


Lausunto

31.1.2022

VN/11443/2021

VN/11443/2021-VM-62

Sosiaali- ja terveysministeriö

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

Valtioneuvosto vahvisti 26.11.2020 antamassaan päätöksessä, että esteettömyysdirektiivin kansallisen toimeenpanon kokonaiskoordinaatio kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön (STM) käsiteltäväksi ja määräsi liikenne- ja viestintäministeriön (LVM), valtiovarainministeriön (VM), työ- ja elinkeinoministeriön (TEM), sisäministeriön (SM), oikeusministeriön (OM) ja ympäristöministeriön (YM) osallistumaan direktiivin toimeenpanon valmisteluun. Esteettömyysdirektiivin kansallista valmistelua varten asetettiin työryhmä 15.6.2021. Työryhmä pyysi elokuusta lähtien kokouksiin elinkeinoelämän ja vammaisalan järjestöistä edustajan. Lisäksi työryhmään pyydettiin nimeämään jäsen opetus- ja kulttuuriministeriöstä (OKM).

Sosiaali- ja terveysministeriön koordinoima työryhmä on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksista annetun direktiivin (EU 2019/882) täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. Lausuntopyyntö koskee uutta ehdotettavaa lakia tuotteiden esteettömyysvaatimuksista sekä samassa yhteydessä esitettyjä muutoksia eräisiin muihin lakeihin. Lakien tarkoituksena on edistää jokaisen mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti tuotteita ja palveluja parantamalla niiden esteettömyyttä. Laeilla toteutetaan esteettömyysdirektiivin edellyttämä kansallinen sääntely.

Esityksen avulla pyritään edistämään yhdenvertaisuutta säätämällä tiettyjen tuotteiden ja palvelujen esteettömyydestä. Kun tuotteista ja palveluista tehdään esteettömämpiä, yhteiskunnasta tulee osallistavampi ja vammaisten henkilöiden itsenäinen elämä helpottuu. Esteettömyysvaatimuksia sovelletaan sekä julkisiin että yksityisiin toimijoihin kun ne tarjoavat lain soveltamisalaan kuuluvia tuotteita tai palveluja kuluttajille.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki tuotteiden esteettömyysvaatimuksista. Laissa säädettäisiin esteettömyysvaatimuksista, joita tulee noudattaa, kun talouden toimija saattaa markkinoille lain soveltamisalaan kuuluvan tuotteen. Tuotteisiin kohdistuu markkinavalvontaa, joten uusi laki ehdotetaan lisättäväksi markkinavalvontalain soveltamisalaa koskevaan pykälään kirjattuihin säädöksiin. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi lakia digitaalisten palvelujen tarjoamisesta, jossa säädetään digitaalisten palvelujen saavutettavuudesta. Lain soveltamisalaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että se kattaa jatkossa esteettömyysdirektiivin soveltamisalaan kuuluvat digitaaliset palvelut. Saavutettavuus on esteettömyyttä digitaalisissa palveluissa eli verkkosivustoissa ja mobiilisovelluksissa sekä niihin liittyvissä toiminnallisuuksissa. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi lakia sähköisen viestinnän palveluista siten, että siinä säädettäisiin jatkossa sähköisen viestinnän palvelun ja audiovisuaaliseen mediapalveluun pääsyn esteettömyydestä. Liikenteen palveluista annettuun lakiin ehdotetaan tehtäväksi muutoksia liittyen

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

tietojen tarjoamiseen esteettömistä liikennepalveluista. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hätäkeskustoiminnasta annettua lakia.

Valtiovarainministeriö on työryhmän jäsenenä osallistunut hallituksen esityksen valmisteluun yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa ja toivoo, että sen näkemykset huomioidaan kattavasti myös jatkossa. Valtiovarainministeriö kiittää tilaisuudesta lausua ja lausuntonaan esittää seuraavaa:

Kuntiin ja hyvinvointialueisiin liittyvien vaikutusten arviointi

Esityksen vaikutuksissa viranomaistoimintaan on tunnistettu mm. valvontaan, saavutettavuusvalvontaan, markkinavalvontaan ja Liikenne- ja viestintäviraston toimintaan liittyviä seikkoja. Kuntiin tai tuleviin hyvinvointialueisiin, niiden tehtäviin tai talouteen liittyvää vaikutusarviointia ei ole tehty, eikä yhteyksiä niihin juurikaan kuvattu. Valtiovarainministeriö pitää tarpeellisena, että esityksen jatkovalmistelussa tarkennettaisiin vaikutusten arviointia tältä osin. Kuntiin ja hyvinvointialueisiin liittyviä vaikutuksia ja kytköksiä tulisi arvioida esimerkiksi siltä osin, kun esityksen kohteena olevissa kokonaisuuksissa esitetään sääntelyä liikenteen, kirjastojen ja hätäviestien osalta. Vaikka liikenteen tuotteiden osalta suurin tarve muutoksille on liikennepalveluita tuottavilla yksityisillä yrityksillä, voi esityksestä koitua myös kunnille kustannuksia julkisen liikenteen järjestäjinä. Näitä voivat aiheuttaa esimerkiksi lipunmyyntiautomaattien tai pysäkkien näyttöjen esteettömyyteen kohdistuvat vaikutukset. Myös maksupäätteille asetettavia uusia vaatimuksia tulisi arvioida tarkemmin suhteessa kuntiin, hyvinvointialueisiin ja muuhun julkishallintoon.

Sähkökirjojen (e-kirjat) osalta vaikutukset suuntautuisivat pääosin yksityiseen sektoriin ja kustantajiin, mutta niillä olisi vaikutuksia myös julkisen sektorin julkaisuaineistoihin. Lisäksi sääntely voi vaikuttaa kirjastojen aineistokuluihin, mikäli kustantajille esityksestä aiheutuvat kustannukset vaikuttavat laajemmin sähkö- tai painettujen kirjojen hintoihin. Lisäksi esityksessä on tunnistettu jonkin verran uutta koulutustarvetta kirjastotoimen suhteen.

Hätäviestien esteettömyyden osalta esitetään, että erilaiset esteettömät keinot voitaisiin käsittää palveluna, johon saisi yhteyden erityisryhmäkohtaisilla eri sovelluksilla. Valtiovarainministeriö pitää tätä tarkoituksenmukaisena ja mahdollisesti kustannustehokkuutta parantavana ajatuksena sen sijaan, että kaikki esteettömät keinot yritettäisiin sisällyttää samaan sovellukseen. Muutoin jatkovalmistelussa voisi arvioida, onko hätäviestien esteettömyyttä koskevilla esityksillä vaikutuksia tulevien hyvinvointialueiden toimintaan ja kehittämiseen.

Valvontakokonaisuuden järjestäminen ja uusien tehtävien osoittaminen eri viranomaisille

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan lähtökohtaisesti esteettömyyden valvonta olisi mitä ilmeisimmin tarkoituksenmukaisinta järjestää siten, että koko esteettömyysdirektiiviin kytkeytyvä valvontatehtävien kokonaisuus, sisältäen siis jo olemassa olevat sekä nyt lausunnoilla olen HE-luonnoksen mukaiset uudet tehtävät, koottaisiin Suomessa yhden viranomaisen hoidettavaksi. Tämä olisi kaikkien toimijoiden eli palveluja ja tuotteita käyttävien asiakkaiden, palveluja ja tuotteita tuottavien yritysten sekä valvonnasta vastaavien viranomaisten näkökulmasta ideaalein ratkaisu. Oikeastaan kaikki muut organisointivaihtoehdot, joissa tehtäviä jaetaan useamman viranomaistahon hoidettaviksi, näyttäisivät johtavan sinänsä itsessään tarpeettomaan päätöksenteossaan itsenäisten toimijoiden välisen koordinaatiotarpeen lisääntymiseen sekä helposti myös vaikeasti tulkittaviin toimivallanjakokysymyksiin erityisesti digitaalisten tuotteiden ja palveluiden välistä rajanvetoa tehtäessä. Ideaalissa keskitetyssä mallissa tehtäväkokonaisuus sopisi hoidettavaksi jollekin valtakunnalliselle myös markkinavalvontaa tekeväälle virastolle ja siten ei Etelä-Suomen aluehallintovirastolle, joka on valtion aluehallinnon viranomainen, eikä tee markkinavalvontaa. Tämän ratkaisun käytännön ongelmana kuitenkin on, että se edellyttäisi tähän mennessä tehtyä laajempaa säädösvalmistelua sekä tehtävä- ja resurssisiirtoja myös jo olemassa olevia tehtäviä koskien ja vaatii siten pidemmän valmisteluajan kuin mihin mitä ilmeisimmin tällä erää direktiivin kansallisen toimeenpanon aikataulussa on mahdollisuus. Jos tätä ensisijaisesta ratkaisua ei tällä erää ole mahdollista toteuttaa, tulisi sitä kuitenkin jatkossa pitää tavoitteena tehtäviä mahdollisesti myöhemmin uudelleenorganisoitaessa.

Siinä tapauksessa, että tehtävien kattavaa kokoamista yhden tahon hoidettavaksi ei ole mahdollista tämän hallituksen esityksen valmisteluaikataulussa toteuttaa, valtiovarainministeriön näkemys on, että digitaalisten palvelujen valvonta on perusteltua keskittää Etelä-Suomen aluehallintoviraston tehtäväksi, mutta muut uudet tehtävät sopivat paremmin muiden viranomaistahojen hoidettaviksi. Erityisesti valtiovarainministeriö korostaa, että tuotteiden valvonta ei sovi Etelä-Suomen aluehallintoviraston tehtäväksi. Etelä-Suomen aluehallintovirasto ei ole nykyisellään

markkinavalvontaviranomainen, toisin kuin muut hallituksen esityksen luonnoksessa arvioidut toimijat, eikä sillä ole resursseja, osaamista, käytäntöjen ja toimijakentän tuntemusta tai verkostoja kyseisen roolin mukaiseen toimintaan. Mikäli digitaalisten palveluiden valvonta keskitetään Etelä-Suomen aluehallintoviraston tehtäväksi, on lisääntyvät tehtävät tärkeää huomioida virastolle osoitettavina pysyvinä lisämäärärahoina.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetut muutokset lisääisivät merkittävästi Etelä-Suomen aluehallintoviraston saavutettavuusvalvontayksikön tehtäviä nykyisestä saavutettavuusvalvonnan tehtävistä. Ehdotettavat muutokset laajentaisivat digipalvelulain soveltamisalaa ja valvontatehtäviä merkittävästi myös yksityissektorin digitaalisiin palveluihin, esim. yksityisiin verkkokauppoihin (pl. mikroyritykset). Ehdotettavien muutosten myötä saavutettavuusvalvontaan liittyvät lakisääteiset tehtävät lisääntyisivät ja siksi on tarpeen lisätä myös valvontatehtäviä tekevän viranomaisen resursseja ja osaamista. Tästä aiheutuisi merkittäviä lisäresurssitarpeita Etelä-Suomen aluehallintovirastolle ja esitysluonnoksessa on arvioitu tarvittavan 700.000 euron pysyvä lisäys toimintamenoihin v. 2025 alkaen. Arvion kommentointiin on parhaat edellytykset Etelä-Suomen aluehallintovirastolla, mutta valtiovarainministeriön käsityksen mukaan esitetty arvio on oikeaa suuruusluokkaa. Lisäksi esitysluonnoksessa arvioidaan tarvittavan vuoden 2022 aikana kolmen henkilötyövuoden lisäys painottuen (ennakoivaan) ohjaukseen ja viestintään. Tältä vuotta 2022 koskevilta osin valtion vuoden 2022 talousarvioon ei sisälly lisämäärärahoja, eikä lisäystä ole siten mahdollista toteuttaa ja arviointia tulisikin tältä osin päivittää. Suoraan arvioinnin perusteella jää myös sellainen vaikutelma, että vuosina 2023 ja 2024 ei olisi tarkoitus tehdä näitä valmistelevia tehtäviä lainkaan, mutta tämä tuskin voi olla tarkoituksena. Mikäli valmisteleviin tehtäviin tarvitaan lisäresursseja myös vuosille 2023 ja 2024, tulisi tämä näkyä arvioinnissa ja huomioida vuosien 2023 ja 2024 kehys- ja talousarviovalmisteluissa.

Lakiin tuotteiden esteettömyysvaatimuksista liittyvät huomiot

Luonnoksessa lain 2.1 §:n 4 kohdassa määritellään laissa tarkoitettu talouden toimija. Valtiovarainministeriö katsoo, että määritelmää tulisi pykälän perusteluissa tarkentaa. Tällä hetkellä epäselväksi jää muun muassa, voiko talouden toimija olla myös julkisen rahoituksen piirissä, ja voiko tällainen julkisella rahoituksella toimiva talouden toimija vedota ehdotetun lain 8 §:n 3 momentin mukaiseen kohtuuttomaan rasitteeseen. Esityksen pykäläkohtaisissa perusteluissa olisi tarpeen avata laajemmin myös lain soveltamisalaa koskevan 3 §:n eri kohdissa mainittuja kuluttajan itsepalvelulaitteena toimivia päätelaitteita ja esitetyn sääntelyn yhteentoimivuutta digipalvelulain kanssa.

Lisäksi valtiovarainministeriö esittää havainnon, että luonnoksen 7 §:n 4 momentin sisällöllä esteettömyysvaatimusten huomioimisesta hankintalainsäädännön suhteen saattaa olla vaikutusta yleiseen hintatasoon.

Digipalvelulakia koskevat muutokset

Valtiovarainministeriö kannattaa esteettömyysdirektiivin sisältämien digitaalisten palvelujen saavutettavuusvaatimusten sisällyttämistä digipalvelulakiin. Esteettömyysdirektiivi sääntelee nimensä mukaisesti tuotteiden esteettömyydestä, mutta sen lisäksi direktiivi pitää sisällään myös digipalvelulain soveltamisalan piiriin kuuluvia verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuusvaatimuksia. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan digitaalisten palvelujen saavutettavuusvaatimukset on kansallisen lainsäädännön yhtenäisyyden ja selkeyden vuoksi tarkoituksenmukaista säädellä yhdellä yleislailla.

Esteettömyysdirektiivin implementoinnin valmistelu on tehty hyvin tiukalla aikataululla, joten valtiovarainministeriö haluaakin huomauttaa tiettyjen soveltamisalaan liittyvien sisältöjen vaativan tarkennusta. Erityisesti tulisi vielä arvioida esteettömyysdirektiivin 2 artiklan 2 kohdan a ja b alakohtia, joissa säädetään sähköisistä viestintäpalveluista sekä palveluista, jotka tarjoavat pääsyn audiovisuaalisiin mediapalveluihin. Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa ei aikataulullisista syistä ehditty lopullisesti arvioimaan sitä, sisältävätkö edellä mainitut palvelut myös digitaalisia palveluja ja jos sisältävät, tulisiko niiden osalta tehdä lisäykset digipalvelulain soveltamisalan piiriin. Jatkovalmistelussa olisi tarkasteltava myös näiden sisällyttämistä digipalvelulain soveltamisalaan siltä osin kuin kyse on digitaalisesta palvelusta.

Esityksen jatkovalmistelussa tulee valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan myös arvioida tarkemmin, kuinka sähköisen tunnistamisen palveluihin liittyvissä tuotteissa ja niihin liittyvissä ohjelmistoissa esteettömyys varmistetaan.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

ICT-johtaja

Jarkko Levasma

Liitteet

-

Jakelu

STM Sosiaali- ja terveysministeriö

Tiedoksi

VM JulkICT Palveluiden ja turvallisuuden ohjausyksikkö, Petri Tuominen

VN/11443/2021-VM-62

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: