Liikenne- ja viestintävirasto
Transport- och kommunikationsverket

LAUSUNTO

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
TyV@eduskunta.fi

Päiväys/Datum
2.5.2022
Dnro/Dnr
TRAFICOM/190218/03.03.01/2022
Viite/Referens
Lausuntopyyntönne 27.4.2022

HE 41/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 41/2022) vp. Hallituksen esityksellä pannaan kansallisesti täytäntöön tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/882.

Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa esteettömyysvaatimusten harmonisointia sisämarkkinoilla, mikä turvaa esteettömien tuotteiden ja palveluiden vapaata liikkuvuutta sekä saatavuutta sisämarkkinoilla, ja näin edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja parantaa vammaisten henkilöiden edellytyksiä itsenäiseen elämään.

Liikenne- ja viestintävirasto on osallistunut esityksen valmisteluun omalta osaltaan. Virasto on valmistelussa keskittynyt arvioimaan omaa toimialaansa sivuavia vaikutuksia (erityisesti sähköiset viestintäpalvelut, audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin pääsyn tarjoavat palvelut sekä liikenteen palvelut).

Virastoa esitetään tuotteiden esteettömyyden osalta yleiseksi markkinavalvontaviranomaiseksi. Tämä on merkittävä muutos viraston nykyiseen rooliin ja siirtää painopistettä liikenteen ja viestinnän sektoriviranomaisesta yleiseksi valvontaviranomaiseksi. Palveluiden esteettömyyttä virasto valvoisi siltä osin kuin siitä säädetään liikenteen palveluista annetussa laissa ja sähköisen viestinnän palveluista annetuissa laissa. Hallituksen esityksen mukainen tuotteiden ja palveluiden esteettömyyden valvonta on virastolle kokonaan uusi tehtävä, johon ei ole virastossa valmiiksi osaamista eikä resursseja.

Liikenne- ja viestintäviraston tehtäviin esteettömyyttä koskevien vaatimusten valvontaviranomaisena kuuluisivat tuotteiden ja palveluiden varsinaisen valvonnan ohella muun muassa EU-yhteistyötä ja raportointia, toimijoiden neuvontaa ja ohjeistusta sekä kuluttajaviestintää ja kuluttajayhteydenottojen käsittelyä.

Markkinavalvonta tuotteiden esteettömyydestä

Esteettömyysvaatimuksia on noudatettava, kun talouden toimija saattaa markkinoille lain soveltamisalaan kuuluvan tuotteen. Soveltamisalaan kuuluvia tuotteita ovat esimerkiksi kuluttajille tarjottavat tietokoneet, taulutietokoneet (tabletit) ja älypuhelimet ja niiden käyttöjärjestelmät, modeemit ja reitittimet,

älytelevisiot ja digiboksit, itsepalveluperiaatteella toimivat maksupäätteet, pankkiautomaatit, lippuautomaatit, lähtöselvitysautomaatit, vuorovaikutteiset itsepalvelupäätteet liikennevälineissä sekä sähköiset lukulaitteet. Lisäksi vaatimuksia sovelletaan myös muihin tuotteisiin, joita tarjotaan verkkosivujen, mobiilisovellusten ja muiden vastaavien digitaalisten palvelujen käyttämiseen.

Markkinoille voisi saattaa 28 kesäkuutta 2025 jälkeen vain esteettömyysvaatimukset täyttävän tuotteen. Siirtymäsäännöksen mukaisesti palveluntarjoajan palvelujen tarjoamiseen käyttämät tuotteet on saatettava lain mukaisiksi viimeistään 28 päivänä kesäkuuta 2030. Itsepalvelulaitteiden osalta on erikseen säädetty vielä pidemmästä siirtymäajasta, jonka mukaan ennen 28 päivää kesäkuuta 2025 käyttöön otetut itsepalvelupäätteet on saatettava lain mukaisiksi 20 vuoden kuluessa niiden käytön aloittamisesta.

Valvontaa voidaan suorittaa ennakollisesti ja riskiperusteisesti. Markkinavalvontaviranomaisen tehtävä olisi valvoa, että esteettömyysvaatimuksia noudatetaan ja että talouden toimija on esteettömyysvaatimuksista poiketessaan tehnyt lain eräiden tuotteiden esteettömyysvaatimuksista 7 §:ssä tarkoitetun arvion. Lisäksi markkinavalvontaviranomaisen tulisi julkaista luettelo tuotteista, jotka eivät täytä esteettömyysvaatimuksia. Käytännössä markkinavalvontaviranomainen vastaanottaisi käyttäjien ilmoituksia, jos tuote ei täytä vaadittavia esteettömyysvaatimuksia, ja tekisi tarkastuksia. Markkinavalvontaviranomaisen olisi tarvittaessa arvioida tuotteen vaatimustenmukaisuus, jos sillä on riittävä syy epäillä, että tuote ei täytä vaadittavia esteettömyysvaatimuksia. Jos markkinavalvontaviranomainen havaitsisi puutteita esteettömyysvaatimusten noudattamisessa tai 7 §:n perusteella tehdyssä arvioinnissa, sen tulisi kehottaa talouden toimijaa korjaamaan havaitut puutteet.

Markkinavalvonta perustuu yhdenmukaistettuihin standardeihin ja teknisiin eritelmiin. Valvontaviranomaisen edellytetään osallistuvan käynnissä olevaan standardointityöhön. Yhdenmukaistettuja standardeja päivitetään ja luodaan uusia. Tässä kehitystyössä valvovan viranomaisen ja sidosryhmien osallistaminen on tärkeässä roolissa.

Tämä uusi markkinavalvontatehtävä kasvattaa merkittävällä tavalla viraston roolia markkinavalvojana, ja tuo valvonnan piiriin liikenne- ja viestintäsektoreiden "ulkopuolisia" tuotteita. Liikenne- ja viestintävirastolla on nykyisellään eräiden liikenteen ja viestinnän tuotteiden markkinavalvontaa. Valvonta ei nykyisin kohdistu tuotteisiin, jotka kuuluvat esteettömyysdirektiivin soveltamisalaan. Virasto ei muun muassa valvo esteettömyysdirektiivin edellyttämin tavoin lähtöselvitysautomaatteja.

Viraston on hankittava uutta osaamista voidakseen toteuttaa tätä valvontaa sekä osallistua yhdenmukaistettujen standardien kehittämistyöhön.

Liikenteen palvelujen esteettömyydestä

Liikenteen palvelujen osalta esteettömyysvaatimusten soveltamisala määräytyy ensisijaisesti niin kutsuttujen matkustajanoikeusasetusten soveltamisalan kautta. Liikenteen palveluiden esteettömyydestä säädettäisiin sekä digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa (jäljempänä digipalvelulaki) että liikenteen palveluista annetussa laissa.

Vaatimukset koskevat liikenteen harjoittajia kaikissa liikennemuodoissa sekä

asemien, satamien ja terminaalien ylläpitäjiä. Lentoliikenteessä tämä tarkoittaa siis lentoyhtiöitä ja lentoasemia, meri- ja sisävesiliikenteessä kaupallista säännöllistä liikennettä harjoittavia varustamoja ja satamia, rautatieliikenteessä rautatieyrityksiä, joilla on EU-toimilupa, sekä asemanhaltijoita sekä linja-autoliikenteessä säännöllisen linja-autoliikenteen harjoittajia sekä terminaalinpitäjiä. Vaatimukset eivät koske mikroyrityksiä.[1]

Toimijoiden verkkosivustojen, mobiilisovellusten ja muiden mobiilipohjaisten palveluiden, sähköisten lippujen ja niihin liittyvien palveluiden, kuljetuspalveluja koskevien tietojen välittämisen sekä vuorovaikutteisten itsepalvelupäätteiden on oltava esteettömiä.

Liikenteen palveluita koskevia uusia vaatimuksia ei sovelleta täysimääräisesti kaupunki- ja esikaupunkiliikenteeseen eikä alueelliseen liikenteeseen vaan niitä koskevat erityisesti vuorovaikutteisia itsepalvelupäätteitä, kuten matkalippuautomaatteja koskevat vaatimukset. On kuitenkin hyvä huomioida, että Suomessa kaupunki- ja esikaupunkiliikenne sekä alueellinen liikenne on usein julkisesti järjestettyä, jolloin niitä koskevat jo valmiiksi digipalvelulain vaatimukset.

Digipalvelulain mukaisia vaatimuksia, kuten verkkosivujen ja mobiilisovellusten sekä verkkokaupan palvelujen saavutettavuutta valvoisi Etelä-Suomen aluehallintovirasto, jonka valvonnan piiriin jo nykyisellään kuuluvat julkisesti järjestetyt palvelut[2]. Liikenne- ja viestintäviraston valvonnan piiriin kuuluisi liikenteen palveluista annetun lain mukaisten tiedonantovelvollisuuksien valvonta.

Liikenteen palveluista annetussa laissa on jo nykyisellään edellytetty henkilöliikenteen palveluntarjoajalta sähköisessä muodossa tietoa toimintarajoitteisten matkustajien käytettävissä olevista palveluista ja heidän avustamisestaan, kaluston esteettömyydestä sekä varusteista, jotka helpottavat matkustajan kulkuneuvoon pääsyä ja vuorovaikutusta kuljettajan kanssa. Lento-, linja-auto-, rautatie- ja vesiliikenteen henkilöliikennepalveluissa on varmistettava, että ajoneuvojen, ympäröivän infrastruktuurin ja rakennetun ympäristön esteettömyyttä ja vammaisille henkilöille tarjottavaa apua koskevat tiedot ovat saatavilla sekä varmistaa, että saatavilla on tiedot älykkäistä lipunmyyntijärjestelmistä ja reaaliaikaisista matkustustiedoista sekä tiedot liikennehäiriöistä, liityntäpalveluista ja jatkoyhteyksistä muita liikennemuotoja käyttäen sekä palvelua koskevat lisätiedot. Tämä vaatimus ei kuitenkaan koske kaupunki- tai esikaupunkiliikenteen palveluja eikä myöskään alueellisen liikenteen palveluja.

Kaupunki- tai esikaupunkiliikenteen palveluja sekä alueellisia liikenteen palveluja kuten myös taksiliikenteen palveluja koskevat edelleen nyt voimassa olevat vaatimukset.

Kun liikenteen palvelujen esteettömyyttä tulee kokonaisuutena jatkossa valvomaan kaksi viranomaista, Liikenne- ja viestintävirasto sekä Etelä-Suomen aluehallintovirasto, on yhteistyö viranomaisten kesken tärkeää. Työnjaon selkeys, valvonnan suunnittelu, toteuttaminen ja kehittäminen hyvässä yhteisymmärryksessä sekä linjakas asiakasviestintä tukevat lainsäädännön vaikuttavuutta.

Viestinnän palvelujen esteettömyydestä

Viestinnän palvelujen osalta kysymys on viestintäpalveluiden ja audiovisuaaliseen

sisältöpalveluun pääsyn tarjoavien palveluiden esteettömyydestä. Näiden palveluiden esteettömyysvaatimuksista säädettäisiin digipalvelulaissa ja sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa. Viestintäpalveluilla tarkoitetaan esimerkiksi puhelua, tekstiviestiä, sähköpostia ja pikaviestintään tarkoitettuja palveluita. Audiovisuaaliseen sisältöpalveluun pääsyn tarjoavalla palvelulla tarkoitetaan esimerkiksi television sähköistä ohjelmaopasta, verkkosivuja, sovelluksia, digiboksin tai älytelevision sovelluksia ja mediatoistimia.

Kyseisissä palveluissa on usein kyse digitaalisesta palvelusta eli verkkosivustosta tai mobiilisovelluksesta tai niihin liittyvästä toiminnallisuudesta, joiden saavutettavuudesta säädetään digipalvelulaissa. Digitaalisia palveluita ovat muun muassa pikaviestintään tarkoitetut palvelut, kuten Whatsapp ja Messenger sekä esimerkiksi verkkosivut ja sovellukset, joiden kautta katsotaan audiovisuaalisia ohjelmia (esim. Yle Areena ja Netflix). Siltä osin kuin palveluissa on kyse digitaalisista palveluista, säädettäisiin palvelujen saavutettavuudesta digipalvelulaissa ja myös näiden digitaalisten palveluiden saavutettavuutta valvoisi Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Kyseisten palvelujen lisävaatimuksista eli esteettömyysdirektiivin I liitteen IV jakson mukaisista vaatimuksista säädettäisiin kuitenkin soveltuvin osin sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa ja näidenkin vaatimusten noudattamista valvoisi Liikenne- ja viestintävirasto.

Perinteisiä puhelin- ja muita viestintäpalveluja ja laajakaistapalveluja tarjoavat palveluntarjoajat eivät kuulu digipalvelulain soveltamisalaan eikä näissä palveluissa ole lähtökohtaisesti kyse digipalvelulain mukaisista digitaalisista palveluista. Siten esimerkiksi tavalliseen puheluun ja tekstiviestiin sekä laajakaistapalveluun soveltuisivat ainoastaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain mukaiset esteettömyysvaatimukset, joiden noudattamista valvoo Liikenne- ja viestintävirasto.

On hyvä huomata, että esteettömyysdirektiivin soveltamisalaan eivät kuitenkaan kuulu audiovisuaalisissa sisältöpalveluissa saatavilla ja tarjoamisen kohteena olevat audiovisuaaliset sisällöt (varsinaiset suoratoistettavat ohjelmat), vaan ainoastaan pääsy näihin sisältöihin. Televisio-ohjelmiin ja tilausohjelmapalveluissa tarjolla oleviin ohjelmiin liitettävistä erityisesti näkö- ja kuulovammaisia henkilöitä palvelevista ääni- ja tekstityspalveluista säädetään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 211 §:ssä, eikä nyt ehdotetulla sääntelyllä puututa audiovisuaalisten sisältöjen esteettömyyteen.

Kuluttajille tarjottaviin viestintäpalveluihin ja audiovisuaalisiin sisältöihin pääsyn tarjoaviin palveluihin sovellettaisiin yleisiä esteettömyysvaatimuksia, joista säädettäisiin sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 194 b §:ssä. Yleisten esteettömyysvaatimusten mukaisesti palveluntarjoajan tulee varmistaa, että palvelua tarjotaan esteettömyysdirektiivin vaatimusten mukaisesti, palvelun toiminnasta annetaan tietoa, ja mikäli palvelun tarjoamiseen käytetään tuotteita, annetaan tietoa myös siitä, miten kyseiset tuotteet liittyvät palveluun, millaiset esteettömyysominaisuudet niillä on sekä miten ne toimivat yhdessä apuvälineiden ja -järjestelyjen kanssa. Lisäksi tukipalvelujen, kuten neuvontapalvelujen, puhelinkeskuksien ja teknisen tuen, on annettava tietoja palvelun esteettömyydestä ja sen yhteensopivuudesta apuvälineteknologioiden kanssa.

Palvelukohtaisista lisävaatimuksista säädettäisiin lain 194 c §:ssä ja 194 d §:ssä. Henkilöiden välisen viestintäpalvelun olisi 194 c §:n mukaisesti tarjottava reaaliaikainen tekstitysominaisuus puheviestinnän lisäksi, sekä täydelliset interaktiivisuusominaisuudet silloin, kun puheviestinnän lisäksi tarjotaan

videokuvaa. Reaaliaikaisella tekstityksellä tarkoitetaan henkilöltä henkilölle tai ryhmäkeskustelussa käytettävää eräänlaista tekstipohjaista keskustelua, jossa lisättävä teksti lähetetään merkki merkiltä siten, että käyttäjä kokee viestinnän jatkuvana. Täydellisillä interaktiivisuusominaisuuksilla tarkoitetaan tekniikkaa, jonka avulla videota, tekstiä ja puhetta voidaan käyttää samanaikaisesti samassa keskustelussa.

Audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin pääsyn tarjoavan palvelun olisi puolestaan 194 d §:n mukaisesti tarjottava sähköisiä ohjelmaoppaita, jotka ovat helposti havaittavia, hallittavia, ymmärrettäviä ja toimintavarmoja, ja sisältävät tietoa esteettömyysominaisuuksien saatavuudesta. Lisäksi palvelun olisi varmistettava, että audiovisuaalisten sisältöpalvelujen esteettömyysominaisuudet välitetään kaikilta osin riittävän laadukkaina ja tarkasti esitettyinä sekä äänen ja videon kanssa synkronoituina ja siten, että käyttäjä voi hallita niiden esittämistä ja käyttöä. Esteettömyysdirektiivin II liitteen mukaan on esimerkiksi varmistettava, että sokeat henkilöt voivat valita televisio-ohjelmia. Audiovisuaalisten sisältöpalveluiden esteettömyysominaisuuksilla tarkoitetaan puolestaan mm. kuuroille ja huonokuuloisille tarkoitettuja tekstityksiä, kuvailutulkkausta, puhuttua tekstitystä (äänitekstitystä) ja viittomakielen tulkkausta.

Vaatimuksista olisi mahdollista poiketa kohtuuttoman rasitteen tai palvelun perusteellisen muutoksen johdosta. Suhteellisuusvaatimuksen mukaisesti velvoitteita tulisi noudattaa kuitenkin siltä osin, kun ne eivät muodosta mainittua rasitetta tai muutosta.

Liikenne- ja viestintäviraston tehtävä olisi valvoa ja tarkastaa, että palvelut täyttävät esteettömyysvaatimukset sekä seurata valitusten ja raporttien käsittelyä. Tehtäviin kuuluisi lisäksi muun muassa EU-yhteistyötä ja raportointia, toimijoiden neuvontaa ja ohjeistusta sekä kuluttajaviestintää ja kuluttajayhteydenottojen käsittelyä. Digipalvelulain mukaiset saavutettavuusvaatimukset ovat osin samoja kuin sähköisen viestinnän palveluista annetun lain mukaiset vaatimukset ja on tärkeää varmistaa näiden vaatimusten yhdenmukainen soveltaminen. Tästä syystä yhteistyö Liikenne- ja viestintäviraston ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston välillä on tältäkin osin tärkeää.

Resurssivaikutuksista

Liikenne- ja viestintävirasto on arvioinut, että sille tässä hallituksen esityksessä kaavailtujen tehtävien hoitaminen edellyttää lisäresursseja. Resurssitarve kasvaa arvioidusti vuosittain siten, että vuonna 2022 resurssitarve on 4 htv:n suuruinen ja vuodesta 2025 eteenpäin 15 htv:n suuruinen (1,5 miljoonaa euroa). Resurssitarvetta olisi kuitenkin tarkasteltava uudelleen siinä vaiheessa, kun nähdään, minkä verran kuluttajayhteydenottoja asiaan liittyen saadaan, minkä verran viranomaisen neuvontaa ja valvontaa todellisuudessa tarvitaan sekä millaista panostusta virastolta edellytettäisiin direktiivin mukaisessa standardointityössä.

Yhteenvetona

Nyt tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä käsitellään laajaa kokonaisuutta, joka täydentyy ja tarkentuu vielä esteettömiä tuotteita ja palveluja koskevilla standardeilla. Liikenteen ja viestinnän toimijoille on määritelty yhteiset EU:n laajuiset esteettömyysvaatimukset, joiden täytäntöönpanoon on varauduttu siirtymäaikojen avulla. Liikenne- ja viestintävirastolle kaavaillaan

täytäntöönpanossa merkittävää, liikenteen ja viestinnän sektoreiden ulkopuolelle ulottuvaa markkinavalvontaviranomaisen roolia sekä liikenteen palveluista annettuun lakiin ja sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin sisältyvien esteettömyysvaatimusten valvontaa. Liikenne- ja viestintävirasto on varautunut sille hallituksen esityksessä osoitettujen uusien vastaanottamiseen sillä edellytyksellä, että se saa käyttöönsä tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömät resurssit.

Kirsi Karlamaa
pääjohtaja

Päivi-Maria Virta
johtava asiantuntija

---

[1] Mikroyrityksellä tarkoitetaan yritystä, jonka palveluksessa on alle 10 työntekijää ja jonka vuosittainen liikevaihto on enintään 2 miljoonaa euroa tai jonka vuosittainen taseen loppusumma on enintään 2 miljoonaa euroa.

[2] Tässä tarkoitetaan julkisesti järjestetyllä liikenteen palvelulla digipalvelulain 3 § 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuja "*vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 5 §:n 4 momentissa tarkoitettujen julkisten yritysten sekä 5 §:n 5 momentissa tarkoitettujen viranomaisen myöntämien erityis- tai yksinoikeuksien nojalla toimivien yksiköiden digitaalisia palveluja siltä osin kuin niiden tarkoituksena on tarjota vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alan palvelua yleisölle.*"