



medialiitto

Lausunto 31.1.2022

Viite: Lausuntopyyntö diaarinumero VN/11443/2021

Esteettömyysdirektiivin voimaan saattaminen

Medialiitto kiittää sosiaali- ja terveysministeriötä mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksista annetun direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. Medialiitto lausuu asiassa kunnioittavasti seuraavaa:

Pääviestit:

- 1) Hallituksen esityksen soveltamisalaa ei saa laajentaa esitysluonnokseen kirjatusta.
- 2) Kohtuuttomaan rasitteeseen vetoamisen tulee olla tosiasiallisesti yrityksille mahdollista, eikä vetoaminen saa aiheuttaa yrityksille hallinnollisesti suurta taakkaa.
- 3) Sananvapautta tulee rajoittaa mahdollisimman vähän – kirja-alan erityiskysymykset on otettava kestäväällä tavalla huomioon.

Yleiset huomiot esitysluonnoksesta

Esitysluonnos on varsin tasapainoinen kokonaisuus, jossa on panostettu vaikutusten arviointeihin ja etsitty kestäviä lainsäädännöllisiä ratkaisuita.

Esitysluonnos on valmisteltu usean ministeriön yhteistyönä. Valmistelutyö on ollut avointa, ja siihen on otettu mukaan myös muun muassa elinkeinoelämän ja vammaisjärjestöjen edustajia. Eri järjestöjen ja sidosryhmien kuulemista varten on myös järjestetty tilaisuuksia. Esteettömyysdirektiivi tulee vaikuttamaan media-alalla erityisesti sähkökirjojen kustantajiin ja audiovisuaalisia mediapalveluita tarjoaviin yrityksiin, kuten tv-yhtiöihin.

Esitysluonnoksen lainsäädännöllisistä ratkaisuista media-alan kannalta kannatettavia ovat ehdotukset siitä, että digitaalisia palveluita koskevat velvoitteet ehdotetaan säädettäväksi lakiin digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (jatkossa digipalvelulaki) ja av-mediapalveluita koskevat velvoitteet lakiin sähköisen viestinnän palveluista (jatkossa sähköisen viestinnän palvelulaki). Nämä ratkaisut tuntuvat toimivilta muun muassa siksi, että näin uudet säännökset löytävät paikkansa jo olemassa olevasta lainsäädännöstä. Tämä luo osaltaan edellytyksiä selkeälle ja johdonmukaiselle lainsäädännölle.

Myös valvontakysymykset on ratkaistu media-alan kannalta lähtökohtaisesti myönteisellä tavalla. Av-mediapalveluita valvovaksi viranomaiseksi ehdotetaan Liikenne- ja viestintävirastoa, jolle sähköisen viestinnän palvelulaki ja kokonaisuuteen keskeisesti liittyvä audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi eli AVMS-direktiivi sekä niitä koskeva tulkintakäytäntö ovat tuttuja. Media-alalle on tärkeää, että viranomainen tuntee myös aikaisemmat AVMS-direktiivin rajanvetoihin liittyvät tulkinnat. Sähkökirjoja koskeva valvonta ehdotetaan Etelä-Suomen

aluehallintovirastolle. Kyseisellä virastolla ei ole aiempaa kokemusta sähkökirjojen saavutettavuusvalvonnasta, mutta se valvoo muiltakin osin digipalvelulain soveltamista, eli ratkaisu vaikuttaa perustellulta. Jotta valvonta voidaan toteuttaa sähkökirjojen osalta kestäväällä tavalla, Etelä-Suomen aluehallintoviraston virkamiesten tietoisuutta kirjankustannusalasta, oppimateriaalituotannosta ja niiden liiketoiminnasta tulee lisätä. On tärkeää, että viranomaisen ymmärtää valvomaansa alaa ja sen kulurakennetta, jotta se ei tee kohtuuttomia valvontaratkaisuja.

Esteettömyysdirektiivin tarkoituksena on taata kuluttajille palveluja ja tuotteita, joita voi hyödyntää erilaisista toimintarajoitteista riippumatta. Media-alalle on ollut koko ajan tärkeää, että direktiivi saatetaan voimaan tavalla, joka ottaa huomioon media-alan erityispiirteet ja ettei direktiivin soveltamisalaa laajenneta. Nämä tavoitteet ovat toteutuneet varsin hyvin esitysluonnoksessa, ja media-alan kannalta esitysluonnoksessa onkin paljon hyvää.

Media-alan kannalta tärkeimmät asiat, joihin esitysluonnoksen jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota, ovat:

1) Soveltamisalaa ei saa laajentaa.

On myönteistä, että kotimainen lainvalmistelija ei ole lähtenyt laajentamaan direktiivin soveltamisalaa, vaan soveltamisalan ulkopuolelle jäävät esimerkiksi sanomalehdet ja aikakauslehdet sekä äänikirjat. Av-mediapalveluiden osalta uusi sääntely tulee koskemaan palveluita, jotka tarjoavat pääsyn audiovisuaalisiin mediapalveluihin. Uusi sääntely koskee nimenomaan vain itse palvelua, joka tarjoaa pääsyä av-mediapalveluun, eli soveltamisalaan ei kuulu tarjoamisen kohteena oleva audiovisuaalinen sisältöpalvelu. Tätä määritelmää voisi vielä selventää tuomalla nimenomaisesti esiin, että *ehdotettava sääntely ei siis koske esimerkiksi verkkolehtien ohjelmaoppaita, jotka ovat av-mediapalveluun nähden erillisiä eivätkä tarjoa pääsyä av-mediapalveluun.*

Nykyisestä soveltamisalasta tulee pitää kiinni, eikä soveltamisalaa saa laajentaa. Esteettömyyssääntelyn tulee olla EU-tasoista. Suomi ei saa ylisäännellä kotimaisia mediatoimijoita ja sisältöjä, vaan sen tulee edistää yhdenvertaista sääntelyä, joka kohtelee yhtäläisesti kotimaisia ja muita toimijoita. Sisältöjen ja palveluiden tuotantoon kohdistuvat lisäkustannukset vaikuttavat helposti kotimaisten mediasisältöjen tarjontaan ja maassamme saatavilla olevien sisältöjen määrään ja laatuun. Rasitteilla on myös helposti suoraan yhteiskuntaan ja kansalaisten sananvapauteen kohdistuvia vaikutuksia. Kysymys on ammattimaisesti tuotettujen kotimaisten mediasisältöjen saatavuudesta. Vaikutusten arvioinnissa mahdollisia vaikutuksia on voitu arvioida vain siltä osin, miten direktiivin on katsottu vaikuttavan media-alaan. Mahdollinen soveltamisalan laajentaminen edellyttäisi käytännössä uusia huolellisia vaikutusten arviointeja.

Esitysluonnos vastaa direktiiviä myös siinä, että palveluita tarjoavat mikroyritykset jäävät esitysluonnoksessa esteettömyyssääntelyn ulkopuolelle. Mikroyritysten asemaan tulee kiinnittää huomiota myös jatkovalmistelussa. Jos Suomessa ei mikroyrityksille säädettä vapautuksia tai helpotuksia esteettömyysvelvoitteista, kotimaisten mikroyritysten asema ja kilpailukyky saattaa heiketä suhteessa muiden EU-maiden mikroyrityksiin. Mikroyritysten sääntely on omiaan myös johtamaan kansalaisten sananvapauden heikentymiseen, kun esimerkiksi pienemmät kirjankustannusyhtiöt jättävät teoksia julkaisematta raskaan sääntelyn vuoksi.

2) Kohtuuttomaan rasitteeseen vetoamisen tulee olla tosiasiallisesti yrityksille mahdollista, eikä vetoaminen saa aiheuttaa yrityksille hallinnollisesti suurta taakkaa.

Direktiivin mukaan esteettömyysvaatimukset olisi muotoiltava siten, että ne aiheuttavat talouden toimijoille, eli yrityksille, ja jäsenvaltioille mahdollisimman pienen rasitteen. Esitysluonnoksen mukaan esteettömyysvelvoitteista poikkeaminen on mahdollista, jos palvelun tarjoaja voi etukäteen osoittaa, että esteettömyysvaatimusten toteuttaminen aiheuttaa palvelulle niin merkittävän muutoksen, että sen seurauksena palvelun perusluonne muuttuisi perustavanlaatuisesti, tai jos vaatimusten toteuttaminen aiheuttaa kohtuuttoman rasitteen.

On äärimmäisen tärkeää, että kohtuuttomaan rasitteeseen vetoaminen on käytännössä aidosti mahdollista. Jos kohtuuttomaan rasitteeseen vetoaminen muodostuu hallinnollisesti hyvin raskaaksi toimenpiteeksi, se jää pahimmillaan kuolleeksi kirjaimeksi. Erityisen vahvasti tämä asia voi nousta kirja-alalla esiin esimerkiksi paljon kuvia tai erilaisia kaavoja sisältävien kirjojen kohdalla. Niiden saattaminen esteettömyysdirektiivin vaatimusten mukaisiksi voi olla hyvin vaikeaa tai jopa mahdotonta. Riskinä on, että jos kohtuuttomaan rasitteeseen vetoaminen vaikuttaa hallinnollisesti liian raskaalta, kirja jätetään mieluummin suoraan julkaisematta sähkökirjana. Tämä voi kapeuttaa sähköisesti saatavilla olevien teosten tarjontaa. Tämä olisi kirjallisuuden kuluttajien, kulttuurin ja yhteiskunnan kannalta todella epätoivottavaa.

Vaikka saavutettavat ja esteettömät sähkökirjat olisivat tavoitteena, on teoslajeja, joiden saattaminen esteettömyysvelvoitteiden mukaisiksi aiheuttaa kohtuuttoman rasitteen kirjankustantajalle. Kirja-alan näkökulmasta on tärkeää, että velvoitteiden noudattamatta jättäminen voi perustua siihen, että tiettyjä teostyyppisiä ei nykyisillä ohjelmistoilla ja apuvälineillä voida luoda tai kuluttaa esteettömästi.

Jos kohtuuttomaan rasitteeseen vetoaminen ei ole mahdollista, riskinä on, että kotimaisen kirja-alan monimuotoisuus ei jatkossa toteudu. Suomessa julkaistaan esimerkiksi taidekirjoja ja kokeellisempia kaunokirjoja, jotka saattavat liikkua ikään kuin tekstin ja kuvan välimaastossa. Usein tällaisissa kokeellisissa, perinteisiä kirjallisen teoksen rajoja testaavissa ja rikkovissa teoksissa tavoitteena on kommunikoida jotain sellaista, mitä ei käytännössä voida sanoittaa. Taidekirjojen kustantajat toimivat usein jo valmiiksi kapealla sektorilla. Jos kohtuuttomaan rasitteeseen ei voida vedota, esimerkiksi edellä mainittuja kirjallisen teoksen rajoja rikkovia teoksia ei voida julkaista sähkökirjoina. Suomalaisen kielen ja kulttuurin kehittymisen kannalta on olennaista varmistaa, että myös tämän tyyppistä kirjallisuutta voidaan edelleen julkaista sähkökirjoina ilman, että esteettömyysvaatimuksia tarvitsee noudattaa.

On hyvä huomata, että direktiivin mukaan esteettömyysvaatimuksia voi poikkeustapauksissa noudattaa vain siltä osin, kuin ne eivät aiheuta kohtuutonta rasitetta. Talouden toimijan olisi kuitenkin tehtävä palvelu mahdollisimman esteettömäksi. Tällainen tilanne voi tulla esiin esimerkiksi oppimateriaalien kohdalla, jos oppimateriaali sisältää tekstin ja kuvien ohella esimerkiksi pelillistä materiaalia. On tärkeää, että kustantajalla on direktiivissä säädetty liikkumavara, joka mahdollistaa sen, että oppimateriaalista tekee mahdollisimman saavutettavan ja esteettömän, vaikka kaikilta osin esteettömyyttä ei ilman kohtuutonta rasitetta voisi toteuttaa.

Vaikka kustantaja vetoaisi kohtuuttomaan rasitteeseen, kirjallisuus voidaan saattaa esteettömäksi ja saavutettavaksi myös erityisryhmille tekijänoikeuslaissa tarkoitetun valtuutetun yhteisön, kuten saavutettavan kirjallisuuden ja julkaisemisen asiantuntijayhteisö Celian avulla. Myös esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että *sellaisten teosten osalta, joita ei ole saatavilla*

saavutettavana, voi olla yhteydessä tekijänoikeuslain 17 b §:ssä tarkoitettuun valtuutettuun yhteisöön, kuten Celiaan, joka voi valmistaa kappaleen saavutettavassa muodossa sitä lukemisesteen vuoksi tarvitsevalle henkilölle. Käytännössä teokset siis ovat myös erityisryhmien saatavilla, vaikka erityistilanteissa esteettömän version valmistaisikin kustantajan sijasta joku toinen yhteisö. Esimerkiksi Celian resursseista tulee pitää huolta, jotta se voisi jatkossakin valmistaa saavutettavia ja esteettäviä teoskappaleita sellaisista teostyypeistä, joita kaupallinen markkina ei pysty tuottamaan.

3) Sananvapautta tulee rajoittaa mahdollisimman vähän – kirja-alan erityiskysymykset on otettava kestävällä tavalla huomioon

Esteettömyysvelvoitteet koskevat sähkökirjoja ja niiden lukemiseen tarkoitettuja ohjelmistoja. Soveltamisalaan kuuluvat käytännössä kaikki digitaalisessa muodossa julkaistut kirjalliset teokset, kuten kauno-, tieto- ja oppikirjat sekä esimerkiksi erilaiset verkkokirjahyllyt, joissa pääsee lukemaan e-kirjoja selaimen tai mobiilisovelluksen kautta.

Esitysluonnoksessa kustannusalan nykytilaa arvioidaan varsin realistisesti ja tuodaan esiin, että kaupallisella markkinalla ei käytännössä ole esteettömyysdirektiivin velvoitteet täyttäviä sähkökirjoja. Kyseessä onkin suuri murros kirjankustannusalalle, ja esteettömyysdirektiivi koskee koko sähkökirjojen tuotanto- ja jakeluketjua. Esimerkiksi jo sähkökirjojen julkaisuformaatin metadatan eli koneluettavan tiedon tulee olla velvoitteiden mukaista.

Käytännössä sähkökirjoja tulee alkaa tehdä uudella tavalla ja sellaisilla tiedostomuodoilla, joiden avulla esteettömyysvelvoitteiden täyttäminen on mahdollista. Uutta osaamista vaaditaan esimerkiksi kustantamoissa, taittoa tekevissä organisaatioissa ja jakeluketjussa. Uusia lisäkustannuksia aiheutuu esimerkiksi ohjelmistohankinnoista, henkilöstön koulutuksesta ja sähkökirjojen teknisestä toteutuksesta.

Myönteistä on muun muassa se, että soveltamisala on rajattu, ja sähköisen kirjan määritelmään eivät kuulu äänikirjat. Myös oppimisympäristöt rajautuvat soveltamisalan ulkopuolelle, koska velvoitteet ulottuvat oppimateriaaleihin vain, kun kyse on nimenomaisesti sähkökirjoista. Myös ns. vaikeat teostyytit otetaan esitysluonnoksessa huomioon. Tällaisia voivat olla esimerkiksi muuta kuin tekstiä sisältävät julkaisut, kuten sarjakuvat tai taidekirjat sekä matemaattisia kaavoja sisältävät teokset, joiden saattaminen esteettömyysvelvoitteiden mukaisiksi voi aiheuttaa kohtuuttoman rasitteen tai olla nykyisillä ohjelmistoilla hyvin vaikeaa.

Kuten jo aiemmin toimme esiin, kirja-alan monimuotoisuuden ja sananvapauden kannalta on tärkeää, että kohtuuttomaan rasitteeseen vetoaminen on tosiasiallisesti mahdollista.

Sähkökirjat luokitellaan esteettömyysdirektiivissä palveluiksi, vaikka ne voisivat kuulua ominaispiirteidensä takia luontevasti myös tuotekategoriaan. On hyvä, että hallituksen esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että kustannussopimukset eivät ole palvelusopimuksia, eikä niihin näin ollen sovelleta direktiivin palvelusopimuksia koskevaa siirtymäsäännöstä. Tämä liittyy vahvasti yhteen kustannusalan ominaispiirteistä, eli ns. *Backlistiin*. Ns. *Backlist* -teosten sulkeminen uuden sääntelyn saavutettavuusvaatimusten ulkopuolelle on ensiarvoisen tärkeää.

Backlist-teokset ovat teoksia, jotka on julkaistu aiemmin, mutta jotka ovat yhä markkinoilla. *Backlist*-teokset voivat olla esimerkiksi myyntimenestyksiä tai pienemmän piirin teoksia. *Backlist*-teokset muodostavat käytännössä valtaosan tarjolla olevista nimikkeistä. Jos nyt sähkökirjoja on tarjolla kymmeniä tuhansia, kesäkuuhun 2025 mennessä luku voi olla jo moninkertainen.

Koska sähkökirjat katsotaan esteettömyysdirektiivissä palveluiksi, ei sähkökirjoja, jotka eivät täytä direktiivin esteettömyysvelvoitteita, saisi tarjota kuluttajille 28.6.2025 jälkeen. Kustannusalalle on ollut tärkeää, että tätä ei tulkittaisi siten, että tällä hetkellä saatavilla olevia sähkökirjoja, jotka eivät täytä esteettömyysdirektiivin velvoitteita, ei saisi pitää lukijoiden saatavilla 28.6.2025 jälkeen.

Tämä kysymys on ratkaistu kestäväällä tavalla esitysluonnoksessa, jonka mukaan esteettömyysvelvoitteita ei sovelleta ennen 28.6.2025 julkaistuihin sähkökirjoihin. Tämä todetaan esitysluonnoksessa nimenomaisesti: *sähkökirjojen osalta siirtymäsäännöksiä sovelletaan esteettömyysdirektiivin tavoitteen mukaisesti, eli esteiden asteittaiseksi poistamiseksi esteettömien tuotteiden ja palveluiden tarjoamiselle. Näin ollen lain voimaantullessa markkinoilla tarjolla olevia sähkökirjoja, mukaan lukien vanhoja "backlist-teoksia" ei tarvitse tehdä saavutettavaksi.* Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että nyt jakeluketjussa olevat sähkökirjat saavat olla lukijoiden saatavilla myös sen jälkeen, kun esteettömyysdirektiivin velvoitteita aletaan noudattaa. Kustantajien ja lukijoiden sekä laajemmin sananvapauden toteutumisen kannalta *Backlistin* turvaaminen on todella tärkeää.

Tälle tulkinnalle on vahvat perusteet myös direktiivissä. Esteettömyysdirektiivin mukaan suhteellisuuden liittyvistä syistä esteettömyysvaatimuksia olisi sovellettava ainoastaan siinä määrin, kuin ne eivät aiheuta kohtuutonta rasitetta asianomaiselle talouden toimijalle. Esteettömyysdirektiivin tavoitteena on, että mahdollisimman laaja yleisö pääsee nauttimaan teoksista. Tarkoitus ei ole, että suuri määrä kirjallisuutta poistuisi kokonaan saatavilta. *Backlist*-teoksilla on suuri merkitys kulttuurille ja sananvapauden toteutumiselle. Kyse on yleisön oikeudesta tietoon, kulttuuriin ja kirjallisuuteen. Jos *Backlist* poistuisi markkinoilta, yleisön saatavilla olevien teosten määrä vähenisi dramaattisella tavalla. Se olisi valtava isku suomalaiselle kirjalliselle perinnölle. *Backlistin* katoaminen olisi suuri isku myös kirjailijoille ja muille tekijöille, joiden ansainnan turvaaminen on kustantajien intressissä.

Ulkopuolinen rahoitus ja kohtuuton rasite

Sekä digipalvelulakiin että sähköisen viestinnän palvelulakiin ehdotetaan kirjausta, jonka mukaan kohtuuttomaan rasitteeseen ei voitaisi vedota, mikäli palveluntarjoaja saa omiin varoihinsa kuulumattomista julkisista tai yksityisistä lähteistä rahoitusta, jota myönnetään saavutettavuuden parantamiseen.

Media-alan näkökulmasta olisi tärkeää täsmentää, miten pitkään este vedota kohtuuttomaan rasitteeseen on voimassa. Jos yritys saa rahoitusta voidakseen kehittää palveluitaan esteettömiksi, mutta ilmenee, että palvelusta ei saa tehtyä esteetöntä esteettömyysdirektiivissä tarkoitettulla tavalla, miten pitkään este vedota kohtuuttomaan rasitteeseen on voimassa? Olisi perusteltua, että säännös koskisi palveluntarjoajaa vain sen ajan, kun kyseistä rahoitusta käytetään. Muuten riskinä on, että säännös käytännössä estää innovointia ja kestävien ratkaisujen löytämistä, jos ulkopuolista rahoitusta ei uskalleta hakea tilanteessa, jossa ei ole varmuutta siitä, voidaanko palveluita kehittää esteettömyysdirektiivin velvoitteiden mukaisiksi.

Vaikutustenarviointi

Vaikutustenarviointit on tehty viime syksynä, ja alan toimijoille, kuten sähkökirjojen kustantajille tai tv-toimijoille, kuten lähettäjäyrityksille, ei vielä tuolloin ollut selvää, mitä esteettömyysdirektiivi käytännössä tarkoittaa tiettyjen palveluiden kohdalla. Tästä syystä vaikutustenarviointeihin tulee suhtautua varauksellisesti. Vaikutusten suuruus on selvillä vasta sitten, kun esteettömyysvaatimuksia aletaan noudattaa kesäkuussa 2025. Kohtuuttomuuteen vetoamisen

tulee olla kustantajille ja lähettäjäyrityksille aidosti mahdollista, mikäli todelliset kustannukset sääntelystä nousevat niillä merkittäviksi. Esimerkiksi lähettäjäyrityksissä on arvoitu, että esteettömyysdirektiivin toimeenpanemisen kustannukset televisiotoimijoille olisivat useiden miljoonien suuruusluokkaa.

Lopuksi

Suomalaiselle lehdistölle on ensiarvoisen tärkeää, että lehdistön verkkolehdet ja mobiililehdet ovat kokonaisuudessaan saavutettavuussääntelyn ulkopuolella, eli uuden sääntelyn ei tule koskea niitä miltään osin. Tämä on tärkeää, jotta maassamme olisi jatkossakin edellytykset tuottaa ammattimaisia kotimaisia sisältöjä.

Medialiitto ry

Jukka Holmberg
toimitusjohtaja

Johanna Haapiainen-Makkonen
juridinen asiantuntija
Uutismedian liitto

Medialiitto on media-alan ja graafisen teollisuuden yritysten edunvalvontajärjestö. Jäsenjärjestömme ovat Aikakausmedia, Graafinen Teollisuus, RadioMedia, Suomen Kustannusyhdistys ja Uutismedian liitto. Yhdessä edustamme noin 600:aa yritystä uutismedian, aikakausmedian, kirjojen ja oppimateriaalin kustantamisen sekä painamisen, radio- ja tv-toiminnan ja jakelun alueilla. Jäsenyritykset työllistävät Suomessa suoraan noin 20 000 henkilöä, ja liiton edustamien toimialojen yhteenlaskettu liikevaihto on noin 3,1 miljardia euroa.