Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 41/2022 vp eduskunnalle tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki eräiden tuotteiden esteettömyysvaatimuksista sekä muutettavaksi eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annettua lakia, digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annettua lakia, sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia, hätäkeskustoiminnasta annettua lakia sekä liikenteen palveluista annettua lakia. Ehdotetulla uudella lailla sekä voimassa oleviin lakeihin tehtävillä muutoksilla pantaisiin kansallisesti täytäntöön tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ((EU) 2019/882, eli nk. esteettömyysdirektiivi).

Säädettäväksi esitetyn lakipaketin tarkoituksena on edistää erikseen määriteltyjen tuotteiden sekä palveluiden esteettömyyttä ja sen myötä lisätä vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta suhteessa muuhun väestöön. Ehdotus merkitsee kuitenkin myös puuttumista yksityisten elinkeinonharjoittajien oikeuteen päättää liiketoiminnastaan. Valtiosääntöoikeudellisesti keskeiseksi kysymykseksi nouseekin kysymys lakipaketin suhteesta perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen.

Tarkastelen lausunnossani lakipakettia myös perustuslain 80 §:n asetuksenantovaltuussäännöstä ja 6 §:n yhdenvertaisuussäännöstä vasten. En lausunnossani sen sijaan ota kantaa kysymykseen valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisestä toimivallanjakokysymyksestä.

PL 18 § ja elinkeinovapaus

Lakipaketilla asetettaisiin talouden toimijoille yhtäältä uusia velvoitteita (erityisesti tuotteiden ja palveluiden esteettömyydestä huolehtiminen, ilmoitus- ja dokumentointivelvollisuus sekä EU-vaatimuksenmukaisuusvakuutuksen laatiminen), ja toisaalta toimijoihin voisi kohdistaa hallinnollisia seuraamuksia, mikäli ne laiminlöisivät kyseisiä velvoitteita. Sekä velvoitteet että seuraamukset vaikuttavat talouden toimijoiden elinkeinovapauteen, mistä syystä ehdotuksia on tarkasteltava perustuslain 18 §:ää ja perusoikeuksien yleisiä rajoitusperusteita koskevaa valtiosääntödoktriinia vasten.

Perustuslakivaliokunta ei tietääkseni ole aiemmin tarkastellut talouden toimijoille ehdotettavien velvoitteiden ja seuraamusten suhdetta elinkeinovapauteen tilanteessa, jossa velvoitteita perustellaan nimenomaan esteettömyyden ja saavutettavuuden edistämisellä. Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) hallituksen esityksestä (HE 221/2013 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 18/2014 vp) valiokunta ei ottanut kantaa esteettömyys-/saavutettavuustematiikkaan. Digipalvelulaki (306/2019) säädettiin ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta, kuten myös maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 117 e §:n esteettömyyssäännös (21.2.2012/958). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin liikennepalvelulain (320/2017) hallituksen esityksestä (HE 161/2016 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 161/2016 vp) todennut, että ”[k]oska taksitoiminnalla on tärkeä asema osana julkisen liikenteen järjestelmää, vailla merkitystä sen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta ei ole sekään, että erityisryhmien, kuten vammaisten ja liikkumisrajoitteisten, ja heidän oikeuksiensa toteutumisen näkökulmasta taksiliikenteellä on myös perustuslain 9 §:ssä tarkoitettua liikkumisvapautta toteuttava merkitys.”

Nyt säädettäväksi ehdotetun lakipaketin keskeisenä perusteluna on vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden edistäminen. Perustelu kiinnittyy yhtäältä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen ja toisaalta YK:n vammaisyleissopimuksen (SopS 27/2016) 9 artiklaan (”Esteettömyys ja saavutettavuus”). Ehdotetulle lakipaketille on siten olemassa valtiosääntöisesti hyväksyttävät perustelut. En havainnut ehdotetussa sääntelyssä ongelmia täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta.

Vaikka eräiden tuotteiden esteettömyysvaatimuksista säädettäväksi ehdotetun lain 6 §:ssä talouden toimijalle asetettaisiin velvollisuus huolehtia tiettyjen tuotteiden esteettömyysvaatimusten täyttymisestä, se ei kuitenkaan olisi ehdoton. Velvollisuudesta voitaisiin poiketa lain 7 §:n perusteella, jos toimija voisi osoittaa, että vaatimuksen täyttäminen muuttaisi tuotteen luonnetta perustavanlaatuisesti tai että vaatimuksen täyttäminen aiheuttaisi toimijalle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen. Kun lisäksi otetaan huomioon, että kyseinen lain soveltaminen alkaisi vasta 28.6.2025, mikä antaisi toimijoille aikaa sopeutua sääntelymuutokseen, voidaan talouden toimijoille asetettavien velvoitteiden katsoa olevan suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Ehdotettu sääntely täyttää myös oikeusturvajärjestelyjen riittävyysvaatimuksen, sillä lain valvonnasta vastaavien viranomaisten talouden toimijoihin kohdistamista seuraamuspäätöksistä voi jo voimassa olevan lainsäädännön (markkinavalvontalaki 29 §, digipalvelulaki 15 §, laki sähköisen viestinnän palveluista annettu laki 344 §) mukaan hakea muutosta.

Mitä tulee eräiden tuotteiden esteettömyysvaatimuksista säädettäväksi ehdotetun lain uusiin hallinnollisiin seuraamuksiin (16 ja 17 §), niiden voidaan katsoa vastaavan esimerkiksi markkinavalvontalain jo voimassa olevia seuraamussäännöksiä (3 luku), jotka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 36/2016 vp). Voimassa oleviin lakeihin ei ehdoteta uusia seuraamussäännöksiä.

PL 80 § ja asetuksenantovaltuus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvostolle asetuksenantovaltuus ainakin seitsemässä eri säännöksessä:

1) eräiden tuotteiden esteettömyysvaatimuksista säädettäväksi ehdotetun lain 6 §:n 2 momentin mukaan ”[v]altioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä esteettömyysvaatimuksista ja niiden soveltamisesta tuotteisiin.” Hallituksen esityksen (s. 125) mukaan kyse olisi esteettömyysdirektiivin liitteen I jaksoissa I, II ja VII täsmennetyistä esteettömyysvaatimuksista.
2) digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 10 c §:n 2 momentin mukaan ”[v]altioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä lisävaatimuksista ja niiden soveltamisesta.” Hallituksen esityksen (s. 151) mukaan kyse olisi esteettömyysdirektiivin liitteen I jaksoissa III ja IV määritellyistä lisävaatimuksista.
3) sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 194 b §:n 6 momentin mukaan ”[v]altioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä palvelujen tarjoamisen yhteydessä vaadittavien tietojen antamisesta.” Hallituksen esityksen (s. 161) mukaan kyse olisi esteettömyysdirektiivin liitteen I jaksossa III määritellyistä tiedoista.
4) sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 194 c §:n 2 momentin mukaan ”[v]altioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä viestintäpalveluihin sovellettavista lisävaatimuksista.” Hallituksen esityksen (s. 164) mukaan kyse olisi esteettömyysdirektiivin liitteen I jakson IV a alakohdassa määritellyistä vaatimuksista.

5) sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 194 d §:n 2 momentin mukaan ”[v]altioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin pääsyn tarjoaviin palveluihin sovellettavista lisävaatimuksista.” Hallituksen esityksen (s. 165) mukaan kyse olisi esteettömyysdirektiivin liitteen I jakson IV b alakohdassa määritellyistä vaatimuksista.
6) sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 194 h §:n 2 momentin mukaan ”[v]altioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset toiminnallista suorituskykyä koskevista vaatimuksista.” Käsittääkseni säännöksessä tarkoitettaisiin toiminnallista suorituskykyä koskevista vaatimuksista, joista säädetään tarkemmin esteettömyysdirektiivin liitteen I jaksossa VII.
7) hätäkeskustoiminnasta annettuun lakiin (692/2010) lisättäväksi ehdotetun 10 a §:n 3 momentin mukaan ”[y]leiseen hätänumeroon 112 vastaamisesta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.” Hallituksen esityksen (s. 170) mukaan asetuksessa voitaisiin säätää hätänumeroon vastaamiseen liittyvistä standardeista, joita koskevaa standardointityötä EU:n komissio on aloittamassa.

Yhdyn hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 190–192) esitykseen siitä, että yllä luetellut asetuksenantovaltuussäännökset 1–6 ja hallituksen esityksessä (s. 173–181) ehdotetut asetukset ovat perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädettyjen vaatimusten mukaisia. Asetuksissa on kyse teknisluonteisten asioiden sääntelystä, mikä kävisi ilmi säännöksistä. Lisäksi esteettömyysdirektiivin liitteen I jaksot I, II, III, IV ja VII ovat varsin pitkiä. Koska asetuksissa ei säädettäisi oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista ja koska pitkiä teknisluonteista säännöksiä ei ole tarkoituksenmukaista sisällyttää laintasoisiin säädöksiin, ehdotus on näiltä osin valtiosääntöisesti hyväksyttävissä.

Sen sijaan hätäkeskustoiminnasta annettuun lakiin lisättäväksi ehdotettu 10 a §:n 3 momentti on varsin yleisluonteinen. Sen mukaan ”[y]leiseen hätänumeroon 112 vastaamisesta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.” Säännöksen 1 ja 2 momentista kävisivät kyllä ilmi hätänumeroon soittavien oikeuksien perusteet (mm. oikeus saada vastaus samalla kommunikaatiotavalla kuin yhteydenotto on tapahtunut). Asetuksenantovaltuutta koskevan 3 momentin yleisluonteisen viittauksen perusteella voisi kuitenkin saada vaikutelman, että valtioneuvostolla olisi toimivalta säätää ”hätänumeroon vastaamisesta” laajemminkin. Valtiosääntöoikeudellisesti olisi perusteltua täsmentää valtuutussäännöstä esimerkiksi siten, että siinä viitattaisiin nimenomaisesti vastaamiseen liittyviin standardeihin ja/tai muihin teknisiin seikkoihin.

PL 6 § ja yleiseen hätänumeroon vastaaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavan hätäkeskustoiminnasta annettua lakia siten, että siihen lisättäisiin uusi 10 a §, jossa säädettäisiin yleiseen hätänumeroon vastaamisesta ja hätänumeroon esteettömyydestä. Muutos olisi selkeä parannus nykysääntelyyn verrattuna. Lisäksi ehdotetaan kumottavaksi lain voimassa olevat 13 b ja 25 a §:t, joissa säädetään hätätekstiviestistä ja siihen liittyvästä käyttäjärekisteristä.

Hallituksen esityksen (s. 55) mukaan ehdotetut hätäkeskustoimintalain muutokset olisi tarkoitettu tulemaan voimaan 28.6.2025, ja yleiseen hätänumeroon vastaaminen olisi saatettava lain edellyttämälle tasolle vuoden 2025 loppuun mennessä. Hallituksen esityksen perustelut ovat tältä osin jossain määrin epäselvät. Onko niin, että hätätekstiviestin käyttömahdollisuuteen voisi tulla puolen

vuoden katkos; eli että vaikka lakimuutos tulisi voimaan 28.6.2025, hätätekstiviestin käyttömahdollisuuden tulisi olla lain edellyttämällä tasolla vasta 31.12.2025? Tämä tarkoittaisi sitä, että muun muassa vammaisten henkilöiden yhteydenottomahdollisuudet saattaisivat olla vuoden 2025 jälkipuoliskolla huonommat kuin nykyisellään. Hallituksen esityksen (s. 88) mukaan hätätekstiviestiä käyttävät muun muassa kuurot, huonokuuloiset ja puhevammaiset. Puolen vuoden viive merkitsisi tosiasiassa vammaisten henkilöiden asettamista huonompaan asemaan kuin muut, mikä voisi merkitä syrjintää ja perustuslain 6 §:n 2 momentin loukkausta. Pyydän ministeriön edustajan vastausta esittämääni kysymykseen.

Johtopäätökset

Yllä mainitsemillani perusteilla katson, että hallituksen esityksessä ehdotettu uusi laki ja lakimuutokset voidaan (pääosin) säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Kiinnitän kuitenkin perustuslakivaliokunnan huomiota hätäkeskustoiminnasta annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetun asetuksenantovaltuussäännöksen yleisluonteisuuteen.

Helsingissä 6.6.2022



Toomas Kotkas
Julkisoikeuden professori