

23.6.2021

Lausuntokooste audiovisuaalisten sisältöpalvelujen esteettömyyden valvontamalliluonnoksesta

Liikenne- ja viestintävirasto pyysi lausuntoja kolmelta tv-yhtiöltä (Yleisradio, MTV ja Sanoma Media), joita ääni- ja tekstitysvelvoitteet koskevat sekä neljältä kuulo- ja näkövammaisten etujärjestöltä (Kuuloliitto, Kuurojen Liitto, Näkövammaisten liitto ja SAMS-Samarbetsförbundet kring funktionshinder). Lausunnon antoivat kaikki muut paitsi Näkövammaisten liitto, joka vastasi, ettei heillä ole erityistä lausuttavaa valvontamalliluonnoksesta.

Yleistä valvontamalliluonnoksesta

TV-yhtiöiden lausunnoissa tuodaan esiin erityisesti huoli valvontamalliluonnoksessa esitetystä tekstitettyjen tuntien kiintiöihin liittyvästä linjauksesta, jonka mukaan tilausohjelmalveluissa tekstitettyjä tunteja ei voisi käyttää kahteen eri tarkoitukseen (tilausohjelmalvelujen uuteen 30 prosentin kiintiöön ja tv-ohjelmien kiintiössä aiemminkin käytössä olleeseen enintään 1/3 osuuteen). Lisäksi Sanoma Media ilmaisi näkemyksinään sen, että esteettömyyspalvelut ovat osa yhteiskunnan julkista palvelua ja ne tulisi siten toteuttaa kokonaisuudessaan julkisista varoista, ja sen, että valvontamallin tavoitteeksi tulisi asettaa keinoälyyn pohjautuvan teknologian kehittäminen ja käyttöön oton tukeminen.

Järjestöjen lausunnoissa ilmaistaan pääosin tyytyväisyyttä valvontamalliluonnoksen linjauksiin. Erityisesti kiitetään luonnoksessa esitettyjä laadun valvontaan liittyviä linjauksia kuten sitä, ettei pelkällä automaatiotekstityksellä vielä voida varmistaa riittävää laatutasoa ja että laadun arvioinnissa hyödynnetään suosituksia ja standardeja, sekä palvelua tarvitsevien mahdollisuutta antaa palautetta.

Liikenne- ja viestintävirasto jatkaa valvontamallin työstämistä ja ottaa huomioon saadut lausunnot ja niissä esitetyt huomiot jatkovalmistelussaan.

Seuraavassa esitetään lausuntokoosteet erikseen ääni- ja tekstitysvelvoitteiden määriä ja laatua koskevien velvoitteiden sekä toimijoille asetettujen toimintasuunnitelmia ja raportteja koskevien velvoitteiden osalta. Kunkin osion lopussa esitetään Liikenne- ja viestintäviraston huomiot ja täsmennykset lausunnoista esiin tulleisiin epäselvyyksiin.

23.6.2021

Ääni- ja tekstityspalvelujen määrät tv-ohjelmistoissa ja vastaavissa ohjelmistoissa tilausohjelmopalveluissa

Valvontamallin sisältö: Televisio-ohjelmistojen osalta vaadittavat ääni- ja tekstityspalvelujen määrät pysyvät ennallaan (Yleisradion tv-kanavat 100 %, MTV3 ja Nelonen -kanavat 75 % velvoitteen alaisista ohjelmista).

Uutena velvoitteena tulee em. tv-ohjelmistoja vastaavien ohjelmistojen ääni- ja tekstitysvastuu Yle Arenassa, mtv-palvelussa ja Ruutu-palvelussa, joissa niiden osuus tulee olla 30 %.

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan samoja tilausohjelmopalvelussa tekstitettyjä tai äänitextitettyjä ohjelmatunteja ei voi laskea sekä televisio-ohjelmistojen ääni- ja tekstitysvastuun osuuteen (yksi kolmasosa ohjelmatunneista voidaan toteuttaa tilausohjelmopalvelussa) että tilausohjelmopalveluiden 30 prosentin kiintiöön. Tilausohjelmopalvelussa tekstitetty tai äänitextitetty ohjelma voidaan siten laskea vain jompaankumpaan näistä kiintiöistä.

Kaikki TV-yhtiöt vastustavat viraston edellä esittämää tulkintaa tilausohjelmopalvelujen ääni- ja tekstityskiintiöiden laskentatavasta. MTV:n mielestä tulkinta on tiukempi kuin mitä direktiivi ja kansallinen lainsäädäntö edellyttävät, ja tulkinta lisäksi huomattavasti tilausohjelmopalveluissa olevien tekstitettyjen ohjelmien määrää lisäten näin toimijoiden kustannuksia. Myös Yleisradio esittää näkemyksensä, että tulkinta johtaisi siihen, että tilausohjelmopalveluiden tekstitysosuuden olisi oltava suurempi kuin lain edellyttämä 30 prosenttia, eikä asetuksen suomaa mahdollisuutta käyttää osaa tilausohjelmopalveluiden tunneista tv-ohjelmistojen puolella pystyisi lainkaan hyödyntämään. Sanoma Media puolestaan tuo esiin sen, että vaatimusta on vaikea tulkita, kun tv-ohjelmistossa velvoite kohdistuu vain Nelonen-kanavaan, mutta Ruutu-palvelu sisältää ohjelmia kaikilta Sanoma Median tv-kanavilta sekä myös ohjelmia, joita ei ole esitetty tv-kanavilla, ja toivoo valvontamallin selkeyttämistä eri jakelukanavien kiintiöiden osalta.

Järjestöistä Kuuloliitto haluaisi, että tietoja kerätään puolivuositain ja vuotta 2021 koskevaa tietoa kerättäisiin jo saman vuoden puolella, ja pitää hyvänä viraston esittämää tapaa laskea tilausohjelmopalveluiden tekstitysmäärät omaan kiintiöön.

Vastauksena saatuihin lausuntoihin Liikenne- ja viestintävirasto korostaa, että ääni- ja tekstitysvastuu ei koske esimerkiksi tilausohjelmopalvelussa tarjolla olevia kyseisen toimijan muiden televisiokanavien ohjelmistoja tai muita vastaavia ääni- ja tekstitysvastuun piiriin kuulumattomia ohjelmistoja. Siten esimerkiksi Nelosen osalta velvoite koskee Ruutu-palvelussa ainoastaan Nelonen tv-kanavan ohjelmistoa.

Tilausohjelmopalvelua koskee vuoden alusta voimaan tullut uusi velvoite liittää ääni- ja tekstityspalvelu 30 prosenttiin tiettyjen ohjelmistojen ohjelmatunneista. Tämän uuden velvoitteen tarkoitus on nimenomaan lisätä tilausohjelmopalvelussa tekstitettyjen ja äänitextitettyjen ohjelmien määrää. Nykyisin toimijoilla on siis velvoite lisätä palvelut tilausohjelmopalveluidenkin puolelle, kun aiemmin tähän ainoastaan kannustettiin, kun Liikenne- ja viestintävirasto Traficom • PL 320, 00059 TRAFICOM • p. 029 534 5000 • Y-tunnus 2924753-3 • traficom.fi

23.6.2021

tilausohjelman palvelun puolelle tekstitetyillä ohjelmilla saattoi täydentää televisiokanavien tekstitysten kiintiöön mahdollisesti jäävää vajetta (kuitenkin korkeintaan kolmasosalla koko kiintiöstä). Liikenne- ja viestintävirasto on alustavana näkemyksensä katsonut, että jatkossa tilausohjelman palvelussa tekstitetty tai äänitextitetty ohjelma voitaisiin laskea vain jompaankumpaan näistä kiintiöistä. Käytännössä tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että vain ne tilausohjelman palvelussa tekstitetyt ohjelmatunnit, jotka ylittävät 30 prosentin kiintiön, voitaisiin hyödyntää televisiopuolella. Luonnollisesti tilausohjelman palvelun puolella ei ole veloitetta lisätä ääni- ja tekstityspalvelua suurempaan osuuteen ohjelmistoista kuin 30 prosenttia - tällöin hyödyntämismahdollisuutta televisiopuolelle ei kuitenkaan olisi.

Liikenne- ja viestintävirasto tarkastelee alustavaa näkemystään ja tv-yhtiöiden huomioita sekä tekstityksen käytännön tilannetta vielä tarkemmin ja täsmentää eri kiintiöiden laskentaa lopulliseen valvontamalliin.

Tiedonkeruun ja sen aikataulutuksen osalta virasto toteaa, että veloitteen täyttymistä on vakiintuneesti arvioitu vuosittaisesta ohjelmatuntien määrästä, ja siten tiedonkeruu ja julkaisu aina seuraavan vuoden alussa on perusteltu.

23.6.2021

Tekstityspalvelun laatu

Valvontamallin sisältö: Tekstityspalvelu tulee lain mukaan toteuttaa laadukkaasti siten, että tekstitys on käyttäjälle riittävän selkeää ja ymmärrettävää. Laatuvaatimuksella edesautetaan esteettömyysvelvollisuuden täysimääräistä toteutumista ja erityisryhmien mahdollisuutta käyttää audiovisuaalisia palveluja. Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on arvioida tekstityspalvelun laadun riittävyttä.

Laadun arvioinnissa pidetään laadukkaan tekstityksen olennaisina osina ainakin seuraavia seikkoja (**laadun kriteerit**):

- Tekstityksen ja ohjelmasisällön vastaavuus
- Tekstityksen kielen virheettömyys
- Tekstityksen luettavuus ja mielletävyys
- Tekstityksen viiveettömyys

Laadun arvioinnissa Liikenne- ja viestintävirasto ottaa huomioon tekstityksen laatuun liittyvät standardit ja suositukset sekä tekstityspalvelun teknisen kehityksen, ja voi tarvittaessa hyödyntää myös muiden maiden sääntelyviranomaisten hyväksi havaitsemiaan käytäntöjä.

- Ohjelmatekstityksille on laadittu Kieliasiantuntijat ry:n koordinoiman tekstitystyöryhmän toimesta kansalliset laatusuositukset, joissa kuvataan, mistä hyvä tekstitys koostuu ja mitä siltä vaaditaan. *Liikenne- ja viestintävirasto kannustaa kaikkia toimijoita käyttämään laatusuositusta ohjelmiensa tekstityspalvelun toteuttamisessa.*
- Tekstitys voidaan toteuttaa ihmistyövoimin tai hyödyntämällä automaattista puheentunnistustekniikkaa, eikä laatua koskevassa säännöksessä oteta kantaa palvelun toteutustapaan. *Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan laatuvaatimus ei vielä mahdollista ainakaan kaikissa ohjelmatyypeissä pelkän automaattisen puheentunnistustekniikkaan perustuvan tekstityspalvelun käyttöä, vaan automaattista tekstitystä tulee käytännössä täydentää ihmistyövoimalla.*
- *Laadun arvioinnissa virasto voi hyödyntää esimerkiksi Iso-Britannian viestintäviranomaisen Ofcomin luomaa laadun valvonnan mallia¹ soveltuvin osin. Malli koostuu kolmesta mittarista: tekstityksen virheettömyys, sopiva nopeus ja viiveettömyys. Virheettömyyttä arvioidaan kolmella eri tasolla sen mukaan, miten paljon ne häiritsevät, estävät ymmärtämistä tai voivat johtaa harhaan.*

Osana toimialan itsesääntelyä Liikenne- ja viestintävirasto kannustaa kaikkia toimijoita keräämään tekstityspalvelujen laatua koskevaa palautetta katsojiltaan.

Laadun valvonta vuonna 2021

Edellä esitetyt laadun kriteerit ja laadun arviointi toimivat *Liikenne- ja viestintäviraston ohjeistuksena* tekstitysvelvoitteen alaisille toimijoille.

¹ <https://www.ofcom.org.uk>

23.6.2021

Virasto tulee pyytämään toimijoilta *selvitykset laadun toteutumisesta ja tiedot toimijoiden vastaanottamista laatu koskevista katsojapalautteista vuoden 2021 jälkimmäisellä puoliskolla.*

Katsojayhteydenottoja varten viraston verkkopalveluun on luotu sähköinen asiointilomake.

TV-yhtiöistä MTV korostaa itsesääntelyn merkitystä laadun toteutumisessa ja kertoo itse käyttäneensä ja kehittäneensä laatustandardeja. Yleisradio katsoo, että kansallista laatusuositusta tulee hyödyntää laadun arvioinnissa. Sanoma Media toteaa, ettei kansallinen laatusuositus ole alalla yhteisesti hyväksytty ja siksi viranomaisen ei tulisi asettaa "yhden asian etuja ajavan yhdistyksen normistoa" toimijoita velvoittavaksi.

TV-yhtiöt suhtautuvat kielteisesti ehdotettuun katsojapalautteen raportoimisveloitteeseen vuoden 2021 valvontaselvityksen yhteydessä. Yleisradio katsoo, ettei "yleisöpalautteen keräämisen viranomaisen valvontatehtävää varten tule olla audiovisuaalisen mediapalvelun tarjoajan tehtävänä". MTV:n mukaan automaattitekstityksille tulisi olla omat laatuksiteerit, ja esimerkiksi suorana lähetyksenä toimitettujen ohjelmien kuten uutisten osalta tekstityksen yhteydessä voitaisiin ilmoittaa, että ohjelma on tekstitetty automaatiota käyttäen. Myös Yleisradio toivoo omia laatuksiteereitä suorille lähetyksille ja, että tämä kirjattaisiin selkeästi valvontamalliin. Yleisradio ei myöskään pidä mahdollista Ofcomin valvontamallin hyödyntämistä toimivana ratkaisuna Suomessa ja korostaa, että toimijoilla pitää olla etukäteen tiedossa käytettävät arviointikriteerit. Sanoma Media toteaa valvontamallin heikentävän toimijoiden mahdollisuutta kehittää keinoälyyn pohjautuvaa mallia eikä pidä hyvänä, että viranomainen ottaa ennakolta kantaa tekstitysten toteutustapaan. Sanoma Media myös esittää useita muutoksia valvontamalliluonnokseen kirjattuihin laadun kriteereihin.

Järjestöt pitävät hyvänä viraston esittämää tulkintaa siitä, että laadukkaan tekstityksen toteuttaminen vaatii konetekstityksen lisäksi vielä ihmistyövoimaa. Myös laadun valvontaan vuonna 2021 suunnitellut toimenpiteet nähtiin hyvinä. Kuurojen Liitto toivoo tarkennusta laatuveloitteen alaisten tv-kanavien rajaukseen ja ilmoittaa näkemyksensä, että laista olisi ymmärrettävissä veloitteen koskevan muitakin kuin Yleisradion, MTV3:n ja Nelosen ohjelmia. Järjestöjen lausunnoissa toivottiin myös tiheämpää tekstitysten ja laadun toteutuksen seuranta ja raportointia. Kuuloliitto toivoo katsojatutkimusten tekemistä suoratekstityksistä, tv-yhtiöiden velvoittamista keräämään ja huomioimaan katsojapalautteet sekä sidosryhmistä koottavaa seurantatyöryhmää valvonnan tueksi. SAMS nosti esiin myös puutteet ruotsinkielisten tekstitysten saatavuudesta suorissa lähetyksissä mm. koronatiedottamisen yhteydessä.

Vastauksena saatuihin lausuntoihin Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan kansallinen ohjelmatekstityksiä koskeva laatusuositus muodostaa hyvän pohjan tekstitysten laatuksiteereiksi ja laadun arvioimiseksi. Laatusuositusta ovat olleet laatimassa ja sen ovat allekirjoittaneet myös kaksi kolmesta tv-yhtiöstä, jota laatuvelvoite koskee. Lisäksi hallituksen esityksessä (HE 98/2020 vp.) todetaan, että Liikenne- ja viestintävirasto ottaa laadun riittävyden arvioinnissaan huomioon laatuun liittyvät standardit ja teknisen kehityksen. Ehdotus suorien tekstitysten omista laatuksiteereistä ja automaattitekstitysten ilmoittamisesta otetaan harkittavaksi jatkovalmistelussa. Niin ikään hallituksen esityksessä todetaan, että palvelun tuottaminen yksinomaan automaattisella puheentunnistustekniikalla saattaa tällä

23.6.2021

hetkellä aiheuttaa mm. tekniikan kehittymättömyydestä johtuen tekstityksen laatuun liittyviä ongelmia, jotka vaikeuttavat ohjelmasisällön ymmärtämistä.

Kuurojen Liiton esittämään näkemykseen laatuveloitteen alaisista tv-kanavista Liikenne- ja viestintävirasto toteaa lakimuutoksen tarkoituksena olleen tekstitysvollisuuksien täysimääräisyyden toteutuminen laadulle asetettavan velvollisuuden myötä. Hallituksen esityksen mukaan laatuvaatimuksen täytyminen edellyttäisi, että tekstitysvollisuuden alaisissa ohjelmissa tekstitys toteutetaan katsojan kannalta riittävän selkeästi ja ymmärrettävästi. Vaatimus tekstityspalvelun toteuttamisesta laadukkaasti koskee niitä ohjelmistoja, joita ylipäänsä koskevat määrälliset tekstitysvollitteen.

Vastauksena järjestöjen toivomaan valvontamallissa esitettyä tiheämpään raportointivelvollisuuteen Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että tekstitysten määrälliset veloitteet ovat toteutuneet hyvin kaikkien veloitteen alaisten tv-ohjelmistojen osalta, joten tältä osin raportoinnin tihentäminen ei ole tarpeellista. Vuotta 2021 koskevat määrälliset tiedot kerätään aiemminkin käytössä olleen vuosittaisen syklin mukaisesti seuraavan vuoden alussa. Laadun valvonnan osalta virasto toteaa, että valvontamallissa on kuvattu vuoden 2021 osalta ne toimenpiteet, jotka viraston on mahdollista aikataulullisesti toteuttaa tämän vuoden aikana sen jälkeen, kun lopullinen valvontamalli on valmistunut. Riippuen ensimmäisen vaiheen tuloksista virasto päättää laatua koskevan valvonnan jatkotoimenpiteistä.

Audiovisuaalisia mediapalveluita koskeva direktiivi edellyttää, että vammaisille henkilöille on julkisesti saatavilla oleva, esteetön sähköinen yhteyspiste esteettömyyskysymyksiä koskevien tietojen esittämistä ja valitusten vastaanottamista varten. Tämä tehtävä on laissa lisätty Liikenne- ja viestintäviraston tehtäviin. Katsojayhteydenottojen käsittelyn osalta virasto haluaa täsmentää, että viraston verkkopalveluun luotu sähköinen asiointilomake on osa normaalia lakisääteistä viranomaistoimintaa, jonka kautta kansalaiset voivat ottaa yhteyttä virastoon. Kyse ei ole sellaisesta katsojapalautteesta, jota palveluntarjoajat keräävät asiakkailtaan oman toimintansa kehittämiseen.

23.6.2021

Toimintasuunnitelmat palvelujen saattamisesta jatkuvasti ja asteittain esteettömiksi ja raportit esteettömyyttä toteuttavista toimista

Valvontamallin sisältö/toimintasuunnitelmat: *Liikenne- ja viestintävirasto kerää ensimmäiset esteettömyyttä koskevat toimintasuunnitelmat syksyllä 2021.*

Toimintasuunnitelmien tarkemmasta sisällöstä ohjeistetaan erikseen tietojen keruun yhteydessä. Toimintasuunnitelmissa tulee esittää viraston pyytämät tiedot vuosille 2022 - 2023. Jatkossa toimintasuunnitelmat tullaan pyytämään 2 - 3 vuoden välein.

Valvontamallin sisältö/raportit: *Liikenne- ja viestintävirasto pyytää toimijoilta ensimmäiset raportit esteettömyyttä edistäneistä toimenpiteistä vuosien 2021 - 2022 osalta alkuvuodesta 2023. Tämän jälkeen raportit pyydetään toimittamaan virastolle tarvittaessa.*

Kuuloliitto kommentoi toimintasuunnitelmia siltä osin, että ne tulisi kerätä myös maksullisia tilausohjelmalveluja tuottavilta yhtiöiltä. Kuuloliitto pitää valvontamalliluonnoksessa esitettyä kahden vuoden aikajännettä liian pitkänä.

Yleisradion lausunnossa toivotaan, että Liikenne- ja viestintävirasto kiinnittää raportoinnin toteutuksessa huomiota päällekkäisen raportoinnin minimoimiseen.

Viestintäpalvelulain 211 §:n 5 momentin mukaan audiovisuaalisen sisältöpalvelun tarjoajan on raportoitava Liikenne- ja viestintävirastolle toimistaan palvelujen esteettömyyden toteuttamiseksi. Audiovisuaalisen sisältöpalvelun tarjoajan on lisäksi laadittava esteettömyyttä koskevia toimintasuunnitelmia siitä, kuinka sen palveluja saatetaan jatkuvasti ja asteittain esteettömiksi. Toimintasuunnitelma tulee antaa Liikenne- ja viestintävirastolle.

Vastauksena saatuihin lausuntoihin Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että toimijoilta kerättävät toimintasuunnitelmat ja raportit ovat uutta sääntelyä, joka koskee kaikkia Suomeen sijoittautuneita audiovisuaalisten sisältöpalvelujen tarjoajia. Toimintasuunnitelmat ja raportit tulee antaa virastolle pyydettyinä.

Toimintasuunnitelmien ja raporttien kerääminen on valvontamalliluonnoksessa suunniteltu aikataulullisesti siten, että Suomi pystyy EU:n jäsenvaltiona toteuttamaan oman velvollisuutensa antaa EU-komissiolle kertomus toimenpiteistä esteettömyyden toteuttamiseksi audiovisuaalisia mediapalvelujen koskevassa direktiivissä säädettyinä ajankohtina. Ensimmäiset kertomukset jäsenvaltioiden tulee toimittaa komissiolle joulukuussa 2022 ja sen jälkeen joka kolmas vuosi.