



SUOMEN KUSTANNUSYHDISTYS
FINLANDS FÖRLAGSFÖRENING

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksista annetun direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Suomen Kustannusyhdistys on kirja- ja oppimateriaalikustantajien yhteistyö- ja edunvalvontajärjestö. Edistämme kirjallisuuden levitystä, lukemisharrastusta sekä sananvapautta.

Yhdistys kiittää sosiaali- ja terveysministeriötä mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksista annetun direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. Suomen Kustannusyhdistys lausuu asiassa ministeriölle kunnioittavasti seuraavaa:

Pääviestit

- 1) Kirja-alalle direktiivi on suuri mullistus, joka koskee koko tuotanto- ja jakeluketjua.
- 2) Kohtuuttomaan rasitteeseen vetoamisen tulee olla tosiasiallisesti mahdollista, eikä siitä saa aiheutua liian suurta taakkaa.
- 3) Sähkökirjoja koskevia säännöksiä tulee soveltaa vain 28.6.2025 jälkeen julkaistaviin sähkökirjoihin.

Aluksi

Esteettömyysdirektiivin tavoitteena on lisätä tuotteiden ja palveluiden esteettömyyttä, ja sen esteettömyysveloitteet koskevat sähkökirjoja ja niiden lukemiseen tarkoitettuja ohjelmistoja. Direktiivin tavoitteena kirjallisuuden osalta on käytännössä se, että kirjallisuuteen pääsee käsiksi yhä suurempi joukko lukijoita riippumatta siitä, onko henkilöllä jokin toimintarajoite tai vamma, joka estää häntä kuluttamasta markkinoilla olevia ei-saavutettavia tuotteita.

Suomen Kustannusyhdistys kannattaa tätä tavoitetta. Haluamme osaltamme luoda edellytyksiä sille, että mahdollisimman moni lukija tavoitettaisiin kaupallisen markkinan kautta.

Nyt lausunnoilla oleva esitysluonnos on valmisteltu nopealla aikataululla, valmistelua on tehty viime kesästä lähtien usean ministeriön yhteistyönä. Valmistelutyö on ollut avointa, ja siihen on otettu mukaan myös muun muassa elinkeinoelämän ja vammaisjärjestöjen edustajia. Osittain varmaankin laaja-alaisen valmistelun takia esitysluonnos on varsin tasapainoinen kokonaisuus, jossa on paikoin otettu ansiokkaasti huomioon kirja-alan ominaispiirteet.

Kirja-alan kannalta esitysluonnos sisältää paljon hyvää, mutta haluamme vielä nostaa muutaman alan kannalta keskeisen seikan esiin.

1) Kirja-alalle direktiivi on suuri mullistus, joka koskee koko tuotanto- ja jakeluketjua.

Esteettömyysveloitteet koskevat sähkökirjoja ja niiden lukemiseen tarkoitettuja ohjelmistoja. Soveltamisalaan kuuluvat käytännössä kaikki digitaalisessa muodossa julkaistut kirjalliset teokset, kuten kauno-, tieto- ja oppikirjat sekä esimerkiksi erilaiset verkkokirjahyllyt, joissa selaimen tai mobiilisovelluksen kautta pääsee lukemaan e-kirjoja.

Kirjankustannusalalle uusi sääntely merkitsee todella suurta muutosta. Esitysluonnoksessa kustannusalan nykytilaa arvioidaan varsin realistisesti ja tuodaan esiin, että kaupallisella markkinalla ei käytännössä ole esteettömyysdirektiivin veloitteet täyttäviä sähkökirjoja vaan esteettömiksi voidaan katsoa vain näkövammaisten kirjaston, Celian, valmistamat tuotteet.

Kyseessä onkin suuri murros alalle, ja esteettömyysdirektiivi koskee koko sähkökirjojen tuotanto- ja jakeluketjua. Jo metadatan, eli koneluettavan tiedon, joka koskee esimerkiksi sähkökirjojen julkaisuformaattia, tulee olla veloitteiden mukaista. Tuotantoketjussa on monia toimijoita: sähkökirjojen kustantajat, välittäjät (kuten Kirjavälitys), kauppiat, kirjastot, ONIX-keskus sekä laitteiden ja ohjelmistojen valmistajat, joiden tulee ovat tietoisia esteettömyyden edellytyksistä.

Käytännössä sähkökirjoja tulee alkaa tehdä uudella tavalla ja sellaisilla tiedostomuodoilla, joiden avulla esteettömyysveloitteiden täyttäminen on mahdollista. Uutta osaamista vaaditaan esimerkiksi kustantamoissa, taittoa tekevissä organisaatioissa ja jakeluketjussa. Kustannuksia aiheutuu esimerkiksi ohjelmistohankinnoista, henkilöstön koulutuksesta ja sähkökirjojen teknisestä toteutuksesta.

Kustannusalan kannalta on myönteistä, että sähkökirjojen kohdalla soveltamisalaa on rajattu, ja sähköisen kirjan määritelmään eivät kuulu esimerkiksi äänikirjat. Myös oppimisympäristöt rajautuvat soveltamisalan ulkopuolelle, koska veloitteet ulottuvat oppimateriaaleihin vain tilanteissa, kun kyse on nimenomaisesti sähkökirjoista.

Kustannusalan kannalta on myös hyvä, että esitysluonnos vastaa direktiiviä siinä, että palveluita tarjoavat mikroyritykset jäävät esitysluonnoksessa esteettömyyssääntelyn ulkopuolelle. Tästä on tärkeää pitää kiinni myös jatkovalmistelussa. Direktiivin mukaan mikroyritykset eroavat kaikista muista yrityksistä rajallisten henkilöresurssiansa, vuotuisen liikevaihtonsa tai vuotuisen taseensa vuoksi. Sen vuoksi esteettömyysvaatimusten noudattamista koskeva rasite merkitsee mikroyrityksissä yleensä suurempaa osuutta niiden taloudellisista ja henkilöresursseista kuin muissa yrityksissä ja on todennäköisemmin kohtuuttoman suuri osuus kustannuksista. Koska sähkökirjojen jakeluketjujen tulee joka tapauksessa olla esteettömiä, ja esteettömyydestä tulee käytännössä kirja-alan valtavirran käytäntö, tulee valtavirtamarkkinoille pääsy käytännössä edellyttämään esteettömyyttä. Siksi myös mikroyritysten tulee täyttää esteettömyysdirektiivin veloitteet. Kirja-alan yhteinen tavoite onkin, että esteettömyyskäytännöt leviäisivät laajasti myös mikroyrityksiin.

Mikroyrityksen määritelmään liittyen on hyvä huomata, että EU-oikeuden mukaan yrityksiksi katsotaan niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta kaikki yksiköt, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa, esimerkiksi yhdistykset. Suomessa on paljon sellaisia toimijoita, kuten harrastekerhot tai yleishyödylliset yhteisöt, jotka julkaisevat teoksia hyvin harvoin. Kyseisten teosten saattaminen esteettömyysdirektiivin veloitteiden mukaisiksi aiheuttaisi käytännössä esteen näiden teosten julkaisemiselle sähkökirjoina. Tästäkin syystä on tärkeää, että mikroyrityksiä koskevaa poikkeusta voidaan soveltaa kaikilla EU-oikeuden mahdollistamilla tavoilla.

On tärkeää, että esteettömyysveloitteiden kannalta haastavat tai vaikeat teostyyppit otetaan esitysluonnoksessa huomioon. Esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että *Muuta kuin tekstiä sisältävien julkaisujen kuten sarjakuvien, lastenkirjojen ja taidekirjojen, ominaispiirteitä olisi tarkasteltava kaikkien sovellettavien saavutettavuusvaatimusten osalta. Tämä tarkoittaa ennen kaikkea metadatatassa huomioitavaa rakenteista tietoa sisällöstä ja saavutettavuusvaatimusten mukaisuudesta.* Tällaiset muuta kuin tekstiä sisältävät teokset ovat hyvä esimerkki siitä, että on sellaisia kirjallisia teoksia, joita on vaikeaa tai jopa mahdotonta saattaa esteettömyysdirektiivin veloitteiden mukaisiksi. Myös esimerkiksi matematiikan tai fysiikan kaavoja sisältävien teosten voidaan katsoa olevan vaikeasti esteettömäksi saatettavia.

2) Kohtuuttomaan rasitteeseen vetoamisen tulee olla tosiasiallisesti mahdollista, eikä siitä saa aiheutua liian suurta taakkaa.

Muun muassa edellä mainittuihin ns. vaikeasti esteettömäksi saatettaviin teoksiin kytkeytyy läheisesti kohtuuttoman rasitteen käsite. Direktiivin mukaan esteettömyysvaatimukset olisi muotoiltava siten, että ne aiheuttavat talouden toimijoille ja jäsenvaltioille mahdollisimman pienen rasitteen. Esitysluonnoksen mukaan esteettömyysvelvoitteista poikkeaminen on mahdollista, jos palvelun tarjoaja voi etukäteen osoittaa, että esteettömyysvaatimusten toteuttaminen aiheuttaa palvelulle niin merkittävän muutoksen, minkä seurauksena tämän perusluonne muuttuisi perustavanlaatuisesti, tai jos vaatimusten toteuttaminen aiheuttaa kohtuuttoman rasitteen.

Kirja-alan näkökulmasta on äärimmäisen tärkeää, että kohtuuttomaan rasitteeseen vetoaminen on aidosti mahdollista. Jos kohtuuttomaan rasitteeseen vetoaminen muodostuu hallinnollisesti hyvin raskaaksi toimenpiteeksi, se jää pahimmillaan kuolleeksi kirjaimiksi. Erityisen vahvasti tämä asia voi nousta esiin tilanteessa, jossa on kyse esimerkiksi paljon kuvia tai erilaisia kaavoja sisältävistä kirjoista. Niiden saattaminen esteettömyysdirektiivin vaatimusten mukaisiksi voi olla hyvin vaikeaa tai jopa mahdotonta. Riskinä on, että jos kohtuuttomaan rasitteeseen vetoaminen vaikuttaa hallinnollisesti liian raskaalta, kirja jätetään mieluummin suoraan julkaisematta sähkökirjana. Tämä voi kapeuttaa saatavilla olevien teosten tarjontaa. Tämä olisi kirjallisuuden kuluttajien, kulttuurin ja yhteiskunnan kannalta todella epätoivottavaa. Kirja-alan näkökulmasta on tärkeää, että velvoitteiden noudattamatta jättäminen voi perustua siihen, että tiettyjä teostyyppisiä ei nykyisillä ohjelmistoilla ja apuvälineillä voida luoda tai kuluttaa esteettömästi.

Jos kohtuuttomaan rasitteeseen vetoaminen ei ole mahdollista, riskinä on, että kirja-alan monimuotoisuus ei enää jatkossa toteudu. Esimerkkinä tästä voidaan mainita taidekirjat, jotka saattavat liikkua ikään kuin tekstin ja kuvan välimaastossa. Usein tällaisissa kokeellisissa, perinteisiä kirjallisen teoksen rajoja testaavissa ja rikkovissa teoksissa tavoitteena on kommunikoida jotain sellaista, mitä ei käytännössä voida sanoittaa. Taidekirjojen kustantajat toimivat usein kapealla sektorilla. Jos kohtuuttomaan rasitteeseen ei voida vedota, esimerkiksi edellä mainittuja kirjallisen teoksen rajoja rikkovia teoksia ei voida enää jatkossa julkaista sähkökirjoina. Esteettömyysdirektiivin tavoitteena on lisätä esteettömien ja saavutettavien tuotteiden ja palveluiden määrää. Tätä tavoitetta ei saavuteta, jos lainsäädäntöä sovelletaan tavalla, joka vie edellytykset elinvoimaiselta, monimuotoiselta ja moniääniseltä kirja-alalta.

Direktiivin mukaan esteettömyysvaatimuksia voi poikkeustapauksissa noudattaa vain siltä osin, kuin ne eivät aiheuta kohtuutonta rasitetta. Talouden toimijan olisi kuitenkin tehtävä palvelu mahdollisimman esteettömäksi. Tällainen tilanne voi tulla esiin esimerkiksi oppimateriaalien kohdalla, jos oppimateriaali sisältää tekstin ja kuvien ohella esimerkiksi pelillistä materiaalia. On tärkeää, että kustantajalla on direktiivissä säädetty liikkumavara, joka mahdollistaa sen, että oppimateriaalista tekee mahdollisimman saavutettavan ja esteettömän, vaikka kaikilta osin esteettömyyttä ei ilman kohtuutonta rasitetta voisi toteuttaa.

Esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että *sellaisten teosten osalta, joita ei ole saatavilla saavutettavana, voi olla yhteydessä tekijänoikeuslain 17 b §:ssä tarkoitettuun valtuutettuun yhteisöön, kuten Celiaan, joka voi valmistaa kappaleen saavutettavassa muodossa sitä lukemisesteen vuoksi tarvitsevalle henkilölle*. Vaikka siis kustantaja vetoaisi kohtuuttomuusperusteeseen, kirjallisuus voidaan saattaa esteettömäksi ja saavutettavaksi myös erityisryhmille esimerkiksi Celian tai muun tekijänoikeuslaissa tarkoitetun valtuutetun yhteisön avulla. Käytännössä teokset siis ovat myös erityisryhmien saatavilla, vaikka erityistilanteissa esteettömän version valmistaisikin kustantajan sijasta joku toinen taho. Celian resursseista tulee jatkossakin pitää huolta, jotta se voisi jatkossa valmistaa saavutettavia ja esteettömiä teoskappaleita sellaisista teostyypeistä, joita kaupallinen markkina ei ilman kohtuutonta rasitetta pysty tuottamaan.

Kustannusallalla kannatetaan sellaisten ratkaisujen luomista, joissa otetaan kestäväällä tavalla huomioon sekä erilaisten kirjallisuuden käyttäjien tarpeet että kustannusalan ominaispiirteet. Ala on jo aiemmin tehnyt yhteistyötä Celian kanssa, ja yhteistyötä on jatkettu myös esteettömyysdirektiivin voimaan saattamiseen liittyen. Esimerkkinä tästä yhteistyötä voidaan mainita syksyllä 2021 toteutettu Esteetön e-kirja -seminaari, joka kokosi kustannusalan toimijat ja Celian edustajat yhdessä pohtimaan, miten esteettömyysdirektiivin velvoitteet voitaisiin täyttää, sekä pilottiprojekti, jossa selvitettiin, miten käytännössä voidaan toteuttaa esteettömyysdirektiivin velvoitteiden mukaisia sähkökirjoja.

Esteettömyysvelvoitteet koskevat yksityisten toimijoiden lisäksi myös julkisia toimijoita, eli vaatimukset soveltuvat sähkökirjoihin siitä, riippumatta onko kyseessä yksityinen vai julkinen toimija, joka niitä julkaisee. Kustantajat ja Celia sekä muut valtuutetut yhteisöt kannattaa nähdä tässä kokonaisuudessa sellaisina yhteisöinä, joiden välinen yhteistyö voi auttaa tavoitteiden saavuttamisessa kestäväällä tavalla. Tämä olisi perusteltua myös siksi, että esteettömyydessä voidaan katsoa olevan kyse yhteiskunnan yhteisten asioiden hoitamisesta.

3) Sähkökirjoja koskevia säännöksiä tulee soveltaa vain 28.6.2025 jälkeen julkaistaviin sähkökirjoihin.

Sähkökirjat luokitellaan esteettömyysdirektiivissä palveluiksi. On hyvä, että esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että kustannussopimukset eivät ole palvelusopimuksia, eikä niihin näin ollen sovelleta direktiivin palvelusopimuksia koskevaa siirtymäsäännöstä. Tämä liittyy vahvasti yhteen kustannusalan ominaispiirteistä, eli ns. *backlistiin*.

Backlist-teokset ovat sellaisia teoksia, jotka on julkaistu aiemmin, mutta jotka ovat yhä markkinoilla. *Backlist*-teokset voivat olla esimerkiksi myyntimenestyksiä tai pienemmän piirin teoksia. *Backlist*-teokset muodostavat käytännössä valtaosan tarjolla olevista nimikkeistä. Jos nyt sähkökirjoja on tarjolla kymmeniä tuhansia, kesäkuuhun 2025 mennessä luku voi olla jo moninkertainen.

Sähkökirjat katsotaan esteettömyysdirektiivissä palveluiksi. Näin ollen sähkökirjoja, jotka eivät täytä direktiivin esteettömyysvelvoitteita, ei saisi tarjota kuluttajille 28.6.2025 jälkeen. Kustannusallalle on ollut tärkeää, että tätä ei tulkittaisi siten, että tällä hetkellä saatavilla olevia sähkökirjoja, jotka eivät täytä esteettömyysdirektiivin velvoitteita, ei saisi pitää lukijoiden saatavilla 28.6.2025 jälkeen.

On todella tärkeää, että tämä kustannusalan erityispiirre on otettu esitysluonnoksessa huomioon kestäväällä tavalla, ja esteettömyysvelvoitteita ei sovelleta ennen 28.6.2025 julkaistuihin sähkökirjoihin. Tämä todetaan esitysluonnoksessa nimenomaisesti: *sähkökirjojen osalta siirtymäsäännöksiä sovelletaan esteettömyysdirektiivin tavoitteen mukaisesti, eli esteiden asteittaiseksi poistamiseksi esteettömien tuotteiden ja palveluiden tarjoamiselle. Näin ollen lain voimaantullessa markkinoilla tarjolla olevia sähkökirjoja, mukaan lukien vanhoja "backlist-teoksia" ei tarvitse tehdä saavutettavaksi.* Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että nyt jakeluketjussa olevat sähkökirjat saavat olla lukijoiden saatavilla myös sen jälkeen, kun esteettömyysdirektiivin velvoitteita aletaan noudattaa. Kustantajien ja lukijoiden sekä laajemmin sananvapauden toteutumisen kannalta *backlistin* turvaaminen on todella tärkeää.

Tälle tulkinnalle on vahvat perusteet myös direktiivissä. Esteettömyysdirektiivin mukaan suhteellisuuteen liittyvistä syistä esteettömyysvaatimuksia olisi sovellettava ainoastaan siinä määrin, kuin ne eivät aiheuta kohtuutonta rasitetta asianomaiselle talouden toimijalle.

Esteettömyysdirektiivin tavoitteena on, että mahdollisimman laaja yleisö pääsee nauttimaan teoksista. Tarkoitus ei ole, että suuri määrä kirjallisuutta poistuisi kokonaan saatavilta. *Backlist*-teoksilla on suuri merkitys kulttuurille ja sananvapauden toteutumiselle. Kyse on yleisön oikeudesta tietoon, kulttuuriin ja kirjallisuuteen. Jos *backlist* poistuisi markkinoilta, yleisön saatavilla olevien teosten määrä vähenisi dramaattisella tavalla. Se olisi valtava isku suomalaiselle kirjalliselle perinnölle. *Backlistin* katoaminen olisi suuri isku myös kirjailijoille ja muille tekijöille, joiden ansainnan turvaaminen on kustantajien intressissä.

Tarkennuksia ja huomioitavaa

Verkkokirjahyllyn määritelmä

Esitysluonnoksen mukaan soveltamisalaan kuuluvat verkkokirjahyllyt, joissa selaimen tai mobiilisovelluksen kautta pääsee lukemaan e-kirjoja. Toisaalta esitysluonnoksessa todetaan myös, että *sähkökirjojen kappaleita, joita voi olla saatavilla myös erikseen ladattavina tiedostoina esimerkiksi verkkosivuilla, ilman erillistä palvelua, eivät kuulu esteettömyysdirektiivin soveltamisalaan*. Rajanveto verkkokirjahyllyn ja verkkosivujen, joiden sivuilla on sähkökirjoja erikseen ladattavina tiedostoina, voisi ehkä vielä kirkastaa. Verkkokirjahyllyksi voitaisiin katsoa ainakin tilanne, jolloin useita teoksia on koottu verkkosivustolle teemoitetusti jotakin tiettyä tarkoitusta, kuten opintojen suorittamista varten.

Rakennustietokorttisarjat

Esitysluonnoksen mukaan sähköisen kirjan määritelmään eivät kuuluisi rakennustietokorttisarjat. Tätä voisi vielä täsmentää tuomalla esiin, että rakennustietokorttisarjojen lisäksi tämä poikkeus koskisi myös yksittäisiä rakennustietokortteja. (s. 126: *Sähköisen kirjan määritelmään eivät kuuluisi: 4. rakennustietokortit ja rakennustietokorttisarjat, jotka pääosin sisältävät matemaattisia kaavoja, kuten CADaineistoja ja GDL-objekteja vaikeasti esteettömäksi saatettavia sisältöjä*).

Tuen vaikutus esteettömyysvelvoitteiden noudattamiseen

Digipalvelulakiin ehdotetaan kirjausta, jonka mukaan kohtuuttomaan rasitteeseen ei voitaisi vedota, mikäli palveluntarjoaja saa omiin varoihinsa kuulumattomista julkisista tai yksityisistä lähteistä rahoitusta, jota myönnetään saavutettavuuden parantamiseen. Kirja-alan näkökulmasta olisi tärkeää täsmentää, miten pitkään este vedota kohtuuttomaan rasitteeseen on voimassa. Jos yritys saa rahoitusta voidakseen kehittää sähkökirjojaan esteettömiksi, mutta ilmenee, että palvelusta ei saa tehtyä esteetöntä esteettömyysdirektiivissä tarkoitettulla tavalla, miten pitkään este vedota kohtuuttomaan rasitteeseen on voimassa? Olisi perusteltua, että säännös koskisi palveluntarjoajaa vain sen ajan, kun kyseistä rahoitusta käytetään. Muuten riskinä on, että säännös käytännössä estää innovointia ja kestävien ratkaisujen löytämistä, jos ulkopuolista rahoitusta ei uskalleta hakea tilanteessa, jossa ei ole varmuutta siitä, voidaanko palveluita kehittää esteettömyysdirektiivin velvoitteiden mukaisiksi.

Yhden esteettömän version tulisi riittää

Esteettömyysdirektiivin yhtenä tavoitteena on esteiden asteittainen poistaminen esteettömien tuotteiden ja palveluiden tarjoamiselta. Jos teos julkaistaan esteettömyysvelvoitteiden mukaisena esimerkiksi ePub-muodossa, tulisi tämän riittää esteettömyysvaatimuksen täyttämiseen ja samasta teoksesta voitaisiin rinnalle julkaista esimerkiksi PDF-versio ilman että se täyttää esteettömyysvaatimuksia. Tämän kaltaisia tarpeita voi olla esimerkiksi tieteen parissa, jossa PDF:n tulostettavuus on tärkeä ominaisuus

Sähköisen oppimateriaalin nykytila

Toisin kuin sivulla 43 tuodaan esiin, lukiossa suurin osa kustantajien koulutusmarkkinoille suunnatusta oppimateriaalista hankitaan kouluille sähköisinä versioina (72 % vuonna 2021).

Sähkökirjoja koskeva valvonta

Sähkökirjoja koskeva valvonta ehdotetaan Etelä-Suomen aluehallintovirastolle. Kyseisellä virastolla ei ole aiempaa kokemusta sähkökirjojen saavutettavuusvalvonnasta, mutta se valvoo muiltakin osin digipalvelulain soveltamista, eli ratkaisu vaikuttaa perustellulta. Jotta valvonta voidaan toteuttaa sähkökirjojen osalta kestäväällä tavalla, Etelä-Suomen aluehallintoviraston virkamiesten tietoisuutta kirjankustannusalasta, oppimateriaalituotannosta ja niiden liiketoiminnasta tulee lisätä. On tärkeää, että viranomaisen ymmärtää valvomaansa alaa ja sen kulurakennetta.

Suomen Kustannusyhdistys

Sakari Laiho
johtaja

Johanna Haapiainen-Makkonen
juridinen asiantuntija