Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

Viite: Lausuntopyyntönne 1.10.2018, HE60 2018 vp

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta

1. Yleiset kommentit lakiehdotuksesta

Kuuloliitto ottaa erittäin myönteisesti vastaan tämän valmistelun käynnistämisen, sillä saavutettavuutta edistävät digitaaliset ratkaisut edistävät kuulovammaisten oikeutta ja mahdollisuutta tiedonsaantiin sekä vaikuttaa itseään koskettaviin päätöksiin. Kuulovammaiset digitaalisia palveluja käyttävät voivat toteuttaa valinnanvapauden näkökulmasta itselleen oleellista tietoa ja vaikuttaa oman arjen hallintaan.

Julkisen vallan tehtävänä on mahdollistaa uusien palvelujen syntyä, turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja samalla toteuttaa todellisen yhdenvertaisuuden ja sananvapauden toteutumisesta. Julkisen vallan tulee myös edistää tietoisuutta esteettömyydestä ja sen merkityksestä.

Kuuloliitto muistuttaa siitä, että kansainvälisten verkkosivuston saavuttavuusvaatimukset kuten esimerkiksi WCAG 2.0 (verkkosivuston saavutettavuusvaatimukset) tai EN 301 549 V1.1.2 (Tieto- ja viestintätekniikan tuotteiden ja palvelujen julkisiin hankintoihin Euroopassa soveltuvat saavutettavuusvaatimukset) on luotu nimenomaan sillä, että niillä vahvistetaan muun muassa kuulovammaisten mahdollisuuksia hänelle itselleen merkittävien asioiden seuraamiseen ja hallinnointiin. Vähimmäisstandardien laatimisessa on konsultoitu erilaisia vammaisjärjestöjä, kuten esimerkiksi kuulovammaisten järjestöjä ja asiantuntijoita.

Kuuloliiton lausunnossamme kiinnitämme huomiota erityisesti AV-sisällön (lausunnossa aikasidonnainen mediasisältö) ja sen kehittämistä vaativiin kriittisiin kohtiin.

Kuuloliiton keskeiset muutosehdotukset hallituksen esitykseen:

- **Kuuloliitto ehdottaa suoran aikasidonnaisen mediasisällön tekstittämisen mukaanottamista soveltamisalueelle. Saavutettavuudirektiivin ja lakiehdotuksen perusteluissa tuodaan suunnittelun periaatteina muun muassa havaittavuus ja ymmärrettävyys. Kuulovammaisten käyttäjien kontekstissa em. sisältö on välttämätöntä sananvapauden ja tiedonsaannin oikeuksien perusteella.** Toinen vaihtoehto on se, että tässä yhteydessä sovelletaan **yhdenvertaisuuslakia ja sen kohtuullisten mukautusten velvoitettavuutta.** Eli tässä tapauksessa tämä tarkoittaisi kunkin erillisen suorana lähetettävän aikasidonnainen sisältö tarkastellaan tapauskohtaisesti yhdenvertaisuuslain ja kohtuullisten mukautusten nojalla.

- Kuuloliitto ehdottaa viranomaisille asetetaan velvoite laatia **digitaalisten palvelujen saavutettavuussuunnitelma**, joka estää mahdolliset tekstitettävien sisältöjen ongelmatilanteet, kuten esimerkiksi **kuinka määritellään suoran aikasidonnaiset**

medialähetykset, sen velvoitettavuus ja näiden suhde tekstitykseen. Samalla vältetään se riski, ettei 1-14 päivän sisällä siirretty alun perin suora mediasisällön siirtyessä tallenteelle tule katoamaan **14 vuorokauden jälkeen**, jolloin julkaisijan täytyy tekstittää mediasisältö.

- Lain 3 §:n kohdassa mainitaan: "..Perustelluissa ja asianmukaisissa tapauksissa palvelutuottaja voi **ylittää 14 päivän aikarajan**. Tällöin aineiston julkaistusta vastanneen palveluntarjoajan tulee perustella, miksi valmiiksi tallennetut aikasidonnaiset media-aineistot eivät ole olleet saatavilla saavutettavassa muodossa 14 päivän kuluessa niiden julkaisusta. Perusteluvelvollisuus on ainoastaan, jos joku pyytää erikseen tällaisia perusteluja."

  Kuuloliitto ehdottaa seuraavasti:

  1. **Poistetaan tämä kohta ja aineistoa julkaiseva taho velvoitettaisiin tekemään digitaalisten palveluiden saavutettavuussuunnitelma, jolla taho varmistaa kykenevänsä noudattamaan 14 vuorokauden sisällä tekstitykseen liittyvää vaatimusta.**

  2. **Mikäli suorana lähetettävä aikasidonnaiseen mediasisältöön liittyvää tekstitysvelvoitetta ei siirretä soveltamisalan sisälle, Kuuloliitto ehdottaa lain uudelleen tarkastelua ja lisäselvityksen tekemistä suorana lähetettävän aikasidonnaisen mediasisällön tekstitykseen liittyvän käyttöönotosta ja toteutuksen vaikuttavuusselvitystä.**

- **Kuuloliitto ehdottaa laadittavaksi kansallista poikkitieteellistä suomenkieleen pohjautuvan puheentunnistustekniikan tutkimus- ja kehittämisohjelmaa, joka toimii edistävänä asiana muun muassa suorana lähetettävien aikasidonnaisten mediasisältöjen tekstittämiseen.**

- **Kuuloliitto vaatii, että Suomi voi edistää kansallisella tasolla suoran aikasidonnaisen mediaohjelman tekstityksiä, kannustaa viranomaisia ja julkisia toimijoita julkaisemaan suorassa aikasidonnaisessa mediaohjelmassa tekstitettäviä sisältöä. Tämän toimen voivat toteuttaa ensisijaisesti valtioneuvoston ja eduskunnan suorana lähetettäviin verkkolähetyksiin.** Viranomaisista muun muassa liikenne- ja viestintäministeriö toteutti toukokuussa 2017 esteettömyysseminaarin yhteydessä, jossa julkistettiin muun muassa Esteettömän liikenteen ja digitaalisten palvelujen toimenpideohjelman. Suorassa verkkolähetyksessä olivat mukana sekä kirjoitustulkattu teksti tekstitettynä ja samalla vieressä oli viittomakielen tulkkausruutu.

- Kuuloliitto näkee, ettei julkisella toimijalla ei voi olla perusteluna vedota kohtuuttomaan kustannusrasitteeseen, mikäli evätään tekstitettävä sisältö sekä suorana lähetettävässä että tallenteella oleva mediasisältö.

- Kuuloliitto haluaa tuoda esille sen, miten määritellään verkkosivujen ja mobiilisovellusten saavutettavuusosaaminen tai miten tämä toimi voidaan vahvistaa tai sertifioida. Tällöin voidaan estää toimialan villiintyminen niistä tarjokkaista, joiden osaamisesta ei ole katetta. Palvelun tarjoajan saavutettavuusseloste tarjoaa mahdollisuuden itsearviointiin ja antaa mahdollisuuden verkkokävijälle arvioida sen, onko digitaalinen palvelu tarkoituksenmukaisesti saavutettava vai ei.

3. Kommentit lakiehdotuksiin ja yksityiskohtiin perusteluihin

Yleiset säännökset

3 § Lain soveltamisala

Lain 3 §: toisen momentin mukaan velvoitetta ei sovelleta työpaikoilla käytettäviin rajalliselle määrällä henkilöitä tarkoitettuihin intranet- ja ekstranet – verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin. Näemme tämän ongelmallisena, sillä kuulovammaisen edellytyksiä hyödyntää osaamistaan työssään on vahvistettava myös intranet ja ekstranet -alustoilla. Näiden alustojen suunnittelussa on myös huomioitava verkkosivuston ja mobiilisovellusten saavutettavuusvaatimukset. Ehdotuksessa on toki ”takaportti” yhdenvertaisuuslakiin, koska yhdenvertaisuuslaki jo nyt velvoittaa työnantajia järjestämään vammaisille työntekijöille mahdollisuuden käyttää digitaalisia palveluita siltä osin kuin ne liittyvät henkilön työtehtävien suorittamisen kohtuullisten mukautusten perusteella.

Tämän velvoitteen ulkoisvaikutukset liittyvät myös työuran pidentämiseen, jotta työntekijän mahdollisuudet työelämässä pidetään yllä ja toinen merkittävä ulkoisvaikutus on hallituksen suunnitelmat nostaa työllisyysprosenttia 72:stä prosentista ylöspäin. Vammaisten henkilöiden työllistymisen edellytysten vahvistaminen on yksi esimerkki keinojen valikoimassa nostaa työllisyysprosenttia 72:stä prosentista ylöspäin.

Lain 3 §:n toisessa momentissa mainitaan rajauksen ulkopuolelle jätetään kansallisessa valmistelussa koulujen, toisen asteen oppilaitosten ja päiväkotien verkkosivut ja mobiilisovellukset, lukuunottamatta niiden sisältöä, joka liittyvät olennaisesti hallinnollisiin tehtäviin. Vaikkakin ”takaporttina” on jälleen yhdenvertaisuuslain nojalla järjestettävät kohtuulliset toimenpiteet, niin näemme tärkeänä sen, että soveltamisalue ulottuisi em. toimialoille. Direktiivi on antanut mahdollisuuden jäsenvaltioille harkintavaltaa sisällyttää em. toimialat soveltamisalueen sisälle, mutta Suomi ei hyödynnä tätä liikkumaa hallituksen esityksen mukaan.

7 § Saavutettavuusvaatimukset

Lähtökohtaisesti palveluntarjoajan on ehdotuksen mukaan digitaalisten palvelujen suunnittelun periaatteina on varmistettava digitaalisten palvelujen sisältöjen **havaittavuus (=tiedot ja käyttöliittymän osat on esitettävä käyttäjille tavoilla, jotka he voivat havaita)** ja **ymmärrettävyys (=tietojen ja käyttöliittymän toiminnan on oltava käsiteltäviä)**, käyttöliittyminen sekä navigoinnin hallittavuus ja toimintavarmuus. On yhteisesti todettu, että **mediasisällön tekstitys tukee havaittavuutta ja ymmärrettävyyttä kuulovammaisille käyttäjille.** Tämä koskettaa erityisesti **suoratoistona** ja **tallenteelle** siirrettyä tekstityselementtiä.

On yleisesti jo tiedossa mediasisällön tekstityksen hyödyt kuulovammaisten tiedonsaannille ja ymmärryksen vahvistamisessa. Mediasisällön tekstityksen hyöty voi olla myös tilannekohtaista/situaalista saavutettavuutta (=situational accessibility), eli tekstitys hyödyntää niitä käyttäjiä, jotka eivät halua seurata suoratoistolähetystä äänen kanssa julkisissa tilanteissa.

Haluamme muistuttaa siitä, että kansainvälisten verkkosivuston saavuttavuusvaatimukset kuten esimerkiksi WCAG 2.0 (verkkosivuston saavutettavuusvaatimukset) tai EN 301 549 V1.1.2 (Tieto-

ja viestintätekniikan tuotteiden ja palvelujen julkisiin hankintoihin Euroopassa soveltuvat saavutettavuusvaatimukset) lain 7 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan 2 momentissa viitataan saavutettavuusvaatimuksiin, että tulee noudattaa tällä hetkellä WCAG 2.0 –standardin mukaiset vaatimukset.

W3C:n konsortion laatiman verkkosivuston saavutettavuusvaatimuksia on kolmen eri A-tason vaatimuskuvausta. **WCAG –ohjeistus toteaa AA-tason ehtona on suorana lähetetty aikasidonnainen mediasisältö tulee sisältää tekstityksen. Samassa ohjeistuksessa A-tason kriteerissä tulee jo esille se, että mikäli suoratoistona lähetetty sisältö ei ole tekstitetty, tulee verkkosivulla olla tekstirinnaste, joka kuvaa sanallisesti tehtyä sisältöä**. Koemme tämän soveltamisalueen rajauksen ulkopuolelle jättämisen ongelmallisena ja heikennyksenä ehdotuksessa, kun samaan aikaan lakiehdotuksessa suunnittelun lähtökohtina ovat olleet kansainväliset verkkosivuston ja mobiilisovellustan saavutettavuusvaatimukset.

Suorana verkkolähetettyä mediasisältöä lähetetään jo nyt valtioneuvoston, eduskunnan tai muun viranomaisten verkkosivuilla. Tätä palvelua on mahdollista toteuttaa suoratoistona pikakirjoituksen kaltaisella kirjoitustulkkauksella. Mikäli muun muassa valtioneuvoston ja eduskunnasta lähetettävä poliittista keskustelua ei voida tekstittää, tarkoittaa tämä tietoista syrjäyttämistä yhteiskunnallisesta keskustelusta.

Perusteluosassa mainitaan:

> *”..Jatkossakin tarpeen mukaan arvioida erikseen, miltä osin saavutettavuusvaatimusten ulkopuolelle jäävät toiminnallisuudet ovat sellaisia, että ne tulisi saattaa saavutettavaan muotoon yhdenvertaisuuslain perusteella kohtuullisten mukautusten perusteella.”*

Lakiehdotus jättää palveluntarjoajalle merkittävä harkinta- ja päätäntävallan siitä, että toteutuuko muun muassa suoran aikasidonnaisen mediasisällön tekstittäminen.
Perustelutekstissä mainitaan:

> *”..Palvelun tarjoajan on osoitettava saavutettavuusselosteessa, että sen tarjoamat digitaaliset palvelut täyttävät saavutettavuusvaatimukset.”*

Tästä huolimatta lain 3 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan lakia ei sovelleta suoraan aikasidonnaiseen mediaan, jota **ei tallenneta säilytettäväksi ja eikä julkaista uudelleen verkossa tallenteena**. Tämä antaa merkittävän **harkinta- ja päätäntävallan julkaisijalle**, tuleeko aiemmin suoratoistettu aikasidonnainen mediasisältö jäämään verkkosivuille tallenteena ja 14 vuorokauden jälkeen tekstitettynä**.**

Toinen merkittävä seikka on se, että julkaisija voi täten määritellä jo ennen suoraa verkkolähetystä, onko kyseessä merkittävä medialähetys, joka esitetään ja lähetetään vain suorana verkkolähetyksenä. Tämä mahdollisuus luo riskin siitä, että julkaisija voi pitää tallenteen max 14 päivää verkkosivuilla nähtävillä ja poistaa tämän, jolloin tekstittämiseen liittyvä velvoite kumoutuu.

Näemme ristiriitaisena aiemman äsken kuvatun tilanteen johdosta sen, että direktiivin mukaan johdanto-osassa 27 kohdan mukaan saavutettavuusvaatimuksia sovelletaan suoraan aikasidonnaiseen medialähetykseen, joka tallennetaan säilytettäväksi ja uudelleen julkaistavaksi

verkossa (=tallenteena). Ehdotuksen mukaan tällöin tällaiset tallenteet katsotaan **tallennetuiksi aikasidonnaiseksi mediaksi, joka tulee tehdä saavutettavaksi 14 vuorokauden kuluessa.**

Ehdotuksessa mainitaan seuraavasti:

> *"Direktiivin johdanto-osan 27 kohdan mukaan saavutettavuusvaatimuksia sovelletaan suoraan **aikasidonnaiseen medialähetykseen**, joka **tallennetaan säilytettäväksi** ja **uudelleen julkaistavaksi** verkossa. Tällaiset tallenteet katsotaan tallennetuksi aikasidonnaiseksi mediaksi, joka tulee tehdä saavutettavaksi **14 päivän vuorokauden kuluessa ja ilman aiheetonta viivytystä ensimmäisen lähetyskerran tai uudelleen julkaisukerran jälkeen.** Perustelluissa tapauksissa, esimerkiksi **olennaisia palveluja** on **mahdotonta** hankkia ajoissa, tätä **ajanjaksoa voitaisiin poikkeuksellisesti pidentää lyhimpään aikaan**, jota sisällön tekeminen saavutettavaksi edellyttää. Jos valmiiksi tallennetun media-aineiston sisältö käsittelee **yleisön terveyteen, hyvinvointiin ja turvallisuuteen liittyviä olennaisia tietoja, nämä aineistot tulee asettaa etusijalle.."***
>
> "..**Perustelluissa ja asianmukaisisssa** tapauksissa palvelutuottaja voi ylittää 14 päivän aikarajan. Tällöin aineiston julkaistusta vastanneen **palveluntarjoajan tulee perustella, miksi valmiiksi tallennetut aikasidonnaiset media-aineistot eivät ole olleet saatavilla saavutettavassa muodossa 14 päivän kuluessa niiden julkaisusta.** Perusteluvelvollisuus on ainoastaan, jos joku pyytää **erikseen** tällaisia perusteluja. Soveltamisalan rajoitus koskisi siten ainoastaan verkkosivustolla tai mobiilisovelluksessa suoratoistona esittävää kuva ja ääntä. Soveltamisalan rajausta koskevassa säännöksessä rajaus esitettäisiin siten, että samassa yhteydessä säädetään tallennetun aikasidonnaisen median kuuluvan soveltamisalaan."

Pidämme hyvin harmittavana ja valitettavana sitä, että suora aikasidonnainen mediasisältö ei ole soveltamisalassa mukana vaan on rajattu pois. Suorana lähetettävä aikasidonnainen medialähetettynä suoratoistona lähetettävä sisältö on mielestämme yhtä merkittävää ja tärkeätä saada kuulovammaisille merkittävää sisältöä, jonka hyvin kuulevat henkilöt tulevat saamaan välittömästi, mutta kuulovammaiset henkilöt eivät saa samalla tavalla vastaavan tiedon, vaan ovat näin pakotettuja löytämään tiedon muulla vaihtoehtoisella tavalla.

4. Muut kommentit

YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista on Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea tehnyt yleiskommentit nro 2 (2014), miten sovelletaan ja tulkitaan sopimuksessa artiklaa 9, joka koskettaa esteettömyyttä ja saavutettavuutta. Raportin normatiivista sisältöä käsittelevässä luvussa 15 tuodaan esille suunnittelu kaikille - suunnittelun periaatteet ja sen merkitystä yksilön rajoittamatonta ja esteetöntä toimintaa.

> *"Vaikka on taloudellisempaa noudattaa alusta lähtien kaikille suunnittelun periaatetta, esteiden poistamisesta myöhemmin mahdollisesti aiheutuvia **kustannuksia ei saa käyttää tekosyynä, jonka avulla pyritään kiertämään velvollisuus poistaa esteettömyyden ja saavutettavuuden esteitä asteittain**. Tiedon ja viestinnän esteettömyys ja saavutettavuus, tieto- ja viestintätekniikka mukaan lukien olisi myös pyrittävä varmistamaan **alusta alkaen**, sillä internet-sisältöihin, tieto- ja viestintätekniikkaan myöhemmin tehtävät **muutokset voivat kasvattaa kustannuksia. Sen vuoksi on taloudellisempaa sisällyttää tieto- ja viestintätekniikkaan pakolliset esteettömyys- ja saavutettavuusominaisuudet jo***

suunnittelun ja tuotannon toteutuksessa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa."

Samassa raportissa luvussa 22 tuodaan esille vastuullisuus ja tietoisuus uusien merkittävien toimenpiteiden seurauksista:

"Uusien investointien, tutkimuksen ja tuotannon tulisi ***edistää eriarvoisuuden poistamista, ei luoda uusia esteitä."***

Samassa raportissa kehotetaan luvussa 33 seuraavasti:

"..Sopimuspuolten olisi ***laadittava toimintasuunnitelmia ja strategioita esteettömyyden ja saavutettavuuden esteiden tunnistamiseksi****. Esteiden poistamiselle olisi asetettava aikataulu ja tarkasta määräajat."*

Mikäli suorana lähetettävä aikasidonnaiseen mediasisältöön liittyvää tekstitysvelvoitetta ei siirretä soveltamisalan sisälle, ehdotamme lain uudelleen tarkastelua tältä osin ja lisäselvityksen tekemistä suorana lähetettävän aikasidonnaisen mediasisällön tekstitykseen liittyvän käyttöönoton ja toteutuksen vaikuttavuusselvitystä. Ehdotamme myös, että jokainen verkkojulkaisijana toimiva viranomainen laatii digitaalisten palvelujen saavutettavuutta edistävän toimenpideohjelman, jossa otetaan kantaa tekstitykseen ja mikä on sen suhde suoraan ja tallentavaan mediasisältöön.

Avoimia kysymyksiä nousee lakiehdotuksen sisällöstä:

- Yliopistoissa ja ammattikorkeakoulujen verkko-opiskelu: tullaanko soveltamaan verkkopohjaisissa luennoissa?
- Yliopistot ja ammattikorkeakoulut: Jos luennot välitetään suora aikasidonnaisena mediasisältönä verkossa ja siirretään tallenteelle ja sisältöön lisätään tekstitys, niin sovelletaanko tähänkin 14 päivän siirtymäaikaa?
- Mitkä ovat kriteerit julkaisijalla siitä, että mikä mediasisältö lähetetään vain suoratoistona ja mikä mediasisältö siirretään tallenteena, jolloin tekstitysvelvoite täyttyy?
- Mikä on aiheettoman viivästyksen viiveaika, jonka voi nähdä kohtuuttomana?
- Onko julkaisijan itse arvioitava ne ensisijaiset mediasisällöt, jotka kuuluvat **terveyteen, hyvinvointiin ja turvallisuuteen liittyvät asiat?** Onko mahdollista, että em. aihioilla on lyhyempi aikaraja kuin 14 vuorokautta?
- Miten määritellään saavutettavuusosaaminen tai miten tämä toimi voidaan vahvistaa tai sertifioidaan. Tällöin voidaan estää toimialan villiintyminen niistä tarjokkaista, joiden osaamisesta ei ole katetta. Palvelun tarjoajan saavutettavuusseloste tarjoaa mahdollisuuden itsearviointiin ja antaa mahdollisuuden verkkokävijälle arvioida sen, onko digitaalinen palvelu tarkoituksenmukaisesti saavutettava vai ei.

Kuuloliitto ry

Sanna Kaijanen
Toiminnanjohtaja

Lisätietoja: Erityisasiantuntija Sami Virtanen: sami.virtanen@kuuloliitto.fi, puh. 040 751 6994.