29.4.2022

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

LiV@eduskunta.fi

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

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on kuullut asiantuntijoita hallituksen esityksestä eduskunnalle tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 41/2022 vp) ja pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä vastinetta valiokunnan saamista lausunnoista. Valiokunta on pyytänyt vastinetta myös sosiaali- ja terveysministeriöltä ja ministeriöt ovat tehneet yhteistyötä vastineiden valmistelussa.

Valiokunnalle on annettu 17 kirjallista asiantuntijalausuntoa. Asiantuntijalausunnon antoivat: oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, Digi- ja väestötietovirasto, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Elinkeinoelämän keskusliitto, Invalidiliitto, Kehitysvammaliitto, Kuntaliitto, Kuuloliitto, Medialiitto, Näkövammaisten liitto, Posti, Telia, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom, Vammaisfoorumi ja Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta VANE.

Liikenne- ja viestintäministeriö käsittelee vastineessaan liikennepalvelulain ja sähköisen viestinnän palvelulain osalta esitettyjä huomioita ja muilta osin viittaa STM:n vastineeseen. Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu liikenne- ja viestintävaliokunnalle osoitetuista lausunnoista kunnioittavasti seuraavaa:

Laki liikenteen palveluista

Näkövammaisten liitto, Vammaisfoorumi, Kehitysvammaliitto ja Kuuloliitto katsovat, että liikennevälineiden kiinteiksi osiksi asennetut päätteet, kuten linja-autoissa olevat pysäkin esittävät näytöt, tulisi sisällyttää esteettömyysvaatimusten alaan. Lisäksi keskeistä olisi sisällyttää esikaupunki-, kaupunki- ja alueellisen liikenteen toimijoille velvollisuus tarjota reaaliaikaisia matkustustietoja, kuten kaukoliikenteessä. Järjestöjen mukaan näillä toimenpiteillä olisi keskeinen merkitys vammaisten ja ikääntyvien matkustajien edellytyksille matkustaa itsenäisesti arjessa. Tämä edistäisi lisäksi kaikille suunnittelun periaatteen (Design for All) toteutumista. Kuntaliitto katsoo, että liikennevälineiden kiinteiksi osiksi katsottavia näyttöpäätteitä tulisi voida käyttää koko niiden teknillistaloudellisen käyttöiän ajan.

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy Näkövammaisten liiton, Vammaisfoorumin, Kehitysvammaliiton ja Kuuloliiton näkemykseen siitä, että kaikille suunnittelun periaate olisi hyvä olla lähtökohtana uuden sääntelyn kehittämisessä, jotta erilaisten toimijoiden yhdenvertaisuus voidaan toteuttaa mahdollisimman kattavasti. Lausuntovaiheessa tuotiin toisaalta myös esille, että sääntelyn laajentaminen koskemaan kaikkia liikennevälineiden kiinteiksi osiksi katsottavia päätteitä aiheuttaisi toimijoille merkittäviä taloudellisia kustannuksia. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että lähtökohtana hallituksen esityksessä on ollut pitäytyminen esteettömyysdirektiivin soveltamisalassa,

näin voidaan myös välttää mahdolliset kansallisten poikkeamien aiheuttamat esteet sisämarkkinoilla. Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa, että kaupunki-, esikaupunki- ja alueellisen liikenteen palveluja velvoittavat lisäksi digipalvelulain saavutettavuusvaatimukset.

Liikennevälineiden kiinteiksi osiksi asennettujen päätteiden osalta ministeriö nostaa esiin, että hallituksen esityksessä on ehdotettu liikennevälineiden kiinteiksi osiksi asennetuiksi päätteiksi katsottavan vain sellaiset päätteet, jotka olisi asennettu liikennevälineisiin otettaessa kyseinen liikenneväline ensimmäistä kertaa käyttöön (HE s.118). Esteettömyysvaatimuksia ei olisi siis mahdollista välttää jatkossa asentamalla käytössä olevaan liikennevälineeseen jälkikäteen pääte, joka ei täytä vaatimuksia. Näin ollen nykyisiä päätteitä voisi käyttää niiden teknistaloudellisen käyttöiän loppuun, jolloin liikenteen toimijoille aiheutuvat kustannukset olisivat matalampia, mutta ajan kuluessa liikennevälineissä olevien päätteiden voisi olettaa uudistuvan.

Näkövammaisten liitto, Vammaisfoorumi, Kehitysvammaliitto ja Kuuloliitto pitävät lisäksi tärkeänä, että myös muut kuin vuorovaikutteiset itsepalvelupäätteet, kuten terminaalien aikataulunäytöt, olisivat kansallisen sääntelyn soveltamisalassa.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että lähtökohtana hallituksen esityksessä on ollut pitäytyminen esteettömyysdirektiivin soveltamisalassa, mikä rajautuu sellaisiin tuotteisiin, joiden kanssa käyttäjät ovat vuorovaikutuksessa, kuten vuorovaikutteiset itsepalvelupäätteet.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta VANE nostaa esiin, että lain toimeenpanoon ja valvontaan tulee taata riittävät resurssit.

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy VANE:n näkemykseen.

Invalidiliitto kannattaa ehdotettuja muutoksia lakiin liikenteen palveluista.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom lausuu hallituksen esityksessä virastolle osoitettavista valvontehtävistä sekä niiden vaatimista resurssi- ja osaamistarpeista. Valvontatehtävät liittyvät liikenteen ja viestinnän palveluihin sekä tuotteiden esteettömyysvaatimuksiin.

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy Liikenne- ja viestintäviraston lausuntoon.

Laki sähköisen viestinnän palveluista

Valtiovarainministeriö käy lausunnossaan läpi ministeriön hallinnonalalle kuuluvaan digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin ehdotettuja muutoksia ja toteaa, että mikäli esteettömyysdirektiivin mukaisten digitaalisten palvelujen saavutettavuusvaatimuksista säädettäisiin jossain muussa laissa, aiheuttaisi tämä ministeriön näkemyksen mukaan päällekkäistä sääntelyä digipalvelulain kanssa. Valvonnan osalta VM katsoo, että Etelä-Suomen aluehallintoviraston (ESAVI) saavutettavuusvalvonnan yksiköllä on kokemusta ja osaamista saavutettavuusvalvonnasta ja siten valvonnan osoittaminen tältä osin ESAVI:lle on perusteltua. VM nostaa kuitenkin esiin huolen siitä, että tuotteiden esteettömyys ja digitaalisten palvelujen saavutettavuus liittyvät tietyissä tilanteissa olennaisesti toisiinsa ja ministeriö pitää tärkeänä lakiesityksen ehdotusta siitä, että jatkovalmistelussa selvitettäisiin valvontatehtävien keskittämistä yhdelle valvovalle viranomaiselle.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että valmistelun aikana LVM ja VM ovat käyneet keskusteluja digitaalisiin palveluihin sovellettavien velvoitteiden jakautumisesta digipalvelulain ja sähköisen viestinnän palvelulain välillä ja päätyneet VM:n lausunnossaan esittämin perustein siihen, että digitaalisiin palveluihin sovellettavista saavutettavuusvaatimuksista säädettäisiin digipalvelulaissa. LVM yhtyy VM:n esittämiin näkökulmiin liittyen ehdotetun sääntelyn valvontaan ja toteaa, että

selvitettäessä valvontatehtävien keskittämistä olisi tarkasteltava myös viranomaisen resurssitarvetta ja varmistettava valvonnalle riittävät resurssit.

FiCom ja Telia lausuvat, että hallituksen esityksessä jää epäselväksi, milloin viestintäpalvelu tai audiovisuaaliseen sisältöpalveluun pääsyn tarjoava palvelu kuuluu SVPL:n ja milloin digipalvelulain soveltamisalaan. Lausunnonantajat ehdottavat, että sääntelyä selkeytettäisiin ja yksinkertaistettaisiin siirtämällä kaikki esteettömyysdirektiivin mukaiset AV-sisältöpalveluihin pääsyä tarjoavat palvelut ja viestintäpalvelua koskevat vaatimukset SVPL:n soveltamisalaan. Vaihtoehtoisesti AV-sisältöpalveluihin pääsyä tarjoavat palvelut siirrettäisiin kokonaisuudessaan digipalvelulain soveltamisalaan.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä on päädytty valtiovarainministeriön lausunnossa esitetyin perustein sääntelemään palvelujen saavutettavuusvaatimuksista kootusti digipalvelulaissa. Sääntelyssä on kuitenkin tarpeen huomioida, että kaikki viestintäpalvelut, kuten perinteiset puhelut ja tekstiviestit, tai audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin pääsyn tarjoavat palvelut, kuten sähköiset ohjelmaoppaat, eivät ole digipalvelulain mukaisia digitaalisia palveluja. Jotta esteettömyysdirektiivin asettamat vaatimukset huomioitaisiin myös näiden palvelujen osalta, on tarpeen säätää näiden palvelujen esteettömyysvaatimuksista sähköisen viestinnän palvelulaissa.

Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että SVPL:n ja digipalvelulain välinen jako koskee ainoastaan yleisiä vaatimuksia, eli palveluntarjojien velvoitteita antaa tietoa palvelun toiminnasta ja tuotteista, joilla palvelua tarjotaan sekä tukipalvelujen tiedonantovelvoitteita. Yleisten, tietojen antamista koskevien velvoitteiden osalta on lisäksi huomattava, että SVPL:n ja digipalvelulain asettamissa velvoitteissa ei ole eroa siinä, mitä tietoja tulee antaa, vaan ero koskee sitä, mitä kautta tiedot annetaan. Digipalvelulain nojalla palveluntarjoajan tulee antaa saavutettavuusselosteella esteettömyysdirektiivin mukaiset tiedot palvelun toiminnasta. Koska SVPL:ssä ei ole sääntelyä koskien saavutettavuusselostetta, tulee tiedot tarjota esimerkiksi palvelun yleisissä ehdoissa tai vastaavassa asiakirjassa. Niin ikään liikenne- ja viestintäministeriö korostaa, että digitaalisten palvelujen, kuten verkkosivujen, mobiilisovellusten tai niihin liittyvien toiminnallisuuksien tulee täyttää digitaalisille palveluille asetetut vaatimukset palvelun saavutettavuudesta, eli siitä, että palvelu on helposti havaittava, hallittava, ymmärrettävä ja toimintavarma. Käytännössä saavutettavuusvaatimukset on määritelty voimassa olevan digipalvelulain 7 §:ssä, joka viittaa yhdenmukaistettuun standardiin EN 301 549. Saavutettavuusvaatimusten sisältyminen jo voimassa olevaan digipalvelulakiin puoltaa viestintäpalvelujen ja audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin pääsyn tarjovien palvelujen sisällyttämistä niiden digitaalisten palvelujen osalta digipalvelulain soveltamisalaan.

Palvelukohtaisia lisävaatimuksia, eli SVPL:n 194 c ja 194 d §:ää sovellettaisiin viestintäpalveluihin ja audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin pääsyn tarjoaviin palveluihin riippumatta siitä, ovatko nämä palvelut digitaalisia palveluja vai eivät. Tietyille palveluille asetetuissa lisävaatimuksissa ei nimittäin ole kyse varsinaisista saavutettavuusvaatimuksista, eli verkkosivustojen ja mobiilisovellusten havaittavuudesta, hallittavuudesta, ymmärrettävyydestä ja toimintavarmuudesta, vaan siitä, että palvelun tulee tarjota tiettyjä esteettömyysominaisuuksia.

Sähköisen viestinnän palvelulain ja digipalvelulain välinen jako vaikuttaa myös lakien valvontaan. Digipalvelulain mukaisten velvoitteiden toteutumista valvoo Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuusvalvonnan yksikkö, joka suorittaa tälläkin hetkellä saavutettavuusvalvontaa julkisen sektorin digitaalisten palvelujen osalta. Näin ollen ESAVI:lla on kokemusta ja tietotaitoa saavutettavuusvalvonnan suorittamisesta. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom puolestaan valvoo sähköisen viestinnän palvelulain mukaisia vaatimuksia. LVM pitää kannatettavana sitä, että olemassaolevaa osaamista hyödynnetään uusien velvoitteiden valvonnassa ja korostaa, että viranomaisten välinen yhteistyö on valvontatehtävien suorittamisessa merkittävässä roolissa. Yhteistyöstä ehdotetaan säädettäväksi myös lain tasolla sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 308 §:ssä.

FiCom ja Telia lausuvat, että standardit ovat keskeisessä roolissa etenkin viestintäpalvelujen esteettömyyden osalta ja standardien tulisi valmistua hyvissä ajoin ennen velvoitteiden soveltamisen aloitamista.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että myös ministeriö pitää EU:n laajuisia standardeja kannatettavana ja pitää hyvänä, että komissio on tilannut sekä uusia standardeja esteettömyysvaatimuksista että olemassa olevien standardien päivittämistä. Valvontaviranomaisten työssä ennen uusien velvoitteiden soveltamisen alkamista korostuu neuvonnan, tiedottamisen sekä standardoimistyöhön osallistumisen merkitys.

FiCom lausuu palveluyritykseltä edellytettävän 194 b ja g §:ssä palvelujen tarjoamisen yhteydessä vaadittavien tietojen antamista ja tietojen antamista esteettömyysvaatimusten täyttämisestä. Vastaavia tiedonantovelvoitteita on jo säädetty SVPL:n 106 b §:n 3 momentissa ja 107 §:n 4 momentissa, mutta on epäselvää, riittävätkö nämä jo olemassa olevat velvoitteet täyttämään nyt säädettävät uudet velvoitteet.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että SVPL:n voimassa oleviin 106 ja 107 §:iin ei sisälly sääntelyä siitä, että palveluntarjoajan tulee antaa tietoja sovellettavien esteettömyysvaatimusten täyttämisestä tai siitä, että esteettömyysvaatimuksista poiketessa tulee antaa tietoa siitä, miltä osin vaadittavat esteettömyysvaatimukset eivät täyty. Edelleen ministeriö huomioi, että lausuntopalvelussa on 16.5.2022 asti lausuntokierroksella esteettömyysdirektiivin implementointiin liittyvä valtioneuvoston asetus, jolla annettaisiin SVPL:n 194 b §:n nojalla tarkempaa sääntelyä siitä, miten palvelun toiminnasta tulee antaa tietoja. Näin ollen voimassa olevat 106 ja 107 §:n mukaiset velvoitteet eivät riitä täyttämään ehdotettuja uusia velvoitteita.

FiCom ja Telia lausuvat SVPL:n soveltamisalaan kuuluvien palveluiden osalta, että näihin kohdistuvat kustannusvaikutukset vaikuttavat olevan arvioitu liian alhaisiksi, etenkin kun kustannuksia vertaa muihin toimialoihin.

Liikenne- ja viestintäministeriö viittaa vaikutustenarvioinnin osalta yleisesti sosiaali- ja terveysministeriön vastineeseen ja toteaa, että liikenne- ja viestintäministeriö tilasi syksyllä 2021 erillisen sähköisen viestinnän palveluja koskevan vaikutusarvion, jossa todettiin, että kustannusten arviointi on varsin haastavaa, sillä kansallista lainsäädäntöä ei vielä ole, eivätkä esimerkiksi haastatellut yritykset tai järjestöt pystyneet antamaan realistista arviota esteettömyysdirektiivistä todennäköisesti seuraavista kustannusvaikutuksista. Aiheutuviin kustannuksiin vaikuttaa yrityksen toimiala sekä se, miten palvelujen esteettömyys on otettu jo nykyhetkessä huomioon. Kustannusten osalta voidaan myös todeta, että yleinen teknologinen kehitys yhteiskunnassa vaikuttaa esteettömien tuotteiden ja palvelujen kehittymiseen. Mikäli saavutettavuus- ja esteettömyysvaatimusten kehittäminen saadaan kulkemaan käsi kädessä tuotteiden ja palvelujen yleisen kehityksen kanssa, pelkästään saavutettavuus- ja esteettömyysvaatimuksista johtuvat kustannukset laskevat.