

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksista annetun direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Yleistä

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksista annetun direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. Esitys koskee parlamentin ja neuvoston direktiiviä tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksista (EU) 2019/882 (jäljempänä *esteettömyysdirektiivi*) ja sen toimeenpanoa Suomessa. Lausuntopyyntö koskee uutta ehdotettavaa lakia tuotteiden esteettömyysvaatimuksista sekä samassa yhteydessä esitetyjä muutoksia eräisiin muihin lakeihin. Lakien tarkoituksena on edistää jokaisen mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti tuotteita ja palveluja parantamalla niiden esteettömyyttä. Laeilla toteutetaan esteettömyysdirektiivin edellyttämä kansallinen sääntely.

Hallituksen esitystä on valmisteltu melko kiireellisessä aikataulussa STM:n johtamassa valmistelussa, johon myös oikeusministeriön virkamiehet ovat osallistuneet, lähinnä kuitenkin seuraten ja täydentäen valmistelua ja esitystä yhdenvertaisuuden ja perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että esteettömyysdirektiivin kansallinen implementointi tehdään osittain omana uutena säädöksenään ja osittain muutoksina muihin lakeihin. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään varmistamaan esteettömyyden toteutuminen tietyillä elämäntilanteilla sekä luomaan yhdenmukaiset vaatimukset tiettyjen tuotteiden ja palvelujen tarjoamiselle ja siten parantaa jokaisen ja erityisesti vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti tuotteita. Sääntelyä voidaan pitää sinänsä tarpeellisena ja yhdenvertaisuutta edistävänä, vaikka esitetty sääntely vastaakin kyseisiin haasteisiin vain osittain ja tiettyjen tuotteiden ja palvelujen osalta. Edistämällä esteettömyyttä vahvistetaan vammaisten ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista käytännössä. Oikeusministeriö pitää myös tärkeänä, että kansallisen täytäntöönpanon valmistelussa vammaisten ihmisten asiantuntemus on ollut vahvasti mukana ja tältä osin myös vammaisyleissopimuksen velvoitteet vammaisten henkilöiden itsensä osallistamisesta ja osallistumisesta kaikkeen heitä koskevaan päätöksentekoon on huomioitu.

Perusoikeudet

Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti tunnistettu sen liitännät useisiin perusoikeuksiin. Ehdotuksen luonteesta johtuen perusoikeusarvioinnissa korostuu perusoikeuksien välinen punninta toisen perusoikeuden edistämisen mahdollisesti vaikuttaessa toiseen perusoikeuteen sitä rajoittavasti. Tämä vaatii perusoikeuksien rajoitusedellytysten kuten sääntelyn välttämättömyyden ja hyväksyttävyyden arviointia. Ehdotuksen ollessa direktiiviin pohjautuva, kansallinen liikkumavara kuitenkin vaikuttaa kansallisten valintojen tekemisen mahdollisuuksien ja perusoikeuspunninnan laajuuteen (s. 166).

Ehdotetun lain nimike olisi ”Laki tuotteiden esteettömyysvaatimuksista”, mutta se koskisi vain valikoituja tuotteita: erilaisia tietokonelaitteistoja ja niiden käyttöjärjestelmiä, päätelaitteita, automaatteja ja sähköisiä lukulaitteita. Oikeusministeriö esittääkin harkittavaksi, olisiko nimikettä

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

syitä ja mahdollisuutta täsmentää. Nimikkeen tarkoituksena on yksilöidä säädös ja ilmaista, mitä säädös koskee. Nimikkeen tulee yhtäältä vastata säädöksen sisältöä, mutta toisaalta olla mahdollisimman lyhyt ja iskevä. Tärkeää kuitenkin on, että nimike ei ole harhaanjohtava ja että se riittävästi yksilöi säädöksen. (ks. tarkemmin LAKO 16 luku)

Esityksessä olisi vielä syytä tarkentaa tuotteen ja palvelun eroa ja täsmentää ehdotuksen soveltamisalaa ml. sen suhdetta digipalvelulakiin. Yleiskielessä "tuote" ja "palvelu" ovat eri asioita ja lainsäädäntömme systematiikka perustuu melko vakiintuneesti tälle erottelulle. Direktiivi näyttäisi koskevan molempia, mutta 1. LE vain tuotteita. Kuitenkin esimerkiksi talouden toimija voisi olla myös palveluntarjoaja (2 § 4 kohta). Perusteluissa todetaan, että talouden toimija voisi olla myös palveluntarjoaja, jota tarkoitetaan, kun on kyse palvelujen tarjoamisesta digipalvelulain mukaisesti (s. 104) ja että esteettömyysdirektiivin soveltamisalaan kuuluvista digitaalisista palveluista säädettäisiin digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa (s. 107). Ehdotuksen 4 §:n 1 momentti sisältää kuitenkin aineellisen viittauksen, jonka mukaan tuotteiden esteettömyysvaatimuksista annettua lakia sovellettaisiin myös joihinkin palveluihin. Perusteluissa todetaan, että tavoitteena on yhdenmukainen sääntely saavutettavuusdirektiivin ja esteettömyysdirektiivin soveltamisalan osalta (s. 167).

Esimerkiksi digipalvelulain mukaan digitaalisella palvelulla tarkoitetaan verkkosivustoa tai mobiilisovellusta sekä niihin liittyviä toiminnallisuuksia. Nyt käsillä olevan ehdotuksen soveltamisala näyttäisi pikemminkin koskevan ainoastaan ja nimenomaan (fyysisiä) tuotteita, mutta selvää tulee olla, mitä kaikkea se tarkoittaa ja mitä lain soveltamisala kattaa.

Ehdotetun 7 §:n 1 momentin mukaan tämän lain soveltamisalaan kuuluvat tuotteet on suunniteltava niin, että ne täyttävät tässä laissa määritellyt esteettömyyttä koskevat vaatimukset. Talouden toimija saa saattaa tuotteita markkinoille vain, jos ne täyttävät tässä laissa ja tämän lain nojalla säädetyt esteettömyysvaatimukset. Saman pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä esteettömyysdirektiivin liitteen I jakson I ja II esteettömyysvaatimuksista tuotteille ja vaadittavien esteettömyystietojen antamisesta. Komissiolle on esteettömyysdirektiivin 4 artiklan mukaan siirretty valta antaa liitettä I täydentäviä delegoituja säädöksiä. Oikeusministeriö toteaa, että lakiehdotuksessa ei ole pykälää, jossa varsinaisista esteettömyysvaatimuksista olisi säädetty taikka jossa nämä direktiivin liitteet pantaisiin täytäntöön. Tarvittavan perussääntelyn tulee olla lain tasolla. Mainitun 2 momentin säännöksessä viitataan direktiivin liitteisiin, mutta direktiivi on pantava täytäntöön kansallisella lainsäädännöllä. Lisäksi on huomionarvoista, että nämä vaatimukset ovat koko ehdotettavan lain ydinsisältöä, joilla on merkittävä vaikutus yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin (PL 80 §). Yksilöille pitää olla selvää, mihin he ovat velvoitettuja ja mitä oikeuksia heillä on. Niistä on siksikin säädettävä riittävän täsmällisesti lain tasolla (ks. PeVL 35/2020 vp ja PeVL 5/2013 vp dynaamisista ja staattisista viittauksista).

Samat perustavanlaatuiset direktiivin implementoinnista esitetyt huomiot koskevat 3 LE:n 10 a §:ää.

Oikeusministeriö toteaa, että oikeusturvakeinot ovat esitykseen sisältyvässä laeissa erilaisia (kantelu, valitus, yleinen laillisuusvalvonta, mm. s. 162). Esityksessä olisikin syytä tunnistaa, onko direktiivillä ja sitä implementoivalla lainsäädännöllä tarkoitus luoda PL 21 §:ssä tarkoitettuja oikeuksia tai velvollisuuksia yksityisille. Kansallisten säännösten tulee taata paitsi direktiivissä edellytetyt oikeudet ja velvollisuudet myös riittävät ja tehokkaat oikeusturvakeinot niille, joille oikeudet ja velvollisuudet osoitetaan (LAKO 7.3.1). Eryteisesti ehdotetun täysin uuden lain osalta (1. LE) valvonnan ja velvoitteiden kohteena kuten myös oikeuksien saajina olevien tahojen oikeusturvakeinoja tulisi selostaa esityksessä. Lakiehdotuksessa ei ole oikeusturvakeinoista säännöksiä. Oikeusministeriö ehdottaa, että ainakin melko tavanomainen muutoksenhakua koskeva informatiivinen säännös olisi 1. LE:ssäkin perusteltu. Ehdotuksen 17 §:ssä säädettäisiin sellaisesta viranomaisen päätöksenteosta, josta nähtävästi voisi valittaa yleislain mukaisesti hallinto-oikeuteen. Apua muutoksenhakupykälän muotoiluun saa Lainkirjoittajan oppaasta, luku 12.13.2.

Kansalliskielet

Kielilaki (423/2003) sisältää säännökset oikeudesta käyttää suomea ja ruotsia viranomaisissa. Kielilaki ei koske yksityisiä toimijoita. Kielilain mukaan viranomaiset jaetaan yksikielisiin ja kaksikielisiin viranomaisiin. Kaksikielisellä viranomaisella tarkoitetaan mm. valtion keskushallintoviranomaista, tai muuta viranomaisesta, jonka virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta, kaksikielisen kunnan viranomaisesta sekä kuntayhtymän viranomaisesta ja kuntalain 51 §:ssä tarkoitettua kuntien yhteistä toimielintä, jos kuntayhtymässä tai kuntien yhteistoiminnassa on erikielisiä kuntia taikka vähintään yksi kaksikielinen kunta. Kaksikielisen viranomaisen tulee toiminnassa käyttää suomea ja ruotsin kieltä ja henkilöillä on näissä viranomaisissa oikeus käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia, myös viranomaisten sähköisissä palveluissa.

Kielilain 24 §:n mukaan valtion liikelaitoksen sekä sellaisen palvelua tuottavan yhtiön, jossa valtiolla taikka yhdellä tai useammalla kaksikielisellä hyvinvointialueella tai kunnalla taikka erikielillä hyvinvointialueilla tai kunnilla on määräämisvalta, on annettava palvelua ja tiedotettava suomeksi ja ruotsiksi toiminnan laadun ja asiayhteyden edellyttämässä laajuudessa ja tavalla, jota kokonaisuutena arvioiden ei voida pitää yhtiön kannalta kohtuuttomana.

Itsepalvelupäätteitä ja sähköisiä lukulaitteita koskevista määrittelyistä mainitaan tekstistä puheeksi ominaisuus. Itsepalvelupäätteet tarkoittavat henkilöliikenteessä matkalippu-automaatteja ja lähtöselvitysautomaatteja, joiden suurimpina omistajina mainitaan esityksessä HSL, VR, Tampereen seudun joukkoliikenne (Nysse) ja Turun seudun joukkoliikenne (Föli). Nämä kuntayhtymät tai valtion/kuntien omistamat yhtiöt ovat velvollisia antamaan palveluita suomeksi ja ruotsiksi yllä mainittujen kielilain säännösten nojalla. Tässä yhteydessä myös on huomioitava, että tekstistä puheeksi – ominaisuus on ensisijaisesti tarkoitus palvella henkilöitä, jolla on haasteita palveluiden käyttämisessä, esimerkiksi näkövammaisia. Paikalliseen kielivähemmistöön kuuluvat vammaiset, kuten ruotsinkieliset näkövammaiset, ovat vähemmistö vähemmistössä ja sen takia he ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. On siis erityisen tärkeää, että heidän kielellisten oikeuksiensa toteutumisesta huolehditaan.

Sähköiset lukulaitteet viittaavat sähkökirjoihin. Sähkökirjojen julkaisijat ovat yksityisen sektorin toimijoita, joiden osalta kielilain säännökset eivät tule sovellettaviksi. Lainsäädäntö, joka koskee kuluttajille tarjottavia palveluita voi sisältää säännöksiä palveluiden kielestä.

Valvonnasta

Oikeusministeriö toteaa valvonnan ja muutoinkin viranomaistoiminnan osalta, että tehtävistä ja toimivallasta on säädettävä riittävän täsmällisesti laissa. Se, mikä viranomaisen on laissa tarkoitettu markkinavalvontaviranomaisen (17–18 §:t), on tärkeää todeta laissa/informatiivisesti todeta, missä siitä säädetään. Ehdotuksen 5 luvun valossa ehdotettu 5 § ei vaikuta tarpeelliselta taikka sen paikka voisi olla 17 §:n 1 kohdassa. Valvontakokonaisuuden osalta esityksessä on tärkeää perustella tehtävän sopivuus kyseiselle viranomaiselle/kyseisille viranomaisille (resurssit, asiantuntemus yms.) ja varmistua siitä, että kokonaisuus on johdonmukainen. Edellä todetut oikeusturva koskevat huomiot ovat erityisen tärkeitä, koska säännellään valvontatoimivallasta, jolla on vaikutuksia yksityisen asemaan, oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Ehdotetun 18 §:n 2 momentin mukaan, jos edellä 1 momentissa tarkoitettu vaatimustenvastaisuus jatkuu, markkinavalvontaviranomaisen on ryhdyttävä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin tuotteen markkinoilla saataville asettamisen rajoittamiseksi tai kieltämiseksi tai sen varmistamiseksi, että tuote poistetaan markkinoilta. Oikeusministeriö toteaa, että kyseessä on merkittävä valvonnallinen toimivalta ehdotetun lain mukaisissa asioissa, ja laissa tulee olla säännökset näistä menettelyistä ja niiden edellytyksistä. Valvonnan kohteelle tulee olla selvää, mitä häneltä odotetaan ja minkälaisiin hallinnollisiin toimenpiteisiin laiminlyönnit tai muu lainvastainen toiminta voi johtaa. Tämä huomio liittyy myös markkinavalvontaa koskevien lakiviittauksien täsmenmäärittämisarpeisiin (4 §). Perusteluiden mukaan markkinavalvontalain 3 luvussa on säädetty niistä toimenpiteistä, joilla markkinavalvontaviranomaisen voi puuttua vaatimustenvastaisuuteen. Selvää tulee myös olla, kuka on vastuussa tuotteiden esteettömyydestä (mikä talouden toimija sen saattaa markkinoille? Ks. ainakin 1. LE, 7.1 §), jos valmistaja, maahantuoja ja/tai jakelija ovat eri tahoja.

Velvoitteiden selkeyteen liittyen oikeusministeriö esittää yleisempänä huomiona, että ehdotetussa laissa on melko paljon päällekkäisiä ja eräiltä osin epämääräisiä velvoitteita. Esim. talouden toimija on mm. valmistaja ja maahantuoja. Ehdotettujen 12 ja 14 §:n mukaan erikseen säädettäisiin kuitenkin niille molemmille identtinen velvoite varmistua, että tuotteeseen liitetään ohjeet ja turvallisuustiedot. Jakelijallakin olisi tämä velvoite (15 § 2 ja 4 mom). Lisäksi esimerkiksi 14 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että maahantuojan tulee varmistua valmistajan noudattaneen 12 §:n 2 ja 4 momentissa säädettyjä vaatimuksia. Kuitenkin 14 §:n 3 momentissa maahantuojalle asetettaisiin velvoite (jos maahantuoja katsoo, ettei tuote täytä esteettömyysvaatimuksia, maahantuoja ei saa asettaa tuotetta markkinoille ennen kuin tuote on saatettu vaatimusten mukaiseksi), joka linkittyy valmistajalle 12 §:n 1 momentissa asetettuun velvoitteeseen (saattaessaan tuotteitaan markkinoille valmistajan on varmistettava, että tuotteet on suunniteltu ja valmistettu tämän lain esteettömyysvaatimusten mukaisesti). Eri talouden toimijat tavallaan valvovat myös toisiaan niiden ollessa velvoitettuja varmistamaan, että edellinen tuotantoketjun toimija on täyttänyt tietyt velvoitteensa. Eri toimijoille on myös erikseen säädettyjä yhteisiä vaatimuksia. Velvoitteita koskevan vastuunjaon ja mahdollisten valvonnallisten toimien kohteen tulee olla selviä. Kuten esityksessä todetaan, vaikutukset tulevat kohdistumaan koko tuotantoketjuun ja eri toimijoihin (s. 88).

Joitakin huomioita ehdotetuista säännöksistä

Epäselväksi jää, mitä ”asiaankuuluva” tuote tarkoittaa (2 §:n 1 kohta). Tarkoittaako se esimerkiksi tämän lain soveltamisalaan (= 3 §) kuuluvaa tuotetta?

”Kuluttajaa” ei tulisi määritellä laeissa (1. LE ja 3. LE) kuten ehdotuksessa esitetään. Ensinnäkin kuluttaja tarkoittaisi nähtävästi myös julkishallinnon asiakasta silloin, kun julkishallinto on tämän lain (1. LE) mukainen talouden toimija (s. 102–103). Hallinto-oikeussuhde ei kuitenkaan ole kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan/palveluntuottajan välinen suhde, johon liittyisi esimerkiksi kulutushyödykkeiden markkinointia, vaan se on asiakassuhde (esim. julkisia hallintotehtäviä hoitavat, hätäkeskukset, kirjastot yms.). Sama käsitteellinen ja systemaattinen seikka koskee 3. LE:een ehdotettavaa kuluttajan määritelmää. Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain soveltamisala on nykyisin julkiset palvelut. Kyseisessä laissa käytetään mm. sanoja ”yleisö” ja ”käyttäjä”. Lainsäädännöllä luodaan toki edellytyksiä yksilön kannalta positiiviselle hallintotoiminnalle ja erilaiset sopimussuhteet ovat julkishallinnossa ja julkishallinnon kanssa mahdollisia. Hallinto-oikeudellisessa sääntelyssä kyse on yksityisten kannalta kuitenkin kuluttajansuojan ja muiden yleisten intressien yleisestä hallinnollisesta toteuttamisesta ja yksittäinen oikeussuhde on asiakassuhde (ks. esim. hallintolaki, Kuluttajan- ja asiakkaansuojan parantaminen henkilöön kohdistuvissa palveluissa (OMML 2020:3) ja Olli Mäenpää, Yleinen hallinto-oikeus (2017) s. 253-). Toinen huomionarvoinen seikka on se, että kuluttajansuojalaissa määritellään kuluttaja, eikä sitä siksi tulisi määritellä laissa uudelleen (ks. erityisesti KSL 3–5 §:t).

Ehdotettu 4 § sisältää muutoin informatiivisia viittauksia, mutta 1 ja 3 momenteissa on myös aineelliset viittaukset. Aineellista viittausta markkinavalvonta-asetukseen tulisi vielä tarkentaa, koska ajatuksena lienee rajata/laajentaa tiettyjen artiklojen soveltamisalaa johonkin. Asetus on suoraan sovellettavaa sääntelyä. Nyt virke vaikuttaa jäävän kesken.

Epäselväksi jää, mitä valvonnan ”ylimmällä johdolla” tarkoitetaan (6 §). Melko vakiintuneesti laissa säädetään vain ministeriön yleisestä ohjauksesta, joka sillä on omalla hallinnonalallaan.

Ehdotetun 7 §:n 1 momentin ensimmäinen virke vaikuttaa tarpeettomalta ja päällekkäiseltä 12 §:n 1 momentin kanssa.

Ehdotetussa 10 §:ssä säädettäisiin siitä, mitä EU-vaatimuksenmukaisuusvakuutuksessa on ilmoitettava ja millainen se on oltava. Samaan pykälään (tai 12 §:ään, jossa olisi samaan teemaan liittyvää sääntelyä) olisi syytä vielä lisätä, mikäli siitä ei säädetä jossakin muualla laissa, vaatimus tällaisen vakuutuksen esittämisestä.

Ehdotettu 11 § vaikuttaa päällekkäiseltä 4 §:n 2 momentin kanssa ja valmistajan vakuutuksenlaatomisvelvollisuus päällekkäiseltä NLF-asetuksen kanssa (30.1). Ymmärrettävästi kokonaisuuden laatiminen on haastava tehtävä, mutta päällekkäisyyksiä tulisi välttää ja pyrkiä systemaattiseen säädösten luomaan kokonaisuuteen.

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnosta tulisi täydentää edellä mainituin tavoin.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Katri Leikas

VN/11443/2021-OM-57

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: