FiCom ry |ML
20.4.2022

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

FiComin lausunto esteettömyyssääntelyn täytäntöönpanemiseksi

Liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt FiComilta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 41/2022 vp). FiCom kiittää kommentointimahdollisuudesta ja toteaa seuraavaa:

FiComin pääviestit:

- **FiCom pitää esityksen tavoitteita kannatettavina.**
- **FiCom kannattaa soveltamisalan määrittelemistä direktiivin mukaisesti.**
- **Kustannusvaikutukset sähköisen viestinnän palveluiden osalta on arvioitu aivan liian alhaisiksi.**
- **Sääntelyn tulee olla teknologianeutraalia, selkeää ja ennustettavaa, joten palveluiden kuulumista joko sähköisen viestinnän palvelulain (SVPL) tai digipalvelulain soveltamisalan piiriin tulee selkeyttää ja yksinkertaistaa (erityisesti SVPL 194 b §).**
- **Teknologianeutraliteetin toteutumiseksi, FiCom ehdottaa, että sääntelyä selkeytettäisiin ja yksinkertaistettaisiin siirtämällä kaikki esteettömyysdirektiivin mukaiset AV-sisältöpalveluihin pääsyä tarjoavat palvelut ja viestintäpalvelua koskevat vaatimukset SVPL:n soveltamisalaan. Vaihtoehtoisesti AV-sisältöpalveluihin pääsyä tarjoavat palvelut siirrettäisiin kokonaisuudessaan digipalvelulain soveltamisalaan.**
- **FiCom kannattaa esitystä siitä, että standardien mukaiset palvelut täyttäisivät SVPL:n 22 a luvun vaatimukset. Sääntelyn tarkoituksen, palveluiden – erityisesti viestintäpalveluiden – toimivuuden ja sisämarkkinoiden kannalta standardien tulee olla valmiita hyvissä ajoin ennen sääntelyn voimaantuloa. Tämä koskee erityisesti reaaliaikaista tekstityspalvelua ja total conversation -palvelua, jotka ovat täysin uusia vaatimuksia. Kyse on vähintään EU-tasoisesta standardisoinnista ja koko viestintäverkkoja ja -palveluita koskevasta tuote- ja palveluketjukokonaisuudesta, jota ei ole mahdollista ratkaista kansallisesti.**
- **Standardisoinnilla varmistetaan myös loppukäyttäjän näkökulmasta aidosti esteettömät palvelut.**
- **Vaatimusten on oltava kaikille sisämarkkinoiden soveltamisalan piirissä toimiville tahoille yhdenmukaiset ja syrjimättömät riippumatta siitä, kuka palveluita tarjoaa tai miten niitä tarjotaan (level playing field), pois lukien poikkeusvaatimusten edellytykset täyttävät palveluntarjoajat.**
- **Koska esteettömyyssääntelyä tulee olemaan eri laeissa, on varmistettava, että määritelmät, tiedonantovelvoitteet ja seuraamukset ovat niissä kaikissa yhteneväisiä.**
- **Esitetyt siirtymäajat ovat välttämättömiä, mutta edellyttävät standardien valmistumista hyvissä ajoin ennen sääntelyn voimaantuloa.**

Pääasiallinen sisältö ja soveltamisala

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki tuotteiden esteettömyysvaatimuksista. Tarkoituksena on edistää jokaisen mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti tuotteita ja palveluja parantamalla niiden esteettömyyttä. Laki säätäisi esteettömyysvaatimuksista, joita tulee noudattaa, kun talouden toimija

saattaa markkinoille lain soveltamisalaan kuuluvan tuotteen. Esteettömyysvaatimuksia sovellettaisiin sekä julkisiin että yksityisiin toimijoihin, kun ne tarjoavat lain soveltamisalaan kuuluvia tuotteita tai palveluja kuluttajille. FiCom kannattaa esitettyjä tavoitteita.

Lisäksi ehdotuksen mukaan samaan aikaan annettaisiin valtioneuvoston asetuksia, joissa määriteltäisiin tarkemmin vaatimuksista ja lisävaatimuksista tuotteille ja palveluille. Ehdotettujen säädösten lisäksi Euroopan komissio antaa erikseen esteettömyysvaatimuksiin liittyvistä standardeista täytäntöönpanopäätöksen tai -päätökset.

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi lakia digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä markkinavalvontalakia. Myös lakia sähköisen viestinnän palveluista (SVPL) ehdotetaan muutettavaksi siten, että jatkossa siinä säädettäisiin sähköisen viestinnän palvelun ja audiovisuaaliseen mediapalveluun pääsyn esteettömyydestä. Direktiivin soveltamisalaan ei sen sijaan kuulu itse tarjoamisen kohteena oleva audiovisuaalinen sisältöpalvelu eli tv-ohjelmisto.

Soveltamisalan piiriin tulisivat myös sähkökirjat sekä vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista rekisteriin merkittyjen tunnistuspalvelun tarjoajien tunnistuspalvelut.

Esteettömyyssääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle jäävät laitteiden väliset siirtopalvelut sekä mikroyritykset (alle 10 hlöä ja maks. 2 milj. liikevaihto).

SVPL:n viestintäpalveluiden (194 c §) osalta erityisiä esteettömyysvaatimuksia sovelletaan numeroihin perustuviin ja numeroista riippumattomiin henkilöiden välisiin viestintäpalveluihin. Säännöstä ei sovelleta internetyhteyspalveluihin eikä laitteiden välisiin siirtopalveluihin.

FiComin lausunto keskittyy SVPL:n muutosehdotuksiin.

Soveltamisalan määritteleminen direktiivin mukaisesti on kannatettavaa
Sääntelyn tavoitteena on yhdenmukaistaa sisämarkkinoiden esteettömyys- ja saavutettavuusvaatimuksia ja siten parantaa esteettömien tuotteiden ja palvelujen sisämarkkinoiden toimintaa. Tällä perusteella FiCom kannattaa soveltamisalan määrittelemistä direktiivin mukaiseksi, eikä soveltamisalan laajentaminen ole tarkoituksenmukaista ja perusteltua.

Kustannusvaikutukset arvioitu SVPL:n toimijoiden osalta liian alhaiseksi
Sähköisten viestintäpalveluiden osalta kertaluonteisiksi kustannusvaikutuksiksi on arvioitu noin 3,5 - 1,6 miljoonaa euroa, mikä voi jakautua usealle vuodelle. Vaikuttaa vahvasti siltä, että kustannusvaikutukset sähköisen viestinnän palveluiden osalta on arvioitu aivan liian alhaisiksi, kun kustannuksia verrataan muihin toimialoihin. Esimerkiksi pankki- ja maksupalveluiden kustannusvaikutuksiksi on arvioitu yli 135 miljoonaa euroa.

SVPL:n muutosehdotukset kaipaavat täsmennystä

Yleiset esteettömyysvaatimukset (194 b §)

Esityksessä on uutta sääntelyä mm. viestintäpalveluiden palveluntarjoajille ja AV-sisältöpalveluihin pääsyn tarjoajille, joista säänneltäisiin SVPL:ään lisättävällä uudella 22 a luvulla.

Lainsäädännön tulee olla riittävän täsmällistä, jotta yritykset voivat selkeästi ymmärtää siihen perustuvat oikeutensa ja velvollisuutensa. Esitystä on muokattu luonnosvaiheesta parempaan suuntaan, mutta edelleen se on vaikeaselkoinen ja tulkinnanvarainen, joten yrityksille on epäselvää, mitä pykälät käytännössä niiltä edellyttävät. Esimerkiksi ehdotetussa 194 b §:ssä (yleiset esteettömyysvaatimukset) säädetään, että palveluntarjoajan on varmistettava, että sen tarjoamat palvelut suunnitellaan ja tarjotaan tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksista annetun esteettömyysdirektiivin mukaisesti. Säännös on hyvin ylimalkainen, kun siinä viitataan koko direktiiviin, eikä se sellaisenaan anna yritykselle riittävästi tietoa sen aiheuttamista velvollisuuksista. Vasta säännöksen perusteluista selviää tarkemmin, mitä direktiivin artiklaa ja sen kohtia pykälällä pantaisiin täytäntöön (13 artiklan 1 ja 3 kohta). Edelleen perusteluista ilmenee, että SVPL:n 22 a luvun yleiset esteettömyysvaatimukset määräytyvät esteettömyysdirektiivin liitteen I jakson III mukaisesti, jolloin palvelujen on oltava kyseisen liitteen jakson vaatimusten mukaisia. Kyseisen liitteen jaksossa SVPL:n alaisia palveluja koskee sen b) kohta, jossa säädetään tiedonantovelvoitteista.

Säännöksen 1 momentin perusteluista ei tarkemmin ilmene, mitä velvoitteita siinä tarkoitetaan lukuun ottamatta viittauksia direktiivin mainitun liitteen jaksoja. Sitä vastoin perusteluissa kuvataan palveluketjujen vastuita. FiCom pitää hyvin tärkeänä, että perusteluissa on kuvattu ja avattu palvelu- ja tuoteketjuja sekä niiden välisiä vastuukysymyksiä. On ymmärrettävää, että asioista säännellään seikkaperäisesti, eikä se ole tarkoituksenmukaistakaan, mutta valitettavasti vastuukysymykset jäävät edelleen melko avoimiksi. Vastuukysymyksistä tarkemmin jäljempänä.

Palveluiden kuuluminen joko SVPL:n tai digipalvelulain soveltamisalan piiriin on hämmentävää

Esityksen perustelut (s. 145 - 148 ja 161 - 163) ovat hämmentäviä sen jaottelun suhteen, milloin viestintäpalvelut tai audiovisuaaliseen sisältöön pääsyn tarjoava palvelu kuuluvat SVPL:n vai digipalvelulain soveltamisalan piiriin.

> *”**Sähköisiä viestintäpalveluja tarjoavat käytännössä toimijat**, jotka tarjoavat puhelin- ja laajakaistapalveluja sekä toimijat, jotka tarjoavat verkkosivuja tai mobiilisovelluksia, joita **käytetään henkilöiden välisiin viestintäpalveluihin**”*. (HE s. 162).

Kun otetaan huomioon perustelut henkilöiden välisestä viestintäpalvelusta, on epäselvää, miksi niin sanotut perinteiset viestintäpalvelut kuuluvat SVPL:n ja uudemmat viestintäpalvelut, kuten WhatsApp tai Messenger digipalvelulain soveltamisalaan, vaikka molemmissa palveluissa on kyse henkilöiden välisestä viestintäpalvelusta.

Esityksen 194 b §:n 5 momentissa säädetään tarkemmin yleisten esteettömyysvaatimusten soveltamisalasta. Perusteluiden (s. 162) mukaan näitä vaatimuksia sovellettaisiin numeroihin perustuviin ja numeroista riippumattomiin henkilöiden välisiin viestintäpalveluihin, audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin pääsyn tarjoaviin palveluihin sekä internetyhteyspalveluihin. Kuitenkin perusteluiden seuraavassa virkkeessä todetaan, että internetyhteyspalveluihin ei niiden luonteen vuoksi sovellu palvelujen esteettömyysvaatimukset. Toimijoiden kannalta tällaiset perustelut aiheuttavat melkoista hämmennystä ja epätietosuutta vaatimusten soveltamisesta.

Hämmennystä palveluiden soveltamisesta eri säädöksiin lisää se, että SVPL:n mukaisia lisävaatimuksia sovelletaan ***soveltuvin osin*** kaikkiin audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin pääsyn tarjoaviin palveluihin ja viestintäpalveluihin, olivatpa ne digipalvelulain mukaisia digitaalisia palveluita tai eivät.

Lisäksi on jossain määrin epäselvää se, miksi AV-sisältöpalveluihin pääsyn tarjoavat palvelut kuuluvat digipalvelulain eivätkä SVPL:n soveltamisalaan. Perusteluiden mukaan digipalvelulain mukaisia digitaalisia palveluita ovat sellaiset mobiilisovellukset ja verkkosivustot, joilla viestitään ja joilla katsotaan ohjelmia (s. 162-163). Näitä digipalvelulain soveltamisalaan kuuluvia palveluja ovat perusteluiden mukaan muun muassa YLE Areena, MTV-palvelu ja Netflixin kaltaisten palvelujen verkkosivustot ja mobiilisovellukset. Säännöksistä tai niiden perusteluista ei ilmene, millaiset AV-sisältöpalveluihin kuuluvat palvelut kuuluvat SVPL:n soveltamisalaan. Perusteluiden maininta siitä, että mikäli palvelussa on kyse muusta kuin digitaalisesta palvelusta, määräytyvät palveluihin sovellettavat esteettömyysvaatimukset SVPL:n 22 a luvun mukaisesti, ei lisää selvyyttä soveltamisalasta. Tarkoitetaanko näillä ”muilla kuin digitaalisilla palveluilla” esimerkiksi lineaarista TV:tä eli antenni- ja kaapelitelevisiojakelua, mutta IPTV-jakelu tai internetyhteydellä katsottava ohjelma olisi digipalvelulain alaista?

Palveluiden jakaminen eri säädöksiin saattaa olla ongelmallista myös valvonnan kannalta, koska eri viranomaiset valvovat eri säädöksiä (AVI ja Traficom).

Sääntelyn tulisi olla teknologianeutraalia, joten FiCom ehdottaa, että sääntelyä selkeytettäisiin ja yksinkertaistettaisiin siirtämällä kaikki esteettömyysdirektiivin mukaiset AV-sisältöpalveluihin pääsyä tarjoavat palvelut ja viestintäpalvelua koskevat vaatimukset SVPL:n soveltamisalaan. Vaihtoehtoisesti AV-sisältöpalveluihin pääsyä tarjoavat palvelut siirrettäisiin kokonaisuudessaan digipalvelulain soveltamisalaan.

Reaaliaikainen tekstityspalvelu ja total conversation -palvelu (194 c §) edellyttävät standardisointia
Esityksessä esitetään viestintäpalveluille uutta sääntelyä, joka koskee reaaliaikaista tekstipalvelua ja täydellisiä interaktiivisia ominaisuuksia koskevaa palvelua eli niin sanottua total conversation -palvelua. Näitä uusia palveluja koskevia vaatimuksia on pyritty selkeyttämään luonnosvaiheesta, mutta edelleenkään ne eivät ole täysin selkeitä. Laista ja sen perusteluista ei käy selville, miten velvollisuus tarjota palvelua kaikille loppuasiakkaille toteutetaan: tuleeko tämä tehdä opt-out- vai opt-in-mallin mukaisesti vai mahdollisesti sovittaessa liittymäkohtaisesti palvelua tarvitsevalle? Vai tarkoitetaanko tässä velvoitetta varmistaa, että verkoissa on kyvykkyys välittää näitä palveluita? Miten päätelaitteet tai sovellukset tulee huomioida?

Esteettömyysdirektiivin yhtenä tavoitteena on edistää erityisesti palveluiden toimivuutta sisämarkkinoilla ja rajojen yli. Viestintäpalvelut ovat erinomainen esimerkki yli rajojen toimivista palveluista. Esimerkiksi tekstiviestipalveluiden toimivuus on edellyttänyt kansainvälisiä standardointeja. Esimerkiksi total conversation -palvelussa on kyseessä monimutkainen palveluketju, jossa eri päätelaitteiden, ohjelmistojen, sovellusten, verkkolaitevalmistajien ja operaattoreiden tulee kehittää paitsi omat toiminnat, myös sovittaa yhteen nämä kaikki eri osat, jotta palvelu toimisi. Kyse ei ole suomalaisesta toiminnallisuudesta, vaan mitä suuremmassa määrin vähintäänkin EU-laajuisesta ratkaisusta.

Perusteluissa on viestintäpalveluiden osalta viitattu vastuista mitä 194 b §:ssä todetaan, mutta viestintäpalvelussa on kyse vielä monimutkaisemmasta ja rajat ylittävistä palveluista kuin esimerkiksi ohjelmaoppaasta ja AV-sisältöpalveluun pääsyä tarjoavasta palvelusta. Esimerkiksi ei ole riittävää, että suomalainen operaattori ryhtyisi yksin ja itsenäisesti kehittämään vaadittuja uusia palveluita, koska palvelun pitäisi toimia toisen verkon operaattorin verkossa ja lähettäjän sekä vastaanottajan puhelimen ja sen ohjelmiston pitäisi tukea palvelua, ja kaikki tämä pitäisi skaalata eri EU-maihin, jotta palvelu toimisi esimerkiksi Ranskasta Suomeen. Standardisoinnilla varmistetaan myös loppukäyttäjän näkökulmasta aidosti esteettömät palvelut.

Vastuu ei edellä kuvatun kaltaisissa tapauksissa voi olla vain viestintäpalvelua tarjoavalla yrityksellä, vaan vastuun tulee koskea kaikkia toimijoita yhdenvertaisesti. Tulee tiedostaa ja tunnustaa se tosiasia, että vastuukysymys ei ratkaise palvelun toimivuutta, vaan se edellyttää vähintään EU-tasoista, koko tuote- ja palveluketjuja koskevaa standardointia. Tällä perusteella ja käytännön syystä velvoitteet eivät voi tulla sovellettavaksi ennen standardien valmistumista. Tässä vaiheessa ei ole täysin selvää, miten kattavasti uudet ja päivitettävät standardit tulevat kattamaan koko palveluketjun ja eri toimijoille asetetut vaatimukset.

Vaatimuksemukaisuusolettama ja level playing field

FiCom pitää hyvänä ja kannatettavana sitä lähestymistapaa (194 b § 4 mom), että palvelut, jotka ovat valmisteltavien standardien mukaisia, täyttäisivät SVPL:n 22 a luvun vaatimukset. Kuten esityksen perusteluissakin todetaan, on kuitenkin epävarmaa, ehtivätkö parhaillaan valmisteltavat standardit valmistua ennen kuin esteettömyysvaatimuksia aletaan soveltaa, ja kattavatko ne kaikki vaatimukset. Standardien valmistuminen riittävän ajoissa ja niiden kattavuus ovat erittäin kriittisiä vaatimusten ja velvoitteiden kannalta.

Koska kyseessä on direktiiviin ja sisämarkkinoiden yhdenmukaistamiseen tähtäävä sääntely, on aivan keskeistä, ettei kansallisessa implementoimisessa tule asettaa mitään kansallisia lisävaatimuksia tai velvoitteita, ja että vaatimukset ovat kaikille sisämarkkinoiden soveltamisalan piirissä toimiville tahoille yhdenmukaiset ja syrjimättömät riippumatta siitä, kuka palveluita tarjoaa tai miten niitä tarjotaan. Poikkeuksena ovat 194 e §:ssä esitetyt esteettömyyden poikkeusvaatimukset, jotka ovat kannatettavia.

Terminologia, tiedonantovelvollisuus ja seuraamukset

Säännöksen 194 b §:n 5 momentissa säädetään, että edellä 1–4 momentissa säädettyjä esteettömyysvaatimuksia sovelletaan henkilöiden välisiin viestintäpalveluihin, internetyhteyspalveluihin sekä audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin pääsyn tarjoaviin palveluihin. FiComin käsityksen mukaan 4

momentissa ei säädetä velvollisuuksista, vaan vaatimuksenmukaisuusolettamasta. Säädösteknisesti olisi parempi viitata 1-3 momentteihin.

Palveluyritykseltä edellytetään 194 b ja g §:ssä palvelujen tarjoamisen yhteydessä vaadittavien tietojen antamista ja tietojen antamista esteettömyysvaatimusten täyttämisestä. Vastaavia tiedonantovelvoitteita on jo säädetty SVPL:n 106 b §:n 3 momentissa ja 107 §:n 4 momentissa, mutta on epäselvää, riittävätkö nämä jo olemassa olevat velvoitteet täyttämään nyt säädettävät uudet velvoitteet.

Koska sääntelyä on eri laeissa, tulee varmistaa, että määritelmät ovat yhteneväisiä ja sanktioita koskeva sääntely on esteettömyyssäädösten osalta samanlaista kaikissa laeissa. Esimerkiksi SVPL:ssä on seuraamuksia, kuten keskeyttämisuhka ja teettämisuhka (332 §), joita ei ole digipalvelusäädöksessä eikä uudessa esteettömyyslaissa. Seuraamusten, joita kohdistetaan esimerkiksi puutteellisesta saavutettavuudesta, tulee olla suhteellisia ja oikeudenmukaisia tällaisista rikkomuksista aiheutuvaan vahinkoon.

Siirtymäaika (352 §)
SVPL:n 22 a luvun mukaisia esteettömyysvaatimuksia tulee noudattaa 28. kesäkuuta 2025 alkaen. Siirtymäaikaa voidaan pitää kohtuullisena, sillä edellytyksellä, että standardit valmistuvat hyvissä ajoin ennen voimaantuloa.

On kannatettavaa, että palveluntarjoajat voivat 28.6.2030 asti tarjota palvelujaan samoilla tuotteilla, joita ne käyttivät ennen 28.6.2025. Kannatettavaa on myös se, että 22 a luvun soveltamisalaan kuuluvia palveluita, joista on tehty palvelusopimus ennen 28.6.2025, voidaan jatkaa entisellään, kunnes niiden voimassaolo päättyy, ei kuitenkaan pidempään kuin viisi vuotta kyseisestä päivämäärästä.

Tietoliikenteen- ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

Marko Lahtinen
lakiasiat