

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?

-

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?

-

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).

-

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.

-

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?

Muita huomioita esityksestä

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto

1.2.2022

sivu 1/5

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/11443/2021

Yleisradio Oy:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksista annetun direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Yleistä

Yleisradio Oy:n (Yle) toiminnan lähtökohtana on Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:ssä määritelty julkisen palvelun tehtävä. Tämän mukaisesti Ylen tehtävänä on tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Ylen julkisen palvelun erityistehtäviin kuuluu muun muassa tarjota kansalaisille vuorovaikutusmahdollisuuksia, tuottaa palveluita viittomakielellä sekä tukea yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja kulttuurista moninaisuutta sekä huolehtia ohjelmatarjonnasta myös vähemmistö- ja erityisryhmille.

Yle suhtautuu erityisryhmien palveluiden kehittämiseen myönteisesti ja näkee palvelut olennaisena osana yhtiön julkisen palvelun tehtävää. Saavutettavuuspalvelut ovat tärkeä elementti Ylen tarjoamissa erityisryhmien palveluissa. Yle tarjoaa parhaillaankin osana julkisen palvelun tehtäväänsä hallituksenesitysluonnoksessa mainittuja saavutettavuuspalveluita ja sisältöjä. Tällaisia palveluja ovat muun muassa ohjelmasisältöjen viittomakielinen tulkkaus ja kuvailutulkkaus.

Osa Ylen tarjoamista sisältöpalveluista kuuluu parhaillaankin audiovisuaalisia mediapalveluita koskevan direktiivin 7 artiklaan perustuvien velvoitteiden piiriin. Näistä velvoitteista on säädetty sähköisen median palveluista annetun lain 211 §:ssä. Nyt lausunnolla olevaan luonnokseen hallituksen esitykseksi sisältyy samankaltaisia av-sisältöjä koskevia velvoitteita kuin voimassa olevaan lainsäädäntöön. Näiden säännösten osalta on olennaista pyrkiä yhdenmukaiseen soveltamiseen ja välttää ristiriitaisia vaatimuksia ja tulkintoja.

Sääntelyn yksityiskohtaisuus ja päällekkäisyys

Luonnokseen sisältyvässä lakiesityksessä ja suunnitellussa valtioneuvoston asetuksessa on käsitelty palveluiden toteutusta varsin yksityiskohtaisesti. Lakiluonnoksen perusteluissa on määritelty tarkasti muun muassa, miltä palvelun tulisi näyttää ja millaisia säätömahdollisuuksia siinä pitäisi olla. Yksityiskohtaisten säännösten vaarana on, että ne rajoittavat mahdollisuutta suunnitella palveluja joustavasti. Palvelut ja niihin tehdyt saavutettavuutta parantavat ratkaisut ovat myös vaarassa vanhentua nopeasti. Tekniikan kehittyessä uusia tapoja rakentaa palveluita voi ilmaantua nopeallakin aikataululla. Jos palvelujen sisältöä ja ulkoasua on säännelty yksityiskohtaisesti lainsäädännössä, palveluiden kehittäminen muodostuu jäykäksi ja saattaa joissain tapauksissa estyä kokonaan.

Helppokäyttöisyys on keskeinen osa palveluiden saavutettavuutta. Jos verkkopalveluiden saavutettavuuden käytännön toteutusta ohjataan lain säännöksillä hyvin yksityiskohtaisesti, palvelun toteutuksessa ei voida huomioida palvelukohtaista asiakasystävällisyyttä ja helppokäyttöisyyttä. Säänneltäessä tarkasti lain tasolla palvelun sisällön ja ulkoasun toteutusta verkkopalvelut ovat vaarassa muuttua lukuisien saavutettavuusvaihtoehtojen valikoksi. Asiakkaan on mahdotonta löytää itselleen optimaaliset valinnat tällaisesta kokonaisuudesta. Liian täsmällinen laintasoinen käytännön toteutusta koskeva sääntely on siten omiaan huonontamaan palveluiden todellista saavutettavuutta. Lain tasolla tulee säätää saavutettavuuden peruseriaatteista. Palveluiden tuottajille pitää jättää mahdollisuus valita parhaiten toimiva käytännön toteutus palvelukohtaisesti.

Lisäksi palvelua koskevissa yksityiskohtaisissa säännöksissä ei ole huomioitu palvelua koskevia teknisiä käytännön rajoituksia. Tästä esimerkkinä voidaan mainita kuvailutulkkauksen ja ohjelman äänien toisistaan riippumaton säätömahdollisuus, jonka toteutus vaatisi muutoksia

ohjelmatuotanto- ja broadcast-lähetyksen prosesseihin sekä -tekniikan prosesseihin. Vastaanottimessa tapahtuva äänentason säätö ohjelmaaänen ja esim. kuvailutulkkausten välillä ei ole käytössä, eikä myöskään tuettuna kaikissa laitteissa. Maininta kuvailutulkkausten äänenvoimakkuuden erillisen säätämisen mahdollisuudesta sekä vastaavanlaiset yksityiskohtaiset tekniset vaatimukset tulisi poistaa hallituksen esityksestä.

Ehdotettu lainsäädäntö on osittain päällekkäistä voimassa olevan audiovisuaalisia mediapalveluita koskevan direktiivin 7 artiklan velvoitteiden kanssa. Nämä velvoitteet on saatettu voimaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 211 §:ssä. Säännös sisältää muun muassa tekstityksiä koskevan laatuvaatimuksen. Tulkkausta ja tekstitystä koskevat laatuvaatimukset ovat samanlaista sääntelyä. On tärkeää, että säännösten täytäntöönpanossa huomioidaan päällekkäisyyden aiheuttamat riskit. Voimassa olevaan lakiin sisältyviä laatuvaatimuksia valvovan viranomaisen tulee vastata myös esteettömyysdirektiivin perustuvien audiovisuaalisia sisältöpalveluita koskevien laatuvaatimusten valvonnasta, jotta palveluiden laadulle asetettujen vaatimusten valvonta on yhdenmukaista.

Sääntelyn kohdistuminen mediasisältöihin

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu sääntely vaikuttaisi myös mediasisältöihin, ei pelkästään audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin pääsyn tarjoaviin palveluihin. Kun esteettömyysdirektiivin lähtökohtana on ollut säännellä palveluita, jotka tarjoavat pääsyn audiovisuaalisiin mediapalveluihin, lakiluonnos menisi tätä pitemmälle ja kattaisi myös ohjelma- ja palvelusisältöihin kohdistuvia velvoitteita.

Direktiivin vaatimus siitä, että audiovisuaalisiin mediasisältöihin elimellisenä osana sisältyvät esteettömyysominaisuudet (esteettömyyspalvelut), kuten kuuroille ja huonokuuloisille tarkoitetut tekstitykset, kuvailutulkkaus, puhuttu tekstitys ja viittomakielen tulkkaus, välitetään kaikilta osin riittävän laadukkaina ja tarkasti esitettyinä sekä äänen ja videon kanssa synkronoituina ja siten, että käyttäjä voi hallita niiden esittämistä ja käyttöä, kohdistuu tosiasiallisesti mediasisältöihin.

Direktiivin täytäntöönpanossa tulisi pyrkiä käyttämään kansallista harkintaa, jotta palveluihin pääsyä koskevaa sääntelyä ei tosiasiallisesti ulotettaisi liian pitkälti koskemaan myös audiovisuaalisia sisältöjä. Osaa sisältöjen esteettömyysominaisuuksista on jo säännelty audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin (av-direktiivi) 7 artiklassa. Samojen sisältöjen päällekkäinen sääntelemine kahdessa toisistaan riippumattomassa direktiivissä voi johtaa ristiriitaisuuksiin sekä lainsäädännössä että säännösten tulkinnassa ja valvonnassa.

Tiedotusvälineiden tarjoamien palveluiden erityispiirteet

Esteettömyysdirektiivin voimaansaattaminen aiheuttaa Ylelle merkittäviä kuluja. Ylellä on noin kaksi miljoonaa nettisivua. Periaatteessa lähes kaikilta sivuilta voi olla pääsy Ylen tarjoamiin audiovisuaalisiin mediapalveluihin. Direktiivin velvoitteilla on erittäin suuret vaikutukset Ylen verkkosivuihin. Lainmuutoksesta seuraa mittakaavaltaan erittäin suuri tarve sivujen muutoksiin ja uudelleen koodaukseen.

Lisäksi hallituksenesitysluonnoksessa edellytetyt saavutettavuuspalveluja koskevat saavutettavuuspalveluiden tekniset vaatimukset ovat tiedotusvälineiden sisältöjen näkökulmasta erittäin pitkälle meneviä. Niillä olisi laajat konkreettiset vaikutukset myös Ylen broadcast-sisältöihin, ei pelkästään Ylen verkkopalveluihin, koska verkkopalveluiden av-sisällöt tuotetaan samojen prosessien puitteissa kuin Ylen broadcast-sisällöt.

Yle ei tuota sisältöjä eri tavalla Areenaan ja perinteiseen televisioon, vaan julkaisee samoja sisältöjä sekä perinteisessä tv:ssä että Yle Areenassa. Esteettömyysdirektiivin av-sisältöihin liittyvillä teknisillä vaatimuksilla tulee siis olemaan merkittävää vaikutusta myös Ylen broadcast-toimintaan ja -tuotantoprosesseihin, vaikka ehdotettujen säännösten pitäisi ohjata vain pääsyn verkkopalveluihin mahdollistavia palveluita. Jos Yle Areenassa olevien sisältöjen tuotannollisia vaatimuksia muutetaan lain yksityiskohtaisilla vaatimuksilla (esimerkiksi kuvailutulkauksen ja ohjelman äänen toisistaan riippumaton säätömahdollisuus), samat vaatimukset laajenevat väistämättä koskemaan myös Ylen tv-sisällön tuotantoa sekä vastaanottoa.

Vastuiden selvä rajaaminen

Laissa ja sen perusteluissa tulee riittävän selkeästi ilmaista, että audiovisuaalisen mediapalvelun tarjoaja ei vastaa ulkopuolisten tahojen tarjoamista sisällöistä ja sovelluksista, joissa hyödynnetään audiovisuaalisen mediapalvelun tarjoajan tuottamia sisältöjä ja palveluita. Palveluntarjoajan vastuiden rajat ovat vaarassa jäädä epäselviksi lakiluonnoksessa ja sen perusteluissa. Audiovisuaalisen palvelun tarjoajaa ei tule asettaa vastuuseen sen vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevista palveluista. Av-palvelun tarjoajalla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa palvelun esteettömyyteen, kun ulkopuolinen palveluntarjoaja tarjoaa tällaista palvelua osana omaa palveluaan. Kyseisen palvelun tarjoaja on vastuussa tällaisen palvelun esteettömyydestä. Tulkintaongelmien välttämiseksi tämä tulee ilmaista riittävän selvästi sekä laissa että sen perusteluissa.

Ero tulee huomioida muun muassa sähköisten ohjelmaoppaiden kohdalla. On tärkeää ymmärtää, että ohjelmaoppaassa oleva data ja oppaan toteutus sovelluksessa tai päätelaitteessa ovat erillisiä

asioita. Yle tuottaa ohjelmaoppaisiin vain dataa mediataloille yhteisen järjestelmän välityksellä. Ylen tarjoamaa dataa omassa palvelussaan käyttävä toimija vastaa oman palvelunsa ohjelmaoppaan esteettömyydestä. Yle ei siis voi vaikuttaa minkään muun toimijan tai vastaanottimien ohjelmaoppaaseen kuin Yle Areenassa olevaan omaan ohjelmaoppaaseensa.

Av-palvelun tarjoaja ei myöskään voi vaikuttaa yleisön käyttämien päätelaitteiden tai ulkopuolisten ohjelmistojen teknisiin ominaisuuksiin. Tämä tulisi ilmaista selvästi lakiehdotuksessa ja sen perusteluissa.

Av-palveluiden tarjoajaa ei myöskään tule asettaa vastuuseen sen vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevista tukipalveluista, kuten neuvontapalvelut, puhelinkeskukset, tekninen tuki, välityspalvelut ja koulu-

tuspalvelut. Av-palveluiden tarjoajalla ei ole mahdollisuutta toimia esimerkiksi operaattoreiden, päätelaitteiden tai apuvälineteknologian asiakaspalveluna tai teknisenä tukena. Käytännössä suurilta toimijoilta, kuten Yleltä, pyydetään neuvoja myös muiden toimijoiden tarjoamia palveluja koskevissa ongelmatilanteissa. Laista ja sen perusteluista tulee selvästi käydä ilmi, että velvoitteet koskevat vain av-palvelun tarjoajan omia palveluja koskevaa tukea ja neuvontaa.

Velvoite välittää audiovisuaaliseen sisältöpalveluun kuuluvat esteettömyyspalvelut kaikilta osin laadukkaina ja riittävän tarkasti esitettyinä ja synkronoituina on olennainen myös silloin, kun ulkopuolinen toimija tarjoaa audiovisuaalisten mediapalveluiden sisältöjä osana omaa palveluaan. On hyvä, että audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin pääsyn tarjoavat palvelut on välitettävä riittävän laadukkaina myös ulkopuolisten tahojen tarjoamissa palveluissa. Tällä tavoin voidaan turvata audiovisuaaliseen mediapalveluun sisältyvien esteettömyyspalveluiden välittyminen riittävän tasokkaina myös ulkopuolisten tarjoamissa palveluissa.

On tärkeää tehdä lainsäädännössä selkeä ero audiovisuaalisen mediapalvelun tarjoajan ja ulkopuolisen palveluntarjoajan tai laitevalmistajan vastuiden suhteen. Vastuut eivät saa olla tulkinnanvaraisia audiovisuaalisen mediapalvelun tarjoajan omassa palvelussaan tarjoamien sisältöjen ja palvelujen saavutettavuuden ja ulkopuolisten kolmansien tahojen palveluihin sisältyvien palvelujen ja päätelaitteiden ominaisuuksien suhteen. Lainsäädännön on kokonaisuudessaan oltava selkeää, jotta toimijat saavat tiedon siitä, mitä velvoitteita niiden on noudatettava.

Yleisradio Oy

Ismo Silvo

Johtaja, julkinen palvelu

Okkonen Kirsi-Marja
Yleisradio Oy