

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). Lausunnonantaja 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

Kansalliskirjasto haluaa lausunnossaan kiinnittää huomiota sähkökirjoihin liittyvään sääntelyyn. Nämä liittyvät ehdotetussa kansallisessa lainsäädännössä ennen kaikkea digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annetun lain (digipalvelulain) muuttamiseen.

Sähkökirjan määritelmää täytyy muuttaa

Ehdotukseen laiksi digipalvelulain muuttamisesta sisältyy sähkökirjan määritelmä. Ehdotuksen 2 § mukaan sähkökirjalla tarkoitetaan ”kuluttajalle tarjottavaa tiedostoa, joka on yksilöity julkaisuun liittyvällä pysyvällä tunnisteella”. Määritelmä on vaikeaselkoinen, suorastaan virheellinen.

(1) Pysyvä tunniste ei määrittele kirjaa. Kirjan täsmällinen määrittely on vaikeaa, mutta selvää on, että tunnisteeton sähköinen tiedosto voi olla sähkökirja. Ehdotetun sääntelyn pystyisi kiertämään siten, että lyö laimin tiedoston yksilöimisen pysyvällä tunnisteella. Kansalliskirjasto pitäisi hyvin haitallisena sitä, että ISBN-tunnuksen tai muiden tunnusten käyttöä tämän takia kenties alettaisiin vältellä.

(2) Eivät suinkaan kaikki kuluttajalle tarjottavat tiedostot, joilla on pysyvä tunnus, ole kirjoja. ISBN-tunnus ei ole ainoa dokumenttien tunnistejärjestelmä.

Mikäli halutaan päästä mahdollisimman vähillä muutoksilla, voisi ajatella tällaista muotoilua: sähkökirjalla tarkoitetaan pääosin tekstistä tai graafisesta sisällöstä koostuvaa kirjaa, joka tarjotaan kuluttajalle tiedostoina.

Tällä tavalla osaksi määritelmää tulisi kirjan käsite, ja määritelmä näin olisi paljon informatiivisempi ja täsmällisempi. Kirjaa tosin on vaikea määritellä jäännökseltään, mutta siihen voinee soveltaa oikeuskirjallisuudessa kuulua määritelmää: "I know it when I see it."

On tarpeen, että määritelmä tekee selväksi eron äänikirjoihin.

Kirja on lähtökohtaisesti niin kutsuttu päättyvä julkaisu, joten epäselvyys suhteessa kausijulkaisuihin poistuu.

Samoin määritelmä sulkisi pois sellaiset tietosisällöltään vähäiset ja elinkaareltaan lyhyet dokumentit, joita ei voi pitää kirjojen vaan pikemminkin pienpainatteiden sähköisinä vastineina. (Tähän voi verrata kulttuurianeistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä annetun lain 8 §:ää, jonka mukainen luovuttamisvelvollisuus "ei koske verkkoaineistoja, joiden tiedollinen, kuvallinen tai äänellinen sisältö on erityisen vähäinen".)

Ennen kaikkea määritelmästä saataisiin pois epäonnistunut tunniste-elementti. Kuten yllä on todettu, ISBN tai mikään muukaan tunniste ei tee tarkoitteestaan kirjaa, eikä ISBN:n tai muun tunnisteiden puuttuminen tarkoita, etteikö kyseessä voisi olla kirja.

Sanan tiedosto muuttaminen monikkoon poistaa mahdollisuuden erehtyä ajattelemaan, että teknisistä syistä useasta tiedostosta koostuva kirja ei kuuluisi lain piiriin.

Jatkotyöstöä silmällä pitäen Kansalliskirjasto kiinnittää vielä huomiota standardeihin määritelmiin, joiden olisi hyvä tulla esiin ainakin esitöissä, ellei sähkökirjaa haluta määritellä lakitekstiinkin enemmän niiden pohjalta. Standardin ISO 5127:2017 (Information and documentation – Foundation and vocabulary) mukaan sähkökirja (e-book) on "non-serial digital document, licensed or not, where searchable text is prevalent, and which can be seen in analogy to a print book", eli "digitaalinen dokumentti, lisensoitu tai lisensoimaton, joka pääosin koostuu haettavasta tekstistä ja jota voidaan pitää analogisena painetulle kirjalle". Termiä kirja käytetään kahdessa merkityksessä, joista toinen koskee fyysistä kirja-artefaktia. Kirja henkisenä tuotoksena on "intellectual work published either in handwritten, printed, or electronic form, usually paginated and forming a physical unit" – "henkinen teos, joka on julkaistu käsinkirjoitetussa, painetussa tai sähköisessä muodossa, yleensä sivunumeroituna ja fyysisenä kokonaisuutena".

Lain soveltamisala on epäselvästi ilmaistu

Ehdotuksessa laiksi digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta luetellaan 2 §:ssä, mihin lakia sovelletaan. Nämä ovat viranomaiset, julkisoikeudelliset laitokset, tarkemmin määriteltyä viranomaisen taloudellista tukea saaneet yritykset, säätiöt, yhdistykset ja muut yhteisöt, sekä tiettyjä erikseen lueteltuja palveluja tarjoavat tahot. Lista vaikuttaa tyhjentävältä, eikä sähkökirjapalveluiden tarjoajia ei ole erikseen mainittu. Sitten, alempana, säädettäisiin, että 3 a luvun säädöksiä sovelletaan ainoastaan mm. sähkökirjojen digitaalisiin palveluihin "riippumatta palvelun tarjoajasta". Kun ylempänä on esitetty täsmällinen lista siitä, mihin lakia sovelletaan, asiaa tarkemmin tuntemattoman on vaikea ymmärtää tätä muuten kuin siten, että ylempänä on säädetty, ketkä kuuluvat lain soveltamisalaan, ja tässä säädetään, että heidän tulee noudattaa 3 a pykälän määräyksiä mainituissa palveluissa (muttei muutoin). Ilmeisesti kuitenkin tarkoitus on, että 3 a luku koskee palveluntarjoajia laajasti.

Lakiesityksen mukaan sähkökirjapalvelut ilmeisesti eivät ole verkkokaupan palvelu, koska nämä kaksi luetaan erillisinä ("—henkilöliikennepalvelujen, sähkökirjojen sekä verkkokauppojen digitaalisiin palveluihin"). 3 a luvun otsikko ja 10 a § otsikko puhuvat digitaalisista palveluista, eivät verkkokaupan palveluja, mutta 3 a luvun on ilmeisesti tarkoitus koskea sähkökirjoja. Näin ollen sähkökirjapalvelun nähtävästi täytyy olla digitaalinen palvelu eli "verkkosivusto tai mobiilisovellus sekä niihin liittyviä toiminnallisuuksia". Tämä määritelmä on hyvin laaja ja johtaa kysymykseen siitä, kuinka laajasti lain on tarkoitus koskea erilaista sähkökirjojen asettamista yleisön saataville.

Vaikutukset pieniin palveluntuottajiin

Sähkökirjan – niin kuin se lakiehdotuksessa laajasti käsitetään – tuottaminen ja yleisön saataville asettaminen ei ole erityisen vaikeaa. Lain takia hankalaan asemaan voivat joutua ennen kaikkea pienet yhdistykset ja muut sellaiset toimijat – ajateltakoon vaikkapa talkoilla laadittua kylähistoriikkia. Sellaisena kuin digipalvelulaki ehdotettujen muutosten jälkeen olisi, olisi vaikea tulkita, ettei pienen yhdistyksen verkkosivu, jolla on maksutta saatavissa yhdistyksen itsensä laatima sähkökirja, olisi digitaalinen palvelu.

Perusteluissa (s. 137) kylläkin todetaan näin: "Kustannussopimukset eivät ole palvelusopimuksia, eikä niihin näin ollen sovelleta direktiivin palvelusopimuksia koskevaa siirtymäsäännöstä. Tämä tarkoittaa sitä, että sähkökirjojen kappaleita, joita voi olla saatavilla myös erikseen ladattavina tiedostoina esimerkiksi verkkosivuilla, ilman erillistä palvelua, eivät kuulu esteettömyysdirektiivin soveltamisalaan." Tämä kohta on kuitenkin hämärä. Miten siitä, että kustannussopimukset eivät ole palvelusopimuksia, seuraa, että verkkosivusto ei olisi digitaalinen palvelu? Entä, jos kirjan tuottaminen ei ole edellyttänyt kustannussopimusta? Ehdotetusta lakitekstistä ei ilmene mitään syytä, miksi "erikseen ladattava tiedosto" ei kuuluisi lain piiriin.

Direktiivihän lähestyy sähkökirjoja pääasiallisen sääntelykohteensa eli päätelaitteiden näkökulmasta: sähkökirjan sisältö osana laitteen toimintaa. Toisaalta varsinaisten sähkökirjalaitteiden ohella varmaan tärkeämpikin jakelukanava ovat erilaiset sähkökirjasovellukset etenkin mobiililaitteissa. Näidenkin huomioon ottaminen on siis luontevaa, suorastaan välttämätöntä, mikäli yhdenvertaista pääsyä kaupallisen sähkökirjatarjonnan pariin halutaan edistää kokonaisvaltaisesti. Niin kauan kuin pysytään näissä tapauksissa, pysytään myös melko lailla säännöllisen kaupallisen toiminnan piirissä. Sähkökirjat, esityksessä määritellyssä mielessä, kuitenkin ovat vielä laajempi ilmiö, ja lakiehdotuksenkin määritelmät hyvin yleisluontoisia. Tällaisellaan lakiehdotus jättäisi suuren määrän pieniä satunnaisia julkaisijoita epävarmuuden tilaan.

Sähkökirjojen metatieto

Kansalliskirjastolla on merkittävä rooli julkaisujen metatiedon standardien valmistelussa ja toimeenpanossa sekä yhteisten käytäntöjen koordinoinnissa. Se perustuu Kansalliskirjaston yliopistolain 70 § mukaiseen lakisääteiseen tehtävään. On hyvä, että metatiedon merkitys yhdenvertaisen pääsyn toteutumisessa on otettu direktiivissä ja sen toimeenpanossa huomioon.

Kansalliskirjasto tulee osaltaan työskentelemään esteettömyyttä ja saavutettavuutta toteuttavien metatietokäytäntöjen toteuttamiseksi. Se voi myös pitää asiaa esillä kansainvälisessä yhteistyössä.

Esitysluonnoksessa vastuu metadatan tuottamisesta jää epäselväksi. Itse esteettömyysdirektiivissä metadata mainitaan esitysluonnoksessa vain kerran (liitteessä I, s. 156). Kansalliskirjasto on sitä mieltä, että kirjan saavutettavuudesta kertovan metatiedon tuottamisen pitäisi olla yksiselitteisesti sähkökirjan alkuperäisen tuottajan vastuulla. Saavutettavuuden luotettava varmistaminen ja sen puutteiden tunnistaminen osana kirjaston tai kirjakaupan sisällönkuvailua vaatisi syvällistä sähkökirjan testaamista, mikä olisi tavattoman aikaavieppää ja silti tuloksiltaan epävarmaa.

DRM

Sähkökirjan vaatimuksissa edellytetään, että digitaalisten oikeuksien hallintamenetelmät eivät estä esteettömyysominaisuuksien toimintaa. Esitysluonnoksessa todetaan, että Suomessa julkaistavissa sähkökirjoissa käytetään yleensä vesileimateknologiaa (s. 42). Kansalliskirjasto ounastelee, että arvio on optimistinen. Liikkeellä on muullakin tavalla suojattuja sähkökirjoja, ja eräät suojausmenetelmät ovat lukijalle erittäin hankalakäyttöisiä ja melko todennäköisesti eivät lainkaan saavutettavia. Kansalliskirjasto tietenkin kannattaa säädöksen periaatetta, mutta varoittaa, että haasteet sen toteuttamisessa voivat olla esityksessä oletettua suuremmat.

Kulttuuriperintöaineisto sähkökirjoina

Kansalliskirjasto yhtyy lakiehdotuksen perusteluissa esiin tulevaan mielipiteeseen, että vanhemman aineiston digitointiin liittyvät erityispiirteet tulee panna merkille. Vanhemman kirjallisen kulttuuriperinnön digitoinnissa Kansalliskirjasto ja monet muut kulttuuriperintöorganisaatiot lähtevät siitä, että käyttäjän on saatava käyttöönsä alkuperäisen artefaktin visuaaliset ominaisuudet näkyväksi tekevä digitaalinen kappale, faksimile. Automaattinen tekstintunnistus toimii haun apuvälineenä, mutta se ei useinkaan tuota niin hyvää tulosta, että siitä saatava tekstiversio olisi mielekkäästi luettavissa sähkökirjamaisesti ilman raskasta käsin korjaamista. Kansalliskirjasto toivoo tulkitsevänsä oikein, että tällaisia tapauksia tarkoitetaan digipalvelulakiin ehdotetussa uudessa 10 b §:ssä, joka säätelee saavutettavuusvaatimuksista poikkeamisesta, jos ne muuttaisivat palvelun perusluonnetta perustavanlaatuisesti.

Ennen lain voimaantuloa valmistetut sähkökirjat

Kansalliskirjasto toivoo, että digipalvelulaki muotoiltaisiin ilmaisemaan selkeämmin, miten sitä sovelletaan ennen 2025 valmistettuihin sähkökirjoihin.

Lain soveltaminen kirjastojen e-aineistoihin

Kansalliskirjasto toivoo, että hallituksen esityksessä vielä suorasanaisemmin todettaisiin, ettei esitys koske kirjastojen digitaalisia palveluja silloin, kun kirjasto on ostanut tai lisensoinut e-aineistopalvelun (e-kirjat, äänikirjat, e-lehdet, videot/elokuvat) kaupalliselta palveluntarjoajalta.

Suhde perustuslakiin

Kansalliskirjasto katsoo, että ehdotettavan lainsäädännön suhdetta perustuslakiin tulisi tarkastella myös sananvapauden toteutumisen kannalta. Tätä näkökulmaa on pohdittu perusteellisesti Ruotsissa esteettömyysdirektiivin toimeenpanoa koskevassa meitinnössä, joka päättyy siihen, että sähkökirjoille asetettavat saavutettavuusvaatimukset voivat olla ristiriidassa Ruotsin perustuslaintasoiseen paino- ja ilmaisunvapauslainsäädäntöön nähden. (Tillgänglighetsdirektivet. Betänkande av Utredningen om genomförandet av tillgänglighetsdirektivet (2021). Statens offentliga utredningar 2021:44. Statsrådsberedningen, Stockholm.)

Heikkinen Pekka
Kansalliskirjasto