Janne Salminen 6.6.2022

Perustuslakivaliokunta

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

Esitys

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi tuotteiden esteettömyysvaatimuksia koskeva laki 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. Uusi laki sisältäisi säännökset niistä esteettömyysvaatimuksista, joita tulee noudattaa, kun talouden toimija saattaa markkinoille lain soveltamisalaan kuuluvan tuotteen. Talouden toimijan määritelmä on laaja. Markkinavalvontaa koskevaa lakia muutettaisiin niin, että se soveltuisi myös esteettömyysvaatimuksia koskevan lain noudattamista koskevaa markkinavalvontaa. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia myös digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin ja sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin samoin kuin hätäkeskustoiminnasta annettuun lakiin. Liikenteen palveluista annettuun lakiin ehdotetaan tehtäväksi muutoksia liittyen tietojen tarjoamiseen esteettömistä liikennepalveluista.

2. Ehdotetulla uudella lailla sekä muihin lakeihin tehtävillä muutoksilla pantaisiin kansallisesti täytäntöön tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2019/882). Koska esteettömyysdirektiivissä on säännöksiä, jotka ehdotetaan pantaviksi täytäntöön lailla, on annettu lakiehdotukset.

3. Esteettömyysdirektiivillä tavoitellaan esteettömien tuotteiden ja palveluiden saatavuuden ja liikkuvuuden lisäämistä sekä sitä, että tuotteista ja palveluista tulisi nykyistä esteettömämpiä, mikä puolestaan helpottaisi muun muassa vammaisten ihmisten elämää.

4. Ehdotetut lait on tarkoitus saattaa voimaan siihen mennessä kuin unionin oikeuden mukaisten esteettömyysvaatimusten tulee olla voimassa eli 28.6.2022 mennessä. Säännösten soveltaminen alkaa 28.6.2025. Tämän jälkeen markkinoille tulevien tuotteiden ja palvelujen tulee olla esteettömyysvaatimusten mukaisia. Direktiivi sallii kuitenkin muutamia siirtymäaikoja esimerkiksi hätäviestin, itsepalvelupäätteiden ja ennen 28.6.2025 solmittujen palvelusopimusten tai palvelujen käyttöön tarkoitettujen tuotteiden osalta.

5. Hallituksen esitykseen sisältyy laajahkot säätämisjärjestysperustelut, joissa käsitellään ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja etenkin sen perusoikeussäännöksiin. Hallituksen käsityksen mukaan esitykseen sisältyvät lait voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Arviointia

6. Suomen perustuslain 6.2 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

7. Suomi on yksi YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen sopijapuolista, ja vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaan sopimuspuolet kieltävät kaiken syrjinnän vammaisuuden perusteella ja takaavat vammaisille henkilöille yhdenvertaisen ja tehokkaan oikeussuojan syrjintää vastaan syrjintäperusteesta riippumatta. Yleissopimuksen 9 artiklassa määrätään esteettömyydestä ja saavutettavuudesta. Ne ovat yleissopimuksen mukaisesti edellytyksiä vammaisten henkilöiden itsenäiselle elämälle ja täysimääräiselle osallistumiselle kaikilla elämänaloilla.

8. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Esteettömyyden ja saavutettavuuden edistäminen kuuluu vammaisyleissopimuksen aktiivisiin toimintavelvoitteisiin. Vammaisyleissopimuksen 9 artikla niin ikään velvoittaa Suomen yhtenä sopimuksen sopimuspuolena toteuttamaan asianmukaiset toimet, jotta vammaisille henkilöille voidaan varmistaa muiden kanssa yhdenvertainen pääsy fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen, tiedottamiseen ja viestintään. Tämä edellyttää toimia, kuten esteiden tunnistamista ja poistamista muun muassa tiedottamisessa ja viestinnässä, sähköiset palvelut ja pelastuspalvelut mukaan lukien.

9. Esityksellä pyritään osaltaan siihen, että unionin direktiivi tulisi implementoitua ja samalla myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen tavoitteet selkeästi konkretisoituisivat Suomessa. Toimet edistävät ihmisten yhdenvertaisuutta ja erityisesti vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista, kuten täysimääräistä ja tehokasta osallistumista yhteiskuntaan, parantamalla yleisten julkisten ja yksityisten tuotteiden ja palveluiden saatavuutta sekä edistämällä kaikille sopivaa suunnittelua. Yleissopimuksen esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevan määräyksen (9 artikla) ohella ehdotus koskee sopimuksen määräyksiä oikeudesta elämään (10 artikla), elämistä itsenäisesti ja osallisuutta yhteisössä (19 artikla), henkilökohtaista liikkumista (20 artikla), oikeutta koulutukseen (24 artikla), oikeutta terveyteen (25 artikla), oikeutta työhön ja työllistymiseen (27 artikla) ja oikeutta virkistys- ja vapaa-ajantoimintaan (30 artikla).

10. Esitys on tavoitteeseen nähden mahdollinen. Ehdotukset edistävät vammaisten henkilöiden osallisuutta yhteiskunnassa. Ne vaikuttavat yhtä lailla positiivisesti myös esimerkiksi vanhusten ja lasten asemaan. Erityisen huomattava näissä suhteissa on myös ehdotukseen hätäkeskustoiminnasta annetun lain muuttamisesta kuuluva hätänumeroon vastaamista ja esteettömyyttä koskeva sääntely. Ennakkorekisteröinnin poistaminen toteuttaa YK:n vammaisyleissopimuksen ja esteettömyysdirektiivin velvoitteita esteettömyydestä

11. Samalla on kuitenkin huomattava, että hallituksen esitykseen ei sisälly rakennettua ympäristöä koskevia sääntelyehdotuksia. Nykyinen lainsäädäntö edellyttää esteettömyyttä uudis- ja

korjausrakentamisen yhteydessä. Euroopan unionin oikeus ja myös YK:n vammaisyleissopimus edellyttävät, että jokin tilanteen kartoitus ja mahdollisten lainsäädäntötoimien selvittäminen tehdään myös jo rakennetun ympäristön osalta. Tällainen tarkastelu tulisi vielä tehdä. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei sinänsä kuitenkaan kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi Euroopan unionin aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 12/2019 vp, PeVL 31/2017 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan on ollut selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6), eikä suomalaisessa lainsäädännössä tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42). YK:n vammaisyleissopimus edellyttää myös sitä, että jo rakennetun ympäristön esteettömyyteen liittyvät kysymykset arvioidaan. Perustuslakivaliokunta on jo aikaisemmin kiinnittänyt tähän huomiota lausunnossaan PeVL38/2020 vp seuraavasti.

> Perustuslakivaliokunta kiinnittää perustuslain 22 §:n mukaisen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kannalta huomiota siihen, että rakennusperinnön suojelemista koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa otetaan huomioon vammaisyleissopimuksen määräykset. Erityisen merkityksellisiä nyt arvioitavan lainsäädännön kannalta ovat 4 artiklan 3 kappaleen neuvottelu- ja osallistamisvaatimus sekä 9 artiklan määräykset esteettömyydestä ja saavutettavuudesta.

12. Ehdotettua sääntelyä on tarkasteltava myös elinkeinovapauden kannalta. Sääntelyllä on vaikutuksia myös omaisuuden suojaan. Perustuslain 18.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslain 15.1 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu.

13. Esteettömyyssääntelystä johtuvia velvoitteilla ja rajoituksia on merkitystä perustuslaissa säädetyn elinkeinovapauden kannalta. Soveltamisalallaan sääntely koskee laajasti talouden toimijoita, joita voivat olla tuotteen valmistajat, maahantuojat, jakelijat ja valtuutetut edustajat. Sääntely voi vaikuttaa myös näiden omaisuuteen. Samoin ehdotettu sääntely ulottuu tiettyihin palveluihin. Velvoitteita ja rajoituksia valvotaan ja niihin liittyy viranomaistoimivaltuuksia.

14. Sääntelyllä on kuitenkin yhteiskunnallisesti hyväksyttävä tavoite ja siihen liittyy painava yhteiskunnallinen tarve, se on laissa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säänneltäväksi ehdotettu (ks. kuitenkin jäljempänä), koskee vain elinkeinovapauden puitteita sitä tyhjäksi tekemättä sekä on suhteellinen. Lakiin esimerkiksi sisältyy suhteellisen pitkä voimaantuloaika, ja lisäksi muun muassa tuotteiden osalta talouden toimija voi poiketa esteettömyysvaatimuksista, jos se voi arviollaan osoittaa, että niiden noudattaminen aiheuttaa: 1) sen tuotteelle sellaisen muutoksen, jonka seurauksena tuotteen perusluonne muuttuisi perustavanlaatuisesti; tai 2) kohtuuttoman rasitteen talouden toimijalle. Lisäksi sitä sovelletaan mikroyrityksiin rajoitetusti. Viranomaistoimivaltuudet ovat porrasteiset esteettömyysvaatimusten jäädessä täyttymättä. Näillä perusteilla pidän sääntelyä perustuslaissa säädetyn elinkeinovapauden ja myös omaisuuden suojan kannalta asianmukaisena kuitenkin lisättynä sillä, mitä totean omaksutusta viittaamista sisältävästä säätämisestä.

15. Ehdotuksessa on nimittäin sovellettu laajasti viittaamismenetelmää osana direktiivin täytäntöönpanotapaa. Tällä tarkoitan sitä, että kansalliseen lakiin ei ole sisällytetty direktiivin

sääntelyä vastaavia säännöksiä vaan viittauksia direktiiviin, mutta myös asetuksiin, komission täytäntöönpanosäädöksiin ja Euroopan unionin päättämiin standardeihin sekä unionin päätöksiin (esim. 3 §, 6 §, 7 §, 9 § ja 10 § laissa eräiden tuotteiden esteettömyysvaatimuksista; esim. uudessa 22 a luvussa, mm. 10 c §, sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta annetussa laissa).

16. Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen kehottanut suhtautumaan pidättyväisesti viittausmenetelmän käyttöön. Pääsääntöisesti direktiivin säännökset tulisi sisällyttää kansalliseen sääntelyyn asiasisältöään vastaavilla säännöksillä. Tällä voi olla merkitystä esimerkiksi perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymisen kannalta. Myöskään Euroopan unionin oikeuden näkökulmasta pelkkä viittaus ei välttämättä ole edes tehokas täytäntöönpanotoimi.

17. Tässä tapauksessa sovellettu viittausmenetelmän käyttö on tehnyt käsillä olevasta lainsäädännöstä vaikealukuista ja vaikeaselkoista.

18. Laista on nyt vaikeuksia saada selkoa siitä, millaisia vaatimuksia tuotteiden on täytettävä. Tällä on merkitystä myös elinkeinonharjoittajien kannalta. Olisi tarkoin harkittava voitaisiinko tätä sääntelytapaa jotenkin purkaa ja osin hyödyntää myös asetuksenantovaltuuksia. Toisaalta viittausmenetelmän käyttöä tässä tapauksessa voidaan pitää perusteltuna, koska mainituissa unionin säädöksissä on huomattavan yksityiskohtaisia ja tarkkoja sääntelyjä. Sitä lisäksi sovelletaan tiettyihin soveltamisalalla oleviin tuotteisiin ja palveluihin minkä vuoksi arvioin, että kullakin alalla tulisi olla tuntemusta sitä koskevasta sääntelystä. On kuitenkin kysymyksenalaista, missä määrin ehdotettu sääntely nyt täyttää perustuslain 80 §:ssä edellytetyt yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet. Perustuslakivaliokunta on lähiaikana todennut samantapaisessa asiayhteydessä lausunnossaan PeVL 35/2020 vp esimerkiksi seuraavasti.

> Perustuslakivaliokunta pitää tavoitetta viestintäpalveluiden käytön esteettömyyden parantamisesta tärkeänä. Nyt ehdotetussa muodossa sääntely muodostuu kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.
>
> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 288 artiklan 3 kohdan mukaan direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että Euroopan unionin oikeuden täytäntöönpanosääntelyn on täytettävä esimerkiksi yleiset vaatimukset perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta samoin kuin hyvästä lainkirjoittamistavasta (ks. PeVL 9/2004 vp, s. 2—3 ja PeVL 50/2006 vp, s. 2). Valiokunta on edelleen katsonut, että muun muassa näiden vaatimusten vuoksi kansallisia täytäntöönpanotoimia edellyttävät Euroopan unionin säädökset tulee pääsääntöisesti sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön EU-säädösten asiasisältöä vastaavilla kansallisilla säädöksillä (PeVL 50/2006 vp, s. 2/II).
>
> Ehdotetut viittaukset esteettömyysdirektiiviin 106 b ja 107 §:ssä eivät ole asianmukaista unionin oikeuden täytäntöönpanosääntelyä. Viittaus direktiiviin tulee poistaa tai sääntelyä muuten muuttaa niin, että siitä käyvät ilmi perustuslain 80 §:ssä edellytetyt yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet. Tällaisten muutosten tekeminen 106 b ja 107 §:ään on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.
>
> Arvioitaessa sääntelyn muuttamista on otettava huomioon, että perustuslakivaliokunnan mukaan viittaustekniikan käyttämistä direktiivin täytäntöönpanossa tulisi välttää. Valiokunta on kuitenkin poikkeuksellisesti hyväksynyt sääntelyn, jossa lain

> tasolla viitataan teknisluonteisten ja yksityiskohtaisten vaatimusten osalta suoraan direktiivin säännöksiin. Kyse on tuolloin ollut varsin teknisluonteisesta ja yksityiskohtaisesta direktiivisääntelystä, joka on kohdistunut rajalliseen joukkoon ammattimaisia toimijoita, ja siitä, ettei jäsenvaltiolla ole sääntelyn aineellisen sisällön osalta kansallista liikkumavaraa (PeVL 5/2013 vp, s. 2/II).

19. Siltä osin kuin hallituksen esityksessä käsitellään Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallan ja valtakunnan lainsäädäntövallan välistä suhdetta tällä alalla, esityksen perusteluissa todetaan oikein lainsäädäntövallan olevan tällä alalla jakautunut maakunnan ja valtakunnan välillä. Perusteluissa on kuitenkin esitetty esimerkiksi virheellinen käsitys siitä, että tässä talouden toimijoihin voitaisiin kohdistaa sääntelyä Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 8 kohdan nojalla valtakunnalla olevan yhdistyksiä ja säätiöitä, yhtiöitä ja muita yksityisoikeudellisia yhteisöjä sekä kirjanpitoa koskevan sääntelytoimivallan nojalla (”Näin ollen talouden toimijoihin kohdistuvat vaatimukset voidaan säätää valtakunnan tasolla.”). Kyseinen säännös koskee vain yhtiö- ja yhteisö- sekä kirjanpitolainsäädäntöä, ei esimerkiksi elinkeinotoiminnan sääntelyä. Siten käsillä olevan sääntelyn sijoittuminen valtakunnan ja maakunnan lainsäätövallan kesken ei tältäkään osin ratkea vain tuolla perusteella, vaan siinä tulee otettavaksi huomioon muita seikkoja.