

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskeväksi lainsäädännöksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskeväksi lainsäädännöksi (HE 41/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hankepääällikkö Emilia Sormunen, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Toomas Kotkas
- yliopistonlehtori Pauli Rautiainen
- professori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki eräiden tuotteiden esteettömyysvaatimuksista sekä muutettavaksi eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annettua lakia, digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annettua lakia, sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia, hätäkeskustoiminnasta annettua lakia sekä liikenteen palveluista annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 28.6.2022. Hätäkeskustoiminnasta annettu laki on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan 28.6.2025.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan ennen muuta perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen, 18 §:ssä turvatuun elinkeinovapauden, 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan, 22 §:ssä säädetyn perusoikeuksien turvaamisveloitteen ja perustuslain 80 §:ssä säädetyn lailla säätämisen vaatimuksen kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 34/2022 vp

Esityksen perustelujen mukaan esitykseen ei sisälly sellaisia ehdotuksia, joiden vuoksi esitys olisi tarpeen käsitellä perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja esitykseen sisältyvät lait voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki eräiden tuotteiden esteettömyysvaatimuksista (jäljempänä myös esteettömyyslaki). Sääntely koskee sekä julkista että yksityistä sektoria silloin, kun tuotteita saatetaan markkinoille ja tarjotaan kuluttajille. Ehdotetulla uudella lailla sekä muihin lakeihin tehtävillä muutoksilla pannaan kansallisesti täytäntöön tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi. Uusi laki koskee esteettömyysdirektiivin mukaisesti tiettyjä valikoituja tuotteita. Soveltamisala on ehdotuksessa toteutettu siinä laajuudessa kuin esteettömyysdirektiivi edellyttää.

(2) Esityksen tavoitteena on edistää yhdenvertaisuutta tiettyjen tuotteiden ja palvelujen esteettömyyttä parantamalla. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelylle on hyväksyttävät perusteet. Talousvaliokunnan on kuitenkin syytä varmistua nyt ehdotetun sääntelyn asianmukaisuudesta direktiivissä asetettujen velvoitteiden kannalta. Erityistä huomiota on syytä kiinnittää rakennetun ympäristön esteettömyyteen.

Lailla säätämisen vaatimus

(3) Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyin valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

(4) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt perustuslain 80 §:ssä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien sääntelyn laintasoisuudesta säädetyin kannalta huomiota sääntelytapaan, jossa direktiivin sisältö on implementoitu viittaauksilla direktiiviin (PeVL 35/2020 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällaisen viittaustekniikan käyttämistä direktiivin täytäntöönpanossa tulisi välttää (PeVL 5/2013 vp, s. 2/II, PeVL 35/2020 vp, s. 4). Valiokunta on korostanut, että Euroopan unionin oikeuden täytäntöönpanosääntelyn on täytettävä esimerkiksi yleiset vaatimukset perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta samoin kuin hyvästä lainkirjoittamistavasta (ks. PeVL 9/2004 vp, s. 2—3 ja PeVL 50/2006 vp, s. 2). Valiokunta on edelleen katsonut, että muun muassa näiden vaatimusten vuoksi kansallisia täytäntöönpanotoimia edellyttävät Euroopan unionin säädökset tulee pääsääntöisesti sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön EU-säädösten asiasisältöä vastaavilla kansallisilla säädöksillä (PeVL 50/2006 vp, s. 2/II).

(5) Perustuslakivaliokunta on pitänyt tietyin reunaehdoin mahdollisena sääntelyä, jossa laintasolla viitataan teknisluonteisten ja yksityiskohtaisten vaatimusten osalta suoraan direktiivin säännöksiin. Kyse on tuolloin ollut varsin teknisluonteisesta ja yksityiskohtaisesta direktiivisääntely-

Valiokunnan lausunto PeVL 34/2022 vp

tä, joka on kohdistunut rajalliseen joukkoon ammattimaisia toimijoita, ja siitä, ettei jäsenvaltiolla ole sääntelyn aineellisen sisällön osalta kansallista liikkumavaraa (PeVL 5/2013 vp, s. 2/II).

(6) Ehdotetut esteettömyyslain esteettömyysdirektiiviin kohdistuvat viittaukset liittyvät hallituksen esityksen perusteella monelta osin varsin teknisuonteisina pidettäviin ja yksityiskohtaisiin vaatimuksiin. Lisäksi nyt ehdotetun sääntelyn, jonka soveltumista on merkittävästi rajattu suhteessa yrityksiin, joiden palveluksessa on alle 10 työntekijää ja joiden vuosittainen liikevaihto on enintään 2 miljoonaa euroa tai joiden vuosittainen taseen loppusumma on enintään 2 miljoonaa euroa, voidaan katsoa kohdistuvan keskeisiltä osin rajalliseen joukkoon ammattimaisia toimijoita. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 192) mukaan koska kyseessä on sisämarkkinoita harmonisoiva esteettömyysdirektiivi, ei esteettömyysvaatimusten osalta ole liikkumavaraa.

(7) Perustuslakivaliokunta korostaa, että viittaustekniikan käyttämistä direktiivin täytäntöönpanossa tulee pääsääntöisesti välttää. Talousvaliokunnan on muiden kuin teknisluonteisten viittausten osalta muutettava sääntelytapaa. Valiokunta kiinnittää tältä osin erityistä huomiota 1. lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentissa, 3. lakiehdotuksen 10 d §:n 2 momentissa ja 4. lakiehdotuksen 194 f §:n 3 momentissa säädettäväksi ehdotettaviin säännöksiin, joissa viitataan esteettömyysdirektiivin liitteessä VI säädettyjen kohtuuttoman rasitteen arvioinnin perusteiden soveltamiseen osana esteettömyys- ja saavutettavuussääntelyä. Ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä sekä toimijoihin kohdistuvien velvollisuuksien että välillisesti myös yksilöiden oikeuksien kannalta, eikä niissä viitattuun liitteeseen sisältyvää sääntelyä voi niistä hallituksen esityksessä esitettyjen kuvausten perusteella pitää luonteeltaan kokonaisuudessaan teknisenä. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä tulee muuttaa niin, että siitä käyvät ehdotettua laajemmin ilmi säännöksessä viitatu arvioinnin perusteet. Lisäksi valiokunta kiinnittää tältä osin huomiota myös 2. lakiehdotuksen 10 c §:n 1 momenttiin sekä 4. lakiehdotuksen 194 b §:n 1 momenttiin, joihin molempiin sisältyy yleinen viittaus esteettömyysdirektiiviin ja siitä johtuviin vaatimuksiin. Sääntelyä tulee muuttaa niin, että siitä käy ilmi ehdotettua laajemmin toimijoihin kohdistuvien velvoitteiden sisältö.

(8) Hallituksen esityksen 5. lakiehdotuksen 10 a §:n 3 momentissa ehdotetaan hätäkeskustoiminnasta annettuun lakiin lisättäväksi uusi asetuksenantovaltuus, jonka mukaan yleiseen hätänumeroon 112 vastaamisesta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 170) mukaan asetuksessa voidaan säätää hätänumeroon vastaamiseen liittyvistä standardeista, joita koskevaa standardointityötä EU:n komissio on aloittamassa. Ehdotettu asetuksenantovaltuus muodostuu perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 80 §:n kannalta avoimeksi. Sääntelyä on tältä osin täsmennettävä.

Sähkökirja

(9) Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 2 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 12 kohta, jossa säädetään sähkökirjoista. Sähkökirjalla tarkoitetaan laissa kuluttajalle tarjottavaa teksti- tai graafisessa muodossa olevaa tiedostoa tai tiedostojen kokonaisuutta, joka on yksilöity julkaisuun liittyvällä pysyvällä tunnisteella.

(10) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 141) mukaan sähkökirjoissa on useimmiten tunniste (ISBN tai muu) ja sellainen annetaan myös niin sanotuille on demand -julkaisuille. ISBN-tunnus

Valiokunnan lausunto PeVL 34/2022 vp

ei ole lakisääteinen, mutta suurin osa kustantajista käyttää sitä, koska sen avulla voi tunnistaa kirjan ja sen kustantajan yksiselitteisesti.

(11) Perustuslakivaliokunta pitää perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta josain määrin ongelmallisena, että sähkökirjan määritelmä on sidottu ehdotuksessa pysyvään tunnistamiseen etenkin, kun hallituksen esityksen mukaankaan varsinaista virallista pysyvän tunnisteen sähkökirjoille myöntävää palvelua ei ISBN-tunnuksen laajasta tosiasiallisesta käytöstä huolimatta ole olemassa. Talousvaliokunnan on syytä tarkastella mahdollisuutta laajentaa sähkökirjan määritelmää.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 16.6.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen