

Asia: VN/11443/2021

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

Lausunnonantajan lausunto

Millaisia vaikutuksia näette ehdotettujen muutosten aiheuttavan?

Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry (EK) kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta.

EK pitää hyvänä toimintatapana sitä, että asiassa järjestettiin laajaa ja avointa valmistelua, jonka aikana on saatu erilaisia näkemyksiä kuuluviin, joihin ehdotuksen vaikutustenarviointi myös perustuu. EK yhtyy suurimmalta osin työryhmän näkemyksiin, mutta esittää huomioinaan kuitenkin seuraavaa:

EK:n näkemys on, että asia on ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeä ja pitää tärkeänä, että kansalaisilla on yhtäläiset oikeudet elää ja asioida siten, että myös esteettömyys ja saavutettavuus on otettu huomioon.

Esitys on suurilta linjoiltaan onnistunut. EK kannattaa lähtökohtaa, jossa esteettömyysdirektiivin soveltamisalassa on pidättäydytty kansallisella tasolla eikä sitä ole jatkovalmistelussa syytä lähteä laajentamaan. Tämä lähtökohta edistää EU:n sisämarkkinoiden toimivuutta ja varmistaa sen, että standardointivaatimukset soveltuvat jäsenvaltiosta toiseen yhdenmukaisesti. Tämä edistää palveluiden ja tuotteiden vapaata liikkuvuutta. Hyvää on myös, että mikroyrityksien osalta on noudatettu esteettömyysdirektiivin linjaa ja ne on jätetty soveltamisalan ulkopuolelle. Jo olemassa olevissa säädöksissä on myös hyödynnetty EU:n sekä kansallisella tasolla tätä vakiintunutta termiä mikroyrityksestä, joka perustuu Komission suositukseen 2003/361/EY eikä sitä siksikään tule muuttaa säädöstä implementoitaessa. Vähimmäisvaatimustaso on erinomainen lähtökohta lainsäädännölle eikä mikään estä yrityksiä tekemästä itse ratkaisuja, jotka ovat edistyneempiä kuin soveltamisala edellyttää. Tällainen elinkeinoelämää mahdollisimman vähän rajoittava sääntely tukee innovaatioiden kehittämistä ja yrityksiä itsenäisinä aktiivisina yhteiskunnallisina toimijoina.

Positiivista on myös, että lakikokonaisuus on toteutettu suurilta osin jo olemassa olevia säännöksiä hyödyntäen. Sääntelyn taso on hyvä pitää yhtenäisenä EU- ja kansallisella tasolla siten, ettei säännösten välille synny ristiriitoja ja tulkinnan varaa. Tässä punninnassa on erityisesti otettava huomioon jo voimassa oleva sääntely ja sen pohjalta muodostuneet toimintatavat ja määritelmät.

EK ehdottaa, että esteettömyysdirektiivin sallimat siirtymäajat hyödynnetään täysimääräisesti.

Yrityksille ei saa aiheutua asiasta kohtuutonta taloudellista ja hallinnollista taakkaa

Esteettömyysdirektiivin tavoitteeksi on asetettu, että ”esteettömyysvaatimukset olisi muotoiltava niin, että ne aiheuttavat talouden toimijoille ja jäsenvaltioille mahdollisimman pienen rasitteen”. EK kehottaa huomioimaan tämän tavoitteen myös jatkovalmistelussa, jotta esteettömyysvaatimuksien täyttäminen ei muodostu esteeksi Suomen kilpailukyvyille ja kasvulle suhteessa muihin EU:n jäsenvaltioihin. Esteettömyysdirektiivin implementoinnista osaksi kansallistalainsäädäntöä ei saa siten aiheutua kohtuuttomia kustannuksia yrityksille eikä suomalaisia talouden toimijoita saa asettaa eri asemaan suhteessa muihin EU:n markkinatoimijoihin. Tarkastellessa palveluiden ja tuotteiden saavutettavuutta ja esteettömyyttä on arvioitava niiden sopiminen käyttäjien tarpeisiin ja tilanteisiin suhteessa yritysten aitoon mahdollisuuteen toteuttaa näitä vaatimuksia koko EU:n alueella. EK ehdottaa, että vaikutustenarvioinnissa otettaisiin tarkemmin kantaa yrityksille seuraaviin kustannuksiin suhteessa yrityksen kokoon ja pohdittaisiin uudelleen vielä käytännön toimia yritysten liiketoiminnan sujuvoittamiseksi niiden siirtäessä tuotteitaan ja palveluitaan esteettömiksi. Tästä esimerkkinä on mikroyrityksen kasvu pieneksi yritykseksi ja siten aktivoituvat velvoitteet palveluiden ja tuotteiden esteettömyydestä ja millä aikataululla niiden tulisi olla toteutettu. Tässä painottuu myös valvovan viranomaisen kanssa käytävien neuvotteluiden ja ohjeistuksen tärkeys. Rajaus kuluttajiin soveltamisalana useiden palveluiden osalta on kannatettava ja onnistunut samoin kuin rajaus että esteettömyysdirektiivin vaatimukset soveltuvat vain digitaalisesti annettaviin palveluihin. EK ei tässä vaiheessa kannata sitä, että soveltamisalaa laajennettaisiin tästä, sillä esteettömyysdirektiivin vaatimukset soveltuvat vain digitaalisesti annettaviin palveluihin. Kasvokkain tapahtuvaan asiointiin niin kutsuttuun fyysisen palvelun toteuttamisen osalta EK ehdottaa, että asiaa tarkastellaan myöhemmin tulevaisuudessa uudelleen, kuten on tarkoitus toimia rakennetun ympäristönkin osalta.

Digipalvelulain saavutettavuusvaatimukset saavutettavuusselosteineen ovat jo käytäntöön viety toimiva malli, ja esteettömyysdirektiivin implementoinnin tulisi noudattaa tätä linjaa ja valittua logiikkaa (3a luku 10d §), mitä se ei nyt noudata. Saavutettavuusselosteesta osasta tulisi tämänhetkisen tulkinnan mukaan ilmoittaa lainsäädännöstä riippuen, miltä osin noudattaa ja toisaalta miltä osin ei. Tämä tekee saavutettavuusselosteesta epäloogisen kokonaisuuden. Saavutettavuusseloste laaditaan palvelun käyttäjää varten, jolloin sen tulee olla selkeä eikä käyttäjälle tarvitse ilmetä selosteesta, onko kyse digipalvelulain saavutettavuusvaatimuksista vai esteettömyysdirektiivin implementoinnista, kunhan selosteesta selviää loogisena kokonaisuutena se, mitä varten se on laadittu. Keskeisten vaikutustenarvioinnin osalta onkin todettu hallituksen esityksessä s. 53, että ”On tarkoituksenmukaista, että ei säädetä uudesta tavasta ilmoittaa tietoja vaan käytössä on yksi ja sama kanava digitaalisille palveluille eli tässä tapauksessa

saavutettavuusseloste." Tätä päämäärää ylläpitäen EK kehottaa vielä harkitsemaan raportoinnin lopullista kokonaisuutta ja miten se kirjataan säädökseen huomioon ottaen jo olemassa olevan digipalvelulain säädökset.

EK huomauttaa myös valmistelun perustuvan pitkälti Owal Group Oy:n selvitykseen. EK pitää lähtökohtaa suppeana, missä yhden toimijan tuottamalle tiedolle on annettu suuri painoarvo. Edellä mainittu toiminta voi myös johtaa virhetulkintoihin valmistelun aikana, mikä ei palvele lain tarkoitusta. EK ehdottaa, että vaikutusten arviointi suoritettaisiin laaja-alaisemmin jatkovalmistelun aikana kuin yhden käden tietoon perustuen ja siihen sidottaisiin monimuotoisesti eri tahoja, jotta tuotettua tietoa voidaan vertailla ja tarkastella kriittisesti.

B2-kielitasovaatimuksen osalta EK huomauttaa, että B2-kielitasovaatimuksen täyttäminen voi olla haastavaa huomioon ottaen jo voimassa oleva lainsäädäntö ja velvoitteet, jotka asettavat omat muotovaatimuksensa. Nämä muotovaatimukset edellyttävät erityisen ammattikielen käyttämistä, jolloin todennäköisesti B2-kielitasovaatimuksen täyttäminen on haaste. Siten olisi erityisen tärkeää, että B2-kielitasovaatimus ulotetaan vain välttämättömin osin kuluttajaa koskettaviin palveluihin. Kuluttaja-määritelmässä täytyy ottaa huomioon myös sen suhde muihin määritelmiin, kuten ammattimaiseen ja ei-ammattimaiseen sijoitustoimintaan, jotka kummatkin voivat olla myös kuluttajia.

Kohtuuttomaan rasitteeseen on oltava aidosti mahdollista vedota

EK ehdottaa, että kohtuuttomaan rasitteeseen vetoaminen olisi aidosti mahdollista ja hallinnollisesti vetoamisprosessi tulee luoda mahdollisimman kevyeksi. Jos edellä mainitut kriteerit eivät toteudu, niin uhkana on se, että palveluntarjoaja valitsee olla julkaisematta teosta tai tarjoamatta palvelua digitaalisessa muodossa, mikä johtaa tarjonnan kapenemiseen Suomessa, mikä taas ei ole ollut esteettömyysdirektiivin tavoite.

EK:n näkemyksen mukaan lakia valmisteltaessa ja käytännössä on pidettävä huolta direktiivin lähtökohdasta s.82 "direktiivin vaatimuksia tulisi soveltaa vain siinä määrin, kun niiden noudattaminen ei edellytä merkittävää muutosta tuotteeseen tai palveluun tai aiheuta kohtuutonta rasitetta asianomaisille talouden toimijalle." Asiassa on luotettava talouden toimijoiden harkintakykyyn ja siihen, että heidän tarkoituksensa on tehdä palveluista ja tuotteista niin pitkälle esteettömiä ja saavutettavia kuin se vain on mahdollista eikä kohtuuttomaan rasitteeseen vetoamista tule hankaloittaa sen vuoksi, että talouden toimijoihin kohdistuisi epäily siitä, etteivät he haluaisi tuottaa esteettömiä ja saavutettavia tuotteita ja palveluita. Valvovan viranomaisen neuvonta ja ohjeistus sekä vuoropuhelu taloudentoimijoiden kanssa on tässä suhteessa välttämätöntä ennakkolisesti. Esityksessä on ehdotettu kirjausta, jonka mukaan kohtuuttomaan rasitteeseen ei voisi vedota, mikäli talouden toimija saa julkista tai yksityisistä lähteistä rahoitusta, jota on myönnetty saavutettavuuden tai esteettömyyden parantamiseen. EK ehdottaa, ettei tällaista rajoitusta kirjattaisi, sillä rahoituksen saaminen voi olla välttämätöntä esteettömyyden tai

saavutettavuuden toteuttamiseksi ja innovaatioiden aikaansaamiseksi niiltä osin kuin palvelu tai tuote siihen soveltuu. Yrityksillä tulisi silti olla tosiasiallinen mahdollisuus vedota kohtuuttomaan rasiitteeseen niiltä osin kuin palvelu tai tuote ei sovellu esteettömäksi, vaikka rahoitusta saisiikin saman aikaisesti. Mikäli tällainen rajoitus kuitenkin säilytetään, EK pitää tärkeänä, että rajoitus on määräaikainen ja voimassa vain niin kauan kuin kyseistä myönnettyä rahoitusta käytetään.

Määritelmistä

Määritelmien osalta EK pitää tärkeänä, että ne muodostavat harmonisoidun ja selkeän kokonaisuuden, kun sääntely on jaettu moneen eri säännökseen. Määritelmien tarkka määrittäminen on tarpeen, jotta todella ymmärretään, mistä lain soveltamisessa on kyse. Määritelmien tulisi olla laadittu huolellisesti ja tarkkarajaisesti, jotta niitä ei voida tulkita laveasti tai käyttöalaa laventaa tämän vuoksi. Määritelmien epäselvyys rajoittaisi tavaroiden ja palveluiden vapaata liikkuvuutta ja elinkeinovapautta tahattomasti. Lisäksi määritelmien tarkkuus palvelee EU:n jäsenvaltioiden ja kansalaisten tasapuolista kohtelua, harmonisoi toimintatapoja ja lisää yhtäläisiä mahdollisuuksia, jolloin syrjinnänkielto toteutuu.

Kysymyksiä lausunnonantajille

Lakiuudistuksen valmistelun aikana on keskusteltu valvontakokonaisuuden järjestämisestä.

Valvontakokonaisuus on kuitenkin tässä vaiheessa osin avoin.

Lausunnonantajia pyydetään ottamaan kantaa valvontaan kokonaisuudessaan.

Miten tuotteiden ja palvelujen esteettömyyden valvonta olisi tarkoituksenmukaista järjestää?

EK pitää hyvänä käytäntönä, että valvonta on keskitettyä ja siten kannattaa saman viranomaisen jatkavan valvojana, jolla on jo kokemusta vastaavasta valvonnasta, jotta ei olla tilanteessa, jossa on monta valvojaa monelta eri taholta. Monen valvojan osallistuminen valvontatoimin voisi johtaa ristiriitaisiin käytäntöihin. Sama valvoja mahdollistaa myös viranomaisen riittävän perehtymisen asiaan, mikä helpottaa valvontatyötä. Lisäksi alati digitalisoituvassa markkinassa, olisi hyödyllisintä kohdentaa resurssit samalle viranomaiselle, joka valvoo digitalisoituvaa markkinaa yleisesti.

EK kiinnittää vielä huomiota valvontaviranomaisen valinnassa siihen, että ratkaisu olisi tulevaisuuden kannalta mahdollisimman keskitetty huomioon ottaen koko digitaalisten markkinoiden kokonaisuus. Esimerkiksi Finanssivalvonta valvoo jo pankkitoimintaa ja tekee kuluttajaviranomaisen kanssa yhteistyötä tässä valvonnassa. EK ehdottaa, että kyseiset viranomaiset tekisivät yhteistyötä ja kävisivät vuoropuhelua myös esteettömyyden ja saavutettavuuden osalta siihen valittavan viranomaisen kanssa.

EK ehdottaa myös, että valvontaviranomaiset tekisivät yhteistyötä keskenään EU:n tasolla, jotta valvontakäytäntö ei riipu siitä, missä valtiossa yritystoimintaa harjoitetaan vaan markkinoille muodostuisi selkeä koko sisämarkkinat kattava valvontalinja.

Lausunnonantajia pyydetään kommentoimaan erityisesti palvelujen valvontaa (esitysluonnoksen luku 4.2.6, sivut 83, 85 – 87), kun digitaalisten palvelujen valvonta on tarkoitus keskittää edelleen Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuusvalvonnan yksikköön. Lisäksi pyydetään ottamaan kantaa sähköisen viestinnän palvelujen ja audiovisuaaliseen mediaan pääsyn valvontaan sekä liikennettä koskevien esteettömyystietojen esittämisen valvontaan (laki liikenteen palveluista).

EK kannattaa, että aluehallintovirasto toimisi valvovana viranomaisena, kun digipalveluiden osalta saavutettavuus valvonta on jo aluehallintoviraston alaisuudessa.

EK toteaa, että neuvonnon ja ohjeistuksen tulisi olla ennakkollista. EK näkee kannattavana, että neuvontavelvoite asetetaan viranomaiselle laintasolla, jolla varmistetaan, että käytännön valvonnassa korostuvat ohjeistus, neuvonta ja neuvottelu. EK ei kannata äärimmäisiä tai järeitä kurinpidollisia keinoja. Aluehallintoviraston valvonnan pitää olla järkevää, neuvottelevaa ja perustua osapuolten väliseen ennakoivaan dialogiin sekä ohjaukseen tämän dialogin perusteella. Yrittäjien oikeusturvan kannalta on keskeistä, että tietoa vaihdetaan ajoissa viranomaisen kanssa. Tämä toimintatapa mahdollistaa myös viranomaisen osaamisen kehittymisen. Aluehallintoviraston tulee valvonnassa varmistaa, että se tekee ennakoitavasti yhteistyötä yritysten kanssa, vaihtaa aktiivisesti tietoa ja ymmärtää liiketoiminnan lähtökohdat ja muodostaa valvontalinjan edellä mainittujen perusteella. Valvontapäätösten tulisi olla lakiin perustuvia, loogisia, perusteltuja sekä julkisia.

Yrittäjien kannalta on merkityksellistä, että neuvontaa saadaan ilman rangaistuksen uhkaa esimerkkitalanteessa, jossa liiketoimintaa tehdään usean rajapinnan kautta ja saavutettavuuteen voi vaikuttaa nämä yhteistyömuodot eri yritysten välillä. Tällaisessa tilanteessa tulisi aluksi selvittää yhteistyössä viranomaisen kanssa, kenen vastuulla esteettömyyden järjestäminen on ja miten se on mahdollista.

Erityisesti tuotteiden markkinavalvonnan järjestäminen on esityksessä vielä avoin. Lausunnonantajia pyydetään esittämään näkemyksenä alla esitettyihin (esitysluonnoksen luku 4.2.6.3, sivut 84-85) vaihtoehtoihin markkinavalvonnan järjestämisestä.

EK kannattaa, että Tukes toimisi tuotteiden osalta valvovana viranomaisena. Tukes harjoittaa monipuolisesti valvontatoimintaa jo nyt ja siten sillä olisi parhaat edellytykset ottaa tuotteiden valvonta hoitaakseen jo kartoitetun tiedon ja taidon perusteella. Vakiintunut valvoja helpottaisi yritysten ja viranomaisen välistä yhteistyötä. Lisäksi kyse on valtakunnallisesta viranomaisesta, joten alueellisesti valvonta olisi yhdenmukaista koko maassa.

Valmistelussa on ollut esillä erilaisia vaihtoehtoja:

C. Traficom valvoo kaikkia tuotteita / Tukes valvoo kaikkia tuotteita / ESAVI valvoo kaikkia tuotteita.

Rakennettu ympäristö

Esteettömyysdirektiivin vaatimukset rakennetulle ympäristölle on esitetty esteettömyysdirektiivin liitteessä III. Jäsenvaltiot voivat päättää kansallisesti, onko rakennetun ympäristön täytettävä liitteessä III vahvistetut esteettömyysvaatimukset. Tässä vaiheessa esitetään, että rakennettua ympäristöä koskevia vaatimuksia ei otettaisi mukaan tähän esitykseen vaan sen soveltamisesta päätettäisiin myöhemmin (ehdotus esitysluonnoksen sivuilla 92-94). Lausunnonantaja pyydetään lausumaan erityisesti siitä:

- Miten esteettömyysdirektiivin soveltaminen palvelun tarjoajan vastuulla olevaan rakennettuun ympäristöön konkreettisesti edistäisi esteettömyyttä ja kuinka laajamittaiseksi arvioitte vaikutukset rakennetun ympäristön esteettömyyteen?**
- Minkälaisia taloudellisia vaikutuksia arvioitte esteettömyysdirektiivin soveltamisella rakennettuun ympäristöön olevan palvelun tarjoajalle? Kuinka suuren osuuden esteettömyysdirektiivistä aiheutuvista kokonaiskustannuksista ne muodostaisivat?**

EK:n kanta on, että rakennetussa ympäristössä esteettömyys tulee ottaa aidosti huomioon. Suomessa rakennetun ympäristön esteettömyys perustuu maankäyttö- ja rakennuslainsäädännössä (MRL) asetetuille tavoitteille. Esteettömyyden edellytykset luodaan jo silloin, kun suunnitellaan maankäyttöä ja laaditaan kaavoja tai suunnitelmia. Näiden tulee lain mukaan edistää muun muassa turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten, tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista (MRL 5 §). MRL:n esteettömyysvaatimusten tarkoitus on edistää ihmisten yhdenvertaisuutta. Esteettömyysvaatimukset ovat järkevintä toteuttaa suunnitteluvaiheessa ja selkeät esteet tulisi poistaa jo rakennetusta ympäristöstä. EK:n näkemyksen mukaan esteettömyysvaatimusten toteutuminen on jo huomioitu MRL:ssa, joka muodostaa toimivan pohjan, minkä vuoksi esteettömyysdirektiivin liitteen kansalliselle käyttöönotolle ei tässä vaiheessa olisi tarvetta. Asiassa voidaan tarvittaessa tulevaisuudessa suorittaa laajempi vaikutustenarviointi siitä, onko MRL:n sääntely riittävää. EK ehdottaa, että vaikutustenarviointia jatkettaisiin ja tähän arviointiin otettaisiin mukaan laajasti suunnittelusta toteutukseen osallistuvia rakentamisen ammattilaisia. EK ehdottaa, ettei Suomessa sovellettaisi rakennetun ympäristön esteettömyyteen kuuluvaa esteettömyysdirektiivin liitettä ja on siten työryhmän ehdotuksen c) kannalla.

Muita huomioita esityksestä

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Hallituksen esityksessä sivuilla 27-30 olevat esteettömyysdirektiivin säännökset, jotka edellyttävät tai eivät edellytä lainsäädännöllisiä muutoksia, ovat epäselviä ja EK ehdottaa, että tarkistettaisiin mitkä esteettömyysdirektiivin vaatimukset edellyttävät säännösten lisäämistä lakeihin ja mitkä eivät. Tällä hetkellä kokonaisuudessa on epäjohtonmukaisuuksia.

Brink Pacius Anmari
Elinkeinoelämän keskusliitto, EK