Perustuslakivaliokunta 7.6.2022, klo 10.30

Esteettömyysdirektiivin kansallinen voimaansaattaminen (HE 41/2022 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä, jolla saatetaan kansallisesti voimaan tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevan direktiivi eli esteettömyysdirektiivi, joka tuli voimaan 17 päivänä huhtikuuta 2019. Jäsenvaltioiden on annettava ja julkaistava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 28 päivänä kesäkuuta 2022. Lakien soveltaminen ja viranomaisvalvonta alkaa direktiivin mukaisesti 28 päivänä kesäkuuta 2025.

Direktiivin keskeisenä tavoitteena on vammaisten ihmisten oikeuksien turvaaminen ja se liittyy YK:n vammaissopimuksen, jonka yksi sopimusosapuoli Euroopan unioni jäsenvaltioidensa ohella on, turvaamien ihmisoikeuksien toimeenpanoon Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Direktiivin kansallisessa voimaansaattamisessa on valittu hallituksen esityksessä malli, joka siirtää direktiivin asettamat vähimmäisvaatimukset kansalliseen lainsäädäntöön lähes kokonaan ilman kansallisen liikkumavaran käyttämistä. Tätä perustellaan hallituksen esityksessä sillä, että vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen vähimmäistasoa enemmän vaikuttaisi haitallisesti sisämarkkinoiden toimintaan ja suomalaisten yritysten toimintaan. On kuitenkin syytä muistaa, että käsillä oleva vähimmäisharmonisoiva direktiivi ei estä jäsenvaltiota käyttämästä kansallista liikkumatilaa sellaisen sääntelyn luomiseen, joka turvaa vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksia direktiivissä asetettua vähimmäistasoa enemmän. Perustuslakivaliokunnan näkökulmasta hallituksen esitystä on siten arvioitava yleisesti sen perus- ja ihmisoikeusperustaa vasten.

Hallituksen esittämää uutta lainsäädäntöä voi luonnehtia osin vaikeaselkoiseksi ja tulkinnanvaraiseksi, mikä osaltaan liittyy siihen, että direktiiviin liittyvät yleiseurooppalaiset standardit ovat vielä valmisteluvaiheessa. On kuitenkin syytä tiedostaa, että nyt säädettävässä muodossa yrityksille jäänee osin epäselväksi, mitä pykälät käytännössä niiltä edellyttävät. Samoin yksilöille jää osin epäselväksi, millaisia oikeuksia pykälät heille luovat. Kun kysymys on erittäin perus- ja ihmisoikeusherkästä niin yksilöihin kuin yrityksiin laajasti vaikuttavasta sääntelystä lainsäädännön tulisi olla riittävän täsmällistä, jotta yksilöt ja yritykset voivat selkeästi ymmärtää siihen perustuvat oikeutensa ja velvollisuutensa.

ESTEETTÖMYYDEN JA SAAVUTETTAVUUDEN KÄSITTEISTÄ

Esteettömyysdirektiivi koskee osin sellaisia asioita, joita on Suomessa vakiintuneesti käsitelty saavutettavuuden käsitteen alla. Kansallisessa oikeusjärjestyksessä on käytetty tähän saakka vakiintuneesti termiä esteettömyys rakennetun ympäristön kohdalla ja saavutettavuus digitaalisessa ympäristössä. Direktiivin suomenkielisessä käännöksessä on kuitenkin omaksuttu tästä poikkeava tapa lähestyä esteettömyyden ja saavutettavuuden käsitteitä. Esteettömyyden käsite on ulotettu myös digitaaliseen ympäristöön sinne sijoittuvien tuotteiden kautta. Nyt tämä vakiintuneesta oikeustilasta poikkeava käsitteistö ehdotetaan käsiteltävänä olevalla lailla tuotavaksi kansalliseen oikeusjärjestykseen, mikä tekee jo ennestään vaikeatulkintaisesta esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevasta lainsäädännöstä entistä vaikeampaa. Eduskuntakäsittelyn aikana olisi vielä syytä harkita pitäisikö sääntelyn selkeyden vuoksi pitäytyä kansalliseen oikeusjärjestykseen vakiintuneessa terminologiassa siitäkin huolimatta, että direktiivin käännöksessä on siitä irtaannuttu. Vakiintuneen kansallisen terminologian kannalta esimerkiksi säädettävän lain tuotteiden esteettömyysvaatimuksista tulisi olla laki tuotteiden saavutettavuusvaatimuksista.

ESTEETTÖMYYDEN JA SAAVUTETTAVUUDEN SÄÄNTELYN YLEISTILA

YK:n vammaissopimuksen esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevan 9 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava vammaisille henkilöille muiden kanssa yhdenvertaisesti pääsy 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 rakennettuun ympäristöön sekä tiedottamiseen, viestintään ja sähköisiin palveluihin.

Suomen perustuslakiin ei sisälly erityisiä säännöksiä esteettömyydestä tai saavutettavuudesta eikä perustuslaissa säädetä erikseen vammaisten henkilöiden oikeuksista muutoin kuin nimeämällä vammaisuus yhdeksi perustuslain 6.2 §:n mukaiseksi kielletyksi erotteluperusteeksi. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään viitannut joitain kertoja vammaissopimuksen kautta siihen, että esteettömyydellä ja saavutettavuudella on perus- ja ihmisoikeusulottuvuus (esim. PeVL 38/2020 vp), mutta valiokunta ei ole muotoillut toistaiseksi esteettömyys- ja saavutettavuuskysymyksiä koskevia tulkintadoktriineja. Valtaosa esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevasta lainsäädännöstä (ks. esim. HE 81/2012 vp ja HE 60/2018 vp) on säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta.

Suomessa esteettömyys- ja saavutettavuustoimista säädetään suuressa joukossa lainsäädäntöä, jota ei ole koskaan tarkasteltu kokonaisuutena. Tämän johdosta sääntely on yleisesti ottaen pirstoutunutta, epäjohdonmukaista, vaillinaista ja erilaisia sääntelyaukkoja sisältävää. Käsillä olevan direktiivin kansallisen voimaansaattamisen valmistelun yhteydessä laaditussa Owalgroupin selvityksessä on todettu, että vammaisten henkilöiden oikeuksiin pääsyn näkökulmasta esteettömyyttä ja saavutettavuutta tulisi tarkastella kokonaisuutena eikä sellaisina erillisinä paloina kuin tähän saakka on tehty. Tällä hetkellä esteettömyys ja saavutettavuus koostuu paloista, ja jos yksi pala ei toimi, ihminen ei tosiasiassa välttämättä pääse oikeuksiinsa, vaikka kaikki muut palat kuin tuo yksi olisi hoidettu asianmukaisesti. Käsillä oleva lainsäädäntöhanke ei tuo parannusta tähän perusongelmaan vaan tuottaessaan uusien velvoitteiden muodossa uusia erillisiä paloja ja näin pikemminkin syventää perusongelmaa. Jos esteettömyyden ja saavutettavuuden turvaamista tarkastellaan YK:n vammaissopimuksen 9 artiklan toteuttamisen näkökulmasta, Suomessa olisi tarve käynnistää laajempi esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevan lainsäädännön kokonaisuuden tarkastelu- ja kehittämistyö, jonka pitäisi johtaa uuden paloja yhteen kokoavan yleislainsäädännön säätämiseen.

Haluan tältä osin kiinnittää perustuslakivaliokunnan huomion yleisellä tasolla siihen, että perusoikeusjärjestelmän yleisiin oppeihin sekä perustuslain 22 §:ään ja 80 §:ään palautuvista syistä esteettömyydestä ja saavutettavuudesta vammaisen henkilön oikeusaseman kannalta perustuvina kysymyksinä pitäisi aina säätää laintasoisesti siten, että esteettömyys- ja saavutettavuussäännökset asetetaan keskeisesti eduskunnan toimesta lakia sääntelyinstrumenttina käyttäen. Esimerkiksi ne syyt, joiden johdosta vammaispalvelulain uudistuksen yhteydessä vammaispalveluasetuksessa oleva sääntely siirretään laintasolle, puoltavat myös sitä, että (toisin kuin käynnissä olevassa lainvalmistelussa esitetään) maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen yhteydessä esteettömyysasetuksessa oleva sääntely siirretään (keskeisin osin) laintasolle. Perustuslakivaliokunnan tulisi kiinnittää huomio myös siihen, ettei ole riittävää, että äänestyspaikkojen esteettömyyssääntely on keskeisesti perustuslakivaliokunnan mietintöön ottaman ns. koppiäänestyksen ensisijaisuutta koskevan lausuman (ks. PeVM 3/2013) varassa ilman laintasoista sääntelyä.

On myös huomionarvoista, että esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskeva lainsäädäntö on tällä hetkellä siinä määrin väljää, että sen puitteissa täysin lainmukaisesti toimiva toimija (yksilö, yritys, muu oikeushenkilö) saattaa syyllistyä yhdenvertaisuuslain kieltämään vammaisen henkilön syrjintään. Esimerkiksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisemassa verkkokaupan saavutettavuutta koskevassa tapauksessa dnro 751/2019 pankin sinällään saavutettavuuslainsäädännön mukainen toiminta katsottiin

kuitenkin asiaa yhdenvertaisuuslain kautta arvioiden lain kieltämäksi vammaisen henkilön syrjinnäksi. Onkin hyvä huomata, että käsillä olevassa hallituksen esityksessä on monin kohdin valittu sellainen sääntelymalli, jossa käsillä olevan lain velvoitteiden täyttäminen saattaa johtaa siihen, että toiminta on arvioitavissa yhdenvertaisuuslaissa tarkoitetuksi syrjinnäksi. Käsillä olevan hallituksen esityksen säätämisen yhteydessä on tunnistettu tällaisia kytkentöjä yhdenvertaisuuslainsäädäntöön valitettavasti yhtä huonosti kuin saavutettavuusdirektiivin kansallisen voimaan saattamisen yhteydessä tehtiin. Tämä on osa edellä kuvaamaani ongelmaa sääntelyn analysoinnista ja kehittämisestä erillisinä paloina.

Havainnollistaakseni sitä, miten löysä esteettömyys- ja saavutettavuussääntely tuottaa yhdenvertaisuuslain kautta jäsentyviä syrjintäasetelmia, otan esimerkiksi VR:n junaliikenteestä. VR:n yöjunissa, jotka liikennöivät Helsingistä Oulun kautta Rovaniemelle ei ole lainkaan myynnissä päivävaunussa pyörätuolipaikkoja, koska junien kokoonpanoon ei kuulu lainkaan ns. palveluvaunua, joka on VR:n nykyisessä kalustossa ainoa pyörätuolipaikkoja sisältävä esteetön päivävaunu. Yöjunien kokoonpanoon kuuluu kuitenkin päivävaunujen lisäksi runsaasti kaksikerroksia makuuvaunuja, joissa on kaikissa pyörätuolilla liikkuvalle tarkoitettu hytti ja wc. Pyörätuolilla liikkuvan ihmisen on mahdollisuus matkustaa siten Oulusta Rovaniemelle aamulla Oulusta lähtevällä ja muutaman tunnin päästä Rovaniemellä saapuvassa junassa vain makuuvaunussa. VR myy makuuvaunuihinsa vain kokonaisia hyttejä, jotka Oulu-Rovaniemi välille maksoivat toukokuussa 2022 yleensä 189 euroa. Saman junan päivävaunuun samaan aikaan ostettuna aikuisen normaali istumapaikka maksoi 29 euroa. Näin pyörätuolilla liikkuva matkustaja joutuu maksamaan lipustaan 6,5 kertaisen hinnan, kun hänelle ei ole tarjolla junan kokoonpanossa muuta esteetöntä paikkaa kuin pyörätuolimatkustajalle tarkoitettu makuuhytti. Kysymys siitä, onko tällainen hinnoittelurakenne ja pyörätuolipaikan tarjoaminen vain makuuhytin muodossa laillista, on yhdenvertaisuuslain tulkintaan kiinnittyvä kysymys, sillä tässä ei rikota mitään esteettömyys- ja saavutettavuuslainsäädäntöön sisältyviä normeja.

Lukuisissa selvityksisssä on todettu, että esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevaa lainsäädäntöä noudatetaan tällä hetkellä verrattain huonosti. Esimerkiksi saavutettavuusdirektiivistä johtuvaa videon 14 päivän sisällä tekstittämisen velvoitetta noudatetaan yleisesti (jopa muun muassa ministeriöiden toiminnassa) siten, että tekstittämätön video otetaan pois kolmantenatoista päivänä. Direktiivin ja digipalvelulain näkökulmasta tämä on lainrikkomista, jolla estetään vammaisia henkilöitä pääsemästä heidän lakisääteisiin oikeuksiinsa. Toiminta ei ole kuitenkaan mitenkään sanktioitua eikä siihen voida tehokkaasti puuttua. Aivan samanlaisia ongelmia liittyy myös muuhun esteettömyys- ja saavutettavuuslainsäädäntöön. Siksi onkin valitettavaa, että käsillä oleva hallituksen esitys rakentuu sellaisen suhteellisen pehmeän ja vaille sanktiota jättävän sääntelytavan varaan, joka on jo ennestään hahmotettu vain heikosti vammaisten henkilöiden oikeuksiin pääsyä edistäväksi.

ASETUKSENANTOVALTUUKSISTA

Esteettömyysvaatimusten sisältö tulee käymään keskeisesti ilmi erilaisista direktiivin nojalla laadittavista standardeista ja täytäntöönpanosäännöksistä, joita ei ole vielä olemassa. Kun täytäntöönpanosäädökset ovat käytettävissä saattaa olla tarpeen arvioida tarkemmin asetuksenantovaltuuksia ja niiden nojalla annettavaa sääntelyä suhteessa täytäntöönpanosäännöksiin.

RAKENNETUN YMPÄRISTÖN ESTEETTÖMYYS

YK:n vammaiskomitean toinen yleiskommentti (CRPD/C/GC/2) katsoo, että esteettömyys on edellytys vammaisten ihmisten itsenäisen elämän ja täysimääräisen osallisuuden sekä yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi. Edelleen komitean mielestä fyysisen ympäristön ja julkisen liikenteen esteettömyys on edellytys vapaalle liikkuvuudelle YK:n ihmisoikeusjulistuksen artiklan 13 ja YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen artiklan 12 mukaisesti. YK:n vammaiskomitea katsoo yleiskommentissaan tähän viitaten, että uudistettaessa kansallista esteettömyyslainsäädäntöä, sopimuspuolten tulisi vähintään

tulkita esteettömyyden puutteen vammaisten kannalta palveluiden saatavuudessa tai ympäristön esteettömyydessä olevan kiellettyä vammaisuuteen liittyvää syrjintää.

Hallituksen esitykseen ei sisälly sääntelyä, jolla esteettömyysdirektiivin rakennettua ympäristöä koskevan liitteen (liite III) velvoitteet saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Samanlaiseen ratkaisuun on päädytty esimerkiksi Ruotsissa, jossa on kuitenkin olemassa Suomea kattavammin rakennetun ympäristön esteettömyyttä koskevaa lainsäädäntöä. Vain yksi esimerkki mainiten, Suomen lainsäädännössä ei ole tällä hetkellä lainkaan sellaisia velvoitteita, jotka kohdistuvat sokeiden liikkumisen näkökulmasta keskeisten äänimajakoiden asentamiseen esimerkiksi liikenneasemille tai julkiseen tilaan. On myös huomionarvoista, että hallituksen esitys jättää rakennetun ympäristön osalta huomiotta esteettömän kaluston tai asemarakennusten tai asemalaitureiden fyysiset esteettömyyskysymykset. Rakennetun ympäristön esteettömyyden jättäminen pois tässä vaiheessa kansallisesta lainsäädännöstä tarkoittaa, ettei Suomi toimeenpane YK:n vammaissopimusta täysimääräisesti, koska ympäristö on yleissopimuksessa mainittu erikseen. YK:n vammaissopimuksen mukaan “kaikille sopiva suunnittelu tarkoittaa tuotteiden, ympäristöjen, ohjelmien ja palvelujen suunnittelua sellaisiksi, että kaikki ihmiset voivat käyttää niitä mahdollisimman laajasti ilman mukautuksia tai erikoissuunnittelua.” Katson, että direktiivin implementointiin valittu ratkaisu ei ole ottaen huomioon rakennetun ympäristön sääntelyn nykytila, YK:n vammaissopimukseen palautuvien velvoitteiden mukainen.

Direktiivin tavoitteena on parantaa vammaisten ihmisten itsenäisen asioinnin mahdollisuutta, mikä edellyttää myös rakennetun ympäristön esteettömyyttä. Direktiiviä toimeenpantaessa ei voida luoda tilanteita, joissa esimerkiksi asiakaspalvelupääte on sinänsä teknisesti esteetön, mutta vammainen henkilö ei ympäristön esteellisyyden vuoksi pääse käyttämään sitä. Väylän digitaaliselle laitteelle tai muulle vastaavalle direktiivin soveltamisalaan kuuluvalle tuotteelle tai palvelulle tulee olla esteetön kaikilta osin. Muuten palvelua ei ole mahdollisuus kaikilla käyttää. On syytä huomata, että nykyinen lainsäädäntö ei esimerkiksi esteettömyysasetuksen soveltamisalarajoituksesta johtuen tuota esteetöntä ympäristöä sinne missä uudis- ja korjausrakentamista ei luonnostaan tapahdu eikä esteetöntä ympäristöä synny muutoinkaan väistämättä uudis- ja korjausrakentamisessa rakennuslupamenettelyn kautta. On selvää, että Suomesta puuttuu sellaista lainsäädäntöä, jota direktiivin III:n liitteen velvoitteilla on tarkoitettu säädettäväksi vammaisten ihmisten oikeuksiin pääsemisen ja direktiivin tavoitteiden turvaamiseksi.

Edellä sanotusta olemassa olevan rakennetun ympäristön sääntelyn puutteesta seuraa se, ettei direktiivin liitettä III voida saattaa voimaan vain ns. blankettisääntelymäisesti, vaikka sinällään Suomessa onkin olemassa direktiiviin listatuissa asioissa sääntelyä eikä liitettä III koskevia eurooppalaisia standardeja ole olemassa.

YK:n vammaiskomitea on katsonut (CRPD/C/14/D/21/2014), että vammaissopimuksen 5 artiklan 2. kohdan syrjintäkielto velvoittaa määrittelemään kielletyksi syrjinnäksi pääsyn epäämisen vammaisilta yhdenvertaisesti fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen, tiedottamiseen ja viestintään sekä muihin yleisölle avoimiin tai tarjottaviin järjestelyihin tai palveluihin. Komitean mukaan velvollisuus esteettömyyden järjestämiseen on olemassa jo ennen kuin yksilö pyytää saada päästä johonkin fyysiseen paikkaan tai saada käyttää jotakin palvelua. Esteettömyyden järjestämiseen velvollinen ei voi laiminlyödä velvoitettaan vetoamalla taakkaan, joka aiheutuu esteettömyyden järjestämisestä vammaisille henkilöille. YK:n vammaiskomitea on huomauttanut muun muassa Ruotsia YK:n vammaissopimuksen loukkauksesta kansalliseen rakentamislainsäädäntöön liittyen. Kun Suomen rakennetun ympäristön sääntelyä vertaa Ruotsiin, voi tehdä analogiapäätelmän, että myös meillä rakennettua ympäristöä koskeva sääntely ei täytä vammaissopimuksen vaatimuksia. Analogiapäätelmän todentaminen edellyttäisi kuitenkin, että Suomessa laadittaisiin selvitys, jossa tarkasteltaisiin oikeudellisesti rakennetun ympäristön sääntelyämme YK:n vammaissopimuksen velvoitteita vasten. Koska tällaista selvitystä ei ole, asia jää avoimeksi.

Kun tarkastellaan niitä palveluita, joihin nyt voimaansaatettava direktiivi vaikuttaa, huomataan, että rakennetun ympäristön sääntelyn johdosta nyt säädettäväksi esitettävistä säädöksistä huolimatta tulee

olemaan sallittua sijoittaa ”saavutettavia pankkiautomaatteja tai lippuautomaatteja” sellaisiin paikkoihin, joihin liikuntaesteisillä henkilöillä kuten esimerkiksi pyörätuolilla liikkuvilla henkilöillä ei ole pääsyä. Vammaisten henkilöiden muun muassa vammaissopimuksen 9 artiklassa turvattujen oikeuksien ja niihin liittyen perustuslain 6.2 §:n syrjintäkiellon näkökulmasta tämä ei ole käsitykseni mukaan hyväksyttävää.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on havaittu, että usein palvelujen saannin tosiasiallisena esteenä voi usein olla se, että itse palvelutilaan ei pääse esteettömästi sisälle (fyysinen esteettömyys), vaikka palvelu muutoin saattaisi olla saavutettava ja esteetön. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisukäytännön mukaan useissa tilanteissa on pidetty yhdenvertaisuuslain mukaisena syrjintänä (kohtuullisten mukautusten epääminen), jos vammainen henkilö ei ole päässyt palvelutilaan tai tilaisuuteen sen vuoksi, että rakennus ei ole ollut esteetön. Kun hallituksen esityksessä on päädytty esittämään esteettömyysdirektiivin kansallista voimaansaattamista tavalla, joka sivuuttaa rakennetun ympäristön esteettömyyteen liittyvät kysymykset, on valittu sääntelymalli, joka sivuuttaa ne esteettömyyden ja saavutettavuuden puutteita koskevat havainnot, joita oikeusasiamies sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ovat tehneet.

Kehotan perustuslakivaliokuntaa lausumaan asiasta seuraavan suuntaista: ”Esteettömyys ja saavutettavuus ovat YK:n vammaissopimuksessa turvattuja perus- ja ihmisoikeuksia, joihin pääsyn perustasta on säädettävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti kansallisessa lainsäädännössä. Esteettömyyttä on tarkasteltava kokonaisvaltaisesti, eikä tuotteiden ja palveluiden saavutettavuus yksinään turvaa vammaisten henkilöiden yhdenvertaista asemaa kuluttajina riittävällä tavalla, jos tilat, joissa niitä tarjotaan, eivät ole esteettömiä. Koska Suomen voimassa oleva rakennetun ympäristön sääntely ei täytä riittävästi YK:n vammaissopimuksesta johtuvia esteettömyysvaatimuksia, on rakennettua ympäristöä koskevaa sääntelyä uudistettava mahdollisimman pian siten, että se muun muassa turvaa esteettömyysdirektiivissä tarkoitettujen tuotteiden ja palveluiden esteettömän käytön. Esimerkiksi pankkiautomaattien ja niihin verrattavien automaattien sijoittaminen muualle kuin esteettömiin tiloihin tulee kieltää. Esteettömyys koskee liikkumisympäristön lisäksi aistien ja ymmärtämisen esteettömyyttä. Voimassa olevassa esteettömyyslainsäädännössä on nimenomaisesti pidetty ongelmallisena sitä, että aistivammat eivät tule riittävästi huomioiduksi ja esimerkiksi kuulo- ja näkövammaisten esteettömyyden toteutumisen vaatimukset ovat vähäisiä ja liian yleisellä tasolla, mikä tulee huomioida esteettömyyslainsäädäntöä uudistettaessa. Esteettömyys- ja saavutettavuuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä tulee perustuslain 80 §:ään palautuvista syistä huolehtia siitä, että sääntely on teknisiä yksityiskohtia lukuun ottamatta laintasoista, jotta esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden arviointi tapahtuu keskeisiltä osin eduskunnassa.”

HÄTÄPUHELUT JA HÄTÄKESKUSTOIMINTA

Hallituksen esitykseen sisältyy vammaisten henkilöiden oikeuksien turvaamisen kannalta keskeisiä ja kannatettavia hätäpuheluihin ja hätäkeskustoimintaan liittyviä parannuksia. Hätätekstiviestipalvelun ennakkorekisteröintivelvoite on muodostanut käytännössä esteen joidenkin vammaisten henkilöiden mahdollisuudelle käyttää tarpeitaan vastaavia hätäkeskuspalveluita. Tämä on vaarantanut heidän perus- ja ihmisoikeuksiensa toteutumisen. On tärkeää, että rekisteröitymisevelvoite kumotaan esitetyllä tavalla.

Nyt voimaansaatettava direktiivi ei sinällään edellytä viittomakielisten hätäpuheluiden tarjoamista. Perustuslain 17 §:n kielellisistä oikeuksista voidaan kuitenkin johtaa viranomaisille velvollisuus tarjota viittomakielisiä hätäkeskuspalveluja. Tällä hetkellä viittomakielisiä hätäpuheluja ei ole mahdollista soittaa ympärivuorokautisesti. Kun otetaan huomioon kielelliset oikeudet, hätäpuheluiden merkitys perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiselle sekä se, että hätäpuhelun soittamisen tarve voi perustellusti iskeä milloin vaan, katson, että julkisen vallalla olisi velvollisuus turvata viittomakieltä käyttäville henkilöille ympärivuorokautisesti mahdollisuus hätäpuhelun soittamiseen. Kun otetaan huomioon se, miten viittomakielisten kielelliset oikeudet on turvattu perustuslain 17 §:ssä ja viittomakielilaissa, mahdollisuus

hätätekstiviestin käyttämiseen ei korvaa mahdollisuutta viittomakieliseen hätäpuheluun, sillä etenkin syntymäkuurolla viittomakielisellä voi hätätilanteessa olla vaikeuksia ilmaista itseään suomen tai ruotsin kielellä.

SÄHKÖKIRJA

Esteettömyyden ja saavutettavuuden näkökulmasta yksilöiden keskeiset oikeusjärjestyksen suojaamat viestinnälliset oikeudet ovat: 1) kaikkien ihmisten tasavertainen mahdollisuus päästä käsiksi tietoon, 2) sisältöjen kattava ja monipuolinen saatavuus, 3) dialogisuus eli viestinnän (ja kulttuurin) kyky tukea demokraattista julkista keskustelua sekä 4) yksityinen autonomia ja yksityisyys eli yleisön jäsenten mahdollisuus päättää itseään koskevista tiedoista.

Pääsyllä tarkoitetaan konkreettista mahdollisuutta saavuttaa haluttu viestinnän tai kulttuurin sisältö. Tämä voi tarkoittaa fyysistä saavuttamista tai virtuaalista teknisten laitteiden ja ohjelmistojen kautta. Kaikenlaisen pääsyn keskeisiä esteitä ovat luonnollisesti sensuuri, mutta myös sisältöjen sellainen sijoittaminen, että kaikilla ei ole mahdollisuutta niitä tavoittaa. Fyysisen ja osin myös teknisen pääsyn ongelmana voi olla keskivertoihmisestä poikkeava toimintakyky. Osaltaan pääsyyn vaikuttaa sisältöjä hakevan varallisuus ja tarjolla olevat pääsyn mahdollistavat palvelut. Käsillä oleva hallituksen esitys liittyy viestinnällisiä oikeuksia koskevassa keskustelussa erityisesti pääsyn turvaamiseen, mutta sillä on myös dialogisuuden turvaamiseen liittyviä tavoitteita.

Sähkökirjoja koskeva sääntely on relevanttia vammaisten ihmisten viestinnällisten oikeuksien ja pääsyn kulttuuriperintöön näkökulmasta sekä sananvapaussääntelyn näkökulmasta kytkeytyessään muun muassa viestintämarkkinoiden toimintaan ja viestinnän moniarvoisuusturvaan. Pääsyllä tietoon on myös keskeinen demokratiaulottuvuus. Jos tietoa on vaikea tavoittaa, jää ihminen herkästi yhteiskunnassa syrjään eivätkä hänen muutkaan oikeudet toteudu. Tietointensiivisessä yhteiskunnassa pääsy tietoon vaikuttaa työllistumiseen ja opiskeluun. Siten sähkökirjan määrittelyssä tullaan kysymykseen siitä, miten yhteiskunnassa tunnustetaan jokaisen oikeus saada yhdenvertaisesti tietoa. On selvää, etteivät sellaiset aiemmat ratkaisut kuten näkövammaisille suunnattujen kirjojen tuottaminen Celian kautta vastaa enää yksinään nyky-yhteiskunnan tarpeisiin.

Sähkökirjan määrittelyssä on hallituksen esityksessä päädytty poikkeamaan direktiivin määritelmästä. Sähkökirja on kansallisesti haluttu sitoa ajatukseen, että kirjalla on ”pysyvä tunniste”, vaikka lainvalmistelun yhteydessä aihepiirin asiantuntijaviranomaisena toimiva Kansalliskirjasto vastusti tällaista lähestymistapaa. On historiatonta ja kirjan olemuksen kannalta vierasta sitoa sähkökirjan tai muunkaan kirjan määritelmä ”pysyvään tunnisteeseen” etenkin, kun mitään kaikille sähkökirjoille (tai ylipäänsä kirjoille) ”pysyvän tunnisteen” myöntävää palvelua ei ole olemassa. Hallituksen esitetykseen otettu määritelmä on paitsi todellisuudelle vieraille lähtökohdille perustuva myös direktiivin määritelmää aiheettomasti kaventava. **Sähkökirjan määritelmää on tältä osin lavennettava esimerkiksi seuraavasti: ”Sähkökirjalla tarkoitetaan pääosin teksti- tai graafisessa muodossa olevaa sähköistä teosta, joka muodostuu tiedostosta tai tiedostojen kokonaisuudesta ja jolla on yksilöllinen nimeke tai pysyvä tunniste tai se on muulla tavalla yksilöitävissä.”**

Jos sähkökirjan tuotantoprosessissa ei huomioida saavutettavuuden tarpeita esimerkiksi tiedoston rakenteessa ja metatiedoissa, sähkökirjaa ei voi lukea ruudunlukuohjelman avulla eikä se siten ole näkövammaiselle henkilölle todellisuudessa saavutettava. Sähkökirjat eivät tänä päivänä rajaudu vain yksittäisiksi tiedostoiksi vaan suurinta osa niistä hyödynnetään erilaisten palveluiden kautta. **Tämän vuoksi on syytä huomioida myös sähkökirjapalvelut sähkökirjan määritelmässä. Tämä voidaan tehdä esimerkiksi lisäämällä edelliseen sähkökirjan perusmääritelmään seuraava tarkennus: ”Sähkökirjalla tarkoitetaan**

myös palvelua, jossa edelleen tarkoitettu teos on digitaalisina tiedostoina saatettu yleisön saataville siten, että tiedostoja voidaan käsitellä, lukea ja käyttää ja niissä voidaan navigoida."

Koska sähkökirjat katsotaan esteettömyysdirektiivissä palveluiksi, ei sähkökirjoja, jotka eivät täytä direktiivin esteettömyysvelvoitteita, saisi tarjota kuluttajille 28.6.2025 jälkeen. Tästä nousee esiin kysymys, mitä tapahtuu olemassa oleville sähkökirjoille, jotka eivät täytä esteettömyysdirektiivin velvoitteita 28.6.2025 tai sen jälkeen? Asia on ratkaistu esitetyssä lainsäädännössä siten, ettei esteettömyysvelvoitteita sovelleta ennen 28.6.2025 julkaistuihin sähkökirjoihin. Siirtymäsäännösten perusteella lain voimaantullessa markkinoilla tarjolla olevia sähkökirjoja, mukaan lukien vanhoja ns. "backlist-teoksia" ei tarvitse tehdä saavutettavaksi. Sääntelyratkaisu, joka sinällään saa tukea direktiivistä vaikkakaan ei ole sen tavoitteiden näkökulmasta ensisijaisin, turvaa sitä, ettei jo kierrossa olevia teoksia poisteta viestintämarkkinoilta. Backlist-teoksilla on suuri merkitys kulttuurille ja sananvapauden toteutumiselle. Kyse on yleisön oikeudesta tietoon, kulttuuriin ja kirjallisuuteen. Toisaalta YK:n vammaissopimus, yhdenvertaisuuden edistämisvelvoite, syrjintäkiellot ja viestinnän moniarvoisuusturvavelvoite puoltaisivat sellaista ratkaisua, jossa asetettaisiin backlist-teosten esteettömyysvaatimukset täyttäväksi tekemiselle jonkinlaisia velvoitteita, joiden avulla esteettömyysvaatimukset täyttävien teosten määrä kasvaisi koko ajan. Esteettömyysdirektiivin mukaan suhteellisuuteen liittyvistä syistä esteettömyysvaatimuksia olisi sovellettava ainoastaan siinä määrin, kuin ne eivät aiheuta kohtuutonta rasitetta asianomaiselle talouden toimijalle.

Oudoksun vammaisten henkilöiden oikeuden tietoon, kulttuuriperintöön ja viestintätuotteisiin näkökulmasta valittua sääntelyratkaisua, jossa ennen 28.6.2025 julkaistujen sähkökirjojen esteettömyysvaatimukset täyttäväksi saattamista pidetään kategorisesti kohtuutonta rasitetta aiheuttavana. Kehotan perustuslakivaliokuntaa pohtimaa, pitäisikö kansalliseen lainsäädäntöön luoda velvoitteita myös backlist-teoksien esteettömyysvaatimukset täyttäviksi saattamiseen.

Sähkökirjoja koskeva sääntely on muutoinkin laadittu siten, että se tarjoaa kustannusalan toimijoille verrattain helposti mahdollisuuden vetäytyä esteettömyysvelvoitteiden toteuttamisesta vetoamalla kohtuulliseen rasitukseen. Sääntelyä olisi syytä tarkentaa siten, että toimijoille asetettaisiin aktiivinen velvollisuus ottaa käyttää uutta esteettömyyttä ja saavutettavuutta edistävää tekniikkaa esimerkiksi toteamalla, ettei kohtuuttomana rasitteena voida pitää sellaista, mikä on seurausta toimijan laiminlyönnistä ottaa käyttöön uusimpia esteettömyys- ja saavutettavuusratkaisuja.

Aivan erityisesti sähkökirjojen kohdalla pitää huomioida lasten ja nuorten oikeus tietoon. Kohtuuton rasite saisi olla vain hyvin rajoitetusti hyväksytty poikkeus, kun kyseessä on lastenkirjallisuus, sillä yhteiskunnalla on keskeinen YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen palautuva velvoite mahdollista jokaiselle lapselle – mukaan lukien näkövammaiset lapset – lukemiskokemuksia ja lukutaidon kehittymisen edellytykset. Lastenkirjojen kuvitus on pääsääntöisesti sellaista, jonka voi kuvatekstin kautta saada toteutetuksi. Kehotan perustuslakivaliokuntaa pohtimaan, pitäisikö sähkökirjaa koskevaa sääntelyä tarkentaa siten, että siinä turvattaisiin vahvemmin vammaisen lapsen oikeus tietoon.

KOHTUULLISEN RASITTEEN MÄÄRITTELYSTÄ

Esitetystä lainsäädännöstä juontuvien velvollisuuksien ja niiden vastinparina vammaisen henkilön oikeuksien laajuuden määrittelyn näkökulmasta keskeiseksi myös muutoin kuin sähkökirjan osalta muodostuu kohtuullisen rasitteen käsite. Lakiesityksestä katsotaan, että kohtuullisen rasitteen arvioinneissa otettaisiin huomioon kustannushyötyarviot, jossa otetaan huomioon tuotantoprosessit ja investoinnit, joita tulisi verrata nimenomaan vammaisille henkilöille aiheutuviin hyötyihin ottaen huomioon tietyn tuotteen käytön määrä ja käyttötiheys. Koska vammainen ihminen on kuluttaja siinä missä muutkin kansalaiset, kohtuullisen rasitteen käsitettä tulisi tarkastella siinä merkityksessä, miten kuluttaminen vammaisten ihmisten kohdalla

lisää heidän itsenäistä elämäänsä ja osallisuuttaan yhteiskunnassa, mikä osaltaan sitä kautta edistää tavaroiden sekä palveluiden menekkiä markkinoilla. Olisi tärkeää ohjata kohtuullisen rasitteen tulkintaa kohti tätä perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintalinjaa.

MIKROYRITYKSISTÄ

Kun tarkastellaan hallituksen esityksen vaikutuksia vammaisten ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, huomio kiinnittyy mikroyritysten määritelmään. Lain ulkopuolelle jäisi 92 % suomalaisista yrityksistä, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että huomattava määrä sääntelyn alaan sinällään kuuluvasta toiminnasta kuitenkin rajautuu esteettömyys- ja saavutetavuusvaatimusten ulkopuolelle. Vaikka tätä voi pitää direktiivin sallimana, tilanne ei ole perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta optimaalinen. Hallituksen esityksen mukaan mikroyrityksiä tuetaan saavutettavuuden ja esteettömyyden edistämisessä valvovan viranomaisen tarjoamien neuvojen ja ohjeiden avulla, mikä käytännössä jättää saavutettavuuden ja esteettömyyden edistämisen valtaosin yritysten hyvän tahdon varaan. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta perustellumpaa olisi noudattaa kansallisen yrityslainsäädännön mukaista mikroyrityksen määritelmää.

Helsingissä 6. kesäkuuta 2022

Pauli Rautiainen
sosiaalioikeuden yliopistonlehtori, julkis-, hyvinvointi- ja valtiosääntöoikeuden dosentti