Talousvaliokunta 23.9.2022, kirjallinen lausunto

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

Talousvaliokunta, joka toimii asiassa mietintövaliokuntana, on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä, jolla saatetaan kansallisesti voimaan tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskeva direktiivi eli esteettömyysdirektiivi, joka tuli voimaan 17 päivänä huhtikuuta 2019.

Olen antanut asiassa aiemmin lausunnon perustuslakivaliokunnalle. Tuossa lausunnossa tarkastelin hallituksen esityksen perustuslainmukaisuutta sekä suhdetta Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Tässä lausunnossa tarkastelen eräitä keskeisenä pitämiäni hallituksen esitykseen liittyviä kysymyksiä. Keskityn tarkastelussani kolmeen osin toisiinsa kietoutuvaan näkökulmaan:

- Ensinnäkin tarkastelen hallituksen esitystä kontekstoiden sitä esteettömyys- ja saavutettavuuslainsäädännön sekä sen taustalla olevien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kokonaisuuteen. Tarkoituksenani on nostaa talousvaliokunnalle esiin sellaisia yleisiä kysymyksiä, joita valiokunnan olisi aihepiirin sääntelyn kehittämisen ohjaamiseksi mielestäni hyvä käsitellä mietinnössään.
- Toiseksi tarkastelen esitystä EU-oikeudellisten velvoitteiden kansallisen voimaansaattamisen näkökulmasta. Tarkoituksenani on arvioida hallituksen lakiesityksen suhdetta esteettömyysdirektiiviin ja sen implementointiin liittyvän kansallisen harkintamarginaalin käyttöön.
- Kolmanneksi tarkastelen esitystä perustuslakivaliokunnan siitä antaman lausunnon valossa. Tarkoituksenani on ottaa kantaa siihen, miten talousvaliokunnan tulisi mielestäni suhtautua perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämiin valtiosääntöoikeudellisiin huomioihin.

Myöhemmin tarkemmin perustelemallani tavalla katson, että talousvaliokunnan tulisi:

- ehdottaa lausumaa, jossa valtioneuvosto velvoitettaisiin kokonaisvaltaisesti arvioimaan sitä, millaisia kehittämistarpeita esteettömyys- ja saavutettavuuslainsäädäntöön sisältyy, sekä ryhtymään tarvittaviin lainsäädäntötoimiin;
- saattaakseen esitetyn sääntelyn direktiivin kanssa sopusointuun ja huomioidakseen perustuslakivaliokunnan sananvapauteen liittyvän valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen muuttaa lakiin digitaalisten palveluiden tarjonnasta otettava sähkökirjan määritelmä kuulumaan seuraavasti: *”Sähkökirjalla viitataan kuluttajalle tarjolla olevaan sähkökirjapalvelussa käytettäväksi tarkoitettuun pääosin teksti- tai graafisessa muodossa olevaan kirjalliseen teokseen, joka on sähköisesti tietokonekoodattuna tiedostoon tai tiedostojen kokonaisuuteen ja joka on pääsääntöisesti yksilöity tunnisteella.”;*
- saattaakseen esitetyn sääntelyn direktiivin kanssa sopusointuun ja huomioidakseen perustuslakivaliokunnan sananvapauteen liittyvän valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen ottaa lakiin digitaalisten palveluiden tarjonnasta sähkökirjapalvelun määritelmä kuulumaan seuraavasti: *”sähkökirjapalvelu on digitaalinen palvelu, jossa sähkökirjapalvelussa käytettäväksi tarkoitettuja kirjallisia teoksia voidaan käsitellä, lukea ja käyttää ja jossa niissä voidaan navigoida”;*
- todeta, ettei hallituksen esityksellä ole implementoitu niitä velvoitteita, joita direktiivistä seuraa tuotteiden ja palveluiden tarjoamiselle esteettömässä rakennetussa ympäristössä, ja sen johdosta ehdottaa lausumaa, jossa se velvoittaa valtioneuvoston uudistamaan rakennettua ympäristöä koskevaa sääntelyä mahdollisimman pian siten, että se muun muassa turvaa esteettömyysdirektiivissä tarkoitettujen tuotteiden ja palveluiden esteettömän käytön niin liikunta- kuin aistivammaisille;
- pohtia, pitäisikö kohtuutonta rasitetta koskevaa sääntelyä tarkentaa siten, että siinä turvattaisiin vahvemmin vammaisen lapsen oikeuksia.

1) ESTEETTÖMYYDEN JA SAAVUTETTAVUUDEN SÄÄNTELYN YLEISTILA

YK:n vammaissopimuksen 3 artikla, 9 artikla ja lukuisat substanssiartiklat velvoittavat jäsenvaltiot varmistamaan vammaisille henkilöille muiden kanssa yhdenvertaisesti pääsyn 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. YK:n vammaissopimuksen 4 artikla velvoittaa puolestaan jäsenvaltiot toimiin, joilla edistetään kaikille sopivaa suunnittelua.

Tästä kokonaisuudesta nousee vammaissopimuksen jäsenvaltioille runsaasti erilaisia positiivisia toimintavelvoitteita, joiden johdosta jäsenvaltioiden on allokoitava erilaisia resursseja toimintavelvoitteiden täyttämiseen, ryhdyttävä tarvittaviin lainsäädäntötoimiin sekä tuettava muutoin toimintavelvoitteiden täyttämisen edellyttämää yhteiskunnallista muutosta. Samalla sopimus jättää jäsenvaltioille tilaa etsiä erilaisia tarkoituksenmukaiseksi katsomiaan keinoja esteettömyyden, saavutettavuuden ja kaikille sopivan suunnittelun edistämiseen. Vammaissopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä ulkoministeriön asettama vuosina 2011-2013 työskennellyt työryhmä katsoi, ettei vammaissopimuksen voimaansaattaminen edellytä esteettömyyden ja saavutettavuuden osalta lainsäädäntömuutoksia. Osana valtioneuvoston vuoden 2021 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa toteutettu raportti ”YK:n vammaissopimus ja rakennetun ympäristön esteettömyys” kuitenkin osoittaa, että YK:n vammaissopimuksen esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevien velvoitteiden täyttäminen edellyttää tarkennuksia olemassa oleviin säädöksiin sekä myös uutta esteettömyyslainsäädäntöä ja lisää valvontaa esteettömyyden toteutumiselle.

Euroopan unioni on yksi YK:n vammaissopimuksen sopimusosapuoli ja se on toimivaltansa puitteissa antanut huomattavan määrän esteettömyyttä, saavutettavuutta ja kaikille sopivaa suunnittelua koskevaa sääntelyä asetuksien, direktiivien ja muiden sääntelyinstrumenttien muodossa siten, että EU-sääntelyn toimivaltaperustana on tyypillisesti toiminut sisämarkkinoiden toimintaa koskeva sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta 114 artikla luettuna yhdessä Amsterdamin sopimuksen yhteydessä annetun 22. julistuksen vammaisten henkilöiden huomioimisesta kanssa. Yksinomaan asetuksia ja direktiivejä on useita kymmeniä. Sääntely on usein verrattain teknistä ja vaikkapa yksinomaan esteettömyyttä ja saavutettavuutta rautatieliikenteessä turvaavaa sääntelyä on useita satoja sivuja. Suomessa ei ole toistaiseksi laadittu kokonaisvaltaista selvitystä siitä, miten tämä EU-oikeudellinen sääntelykokonaisuus vaikuttaa Suomen oikeusjärjestykseen ja miten hyvin kansallinen lainsäädäntömme on sen kanssa sopusoinnussa, sillä erilaisia EU-oikeudellisia esteettömyys- ja saavutettavuusvelvoitteita on lähestytty Suomessa pikemminkin pistemäisesti kuin kokonaisvaltaisesti.

EU-oikeudellinen sääntely limittyy puhtaan kotoperäiseen esteettömyys- ja saavutettavuussääntelyyn, joka on erittäin pirstoutunutta. Esteettömyys- ja saavutettavuusvelvoitteista säädetään suuressa joukossa lainsäädäntöä, jota ei ole koskaan tarkasteltu kokonaisuutena ja jota on valmisteltu tavallisesti usein hallinnonalojen siiloissa ilman pyrkimystä edes käsitteellisen koherenssin vaalimiseen. Suomessa on esimerkiksi omaksuttu englanninkieliselle EU-oikeudelliselle käsitteelle accessibility kaksi eri käännöstä eli termit esteettömyys ja saavutettavuus, joita vieläpä käytetään EU-oikeudellisia velvoitteita kansallisesti voimaanpanevassa lainsäädännössä hieman eri merkityksessä kuin puhtaan kotoperäisessä lainsäädännössä. Tämä näkyy hyvin siinä, kuinka käsillä olevan esteettömyysdirektiivin implementoinnin yhteydessä on esitetty perusteltua kritiikkiä siitä, kuinka nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä käytetään käsitteitä esteettömyys ja saavutettavuus. Kaiken tämän johdosta esteettömyys- ja saavutettavuussääntely on myös epäjohdonmukaista, vaillinaista ja erilaisia sääntelyaukkoja sisältävää, mikä on ongelmallista niin vammaisten henkilöiden kuin erilaisia tavaroita ja palveluja tarjoavien elinkeinonharjoittajien näkökulmasta.

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 ja kuten käsillä olevan hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on myös toimittu. Tämän hetken suomalaisessa sääntelymallissa 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 esteettömyysdirektiivin implementointia koskeva lainsäädäntöhanke, jossa on valmisteltu nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys, ei ole tuomassa parannusta tähän perusongelmaan vaan tuottaessaan uusien velvoitteiden muodossa uusia erillisiä paloja pikemminkin syventää tätä perusongelmaa. Käsillä olevaa hallituksen esitystä on valmisteltu selvästi pikemminkin esimerkiksi valvontaviranomaisten toiminnan kuin vammaisten henkilöiden oikeuksiin pääsyn näkökulmasta.

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 kuitenkin 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. Pidän todennäköisenä, että nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perusteella säädettävän lainsäädännön mukaisesti toimivien elinkeinonharjoittajien katsotaan toimiessaan elinkeinotoiminnassaan nyt säädettävän lainsäädännön mukaisella tavalla syyllistyvän yhdenvertaisuuslain kieltämään syrjintään tavalla, joka saattaa äärimmäisessä tilanteessa täyttää jopa rikoslain syrjintärikoksen tunnusmerkistön. Tällainen tilanne on elinkeinonharjoittajan näkökulmasta kestämätön, mutta sen korjaaminen edellyttää toimia, jotka kohdistuvat yksittäisten lakien sijaan laajasti koko esteettömyys- ja saavutettavuussääntelyyn.

Jos esteettömyyden ja saavutettavuuden turvaamista tarkastellaan YK:n vammaissopimuksen näkökulmasta, Suomessa olisi nyt tarve käynnistää laajempi esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevan lainsäädännön kokonaisuuden tarkastelu- ja kehittämistyö, jonka pitäisi johtaa uuden tällä hetkellä erillisiä paloja yhteen kokoavan yleislainsäädännön säätämiseen. Onkin hyvä tunnistaa muun muassa seuraavat seikat esteettömyys- ja saavutettavuuslainsäädännön nykytilasta, jota käsillä oleva hallituksen esitys ei muuta:

- nykyisen esteettömyys- ja saavutettavuussääntelyn avulla ei kyetä toimeenpanemaan kansantaloudellisesti tärkeitä yhteiskuntapoliittisia tavoitteita kuten vastaamaan ikääntyvän väestön esteettömyystarpeisiin ns. katastrofaalisen kalliiden kustannusten yhteiskunnalle aiheutumista välttäen;
- vaikka kattavaa oikeudellista selvitystä siitä missä määrin esteettömyyssääntelymme on Suomea sitovien oikeudellisten velvoitteiden mukaista ei ole laadittu, voidaan jo tällä hetkellä havaita, ettei Suomi yllä YK:n vammaissopimuksen tasolle ja uhkaa jäädä jälkeen EU-oikeudellisista velvoitteista;
- kysymystä siitä millä säädöstasolla ja millaisilla sääntelyinstrumenteilla esteettömyydestä ja saavutettavuudesta säädetään ei ole ratkaistu systemaattisesti;
- keskeiset esteettömyysmääräykset eivät ole lain vaan asetuksen tasolla (esim. maankäyttö- ja rakennuslain nojalla annettu esteettömyysasetus), joten ne eivät ole perusoikeuskontrollin alaisia, mikä on ongelmallista perustuslain 80 §:n näkökulmasta;
- lainsäädäntö ei sisällä tehokkaita sanktioita esteettömyys- ja saavutettavuusvelvoitteiden laiminlyönnistä, jolloin esteellisten tilojen käyttöä sekä tavaroiden ja palveluiden käyttöä ratkotaan esteettömyys- ja saavutettavuuslainsäädännön sijaan syrjintälainsäädännön kautta;
- kaikista vammaisten henkilöiden näkökulmasta tarpeellisista asioista ei ole säädelty lainkaan, vaan muun muassa sokeiden äänimajakat ja työpaikkojen työntekijöille tarkoitetut tilat ovat lainsäädännön ulkopuolella;
- laillisuusvalvonnassa on noussut esiin runsaasti esteettömyyspuutteita erilaisten haavoittuvien ryhmien palveluiden kohdalla, sillä muun muassa turvakotien, terapiapalveluiden, oppilaitosten ja niin edelleen esteettömyyspuutteet estävät haavoittuviin ryhmiin kuuluvien esteettömyyttä tarvitsevien henkilöiden palveluiden pääsyn (on hyvä huomata, että kaikkein haavoittuvimpien ryhmien kuten

vankien ja tahdonvastaisessa psykiatrisessa hoidossa olevien kohdalla esiintyy vakavia esteettömyyspuutteita);
- taloyhtiöt eivät rakenna hissejä ja tee muita esteettömyyskorjauksia, vaikka kustannukset korvattaisiin sataprosenttisesti, mikä tulee meille kalliiksi jo lähitulevaisuudessa, kun väestö ikääntyy;
- joukkoliikenteensä on vakavia esteettömyyspuutteita ja esimerkiksi VR on ryhtynyt rikkomaan EU:n rautatievastuuasetusta siirryttyään vuosien 2021 ja 2022 liikennöimään yöjunaliikennettä ilman esteettömiä päivävaunuja eli laiminlyömällä EU:n ns. PRM YTE -asetukseen sisältyvän pyörätuolipaikkoja koskevan EU-oikeudellisen velvoitteensa.

Edellä selostetun perusteella katson, että talousvaliokunnan tulisi mietinnössään ehdottaa lausumaa, jossa valtioneuvosto velvoitettaisiin kokonaisvaltaisesti arvioimaan sitä, millaisia kehittämistarpeita esteettömyys- ja saavutettavuuslainsäädäntöön sisältyy, sekä ryhtymään tarvittaviin lainsäädäntötoimiin.

2) SÄHKÖKIRJA

Esteettömyysdirektiiviä sovelletaan sen 2 artiklan mukaisesti sähkökirjoihin ja niiden lukemiseen tarkoitettuihin ohjelmistoihin. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan huomion digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 2 §:ään ehdotettuun sähkökirjan määritelmään ja pitänyt sitä valtiosääntöoikeudelliselle kritiikille alttiina.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että sähkökirja määriteltäisiin siten, että ”sähkökirjalla tarkoitetaan kuluttajalle tarjottavaa teksti- tai graafisessa muodossa olevaa tiedostoa tai tiedostojen kokonaisuutta, joka on yksilöity julkaisuun liittyvällä pysyvällä tunnisteella”. Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta jossain määrin ongelmallisena, että tämä sähkökirjan määritelmä on sidottu ehdotuksessa pysyvään tunnisteeseen etenkin, kun hallituksen esityksen mukaankaan varsinaista virallista pysyvän tunnisteen sähkökirjoille myöntävää palvelua ei ISBN-tunnuksen laajasta tosiasiallisesta käytöstä huolimatta ole olemassa. Perustuslakivaliokunnan mielestä talousvaliokunnan olisi syytä tarkastella mahdollisuutta laajentaa sähkökirjan määritelmää.

Sitä miten sähkökirjan määritelmää pitäisi laajentaa on tarkasteltava direktiiviä vasten tunnistaen, että perustuslakivaliokunnan ongelmallisena pitämä sähkökirjan määritelmä irtaantuu monin tavoin direktiiviin otetusta sähkökirjan määritelmästä. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, miksi hallitus esittää direktiivistä irtaantuvaa määritelmää sähkökirjalle. On myös syytä samalla huomata, että lainvalmistelun yhteydessä annetuissa lausunnoissa keskeiset kirja-alan asiantuntijaviranomaiset kuten esimerkiksi Celia ja Kansalliskirjasto ovat pitäneet hallituksen esityksen sähkökirjan määritelmän muotoilua sekä eri tavoin käytännöllisesti ongelmallisena että ei-toivottavia vaikutuksia aiheuttavalla tavalla direktiivin sähkökirjan määritelmästä irtaantuvana. Yhdyn itse tähän lainvalmistelun yhteydessä esitettyyn kritiikkiin, jota en käy tässä toistamaan. Sen sijaan yritän muodostaa perustellun ehdotuksen siitä, miten talousvaliokunnan tulisi mielestäni muuttaa sähkökirjan määritelmää.

Siinä missä hallituksen esityksen määritelmässä katsotaan, että sähkökirja viittaa ”teksti- tai graafisessa muodossa olevaan tiedostoon tai tiedostojen kokonaisuuteen”, niin direktiivin johdanto-osan kohdan 41 mukaan puolestaan ”sähkökirjatiedostot perustuvat sähköiseen tietokonekoodaukseen, jonka avulla pääosin teksti- tai graafisessa muodossa olevaa kirjallista teosta voidaan levittää ja lukea”.

Koska käsitteiden osalta minimiharmonisoivan direktiivin implementoinnin yhteydessä lakitekstissä pitäisi pyrkiä siihen, että kansallisen sääntelyn kattavuus vastaa direktiivin mukaisen sääntelyn kattavuutta, sähkökirjan määritelmään pitäisi ottaa direktiivistä mukaan sana ”pääsääntöisesti”, jolloin määritelmä tarkentuisi muotoon ”…*pääsääntöisesti* teksti- tai graafisessa muodossa olevaan…”. Tällainen lisäys on mielestäni tärkeä myös siksi, että sähkökirjoihin sisältyy jo nykyisellään sellaista audiovisuaalista aineistoa, joka ei ole teksti- tai graafisessa muodossa. Sanan ”pääsääntöisesti” lisääminen tekee sähkökirjan määritelmästä jossakin määrin tulkinnallisemman, mutta tämän tulkinnallisuuden ollessa direktiivin tekstissä itsessään ja käsitteen sisällön määrittyessä siten viime kädessä EU-oikeudellisessa

ennakkoratkaisumenettelyssä tulkinnallisuutta ei voida direktiiviä implementoidessa tehokkaasti poistaa jättämällä ottamatta sana ”pääsääntöisesti” kansalliseen lainsäädäntöön.

Direktiivin johdanto-osan kohdasta 41 käy myös ilmi sinällään teknisesti notoriseksi tosiseikaksi katsottavissa oleva asia, etteivät pääsääntöisesti teksti- tai graafisessa muodossa ole suinkaan ”tiedostot” (nehän ovat käytännössä digitaalisessa muodossa) kuten hallituksen esityksen mukaisessa määritelmässä virheellisesti ilmaistaan vaan sen sijaan teksti- tai graafisessa muodossa on kirjallinen teos, joka on sähköisesti tietokonekoodattuna sähkökirjatiedostoon. Näin ollen hallituksen esityksen sähkökirjan määritelmää on muutettava siten, että sähkökirjan katsotaan viittaavan ”pääosin teksti- tai graafisessa muodossa olevaan *kirjalliseen teokseen, joka on sähköisesti tietokonekoodattuna tiedostoon tai tiedostojen kokonaisuuteen…”.* Tällainen määritelmä tavoittaa sen, mitä direktiivin 3 artiklan kohdassa 41 tarkoitetaan käsitteellä ”kirjan sähköinen versio” (direktiivin englanninkielisessä versiossa ”an electronic version of a book”, ruotsiksi ” en elektronisk version av en bok”).

Olen edellä muokannut hallituksen esitykseen otettua sähkökirjan määritelmää paremmin direktiivin oman sähkökirjan määritelmän kanssa yhteensopivaksi keskittymällä virkkeen ensimmäiseen pilkkua edeltävään lauseeseen. Siirryn seuraavaksi käsittelemään perustuslakivaliokunnan kritisoimaa virkkeen pilkun jälkeistä osaa ” joka on yksilöity julkaisuun liittyvällä pysyvällä tunnisteella”.

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan tämä määritelmä muodostuu todellisuudelle vieraaksi, koska *kaikilla* sähkökirjoilla ei ole pysyvää tunnistetta eikä edes sellaista järjestelmää, jonka avulla laissa säädettävällä tavalla *kaikille* sähkökirjoille voitaisiin antaa pysyvä tunnuste, ole olemassa. Kuten perustuslakivaliokunta toteaa, vaikka tällainen järjestelmä olisikin olemassa, sähkökirjojen määrittelyn kytkeminen tällaiseen muodostuisi viestintämarkkinoiden vapautta kahlitessaan perustuslain näkökulmasta ongelmalliseksi sananvapausrajoitukseksi. Kysymys on siitä, että on viestintämarkkinaoikeudellisesti sananvapauden ja elinkeinovapauden turvaamiseksi tärkeää, että alan käytännön deskriptiosta tietyllä hetkellä ei johdeta alan käytäntöjen kehittymistä kahlitsevaa normatiivista määritelmää. Näistä syistä sähkökirjan määritelmän tätä osaa, joka pohjautunee Suomen hallituksen haluun jostakin syystä kytkeä sähkökirjan määrittely esimerkiksi ISBN-numeroon, on syytä muuttaa.

Nähdäkseni selkeintä olisi muuttaa virkkeen loppuosa kuulumaan: ”…joka on pääsääntöisesti yksilöity tunnisteella”.

Samalla on syytä tunnistaa, että tämä hallituksen esittämä yksilöivän tunnisteen vaatimus ei perustu millään tavalla direktiiviin, sillä direktiivin johdanto-osassa tai sen 3 artiklan kohdan 41 sähkökirjan määritelmässä ei millään tavalla viitata siihen, että sähkökirjassa pitäisi olla yksilöivä tunniste puhumattakaan siitä, että tuon tunnisteen pitäisi olla hallituksen esittämällä tavalla pysyvä (kuten esimerkiksi ISBN-numero, jonka käyttämistä sähkökirjan määrittelyyn esimerkiksi Kansalliskirjasto on pitänyt lainvalmistelun yhteydessä hyvin ongelmallisena ottaen huomioon kirjan ja sähkökirjan mennyt ja oletettava tuleva kehitys). Näin ollen direktiivin ja perustuslakivaliokunnan esittämien sananvapausnäkökohtien kannalta kaikkein johdonmukaisinta olisi jättää sähkökirjan määritelmästä kokonaan pois yksilöidyn tunnisteen vaatimus. Mikäli tähän ei ole valmiutta, on määritelmän on oltava deskriptiivisesti mahdollisimman paikkansa pitävä ja yksilöidyn tunnisteen vaatimuksesta poikkeamisen salliva ilmaus kuten ”pääsääntöisesti yksilöity tunnisteella”.

Seuraavaksi esiin pitää vielä nostaa se, että hallituksen esityksen mukaan sähkökirjalla viitataan kuluttajalle tarjolla oleviin teoksiin. Vaikka tämä rajaus on sinällään direktiivin soveltamisalan mukainen, haluan kiinnittää talousvaliokunnan huomion siihen, ettei direktiivi sinällään muodostu esteeksi vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta tarpeelliseksi katsottavalle laajennukselle, jossa sähkökirjojen määritelmä laajennetaan esimerkiksi sellaisiin oppimateriaaleihin, kurssikirjallisuuteen sekä ammatti- ja yrityskirjallisuuteen, jota ei ole suunnattu vain kuluttajille. Kansallisella lainsäätäjällä on tältä osin mahdollisuus mennä halutessaan direktiivin asettamia velvoitteita pidemmälle.

Olen nyt edellä direktiivin oman sähkökirjan määritelmän ja perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämien valtiosääntöoikeudellisten huomautusten pohjalta muokannut sähkökirjalle seuraavan

määritelmän: ”*sähkökirjalla viitataan kuluttajalle tarjolla olevaan pääosin teksti- tai graafisessa muodossa olevaan kirjalliseen teokseen, joka on sähköisesti tietokonekoodattuna tiedostoon tai tiedostojen kokonaisuuteen ja joka on pääsääntöisesti yksilöity tunnisteella.”* Tässä määritelmässä ei ole huomioitu edellä kuluttajille suuntaamisen rajauksesta esittämääni kritiikkiä. Mikäli talousvaliokunta katsoo tarkoituksenmukaiseksi purkaa vammaisten ihmisten osallistumisen esteitä yhteiskuntaelämään, työhön ja sivistykseen, se voi laajentaa sähkökirjan määritelmää poistamalla ilmaisun ”kuluttajalle tarjolla olevaan”. Pidän itse tällaista perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen ja YK:n vammaissopimuksen edistämisvelvoitteiden toimeenpanon näkökulmasta perusteltuna. Tällöinkin sähkökirjan määritelmää rajoittaa lain soveltamisala.

Tämän hallituksen esityksen sähkökirjan määritelmän tarkentamisen jälkeen on vielä huomattava, että direktiivin johdanto-osassa ja sen 3 artiklan kohdassa 41 ei puhuta ainoastaan tiedostoon tietokonekoodatusta kirjallisesta teoksesta vaan sen sijaan myös tuon kirjallisen teoksen käyttämisestä. Direktiivin 3 artiklan kohdassa 41 määritellään esimerkiksi yhdessä sähkökirja ja sen lukemiseen käytettävä ohjelmisto. Tähän liittyen hallituksen esityksessä todetaan, että digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annetun lain 3a-lukua sovelletaan “henkilöliikennepalvelujen, sähkökirjojen ja verkkokauppojen palveluihin” (10 a §). Lakiin ei kuitenkaan sisälly ”sähkökirjojen palveluiden määritelmää”, jolloin jää avoimeksi, miten on tulkittava esitettyä lain 10c §:ää, jossa todetaan, että “sähkökirjoina tarjottavien digitaalisten palvelujen on oltava saavutettavia siten, että niitä voidaan käsitellä, lukea ja käyttää ja niissä voidaan navigoida”.

Vaikuttaa siltä, että direktiivin implementoinnin yhteydessä lain digitaalisten palveluiden tarjoamisesta 2 §:ään pitäisi lisätä myös sähkökirjapalvelun määritelmä esimerkiksi seuraavassa muodossa: *”sähkökirjapalvelu on digitaalinen palvelu, jossa sähkökirjapalvelussa käytettäväksi tarkoitettuja kirjallisia teoksia voidaan käsitellä, lukea ja käyttää ja jossa niissä voidaan navigoida”.*

Mikäli lakiin otetaan edellä kuvattu sähkökirjapalvelun määritelmä, on edellä muotoilemani sähkökirjan määritelmä ja sähkökirjapalvelun määritelmä vielä syytä saumata toisiinsa siten, että digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annetun lain 2 §:n mukaisessa sähkökirjan määritelmässä viitataan sähkökirjapalvelun määritelmään esimerkiksi näin: ”*sähkökirjalla viitataan kuluttajalle tarjolla olevaan sähkökirjapalvelussa käytettäväksi tarkoitettuun pääosin teksti- tai graafisessa muodossa olevaan kirjalliseen teokseen, joka on sähköisesti tietokonekoodattuna tiedostoon tai tiedostojen kokonaisuuteen ja joka on pääsääntöisesti yksilöity tunnisteella.”*

Näiden muutosten ja uuden sähkökirjapalveluiden määritelmän avulla vastataan perustuslakivaliokunnan esittämiin huomioihin, saatetaan kansallinen laki sopusointiin direktiivin määritelmien kanssa sekä tuodaan kansallisessa laissa paremmin esille eri toimijoiden vastuut sähkökirjan palveluketjussa. Tässä yhteydessä saattaa olla tarpeen vielä kielellisesti tarkastaa myös ainakin lain digitaalisten palveluiden tarjoamisesta 10c §:ää.

Sillä, että sähkökirjat ja sähkökirjapalvelut ovat mahdollisimman kattavasti esteettömyys- ja saavutettavuusvaatimusten piirissä, on erittäin suuri merkitys näkövammaisille henkilöille, joiden yhdenvertainen mahdollisuus osallistua opinto- ja työelämään sekä nauttia perustuslain 16.2 §:n sivistyksellisenä oikeutena suojaamasta itsensä kehittämisen mahdollisuudesta on tietointensiivisessä nyky-yhteiskunnassa vahvasti riippuvainen sähkökirjoista ja sähkökirjapalveluista. Onkin selvää, ettei yksinomaan esteettömyysdirektiivin kuluttajapalveluihin ja sisämarkkinoiden toimintaan liittyvien näkökohtien huomioiminen riitä turvaamaan näkövammaisille henkilöille YK:n vammaissopimuksessa tarkoitettua syrjimätöntä pääsyä tietoon. Direktiivin vähimmäisvelvoitteiden kansallinen voimaansaattaminen ei näin ollen vielä täytä kaikkea sähkökirjoihin liittyvää sääntelytarvetta.

3) 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.

YK:n vammaissopimuksen esteettömyyttä ja kaikille sopivaa suunnittelua koskevat vaatimukset, joita EU:n esteettömyysdirektiivillä edistetään, asettavat erityisiä vaatimuksia sille, millaista rakennettua ympäristöä ja siihen sijoittuvaa tavaroiden ja palveluiden tarjoamista voidaan pitää oikeudellisesti hyväksyttävänä. Erilaiset esteettömyysvelvoitteet osallistuvat olennaisella sen määrittelyyn, mitä pidetään perustuslain 6 §:n ja yhdenvertaisuuslain kieltämänä vammaisuuteen perustuvana syrjintänä ja mitä puolestaan oikeudellisesti hyväksyttävänä ihmisten eri asemaan asettamisena.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan huomion siihen, että hallituksen esityksessä ei esitetä toimenpiteitä direktiivin rakennetun ympäristön esteettömyyttä koskevan liitteen (liite III) velvoitteiden saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Talousvaliokunnan onkin perustuslakivaliokunnan mielestä erityisesti kiinnitettävä huomio siihen, täyttääkö rakennetun ympäristön esteettömyyttä koskeva sääntely direktiivissä asetetut velvoitteet vai jääkö direktiivi tältä osin kansallisesti puutteellisesti implementoiduksi.

Hallituksen esityksen valmistelussa on lähdetty siitä, että Suomen kansallinen lainsäädäntö kattaisi direktiivistä seuraavat velvoitteet. Tämä käsitys on nähdäkseni virheellinen, minkä osoittavat jo lausuntoni alussa mainitsemani raportit. Nykyinen maankäyttö- ja rakentamislainsäädäntö on suhteessa direktiivin rakennetulle ympäristölle asettamiin vaatimuksiin riittämätön. Se on rakennettu lähinnä pyörätuolikäyttäjän tai muun liiikkumisen apuvälineen käyttäjän näkökulmasta sivuuttaen lähes kokonaisuudessaan esimerkiksi sokeiden ja vaikeasti näkövammaisten henkilöiden näkökulmasta keskeiset ääniopasteet. Tästä huolimatta se kuitenkin toteuttaa vaillinaisesti jopa pyörätuolikäyttäjän tai muun liiikkumisen apuvälineen käyttäjän oikeutta esteettömään rakennettuun ympäristöön. Tämän nykyisellään puutteellisen ja liian heikosti velvoittavan rakennetun ympäristön esteettömyyttä koskevan sääntelyn uudistamista ei ole kuitenkaan valmisteltu osana uuden rakentamislain valmistelua. Eduskunnan käsitteltävänä olevasta yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksesta rajattiin myös pois esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevat kysymykset, koska niiden käsittelyyn ei ollut poliittista mandaattia, mitä yhdenvertaisuusvaltuutetun sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan edustajat paheksuivat yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta valmistelleen työryhmän mietintöön jättämässään eriävässä mielipiteessä. Rakennetun ympäristön esteettömyyttä koskevalle lainsäädännölle ei ole selvästikään haluttu tehdä mitään, vaikka Suomen nykyinen lainsäädäntö on hyvin sirpaleinen eikä se anna edellytyksiä vammaisten henkilöiden vapaalle, sujuvalle ja turvalliselle liikkumiselle. Esteettömyysdirektiivin liitteen III velvoitteiden ei voi väittää täyttyvän tällaisen lainsäädännön perusteella.



Käytännössä rakennetun ympäristön sääntelyssä olevat puutteet muodostuvat esteeksi moniin yhteiskunnan peruspalveluiksi käsittäviin palveluihin pääsylle. Voimme miettiä tätä vaikkapa edellä olevan Lapin Kansassa (28.2.2021) julkaistun Kittilässä sijaitsevalle pankkiautomaatille sijoittuvan uutiskuvan kautta. Käsiteltävänä hallituksen esitys ei tuo sinällään voimassa olevan lainsäädännön sallimaan tilanteeseen muutosta, vaikka direktiivistä implementoidaankin nyt se osa, joka edellyttää erinäisten esteettömyys- ja saavutettavuusparannusten tekemistä kuvan pankkiautomaattiin itseensä. Direktiivistä nimittäin jätetään implementoimatta se osa (liite III), jonka nojalla luotaisiin velvoitteita sijoittaa pankkiautomaatti siten, että se olisi esimerkiksi kuvassa olevien pyörätuolilla liikkuvien henkilöiden esteettä käytettävissä.

Nyt implementoitavan esteettömyysdirektiivin tavoitteena on parantaa vammaisten ihmisten itsenäisen asioinnin mahdollisuutta, mikä edellyttää myös rakennetun ympäristön esteettömyyttä. Direktiiviä voimaan saatettaessa ei pitäisi kansallisesti luoda tai ylläpitää sääntelyä, joka sallii tilanteet, 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.

Tähän liittyen on syytä kiinnittää huomio siihen, ettei hallitus ole lainvalmistelun yhteydessä edes yrittänyt laatia selvitystä, jonka avulla se osoittaisi, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvalta osin olisi järjestetty asianmukaisesti vammaisten henkilöiden oikeuksia turvaavasti direktiivin liitteen III tarkoittama asiaankuuluvien ulkotilojen ja järjestelyjen käyttö, rakennuksien sisäänkäynneille johtavat reitit, sisäänkäyntien käyttö, kulkuväylien käyttö liikuttaessa vaakasuorassa, kulkuväylien käyttö liikuttaessa pystysuorassa, yleiseen käyttöön tarkoitettujen tilojen käyttö, palvelun tarjoamisessa käytettävien laitteiden ja järjestelyjen käyttö, käymälöiden ja saniteettitilojen käyttö, uloskäyntien, hätäpoistumisteiden sekä pelastussuunnitelmakonseptien käyttö, viestintä ja orientaatio useamman kuin yhden aistikanavan kautta, järjestelyjen ja rakennusten käyttö niiden ennakoitua tarkoitusta varten, suojelu ympäristöön liittyviltä vaaroilta sisä- ja ulkotiloissa. On sinällään totta, että Suomessa on olemassa näitä aihepiirejä koskevaa rakennetun ympäristön esteettömyyttä koskevaa sääntelyä, mutta pelkästään jonkinlaisen perin fragmentaarisen ja eri vammaisryhmien näkökulmasta hyvin eri tavoin oikeuksia turvaavan lainsäädännön jonkinlainen olemassaolo ei riitä täyttämään direktiivin vaatimuksia eikä varsinkaan täyttämään niitä rakennetun ympäristön esteettömyyttä koskevia ihmisoikeusvelvoitteita, joita direktiivillä kansallisesti toimeenpannaan.

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 toistaiseksi olemassa.

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, välillinen syrjintä tai välitön syrjintä), 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.

Nähdäkseni talousvaliokunnan tulisi todeta, ettei hallituksen esityksellä ole saatettu kansallisesti voimaan täysimääräisesti niitä direktiivin vaatimuksia, jotka kohdistuvat rakennetun ympäristön esteettömyyden turvaamiseen. Talousvaliokunnan tulisi ehdottaa hyväksyttäväksi lausumaa, jossa se velvoittaa valtioneuvostoa uudistamaan rakennettua ympäristöä koskevaa sääntelyä mahdollisimman pian siten, että se muun muassa turvaa esteettömyysdirektiivissä tarkoitettujen tuotteiden ja palveluiden esteettömän käytön niin liikunta- kuin aistivammaisille. Esimerkiksi pankkiautomaattien ja niihin verrattavien automaattien sijoittaminen muualle kuin esteettömiin tiloihin tulee kieltää. Tässä yhteydessä olisi kiinnitettävä huomio myös esimerkiksi joukkoliikennepalveluiden käytön matkaketjujen toimivuuteen.

4) KOHTUUTTOMAN RASITTEEN ARVIOINNIN KRITEERIT

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomion siihen, että hallituksen esityksessä on omaksuttu paikoin sääntelymalli, jossa vain viitataan direktiiviin. Valiokunta on pitänyt tätä oikeusjärjestykseemme sopimattomana direktiivin implementointitapana ja kehottanut ottamaan lain tasolle erityisesti kohtuuttoman rasitteen arvioinnin perusteiden määrittelyn.

Tältä osin kiinnitän huomion siihen, että valiokunnan muotoillessa laintasoista sääntelyä sen on syytä kiinnittää huomio siihen, että kohtuuttoman rasitteen soveltamisen tulee olla mahdollista vain poikkeustilanteissa. Kun otetaan huomioon hallituksen esityksessä oleva mikroyrityksen määritelmä ja sen vaikutukset, kohtuuttoman rasitteen laaja tulkinta johtaa helposti tilanteeseen, jossa vain harvan yrityksen olisi noudatettava esteettömyysdirektiivin mukanaan tuomia saavutettavuus- ja esteettömyyskriteereitä.

Säädöstasolla olisi myös tärkeää kiinnittää huomio siihen, kuinka kohtuuttoman rasitteen käsitettä tulee tarkastella siinä merkityksessä, että vammaisten ihmisten kohdalla tavaroiden ja palveluiden kuluttaminen lisää heidän itsenäistä elämäänsä ja osallisuuttaan yhteiskunnassa. 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 talousvaliokuntaa pohtimaan, pitäisikö kohtuutonta rasitetta koskevaa sääntelyä tarkentaa siten, että siinä turvattaisiin vahvemmin vammaisen lapsen oikeuksia.**

Helsingissä 22. syyskuuta 2022

Pauli Rautiainen
sosiaalioikeuden yliopistonlehtori, Itä-Suomen yliopisto
julkis-, hyvinvointi- ja valtiosääntöoikeuden dosentti