Lausunto
22.9.2022

Talousvaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi HE 41/2022 vp

Medialiitto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (”hallituksen esitys”).

Esitämme kunnioittavasti huomioitamme hallituksen esitykseen:

Muutosehdotukset hallituksen esitykseen

Muutosehdotus 1:

1. Medialiitto ehdottaa, että talousvaliokunta kirjaisi mietintöönsä selvyyden vuoksi hallituksen esitystä selkeämmin, että saavutettavuus- ja esteettömyysvelvoitteet kohdistuvat koko sähkökirjojen tuotanto- ja kulutusketjuun, jossa toimijoita on useampia. Lisäksi olisi perusteltua lisätä mietintöön hallituksen esitystä täydentäviä esimerkkejä siitä, kuka tai mikä taho voi olla palveluntarjoaja sähkökirjojen tuotanto- ja kulutusketjussa (esimerkiksi kustantaja tai muu sähkökirjan tuottaja vai jakeluketju/lukuaikapalvelu).

Muutosehdotuksen 1 perustelut

2. Esteettömyysvelvoitteet koskevat sähkökirjoja ja niiden lukemiseen tarkoitettuja ohjelmistoja, ja käytännössä uudet velvoitteet ulottuvat koko sähkökirjojen tuotanto- ja jakeluketjuun.

3. Sähkökirjat luokitellaan esteettömyysdirektiivissä palveluiksi, vaikka olisi sinänsä luontevampaa ja lähempänä todellisuutta määritellä sähkökirjat ***tuotteiksi, joita ostetaan ja käytetään palveluissa***. Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että esteettömyysdirektiivin johdanto-osan 41 mukaan sähkökirjojen yhteydessä palveluntarjoajan käsitteeseen voisivat sisältyä kustantajat ja muut kirjojen jakeluun osallistuvat talouden toimijat. Näin ollen saavutettavuuden huomioimisen velvoitteet ulottuvat koko tuotantoketjuun. Palveluntarjoajia voi

siten sähkökirjojen tuotanto- ja kulutusketjussa olla useampia, joista jokaisen tulee osaltaan noudattaa saavutettavuus- ja esteettömyysvelvoitteita.

4. Vastuukysymys kytkeytyy vahvasti sähkökirjan määritelmään. Eri valiokuntien lausunnoissa on esitetty, että sähkökirjan määritelmää tulisi laajentaa ja että esityksen sähköistä kirjaa koskeva määritelmä jättää ulkopuolelle merkittävän osan sähköisistä kirjoista. Hallituksen esityksessä määritelmäksi ehdotetaan seuraavaa: *sähkökirjalla kuluttajalle tarjottavaa teksti- tai graafisessa muodossa olevaa tiedostoa tai tiedostojen kokonaisuutta, joka on yksilöity julkaisuun liittyvällä pysyvällä tunnisteella*.

5. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 34/2022 vp HE 41/2022 vp), että (valiokunta) *pitää perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta jossain määrin ongelmallisena, että sähkökirjan määritelmä on sidottu ehdotuksessa pysyvään tunnisteeseen etenkin, kun hallituksen esityksen mukaankaan varsinaista virallista pysyvän tunnisteen sähkökirjoille myöntävää palvelua ei ISBN-tunnuksen laajasta tosiasiallisesta käytöstä huolimatta ole olemassa. Talousvaliokunnan on syytä tarkastella mahdollisuutta laajentaa sähkökirjan määritelmää.*

6. Sähkökirjan määritelmän laajentaminen siten, että määritelmää ei kytkettäisi pysyvään tunnisteeseen, on kannatettavaa. Kustannusalan näkökulmasta sähkökirjan määritelmässä pysyvälle tunnisteelle (kuten ISBN-tunnus) ei ole tarvetta antaa painoarvoa. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, ISBN-tunnus ei ole lakisääteinen, ja sähkökirjan määritelmän kannalta keskeistä on, että sisältö on julkaistu eli sen kappaleita on saatettu yleisön saataville tekijän suostumuksella.

7. Pysyvän tunnisteen vaatimuksesta tulisi luopua mietinnössä. Tällä voitaisiin osaltaan luoda edellytyksiä sille, ettei saavutettavuus- ja esteettömyysvelvoitteita voisi kiertää sillä perusteella, että sähkökirjaan ei lisättäisi pysyvää tunnistetta.

8. Sen sijaan sähkökirjan määritelmää ei tule laajentaa viemällä sitä keinotekoisesti ja sähkökirjojen ominaispiirteiden vastaisesti esimerkiksi palvelun suuntaan, koska *sähkökirjat eivät tosiasiassa itsessään ole palveluita, vaikka niitä levitetään ja hankitaan palveluiden kautta*. Sähkökirjan valmistamisesta saavutettavuus- ja esteettömyysvelvoitteiden mukaisiksi vastaa pääsääntöisesti kustantaja. Jakeluketju on pääsääntöisesti kustantajaan nähden ulkopuolinen palveluntarjoaja, mutta myös jakeluketjun tulee noudattaa saavutettavuus- ja esteettömyysvelvoitteita. Tätä asiaa tulisi avata mietinnössä. Uudet velvoitteet

koskevat useita toimijoita, joista jokaisen tulee ymmärtää vastuunsa ja velvoitteensa. Sähkökirjan määritelmän muuttaminen sähkökirjojen kannalta keinotekoiseksi ei ole kestävä ratkaisu, ja sillä voi olla kustannusalan näkökulmasta myös kestämättömiä vero-oikeudellisia seuraamuksia.

9. Mietinnössä tulisi korostaa, että *koko sähkökirjan tuotanto-, jakelu- ja kulutusketjun tulee olla saavutettava ja esteetön.* Tämä voisi osaltaan selkeyttää vastuukysymyksiä ja edesauttaa sitä, että sähkökirjojen tuotanto- ja kulutusketjussa jokainen toimija voisi tietää ja täyttää velvoitteensa.

Muutosehdotus 2:

10. Mietintöön tulisi kirjata, että <u>aiemmin julkaistujen sähkökirjojen kohdalla tulisi olla mahdollista vedota kohtuuttomaan rasitteeseen yhdistämällä samaan ilmoitukseen useampia teoksia. Tämä muutos keventäisi kustantajien ja myös ilmoituksia käsittelevien virkamiesten työmäärää. Tämä malli turvaisi myös osaltaan sananvapautta ja jokaisen oikeutta ottaa vastaan tietoa.</u>
Muutos tulisi kirjata selvästi talousvaliokunnan mietintöön hallituksen esitystä täydentävinä perusteluina.

Muutosehdotuksen 2 perustelut

11. Esteettömyysvelvoitteet koskevat sähkökirjoja ja niiden lukemiseen tarkoitettuja ohjelmistoja. Sähkökirjat katsotaan esteettömyysdirektiivissä palveluiksi. Lähtökohtaisesti vaatimuksia sovelletaan 28 päivä kesäkuuta 2025 alkaen. Vain vetoamalla digipalvelulain 10 d §:n mukaiseen poikkeukseen (ml. kohtuuton rasite) voi perustella poikkeamisen sähkökirjan saavutettavuusvaatimuksista. Näin ollen sähkökirjoja, jotka eivät täytä direktiivin esteettömyysvelvoitteita, ei käytännössä saisi tarjota kuluttajille 28.6.2025 jälkeen. Tämä on omiaan johtamaan siihen, että 28.6.2025 tulee olemaan päivä, jolloin tuhannet sähkökirjat katoavat markkinoilta.

12. Hallituksen esityksen siirtymäsäännöstä koskeva kirjaus ei ratkaise tätä aiemmin julkaistuihin teoksiin (nk. backlist -teokset) liittyvää ongelmaa. Backlist-teokset ovat teoksia, jotka on julkaistu aiemmin, mutta jotka ovat yhä markkinoilla. Vaikka valtaosa lukijoiden kiinnostuksesta kohdistuu uusiin teoksiin ja niiden myynti on ylivoimaisesti merkittävin osa kirja-alan liikevaihtoa, backlist-teokset muodostavat kuitenkin nimikemäärällisesti valtaosan markkinoilla tarjolla olevista nimikkeistä. Niillä on taloudellisen arvon lisäksi myös hyvin merkittävää kulttuurista arvoa.

13. Sähkökirjoja katoaa saatavilta, koska tällä hetkellä julkaistut sähkökirjat on voitu tehdä sellaisella tiedostomuodolla, joka ei taivu nyt säädettäviin uusiin velvoitteisiin. Kustantajalla saattaa olla tarjolla satoja, ellei jopa tuhansia sähkökirjoja, joista jokainen pitäisi käytännössä tehdä kokonaan uudelleen ja uudella tiedostomuodolla.

14. Esteettömyysdirektiivin tavoitteena on, että mahdollisimman laaja yleisö pääsee nauttimaan teoksista. Myös hallituksen esityksessä todetaan, että sähkökirjojen saavutettavuudella turvataan kaikkien oikeutta tietoon ja sananvapauteen. Esteettömyysdirektiivin tarkoitus ei ole, että suuri määrä kirjallisuutta poistuisi kokonaan yleisön saatavilta markkinoilta.

15. Backlist-teoksilla on suuri merkitys kulttuurille ja sananvapauden toteutumiselle. Kyse on jokaisen oikeudesta ottaa vastaan tietoa. Jos backlist-teokset poistuisivat markkinoilta, yleisön saatavilla olevien teosten määrä vähenisi dramaattisella tavalla. Se olisi valtava isku suomalaiselle kulttuurille ja kirjalliselle perinnölle. Backlist-teosten katoaminen olisi suuri isku myös kirjailijoille ja muille tekijöille, joiden ansainnan turvaaminen on kustantajien intressissä. Myös kirja-alan tekijät ovat tuoneet esiin halunsa puolustaa aiemmin julkaistujen sähkökirjojen asemaa.

16. Kustantajan olisi mahdollista vedota ennen 28.6.2025 julkaistujen sähkökirjojen kohdalla kohtuuttomaan rasitteeseen. Hallituksen esityksen mukaan kohtuuttomaan rasitteeseen tai perustavanlaatuiseen muuttamiseen tulisi kuitenkin voida vedota vain yksittäistapauksissa ja perustelluissa tilanteissa. Käytännössä arvion tekeminen kunkin yksittäisen sähkökirjan kohdalla erikseen aiheuttaisi valtavaa, jopa kohtuutonta, hallinnollista taakkaa sekä kustantajille että valvontaa harjoittaville virkamiehille.

17. Myös hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että backlist-teoksilla on sekä taloudellista että erityistä kulttuurista arvoa. Jotta näiden teosten osalta voitaisiin parhaalla mahdollisella tavalla saavuttaa toisaalta esteettömyysdirektiivin tavoitteet ja samalla ottaa huomioon esteettömäksi tekemisen aiheuttamat kustannukset, ehdotetaan asiaa arvioitavaksi tapauskohtaisesti esteettömyysdirektiivin sallimien poikkeusten rajoissa.

18. Hallituksen esityksen ja uuden lain tulisi rajoittaa sananvapautta mahdollisimman vähän. Lisäksi kirja-alan erityiskysymykset tulisi ottaa kestävällä tavalla huomioon. Aiemmin julkaistujen teosten kohdalla mahdollinen vetoaminen kohtuuttomaan rasitteeseen tulisi järjestää kevennetyllä tavalla, jotta

uusi lainsäädäntö ei uhkaisi, vaan turvaisi aiemmin julkaistujen sähkökirjojen aseman osana kirjallista kulttuuria.

Yleiset huomiot hallituksen esityksestä

1. Hallituksen esityksen vaikutustenarvioinnit on tehty vuosi sitten, ja käytännössä eri alojen toimijoille ei vielä tuolloin ole ollut täysin selvää, mitä esteettömyysdirektiivi käytännössä tarkoittaa. Tästä syystä vaikutustenarviointeihin tulee suhtautua varauksellisesti. Vaikutusten suuruus on käytännössä selvillä vasta sitten, kun esteettömyysvaatimuksia aletaan noudattaa kesäkuussa 2025. Esimerkiksi kohtuuttomaan rasitteeseen vetoamisen tulee olla aidosti mahdollista, mikäli todelliset kustannukset sääntelystä nousevat merkittäviksi.

2. On myönteistä, että hallituksen esityksessä ei ole laajennettu direktiivin soveltamisalaa. Nykyisestä soveltamisalasta tulee pitää kiinni, eikä soveltamisalaa saa laajentaa. Suomalaiselle lehdistölle on ensiarvoisen tärkeää, että lehdistön verkkolehdet ja mobiililehdet ovat kokonaisuudessaan saavutettavuussääntelyn ulkopuolella. Tämä on tärkeää, jotta maassamme olisi jatkossakin edellytykset tuottaa ammattimaisia kotimaisia sisältöjä.

3. Palveluita tarjoavat mikroyritykset jäävät hallituksen esityksessä esteettömyyssääntelyn ulkopuolelle. Tämä on tärkeää turvata. Jos Suomessa ei mikroyrityksille säädetä vapautuksia tai helpotuksia esteettömyysvelvoitteista, kotimaisten mikroyritysten asema ja kilpailukyky saattaa heiketä suhteessa muiden EU-maiden mikroyrityksiin. Esimerkiksi kirjankustannusalalla yrityksen koon sijasta tulisi kiinnittää huomiota siihen, kuinka suuren osan tuotannosta mikroyrityspoikkeuksen ulkopuolelle jäävät tekevät. Suomen Kustannusyhdistykseen kuuluu 100 kirja- ja oppimateriaalikustantajaa, joista arvion mukaan 12 ei ole mikroyrityksiä. Suurin osan jäsenistä on isoja yrityksiä, jotka tuottavat 78 prosenttia kaikista Suomen Kustannusyhdistyksen jäsenten julkaisemien sähkökirjojen määrästä. Jo pelkästään siitä syystä esteetön tuotanto tulee olemaan valtavirtaa, johon kaikki alan toimijat mukautuvat.

4. Hallituksen esityksen mukaan esteettömyysvelvoitteista poikkeaminen on mahdollista, jos palvelun tarjoaja voi etukäteen osoittaa, että esteettömyysvaatimusten toteuttaminen aiheuttaa palvelulle niin merkittävän muutoksen, että sen seurauksena palvelun perusluonne muuttuisi

perustavanlaatuisesti, tai jos vaatimusten toteuttaminen aiheuttaa kohtuuttoman rasitteen.

5. On äärimmäisen tärkeää, että kohtuuttomaan rasitteeseen vetoaminen on käytännössä aidosti mahdollista. Jos kohtuuttomaan rasitteeseen vetoaminen muodostuu hallinnollisesti hyvin raskaaksi toimenpiteeksi, se jää pahimmillaan kuolleeksi kirjaimeksi. Erityisen vahvasti tämä asia voi nousta kirja-alalla esiin esimerkiksi paljon kuvia tai erilaisia kaavoja sisältävien kirjojen kohdalla. Niiden saattaminen esteettömyysdirektiivin vaatimusten mukaisiksi voi olla hyvin vaikeaa tai nykyteknologian keinoin jopa mahdotonta. Riskinä on, että jos kohtuuttomaan rasitteeseen vetoaminen vaikuttaa hallinnollisesti liian raskaalta, kirja jätetään mieluummin suoraan julkaisematta sähkökirjana. Tämä voi kapeuttaa sähköisesti saatavilla olevien teosten tarjontaa. Tämä olisi kirjallisuuden kuluttajien, kulttuurin ja yhteiskunnan kannalta todella epätoivottavaa.

Medialiitto ry

Jukka Holmberg
toimitusjohtaja

Johanna Haapiainen-Makkonen
juridinen asiantuntija
Uutismedian liitto ja Suomen Kustannusyhdistys

Medialiitto on media-alan ja graafisen teollisuuden yritysten edunvalvontajärjestö. Jäsenjärjestömme ovat Aikakausmedia, Graafinen Teollisuus, RadioMedia, Suomen Kustannusyhdistys ja Uutismedian liitto. Yhdessä edustamme noin 600:aa yritystä uutismedian, aikakausmedian, kirjojen ja oppimateriaalin kustantamisen sekä painamisen, radio- ja tv-toiminnan ja jakelun alueilla. Jäsenyritykset työllistävät Suomessa suoraan noin 20 000 henkilöä, ja liiton edustamien toimialojen yhteenlaskettu liikevaihto on noin 3,1 miljardia euroa.