

**Lausunto**

2022-02-03

VN/11443/2021

VN/11443/2021-OKM-70

Sosiaali- ja terveysministeriö

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksista annetun direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi**

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/11443/2021

Sosiaali- ja terveysministeriön koordinoima työryhmä pyytää lausuntoja liitteenä olevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle. Esitys koskee parlamentin ja neuvoston direktiiviä tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksista (EU) 2019/882 (jäljempänä esteettömyysdirektiivi) ja sen toimeenpanoa Suomessa.

Suomessa ei ole sääntelyä, joka kattaisi ne vaatimukset, jotka esteettömyysdirektiivi asettaa tuotteille ja palveluille. Lausuntopyyntö koskee uutta ehdotettavaa lakia tuotteiden esteettömyysvaatimuksista sekä samassa yhteydessä esitettyjä muutoksia eräisiin muihin lakeihin. Lakien tarkoituksena on edistää jokaisen mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti tuotteita ja palveluja parantamalla niiden esteettömyyttä. Laeilla toteutetaan esteettömyysdirektiivin edellyttämä kansallinen sääntely.

Esteettömyysdirektiivin mukaisesti jäsenvaltioiden on annettava ja julkaistava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 28 päivänä kesäkuuta 2022.

Esteettömyysdirektiivi tuli voimaan 17 päivänä huhtikuuta 2019. Direktiivin tavoitteena on lähentää jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, jotka koskevat tiettyjen tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia. Tätä tehdään erityisesti poistamalla ja ehkäisemällä esteitä, joita tiettyjen esteettömien tuotteiden ja palvelujen vapaalle liikkuvuudelle aiheutuu jäsenvaltioiden erilaisista esteettömyysvaatimuksista. Näin voitaisiin lisätä esteettömien tuotteiden ja palvelujen saatavuutta sisämarkkinoilla ja parantaa asiaankuuluvien tietojen esteettömyyttä. Kun tuotteista ja palveluista tehdään esteettömämpiä, yhteiskunnasta tulee osallistavampi ja vammaisten henkilöiden itsenäinen elämä helpottuu.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää sosiaali- ja terveysministeriön johdolla toteutettua laajapohjaista valmistelutyötä laadukkaana ja toivoo, että lausuntopalautteen perusteella esitys voidaan jatkovalmistelun jälkeen saattaa aikataulussa eduskunnan käsiteltäväksi.

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Opetus- ja kulttuuriministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 29  
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

09 135 9335  
+358 9 135 9335

kirjaamo.okm@gov.fi

Opetus- ja kulttuuriministeriön edustaja on osallistunut lausuntopyynnön kohteena olevan hallituksen esitysluonnoksen valmistelleeseen työryhmään. Ministeriön vastuulle on kuulunut sähkökirjoja ja niiden lukemiseksi tarvittavia ohjelmistoja koskevat esteettömyysdirektiivin voimaansaattamiseen liittyvät seikat. Esteettömyysdirektiivin voimaansaattamiseen liittyvien kysymysten ratkaisemiseen on osallistunut saavutettavuusasioista, kustannustoiminnasta, kirjastoasioista sekä opetustoiminnasta vastaavia virkamiehiä.

Hallituksen esityksessä on kuvattu nykytilaa kaupallisesti tarjottavista ääni- ja sähkökirjapalveluista, kirjastojen tarjoamista sähkökirjakokoelmista sekä oppilaitosten käyttämistä sähkökirjoista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että esteettömyysdirektiivin sähkökirjojen osalta vaatimat muutokset saatetaan voimaan oikea-aikaisesti ja riittävät resurssit varmistetaan lainmuutosten edellyttämien esteettömyysvaatimusten täyttämiseksi. Hallituksen esitysluonnoksen yleisperustelujen luvussa 4 todetaan, että lakimuutoksen vaikutukset tulevat kohdistumaan sähkökirjojen koko tuotantoketjuun ja eri toimijoihin tässä tuotantoketjussa ja esille nostetaan myös muutoksen vaatima viestintätarve.

Ministeriö esittää hallituksen esitysluonnoksen osalta tiivistetysti seuraavaa:

- **Sähkökirjan määritelmä ja soveltamisalue:**

Direktiivin voimaansaattamisessa eniten haasteita on aiheuttanut tapa, jolla esteettömyysdirektiivi määrittelee sähkökirjan, jonka osalta tulisi täyttää esteettömyysvaatimukset. Esteettömyysdirektiivin määritelmä ei ole selvä.

*41) 'sähkökirjoilla ja niiden lukemiseen tarkoitetuilla ohjelmistoilla' palvelua, jolla tarjotaan digitaalisia tiedostoja, joilla kirjan sähköinen versio välitetään siten, että sitä voidaan käsitellä, lukea ja käyttää ja siinä voidaan navigoida, sekä ohjelmistoa, muun muassa sellaisia mobiililaitepohjaisia palveluja, mobiilisovellukset mukaan lukien, jotka on tarkoitettu kyseisten digitaalisten tiedostojen käsittelyyn, lukemiseen ja käyttöön ja niissä navigointiin, lukuun ottamatta ohjelmistoa, joka kuuluu 42 alakohdan määritelmän soveltamisalaan;*

Sähkökirjoista käytetään yleensä termiä "e-kirja" ja ne ovat kustantajien tuottamia teostyyppisiä, jotka sähköisessä muodossa ovat tyypillisesti sähköisiä tiedostoja. Vaikka sähkökirjat sopivat erittäin huonosti "palvelu"-käsitteen alle, on HE-luonnoksessa päädytty arvioidaan, että direktiivi luokittelee sähkökirjat palveluksi, jolloin kyseeseen tulee tietyssä sähkökirjapalvelussa olevien sähkökirjojen esteetön käyttö ja sen mahdollistaminen. Sähkökirjoja koskevat vaatimukset ovat tämän johdosta sisällytetty digipalvelulakiin tehtäviin lainmuutoksiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa on tarpeen täsmentää niin sähkökirjan määritelmää kuin esteettömyysvaatimusten täyttämistä vastuussa olevien toimijoiden piiriä. On mm. selvä, että direktiivin vaatimukset kohdistuvat sähkökirjan kustantajiin ja koko tuotantoprosessiin osallistuvaan toimijakenttään.

Jotta vaatimusten täyttäminen voidaan varmistaa, on oltava selvää, minkä kaikkien palveluntarjoajien sähkökirjatiedostoja tai lukuohjelmia direktiivin vaatimukset koskevat ja mihin meillä kansallisena valvontaviranomaisena on toimivaltaa.

Digipalvelulakiin ehdotettava sähkökirjan määritelmä "kuluttajalle tarjottavaa tiedostoa, joka on yksilöity julkaisuun liittyvällä pysyvällä tunnisteella" on toisaalta epätarkka ja toisaalta liian rajaava, koska kaikissa sähkökirjoissa ei välttämättä käytetä pysyviä tunnisteita.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi tarkemmin perehtyä vaihtoehtoihin määritelmiin ml. Celian ehdotukseen sähkökirjan määritelmäksi.

"Sähkökirjalla tarkoitetaan pääosin teksti- tai graafisessa muodossa olevaa sähköistä teosta, joka muodostuu tiedostosta tai tiedostojen kokonaisuudesta ja joka on yksilöity nimekkeellä, pysyvällä tunnisteella tai muulla vakiintuneella tavalla. Sähkökirjalla tarkoitetaan myös palvelua, jossa edellä tarkoitettu teos on digitaalisina tiedostoina saatettu yleisön saataville siten, että tiedostoja voidaan käsitellä, lukea ja käyttää ja niissä voidaan navigoida."

- **Esteettömyysdirektiivin esteettömyysvaatimukset:**

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että soveltamisalaan kuuluvien sähkökirjojen kustantajia olisi kohdeltava mahdollisimman tasa-arvoisesti.

Tunnetuin, vaikkakaan ei ainoa esteettömyysvaatimukset täyttävä formaatti on epub4 -formaatti.

On tärkeää, että komissio edistää standardien kehittymistä sähkökirjojen osalta niin, että esteettömyysvaatimusten täytyminen sähkökirjojen on mahdollisimman ennakoitavaa ja helppoa.

- **Kohtuuton rasite ja siirtymäsäännös:**

Sekä sähkökirjojen kustantajat, että saavutettavuusasiantuntijat ovat katsoneet, että vaatimuksia täytettäessä olisi otettava huomioon tiettyjen teoslajityyppien ominaisuudet (paljon kuvia, tilastoja, matemaattisia kaavoja) jonka vuoksi niiden saattaminen esteettömäksi voisi aiheuttaa merkittäviä kustannuksia.

Hallituksen esityksessä on todettu, että nk. Back list -teoksilla tarkoitetaan aiemmin sähkökirjapalveluissa julkaistuja mutta edelleen markkinoilla olevia julkaisuja, joita kuitenkin käytetään vain muutamia kymmeniä kertoja vuodessa. Niillä on kuitenkin sekä taloudellista että erityistä kulttuurista arvoa, jonka vuoksi näiden teosten kohteluun on kiinnitettävä erityistä huomiota esteettömyysdirektiivin voimaansaattamisessa.

Sähkökirjojen siirtymäsäännösten osalta on vaikeuksia juuri siksi, että ne luokitellaan palveluiksi, vaikka niitä koskevat kustannussopimukset koskevat niitä tuotteina, eli sähköisinä teoskappaleina.

Siltä osin, kuin tiettyjen sähkökirjojen muuttaminen esteettömäksi aiheuttaisi kohtuuttoman rasitteen kustantajalle, on siihen voitava vedota. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että vetoaminen tähän perusteeseen ei saisi olla mahdollista kuin vain rajatusti tai vähintään tilannetta tulisi tarkastella uudelleen määräajoin. Mikäli kyse on merkittävän muutoksen edellyttämä toimi, esim. kun vanhat teokset ovat digitoitu usea sivu kerrallaan yhdelle sivulle pdf-muotoon tai kuvamuotoon, ei voitaisi edellyttää, että näitä erityisen hauraita teoksia laajamittaisesti alettaisiin tehdä esteettömäksi. Lukemisestdirektiivin nojalla on mahdollista, että yksittäistapauksissa Celia-kirjasto voisi tuottaa tarvittavan kappaleen saavutettavassa muodossa. On kuitenkin varmistettava, että tämä mahdollisuus ei madalla kynnystä kohtuuttomaan rasitteeseen vetoamisessa.

Sen sijaan esteettömyysdirektiivin vaatimuksia ei voisi välttää pelkästään sen vuoksi, ettei teokset tai niiden käyttö ole kaupallisesti merkittävää. Näitäkin teoksia olisi pyrittävä tekemään esteettömiksi tätä varten varatun rahoituksen sen salliessa.

Direktiivi sallii pitkän siirtymäajan esteettömyysvaatimusten täyttämiseksi, jopa vuoteen 2030 asti ja tänä aikana on pyrittävä muuttamaan mahdollisimman laajasti Suomessa kuluttajille tarjolla olevat sähkökirjat ja niiden ohjelmistot esteettömiksi.

- **Vaikutukset palvelujen tuottajiin ja viestintä**

Luvussa 4.2.7.2. Vaikutukset palvelujen tuottajiin (sähkökirjat) on ensimmäisessä kappaleessa kuvattu kirjastojen roolia viestintäkanavana. Tätä kohtaa olisi muutettava, sillä kirjastot eivät ole sähkökirjapalvelujen tuottajia, vaan kirjastopalveluiden tuottajia (jotka tarjoavat myös sähkökirjoja osana palvelujaan). Opetus- ja kulttuuriministeriö ehdottaa, että ensimmäisen kappaleen voisi siirtää luvun viimeiseksi ja muuttaa kuvausta vaikutuksista palveluntarjoajiin yleisemmäksi. Viestintätarpeet esteettömyysvaatimuksista koskevat kustantajia ja sähkökirjoja tarjoavia palveluja.

Kansliapäällikkö

Anita Lehikoinen

Hallitusneuvos

Anna Vuopala

Jakelu STM YTO Toimintakyky -yksikkö, Tiina Judén

Tiedoksi OKM KUPO Kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto  
OKM VAPOS Varhaiskasvatuksen perusopetuksen ja vapaan sivistystyönosasto

**VN/11443/2021-OKM-70**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: