

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?

Esteettömyysdirektiivin täytäntöönpanoa koskeva ehdotus koskettaa laajasti koko digitaalista infrastruktuuria pitäen sisällään käytännössä lähes kaikista kotitalouksista löytyviä tuotteita kuten tietokoneita, älypuhelimia, televisioita sekä kuluttajille yleisesti tarjolla olevia laitteita, kuten maksupäätteitä ja lippuautomaatteja sekä laajan kirjon jatkuvasti kehittyviä digitaalisia palveluita.

Yritysvaikutusten, erityisesti kansallisen teknologiateollisuuden näkökulmasta on tärkeää, että esteettömyysdirektiivin liittyvien standardien kehittämisessä huomioidaan kuluttajien etujen lisäksi tuotevalmistajien ja palveluntuottajien näkökulma teknologianeutraaliteetti huomioon ottaen.

Direktiivin mukaisten tehtävien haltuunotto edellyttää valvovalta viranomaiselta esteettömyyteen liittyvää teknisjuridista ymmärrystä varsin vaikeaselkoisesta aihealueesta, josta viranomaisilla ei kaikkinsa ole entuudestaan osaamista. Ehdotukseen liittyy väistämättä suuria odotuksia, joiden yhteydessä valvontakentän laajuutta ja teknistä haastavuutta ei pidä unohtaa. Direktiivin mukaiset tehtävät ovat uusia ja yhteiskunnallisesti merkittäviä ja niiden hoitamiseen tulee varata riittävät resurssit. Varsinkin käynnistysvaiheessa on tärkeää myös tehdä yhteistyötä muiden EU-maiden viranomaisten kanssa, sillä direktiivin täytäntöönpanon valmistelu on osoittanut, että direktiivin soveltamisala ja se, mitä sen vaatimukset käytännössä tarkoittavat ovat epäselviä, jolloin riskinä on erilaiset tulkinnat eri maissa.

Ehdotus pitää sisällään aihealueita, joilla ei ole varsinaisia yhtymäkohtia Liikenne- ja viestintävirasto Traficom toimialaan. Virasto on valmistelussa keskittynyt arvioimaan omaa toimialaansa sivuavia vaikutuksia (erityisesti sähköiset viestintäpalvelut, audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin pääsyn tarjoavat palvelut sekä liikenteen palvelut). Virastolla ei ole edellytyksiä ottaa kantaa muutoksiin laajemmin.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficomille on osoitettu viimeisten vuosien aikana runsaasti uusia tehtäviä, joiden haltuun ottaminen on edelleen käynnissä. Kaikkiin uusiin tehtäviin ei ole saatu tehtävien hoitamisen edellyttämää rahoitusta ja resursseja. Tästä johtuen Traficom on joutunut tehostamaan ja järjestelemään toimintaansa voimakkaasti uudelleen muun muassa yhteistoimintamenettelyiden avulla. Osana sopeuttamistoimenpiteitä Traficomilta on pyydetty toimintasuunnitelmaa rahoituksen ja toiminnan sopeuttamisesta sekä toiminnan tuomisesta lähemmäksi määrärahatasoa. Toimintasuunnitelmaa ovat pyytäneet liikenne- ja viestintäministeriö ja valtiovarainministeriö.

Mikäli esteettömyysdirektiivin mukainen yleinen valvonta osoitettaisiin Traficomille, olisi se merkittävä muutos viraston rooliin ja siirtäisi painopistettä sektorivalvojan roolista vahvemmin yleiseksi valvontaviranomaiseksi. Virastolla ei ole tehtävien hoitamisen edellyttämää osaamista eikä resursseja.

Liikenne- ja viestintäviraston sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014, "SVPL") mukaiset tehtävät liittyvät viestintäverkkojen ja -palvelujen teknisen toimintavarmuuden, laadun ja turvallisuuden varmistamiseen. Viraston tehtävänä on muun muassa radiotaajuuksien tehokkaan ja häiriöttömän käytön varmistaminen sekä sähköisen viestinnän luottamuksellisuuden ja yksityisyyden suojan turvaamiseen. Audiovisuaalisten sisältöpalvelujen (ts. audiovisuaalinen mediapalvelu) osalta viraston SVPL:n mukaiset tehtävät liittyvät audiovisuaalisiin sisältöihin kuten ohjelmistojen eurooppalaisuusasteeseen, mainonnan määrään, sponsorointiin sekä ääni- ja tekstityspalvelun toteutumiseen televisio- ja tilausohjelmalvelujen ohjelmistoissa. Tehtävät perustuvat audiovisuaalisista mediapalveluista annettuun direktiiviin (2010/13/EU, "AVMS"-direktiivi).

Liikenteen osalta viraston tehtävissä korostuvat turvallisuus, ympäristön huomioiminen sekä sujuvuus siten kuin liikennettä koskevassa kansallisessa lainsäädännössä ja suoraan sovellettavissa EU:n asetuksissa säädetään (keskeisiä kansallisia säädöksiä ovat muun muassa liikenteen palveluista annettu laki (320/2017), ilmailulaki (864/2014), aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytössä annettu laki (1686/2009), alusliikennepalvelulaki (623/2005), laivaväestä ja aluksen turvallisuusjohtamisesta annettu laki (1687/2009), vesiliikennelaki (782/2019), merilaki (674/1994), raideliikennelaki (1302/2018), ratalaki (110/2007), tieliikennelaki (729/2018) ja ajoneuvolaki (82/2021). Virastolla on vain vähäisessä määrin varsinaisesti kuluttajansuojaan painottuvia tehtäviä.

Viranomaisvaikutusten osalta esitysluonnoksessa on alustavasti arvioitu vaikutuksia, joita sähköisen viestinnän palveluista ja liikenteen palveluista annettuihin lakeihin ehdotetuista palvelujen esteettömyyden valvontatehtävistä aiheutuisi Liikenne- ja viestintävirastolle. Kyseiset lakimuutosten aiheuttamat tehtävät tarkoittaisivat viestinnän osalta sähköisten viestintäpalvelujen ja audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin pääsyn tarjoavien palveluiden esteettömyyden valvontatehtäviä ja liikenteen osalta tiedonantovelvollisuuksien valvontaan liittyviä tehtäviä. Vaikka tehtävät sivuavatkin viraston toimialaa, olisivat ne virastolle kaikkinsa uusia ja edellyttäisivät esteettömyyteen liittyvää asiantuntemusta, josta virastolla ei ole entuudestaan kokemusta. Kuten

esityksessä todetaan, ei virastolla ole osoittaa resursseja esteettömyysdirektiivin edellyttämien tehtävien hoitamiseen olemassa olevista resursseista. Asian jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että mikäli nämä tehtävät osoitettaisiin virastolle, sille osoitetaan myös riittävät resurssit uusien tehtävien hoitamiseksi.

Esityksen viranomaisvaikutuksia arvioitaessa ei ole huomioitu sitä mahdollisuutta, että Liikenne- ja viestintävirasto nimettäisiin tuotteiden esteettömyysvaatimuksista annettavan lain mukaiseksi markkinavalvontaviranomaiseksi. Lausuntopyyntö on kuitenkin tuotu esille yhtenä vaihtoehtona, että virastolle osoitettaisiin kaikki direktiivin mukainen tuotevalvonta, mikä tarkoittaisi merkittävää muutosta ja aivan uutta osa-aluetta viraston toimialassa ja tehtävissä (esimerkiksi maksupäätteet, pankkiautomaatit, sähköiset lukulaitteet). Näiden muutosten osalta virasto katsoo, että paras asiantuntemus löytyy kuluttajaviranomaisilta ja pankki- ja maksupalveluja valvovilta toimijoilta, kuten Finanssivalvonnasta.

Jäljempänä todetun mukaisesti Liikenne- ja viestintävirasto suorittaa rajallisessa määrin eräiden liikenteen ja viestinnän tuotteiden markkinavalvontaa. Valvonta ei kuitenkaan kohdistu tuotteisiin, jotka kuuluvat esteettömyysdirektiivin soveltamisalaan. Viraston nykyisin suorittama markkinavalvonta tukee viraston tehtäväkenttää ja laissa säädettyjen tavoitteiden toteutumista. Muun muassa radiolaitteiden markkinavalvonnalla varmistetaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain mukaisesti radiotaajuuksien tehokasta käyttöä ja radiohäiriöiden estämistä ja huviveneiden markkinavalvonnalla vesiliikenteen turvallisuutta ja päästörajojen noudattamista. Esteettömyysdirektiivin mukaisten tuotteiden valvonta tarkoittaisi sen sijaan myös sellaisten tuotteiden valvontaa, joka ei missään määrin sivua viraston toimialaa.

Liikenne- ja viestintävirasto pitää luonnollisena sitä, että sille osoitetaan sen oman sektorin erityisosaamista edellyttäviä erityisiä tehtäviä, mutta virasto katsoo, että esteettömyysdirektiiviin liittyvä keskitetty valvonta olisi osoitettava muulle kuin sektoriviranomaiselle. Mikäli kuitenkin tuotevalvonta vastoin viraston näkemystä tulisi kokonaisuudessaan tai joiltain osin Liikenne- ja viestintävirastolle, merkitsisi se täysin uudenlaisia tehtäviä, josta sillä ei ole entuudestaan osaamista eikä resursseja. Viraston alustavan arvion mukaan, mikäli virastolle tulisi myös esteettömyysdirektiivin mukaisten tuotteiden valvontatehtäviä hallituksen esitysluonnoksessa kaavailtujen tehtävien lisäksi, edellyttäisi tämä vuositasolla yhteensä vähintään 10 htv:n suuruista lisäresurssia (noin 520 000 - 650 000 euroa / vuosi). Koska virastolla ei ole lainkaan kokemusta esimerkiksi pankkialasta tai sähköisistä kirjoista, on näiden osalta standardointiin, valvontaan ja neuvontaan tarvittavista resursseista äärimmäisen vaikeaa esittää arviota.

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?

Esteettömyysdirektiiviä sovelletaan erityisesti kuluttajien yhdenvertaisuuden turvaamiseksi usealla eri yhteiskunnan sektorilla. Mukana on liikenteen ja sähköisen viestinnän tuotteita ja palveluita, mutta myös muiden yhteiskunnan sektoreiden tuotteita ja palveluita, kuten sähköisiä lukulaitteita, pankkipalveluita, sähköisiä kirjoja ja verkkokaupan palveluja.

Liikenne- ja viestintävirasto on liikenteen ja viestinnän sektoriviranomainen, ja sille on osoitettu erityisesti tehtäviä, joissa on edellytetty liikenteen, postitoiminnan ja sähköisen viestinnän erityisosaamista.

Liikenne- ja viestintävirasto pitää hyvänä lähtökohtaa, että esteettömyysdirektiiviin liittyvää valvontaa varten osoitettaisiin yksi pääasiallinen vastuuviranomainen, jolle annettaisiin resurssit kehittää osaamistaan esteettömyysvaatimusten täytäntöönpanossa ja valvonnassa. Viraston näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaisinta ja viranomaisten keskinäisen työjaon kannalta selkeintä, että tämä tehtävä annettaisiin "yleisviranomaiselle", jonka valvonnan piiriin kuuluvat jo nyt laajalti yhteiskunnan eri sektorit. Sektoriviranomaisille voitaisiin puolestaan antaa pääasiallista vastuuviranomaista tukevia tehtäviä, jos/kun valvonnassa tarvitaan osaamista ja ymmärrystä toimintaympäristöstä, toimijoista ja kulloinkin tarkasteltavana olevaan toimintaan kohdistuvista muista vaatimuksista.

Liikenteen ja viestinnän palveluita käsitellään jo voimassa olevassa laissa digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (digipalvelulaki, 306/2019), joka liittyy saavutettavuusdirektiivin täytäntöönpanoon. Digipalvelulain valvontatehtävät on osoitettu Etelä-Suomen aluehallintovirastolle, jolla on jo tätä valvontatehtäväänsä varten jatkuvasti kehittyvää osaamista digitaalisten ohjelmien ja käyttöjärjestelmien valvonnasta. Etelä-Suomen aluehallintovirasto valvoo myös jo nykyisellään digipalvelulain mukaisten digitaalisten palveluiden eli verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuutta.

Esteettömyysdirektiivin mukaisissa viestintäpalveluissa ja audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin pääsyn tarjoavissa palveluissa on usein kyse nimenomaan digipalvelulain mukaisista digitaalisista palveluista, jolloin niiden saavutettavuuden/esteettömyyden pääasiallinen valvonta istuisi luontevasti Etelä-Suomen aluehallintoviranomaiselle. Digipalvelulain ja saavutettavuusdirektiivin mukaisesti Etelä-Suomen aluehallintovirasto valvoo jo julkisesti järjestetyn liikenteen digitaalisia palveluja. Esteettömyysdirektiivin mukaisten liikenteen palvelujen valvonnan voidaan niin ikään katsoa sopivan Etelä-Suomen aluehallintoviraston tehtäväkenttään.

Traficomilla olevan tiedon mukaan ministeriöiden välisissä keskusteluissa on esitetty myös vaihtoehtoa, jossa saavutettavuusdirektiivin mukaisen saavutettavuuden valvonta ja esteettömyysdirektiivin mukainen yleinen tuote- ja palveluvalvonta keskitettäisiin kokonaisuudessaan Liikenne- ja viestintävirastolle. Edellä kuvattu huomioiden Traficom pitää

edelleen perusteltuna sitä, että esteettömyys- ja saavutettavuusdirektiivin mukaiset valvontatehtävät keskitettäisiin pääosin jonkin muun viraston yhteyteen. Mikäli tehtävät kuitenkin osoitettaisiin Liikenne- ja viestintävirastolle, ei sillä ole osoittaa resursseja eikä osaamista esteettömyysdirektiivin edellyttämien tehtävien hoitamiseen olemassa olevista resursseista.

Saavutettavuuteen ja esteettömyyteen liittyvät tehtävät ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä, eikä niitä voi lähteä rakentamaan tai ylläpitämään alimitoitetuilla resursseilla. Liikenne- ja viestintäviraston käsityksen mukaan Etelä-Suomen aluehallintovirastossa tällä hetkellä digipalvelulain saavutettavuusdirektiivin mukaisten tehtävien valvomiseen nyt osoitetut resurssit ovat olleet alimitoitettut. Traficomien saamien tietojen mukaan tehtävien hoitamiseen on varattu ESAVI:ssa noin 3 henkilötyövuoden suuruinen resurssi.

Esteettömyysdirektiivin valvontatehtäviä osoitettaessa on hyödynnettävä aluehallintovirastoon jo muodostunutta osaamista, mutta tehtäviin tällä hetkellä osoitettuja resursseja ei voida pitää mittapuuna uusiin tehtäviin tarvittaville resursseille. Liikenne- ja viestintävirasto arvioi, että:

- standardointityöhön ja tuotevalvontaan olisi kokonaisuudessaan osoitettava tässä vaiheessa 3 - 4 htv.
- toimijoiden neuvotaan ja palvelujen valvontaan 3 - 4 htv
- kuluttajien neuvontaan sekä kuluttajaviestintään 2 - 3 htv
- EU-yhteistyöhön sekä raportointiin 1 htv.

Traficomien alustavan arvion mukaan yhteenlaskettu saavutettavuusdirektiiviin ja esteettömyysdirektiivin lisäresurssitarve olisi noin 12 - 16 htv:ta riippuen siitä, mitkä tulevat olemaan valvontaodotukset ja missä määrin tehtävissä jatkossa tulee asiakasyhteydenottoja.

Markkinavalvontaosaamisen merkitys esteettömyysdirektiiviin liittyvässä tuotevalvonnassa

Esteettömyysdirektiivissä tarkoitettujen tuotteiden valvonta olisi käytännössä markkinavalvontaa. Edellä todetun mukaisesti Liikenne- ja viestintävirastolla on nykyisellään eräiden liikenteen ja viestinnän tuotteiden markkinavalvontaa. Liikenteen puolella valvonta kohdistuu ajoneuvoihin, huviveneisiin, laivavarusteisiin ja miehittämättömiin ilma-aluksiin. Valvonta ei nykyisin kohdistu tuotteisiin, jotka kuuluvat esteettömyysdirektiivin soveltamisalaan. Virasto ei muun muassa valvo esteettömyysdirektiivin edellyttämien tavoin lähtöselvitysautomaatteja, eikä myöskään lippuautomaatteja.

Sähköisen viestinnän tuotteiden osalta Liikenne- ja viestintävirasto valvoo sähköisen viestinnän palveluista annetun lain nojalla radiolaitteiden vaatimustenmukaisuutta ts. suorittaa radiolaitteiden

markkinavalvontaa siltä osin kuin kun sitä ei ole säädetty Suomessa jonkun toisen viranomaisen tehtäväksi.

Radiolaitteiden sähköturvallisuuden valvonta kuuluu Suomessa Tukesille ja säteilyturvallisuus STUKille. Viraston suorittama radiolaitteiden markkinavalvonta perustuu radiolaitedirektiivin (2014/53/EU) vaatimuksiin ja radiolaitedirektiivin mukaisten radiolaitteiden valvontaan. Vaatimukset liittyvät muun muassa radiotaajuuksien tehokkaaseen käyttöön ja radiohäiriöiden estämiseen. Radiolaitteiden markkinavalvonta tukee tässä suoraan viraston tehtäväkenttää ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain tavoitteita turvata radiotaajuuksien tehokas ja häiriötön käyttö. Liikenne- ja viestintävirastolla ei ole kokemusta radiolaitteiden esteettömyyden valvonnasta.

Esteettömyysdirektiiviä sovelletaan myös audiovisuaalisten sisältöpalvelujen (ts. tv- ja tilausohjelmalvelut) käyttöön tarkoitettuihin kuluttajapäätelaitteisiin, kuten älytelevisioihin ja digisovittimiin, joissa on vuorovaikutteisia tietojenkäsittelyominaisuuksia ja joiden päätarkoitus on tarjota pääsy audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin. Virastolla ei ole kokemusta näiden tuotteiden esteettömyyden valvonnasta. Edellä esitetyn mukaisesti virasto valvoo ainoastaan AVMS-direktiivin mukaisten audiovisuaalisten sisältöjen esteettömyyttä, mikä poikkeaa esteettömyysdirektiivin mukaisesta valvonnasta.

Liikenteen osalta Liikenne- ja viestintävirastolla on osoitettu markkinavalvontatehtäviä ajoneuvojen, huviveneiden, laivavarusteiden ja miehittämättömien ilma-alusten osalta. Nämä tuotteet eivät ole esteettömyysdirektiivissä tarkoitettuja tuotteita. Markkinavalvonta liittyy vahvasti tuotteiden vapaaseen liikkuvuuteen, ja sitä kautta yhteisiin teknisiin vaatimuksiin, jotka perustuvat erityisesti ympäristö- ja liikenneturvallisuusnäkökohtiin.

Suomessa päävastuu markkinavalvonnasta on osoitettu eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetussa laissa (1137/2016) turvallisuus- ja kemikaalivirastolle Tukesille. Esteettömyysdirektiivin mukaisten tuotteiden (ml. pankkiautomaatit, maksupäätteet, tietokonelaitteistot, sähköiset lukulaitteet) yleinen esteettömyyden valvontavastuu poikkeaisi merkittävästi virastolle sektorilainsäädäntöön perustuvasta markkinavalvonnasta. Liikenne- ja viestintävirasto on nimensä mukaisesti liikenteen ja viestinnän viranomainen ja virastolle kaikkien tuotteiden valvontavastuu tarkoittaisi merkittävää tehtävien laajennusta, jonka ei voida katsoa luontevasti istuvan sen nykyisiin toimivaltuuksiin ja tehtäväkenttään.

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).

Ehdotuksen mukaan direktiivin mukaisten palvelujen valvonnasta säädettäisiin digipalvelulaissa ja SVPL:ssä. SVPL sisältäisi säännökset sähköisen viestinnän palvelujen ja audiovisuaaliseen

sisältöpalveluun (audiovisuaalinen mediapalvelu) pääsyn tarjoavien palvelujen esteettömyydestä. Kyseisissä palveluissa on usein kyse digitaalisesta palvelusta eli verkkosivustosta, mobiilisovelluksesta tai niihin liittyvästä toiminnallisuudesta, joiden saavutettavuudesta säädetään jo digipalvelulaissa. Digitaalisia palveluita ovat muun muassa sellaiset mobiilisovellukset - kuten whatsapp - ja verkkosivustot, joilla viestitään ja joilla katsotaan ohjelmia. Toisaalta viestintäpalveluista esimerkiksi tavallinen puhelu tai tekstiviesti ei ole digipalvelulain mukainen digitaalinen palvelu, joten niiden esteettömyydestä voitaisiin säätää SVPL:ssä. Siltä osin kuin palveluissa on kyse digitaalisista palveluista, on Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan luontevaa, että palvelujen esteettömyydestä/saavutettavuudesta säädetään jatkossakin digipalvelulaissa. Vastaavasti, koska Etelä-Suomen aluehallintovirastolla, ESAV:llä on jo entuudestaan kokemusta digipalvelulain mukaisten digitaalisten palveluiden saavutettavuuden valvonnasta, tulee digitaalisten palvelujen saavutettavuuden/esteettömyyden valvonta keskittää jatkossakin ESAV:lle.

Edellä esitetty huomioon ottaen digipalvelulain soveltamisalaa tulisi täsmentää siten, että siitä käy selvästi ilmi, että lain 3 a lukua sovelletaan myös esteettömyysdirektiivin 2 artiklan 2 kohdan a-b alakohtien mukaisesti kuluttajille tarjottaviin, sähköisen viestinnän palveluista annetun lain mukaisesti viestintäpalveluihin ja audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin pääsyn tarjoaviin palveluihin siltä osin kuin niissä on kyse digipalvelulain mukaisista digitaalisista palveluista. Kyseisten palveluiden tulisi sisältyä myös digipalvelulain määritelmiin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että siltä osin kuin sähköisten viestintäpalveluiden ja av-mediaan pääsyn tarjoavien palveluiden osalta kysymys on digitaalisista palveluista, säädettäisiin niiden saavutettavuudesta ts. esteettömyysdirektiivin mukaisista yleisistä vaatimuksista (sis. tietojen antamisen ja tukipalvelut) digipalvelulaissa. Edelleen kyseisten palvelujen lisävaatimuksista eli esteettömyysdirektiivin I liitteen IV jakson mukaisista vaatimuksista säädettäisiin soveltuvin osin SVPL:ssä. Toisaalta siltä osin, kuin näissä palveluissa ei ole kyse digitaalisista palveluista, säädettäisiin esteettömyyden yleisistä vaatimuksista ja direktiivin mukaisista lisävaatimuksista SVPL:ssä.

Etelä-Suomen aluehallintovirastolla on tällä hetkellä myös liikenteen digitaalisiin palveluihin liittyviä valvontatehtäviä julkisesti järjestetyn liikenteen osalta. Esteettömyysdirektiivin myötä lainsäädännön piiriin kuuluvien digitaalisten palvelujen määrä kasvaa ja niiden sisältöön kohdistuu tarkempia vaatimuksia. Aluehallintovirastolle ehdotuksessa esitetty rooli esteettömyysdirektiivin palveluja valvovana viranomaisena on luonteva jatko sille jo osoitetulle roolille saavutettavuusdirektiivin valvojana.

Liikenteen palveluista annetun lain 154 §:ssä edellytetään, että henkilöliikenteen liikkumispalveluiden tarjoajan on huolehdittava siitä, että liikkumispalvelua koskevat olennaiset ajantasaiset tiedot ovat saatavissa tietojärjestelmään luodun avoimen rajapinnan kautta koneluettavassa ja helposti muokattavassa vakiotietomuodossa vapaasti käytettäväksi. Tätä koneluettavaa tietoa ei ole suunnattu kuluttajille, vaan muille liikkumispalvelujen tarjoajille, jotka voivat esimerkiksi näitä tietoja yhdistelemällä tuottaa kuluttajille uusia, "jalostettuja" liikkumisen palveluja. EU:n nk. multimodaaliasetus eli Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/40/EU täydentämisestä EU:n laajuisten multimodaalisten matkatietopalvelujen tarjoamisen osalta annettu komission delegeoitu asetus (EU) 2017/1926 puolestaan säätää EU:n laajuisten

multimodaaliset matkatietopalvelujen saattamisesta ITS-käyttäjien saatavilla rajojen yli. Liikenteen osalta esteettömyysdirektiivin I liitteen IV jakson c ja d kohdissa määritellään tarkempia sisältövaatimuksia palveluihin liittyville tiedoille. Osittain nämä vaatimukset yhdistyvät jo olemassa oleviin liikenteen palveluista annetun lain ja älykkäitä liikennejärjestelmiä koskevien EU:n säädösten vaatimuksiin, mutta osin kyse on aivan uusista vaatimuksista.

Kuluttajanäkökulmasta on tärkeää keskittää digitaalisten palvelujen valvonnan asiakasrajapinta yhdelle viranomaiselle. Etelä-Suomen aluehallintovirastolla on yhä kasvavaa osaamista palvelujen digitaalisen esteettömyyden arvioimisesta. Toimijoiden näkökulmasta on perusteltua kirjata toimijoita koskevat erityisvaatimukset lakiin, jota ne muutenkin toiminnassaan soveltavat. Näiden erityisvaatimusten osalta Liikenne- ja viestintävirasto voi tukea Etelä-Suomen aluehallintovirastoa viranomaisneuvonnassa ja valvonnassa. Luonteva työnjako olisi, että aluehallintovirasto valvoo palvelun esteettömyyttä (saavutettavuutta) ja Liikenne- ja viestintävirasto voi neuvoa ja ohjeistaa palvelun sisällöstä (esimerkiksi mitä tarkoitetaan reaaliaikaisilla matkustustiedoilla). Kuluttajien ja toimijoiden kannalta on kuitenkin tarkoituksenmukaisempaa, että valvovia viranomaisia on vain yksi, ja viranomaisten keskinäinen tuki sovitaan esimerkiksi yhteistyösopimuksin. Yhteistyöstä Etelä-Suomen aluehallintoviraston ja Liikenne- ja viestintäviraston välillä voisi säätää tarvittaessa vastaavalla tavalla kuin sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 308 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi.

Liikenne- ja viestintävirasto on yhtä mieltä siitä (ehdotuksen luku 5.1.3), että yleiseen hätänumeroon 112 vastaamisen esteettömyyden valvontaa ei ole tarkoituksenmukaista osoittaa viraston tehtäväksi, koska virasto ei muutoinkaan valvo Häätäkeskuslaitoksen hätäilmoituksiin vastaamista vaan teleyritysten toimintaa hätäviestinnän välittämisessä hätäkeskuksiin. Virasto pitää sisäministeriötä luontevana valvontaviranomaisena kyseiselle toiminnalle.

Virasto esittää täsmennystä virkkeeseen (ehdotuksen sivu 95), jonka mukaan "Traficom puolestaan valvoo teleoperaattoreita sähköisen viestinnän palveluista annetun lain nojalla ja valvonta sisältää yleisen hätänumeron toimivuuden", sillä virasto ei valvo yleisen hätänumeron toimivuutta vaan sitä, että teleyritysten verkkojen kautta on asianmukaisesti saatavilla yhteys yleisessä hätänumerossa tarjottuihin palveluihin. Täsmennetty muotoilu voisi olla esimerkiksi: "Traficom puolestaan valvoo teleoperaattoreita sähköisen viestinnän palveluista annetun lain nojalla ja valvonta sisältää sen varmistamisen, että viestintäverkkojen ja -palvelujen kautta saa yhteyden yleiseen hätänumeroon".

Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa ehdotettua linjaa siitä, että hätätekstiviestin rekisteröitymisvaatimuksesta luovuttaisiin ja samalla mahdollistetaan uudet hätäilmoitusten tekotavat. Tämä osaltaan vahvistaa myös eurooppalaisen sähköisen viestinnän säännöstössä eli niin sanotussa teledirektiivissä (EU 2018/1972) hätäpalvelujen käyttömahdollisuuksista säädetyin (109 artikla) toteutumista.

Liikenne- ja viestintävirasto kiinnittää huomiota ehdotukseen hätäkeskuslaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta, jonka 10 b §:ssä ja voimaantulosäännöksessä vaikuttaa olevan virheellinen viittaus 11 a §:ään (s. 188 ja perustelut s.146). Oikea viittaus lienee 10 a §:ään, jossa esteettömyysvaatimuksista säädettäisiin.

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

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan sitä ei tule nimetä yleiseksi esteettömyysdirektiivin mukaisten tuotteiden markkinavalvontaviranomaiseksi. Keskitetty tuotteiden valvonta on osoitettava muulle kuin sektoriviranomaiselle kuten Etelä-Suomen aluehallintovirastolle tai Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle.

Esteettömyysdirektiivin tarkoituksena on edistää tuotteiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta sekä turvata kuluttajien yhdenvertaisuuden toteutumista. Kuluttajien oikeuksien toteutuminen tulee ottaa huomioon myös valvontaviranomaista nimettäessä. Direktiivin mukaisten tuotteiden valvonta pitää sisällään kuluttajayhteydenottoihin vastaamista ja kuluttajien neuvontaa. Kuluttajien kannalta voidaan selkeimpänä pitää vaihtoehtoa, että yhteydenotot on mahdollista osoittaa keskitetysti yhdelle valvontaviranomaiselle "yhden luukun periaatteen" mukaisesti eikä hajautetusti eri viranomaistahoille.

Kuten edellä on todettu, tukee Liikenne- ja viestintäviraston suorittama markkinavalvonta sille osoitettujen viranomaistehtävien ja lain tavoitteiden, kuten taajuuksien häiriöttömyyden ja liikenteen turvallisuuden toteutumista. Viraston suorittama markkinavalvonta on ensisijaisesti teknistä valvontaa. Vaikka markkinavalvonnan voidaan viime kädessä katsoa hyödyttävän myös loppukäyttäjää, ei sen ensisijaisena tavoitteena ole loppukäyttäjien oikeuksien tai yhdenvertaisen ja tasa-arvoisen kohtelun varmistaminen.

Liikenne- ja viestintävirasto pitää luonnollisena sitä, että sille osoitetaan sen oman sektorin erityisosaamista edellyttäviä tukitehtäviä. Keskitetty esteettömyysdirektiivin mukaisten tuotteiden ja palvelujen valvonta tulisi kuitenkin osoittaa muulle kuin sektoriviranomaiselle. Valvottavien tuotteiden osalta suuri osa tehtävistä tulee liittymään digitaalisten ohjelmien ja käyttöjärjestelmien valvontaan, joista Etelä-Suomen aluehallintoviranomaisella on jo osaamista.

Mikäli esteettömyysdirektiivin mukainen tuotteiden markkinavalvonta osoitettaisiin Traficomille, olisi hallituksen esitysluonnokseen nyt sisältyvää viranomaisvaikutusten arviointia tarkennettava ja osoitettava virastolle tähän riittävät resurssit. Virastolla ei ole tehtävän hoitamisen edellyttämiä resursseja olemassa olevista resursseista.

Valmistelussa on ollut esillä erilaisia vaihtoehtoja:

-

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). Lausunnonantajia 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?

Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa ehdotusta jättää rakennettua ympäristöä koskevat esteettömyysvaatimukset tämän esityksen ulkopuolelle, ja ottaa ne erilliseen tarkasteluun. Esimerkiksi liikennepaikkojen ja pysäkkien esteettömyys on välttämätön osa esteetöntä liikenteen palvelua. Ennen vaatimusten soveltamisesta päättämistä tarvittaisiin viraston käsityksen mukaan laajempi yhteisymmärrys rakennetun ympäristön esteettömyysvaatimuksista ja vastuista näiden vaatimusten noudattamisesta.

Muita huomioita esityksestä

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

-

Virta Päivi-Maria
Liikenne- ja viestintävirasto