voisivat elää itsenäisesti ja osallistua täysimääräisesti kaikilla elämänalueilla, sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet varmistaakseen vammaisille henkilöille muiden kanssa yhdenvertai-

sen pääsyn fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen, tiedottamiseen ja viestintään, muun muassa tieto- ja viestintäteknologiaan ja -järjestelmiin, sekä muihin yleisölle avoimiin tai tarjottaviin järjestelyihin ja palveluihin sekä kaupunki- että maaseutualueilla. Näitä toimia, joihin sisältyy saavutettavuuden esteiden tunnistaminen ja poistaminen, sovelletaan muun muassa:

> a) rakennuksiin, teihin, kuljetukseen sekä muihin sisä- ja ulkotiloihin, koulut, asunnot, terveydenhuoltoyksiköt ja työpaikat mukaan lukien;
> b) tiedottamiseen, viestintään ja muihin palveluihin, sähköiset palvelut ja pelastuspalvelut mukaan lukien."

Artiklan 2 kohta velvoittaa sopimuspuolet toteuttamaan asianmukaiset toimet, joilla muun muassa kehitetään ja saatetaan voimaan yleisölle avoimien tai tarjottavien tilojen ja palvelujen saavutettavuutta koskevia vähimmäisstandardeja ja -ohjeita ja valvotaan niiden täytäntöönpanoa sekä varmistetaan, että yksityiset tahot, jotka tarjoavat yleisölle avoimia tai tarjottavia tiloja ja palveluja, ottavat huomioon kaikki esteettömyyden ja saavutettavuuden osatekijät vammaisten henkilöiden kannalta. Lisäksi velvoitetaan muun muassa edistämään uusien tieto- ja viestintäteknologioiden ja -järjestelmien, myös Internetin, saavutettavuutta vammaisille henkilöille.

Yleissopimuksen täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa ja muissa sopimusosapuolissa valvova vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea on vuonna 2014 antanut yleiskommentin No. 2, jossa se yksityiskohtaisesti avaa yleissopimuksen 9 artiklan sisältämän esteettömyysvaatimuksen tulkintaa (CRPD/C/GC/2). Artiklan velvoite on yksi yleissopimuksen keskeisimmistä läpileikkaavista teemoista, sillä esteettömyys ja saavutettavuus ovat edellytyksiä useiden muiden ihmisoikeuksien ja perusvapauksien toteutumiselle. Sopimuspuolilla on esteettömyyden ja saavutettavuuden takaamisen suhteen aktiivinen toimintavelvoite.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean mukaan lähtökohtana on, että kun tuotteet tai palvelut ovat kaikille avoimia tai yleisesti tarjolla, niiden on oltava kaikille potentiaalisille kuluttajille saavutettavissa huolimatta siitä, ovatko ne julkisen vallan vaiko yksityisten toimijoiden tarjoamia, tuottamia tai omistamia. Uusiin tuotteisiin, palveluihin, paikkoihin, rakennuksiin ja teknologioihin on alusta asti sovellettava esteettömän suunnittelun periaatetta (*universal design*) ja olemassa olevien tuotteiden, rakennusten, palvelujen jne. osalta esteitä on poistettava asteittain.

Jotta yleissopimuksen 9 artiklan määräykset toteutuisivat käytännössä, on huolehdittava toimien riittävästä ja tehokkaasta valvonnasta. Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea on todennut valvonnan olevan yksi merkittävimmistä haasteista artiklan täytäntöönpanossa. Tässä mielessä direktiiviehdotuksen puhdas markkinalähtöinen valvonta voi olla ongelmallinen.

Vammaisten henkiöiden oikeuksien komitea on yleiskommentissaan myös todennut, että sopimuspuolten on säännöksissään selkeästi ilmaistava eri viranomaisten ja tahojen (mukaan lukien yksityisten tahojen) velvollisuudet esteettömyyden toteuttamisessa. Lisäksi komitea toteaa, että se (julkinen tai yksityinen) taho, jolle on määrätty velvollisuus esteettömyyden toteuttamisesta palvelua tms. tarjottaessa, ei saa kieltäytyä tästä vedoten esteettömyydestä aiheutuvaan kohtuuttomaan taakkaan. Tilanne on päinvastainen niin sanottujen kohtuullisten mukautusten osalta; velvollisuus tehdä kohtuullisia mukautuksia on vain silloin, kun ne eivät aiheuta palvelun tms. tarjoajalle kohtuutonta taakkaa.

Yleissopimuksen lähtökohtana on komitean tulkinnan mukaan siis yleinen ja ehdoton uusien tavaroiden, palveluiden, rakennusten jne. esteettömyys, joka on olemassa olevien tavaroiden, palveluiden jne. suhteen asteittain toteutettava. Ellei esteettömyys riitä takaamaan saavutettavuutta kaikissa tilanteissa, on yksittäistapauksissa tehtävä kohtuullisia mukautuksia, mikäli ne eivät aiheuta kohtuutonta taakkaa palvelun tai tuotteen tarjoajalle. Muutamat direktiiviehdotuksen säännökset (esim. 22 art.) saattavat olla ongelmallisia yleissopimuksen ehdottoman esteettömyysvaatimuksen kannalta siitäkin huolimatta, että direktiiviä on tarkoitus soveltaa ainoastaan uusiin tuotteisiin ja palveluihin, jotka tulevat markkinoille ehdotuksen voimaantulon jälkeen.

Euroopan unioni on yleissopimuksen osapuolena antanut ensimmäisen määräaikaisraporttinsa vammaisten henkilöiden oikeuksien komitealle kesäkuussa 2014 (CRPD/C/EU/1). Raportissaan se 9 artiklan osalta muun muassa kertoi komission valmistelemasta esteettömyysdirektiiviluonnoksesta. Komitea antoi raportin ja elokuussa 2015 käydyn vuoropuhelun johdosta päätelmänsä ja suosituksensa 3 päivänä syyskuuta 2015 (CRPD/C/EU/CO/1). Komitea ilmaisi huolestumisensa siitä, ettei esteettömyysdirektiiviä ollut vielä hyväksytty ja kehotti unionia ryhtymään tehokkaisiin toimiin direktiivin nopeaksi hyväksymiseksi. Komitea kehotti unionia myös varmistamaan, että direktiivi on yleissopimuksen mukainen ja ottaa esteettömyysvaatimuksen huomioon siten kuin se on määritelty edellä mainitussa komitean yleiskommentissa. Vielä komitea kehotti unionia varmistamaan, että vammaiset henkilöt voivat tehokkaasti osallistua direktiivin laadintaan. Suomen osalta viimeksi mainittu vaatimus on toteutunut siten, että valtakunnallinen vammaisneuvosto (VANE) on osallistunut kansallisten kantojen valmisteluun.

Direktiiviehdotuksen vammaisia henkilöitä koskeva määritelmä näyttäisi tämänhetkisen ehdotuksen mukaan vastaavan yleissopimuksen 1 artiklan 2 kohdassa ilmaistua vammaisia henkilöitä koskevaa määritelmää. Tästä lähtökohdasta on ulkoasiainministeriön käsityksen mukaan syytä pitää kiinni, jotta vältetään käsitteen osalta mahdollisesti syntyvät ristiriitaisuudet yleissopimuksen kanssa.

Direktiiviehdotuksen lähtökohtana ei sinänsä ole yleissopimuksen täytäntöönpano, vaan kysymys on unionin sisämarkkinalainsäädännöstä, joka pyrkii poistamaan yleissopimuksen täytäntöönpanon sisämarkkinoille aiheuttamia haittoja. Unionilla ei ole esteettömiä tavaroita ja palveluita koskevia sisämarkkinoita, vaan esteettömyydestä säännellään lähinnä kansallisella tasolla, mikä aiheuttaa haittaa tavaroiden ja palveluiden vapaalle liikkuvuudelle. Näin ollen direktiiviehdotuksella ei sinänsä tähdätä vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien parempaan toteutumiseen. Tästä huolimatta direktiiviehdotuksessa tulee ulkoasiainministeriön näkemyksen mukaan täysimääräisesti huomioida yleissopimuksen vaatimukset. On myös huomattava, että yleissopimuksen osapuolilla on velvollisuus panna täytäntöön yleissopimuksen esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskeva 9 artikla riippumatta direktiivin olemassaolosta.

Liitteet -