

**ASIA****Ylen tekstityspalveluiden saavutettavuus****KANTELU**

Kantelija on oikeuskanslerille 21.12.2018 osoittamassaan kantelussa arvostellut Yle-uutisten tekstityksen heikkoa tasoa. Hän on pyytänyt, että uutisten käännöstekstitys olisi tummalla pohjalla, koska monet heikkonäköiset eivät pysty lukemaan kirjoitusta, joka on suoraan kuvan päällä. Tummapohjainen tekstitys on vanhemmille ihmisille hankalasti löydettävissä teksti-tv:n sivujen kautta.

YLEISRADIO OY:N SELVITYS

Kantelun tutkimiseksi pyydettiin asiassa selvitystä Yleisradio Oy:n (jatkossa myös Yle tai yhtiö) hallintoneuvostolta. Koska toukokuun lopussa 2019 uutta hallintoneuvostoa ei ollut vielä valittu, selvityksen antoi Yleisradio Oy.

Yhtiön selvityksessä on todettu muun ohessa, että toivottuja tummennettuja palkkeja ei ole vielä otettu Ylen televisiolähetyksissä pysyvästi käyttöön teknisistä ja visuaalisista syistä. Yle käyttää DVB- eli niin sanottua digi-tv -tekstitystä. DVB-tekstitys mahdollistaa sen, että käyttäjä voi valita haluamansa tekstityskielen tai jättää tekstityksen kokonaan pois. Edelleen kaksikielisessä toimintaympäristössä tämän valintamahdollisuuden tarjoamista voidaan pitää perusteltuna. Lisäksi digi-tv -tekstityksen ja tummennetun palkin yhteensovittamisessa on vielä teknisiä ongelmia, joihin Yle jatkaa parannusten hakemista.

Mainitun tekstityksen vaihtoehtoisella menetelmällä tekstitys ja tummennetut palkit ”polteetaan” kiinni kuvaan. Katsoja ei voi kuitenkaan halutessaan poistaa poltettua tekstiä kuvasta, mikä on kaksikielisessä toimintaympäristössä haasteellista.

Tekninen kehitys ei ole vielä tuonut ratkaisua DVB-tekstityksen ja tummennetun palkin yhteensovittamisen ongelmiin. Jotkin vastaanottimet edelleen näyttävät tummennetun taustan joko kokonaan mustana, toiset jättävät taustat pois tai taustoitettua tekstiä näyttämättä.

Yle on pyrkinyt myös tekstityksen erottuvuuden lisäämiseen vaihtoehtoisin toimenpitein ottamalla tekstityksissä käyttöön Tiresias-fontin. Se on suunniteltu erityisesti näkövammaiset huomioon ottaen ja sitä on testattu myös Ylessä eri käyttäjäryhmien kesken ennen käyttöönottoa.

Äänitekstitus ei ole tähän asti ollut mahdollista uutislähetyksissä teknisten syiden takia, mutta odotusarvo on, että se voidaan ottaa lähiaikoina käyttöön, mikä helpottaa vieraskielisten uutisotteiden seurattavuutta eri väestöryhmien keskuudessa.

Hankekohtaisten saavutettavuuskartoitusten lisäksi Yle on koonnut pysyvän niin sanotun Yle-raadin, jossa on jäsenenä muun muassa kuulo- ja näkövammaisia sekä ikäihmisiä.

VAMMAISTEN IHMISOIKEUSKOMITEAN LAUSUNTO

Vammaisten ihmisoikeuskomitea (VIOK) on antanut kantelun ja Ylen selvityksen perusteella lausunnon, jonka mukaan kantelussa esille nostettu ongelma on tiedossa, mutta sen mittakaavasta ei ole tarkempaa tietoa. Tummien palkkien käyttöönoton ja käyttämisen vaikeutta on hankala arvioida Yleltä saadun selvityksen valossa.

Komitea on pitänyt tarpeellisenä tarkemmin selvittää, onko teksti-tv:n kautta tarjolla oleva palvelu helppokäyttöistä. Lisäksi voisi olla perusteltua selvittää, voisiko Yle laatia ja tiedottaa nykyistä kattavammin tarjolla olevista vaihtoehdoista, jotta siitä hyötyvät osaisivat käyttää palvelua nykyistä paremmin.

Komitealle on jäänyt epäselväksi, kuinka toimiva ja kattava digi-tv -tekstitus tummilla palkeilla on tällä hetkellä. Tästä on tarpeen saada parempi arvio palvelun toimivuudesta, kattavuudesta ja riittävydestä ennen kuin on mahdollista tehdä johtopäätöksiä siitä, kuinka hyvin Yle toteuttaa YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitteet.

Vielä VIOK toteaa, että palvelun toimivuuden arviointiin on ensisijaista osallistaa vammaisia henkilöitä ja heitä edustavia järjestöjä.

YLEISRADIO OY:N HALLINTONEUVOSTON SELVITYS JA LAUSUNTO

Jo aiemmassa selvityksessä esille tuodun lisäksi Ylen hallintoneuvosto on todennut, että niin sanotun Yle-raadin kanssa tehtävän työn tarkoituksena on kehittää palveluja yhdessä niitä käyttävien ihmisten kanssa. Muun muassa tekstitysratkaisuja ja tekstityksen laatukysymyksiä työtetään raadin kanssa.

Kantelija on pitänyt teksti-tv:n kautta valittavia palkillisia tekstityksiä huonona vaihtoehtona niiden valinnaisuuden takia. Yle on todennut, että se tulee parantamaan ohjeistustaan ja viestintäänsä tummennettujen palkkien käyttöönottamiseksi samalla tavalla kuin viestintää muidenkin valinnaisten saavutettavuuspalveluiden kohdalla tehdään.

Äänitekstitysmahdollisuus tulee laajenemaan keväällä 2020 myös uutisten käännösosuuksiin, joissa sitä ei vielä toistaiseksi ole voitu lähetyksen suoruuden takia toteuttaa.

RATKAISU

Oikeuskanslerin toimivallasta

Yleisradio Oy on siitä annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan lain 7 §:n mukaista julkista palvelua liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla harjoittava osakeyhtiö, joka voi harjoittaa myös muuta toimintaa yhtiöjärjestyksensä mukaisesti. Lain 7 §:n 1 momentin mukaan yhtiön tehtävänä on tuoda täyden palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Niitä ja muita julkisen palvelun sisältöpalveluja tulee momentin mukaan tarjota yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja maakunnallisesti. Lain 6 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan hallintoneuvoston tehtävänä on huolehtia ja valvoa, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuiksi.

Yleisradiolain 7 §:n ohjelmistolle asettamien velvoitteiden toteuttamisessa on kysymys perustuslain 108 §:n 1 momentissa tarkoitetun julkisen tehtävän hoitamisesta. Oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluu näin ollen se, miten yhtiö yleensä toteuttaa yleisradiolain 7 §:n ohjelmistolle asettamia tavoitteita ja erityisesti miten hallintoneuvosto pitää huolta julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaisten tehtävien suorittamiseksi tulemisesta (oikeuskanslerin ratkaisu, dnro 1253/1/00).

Vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksista

Sananvapauteen kuuluva jokaisen oikeus vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä on yksi ihmisten poliittiseen ja yhteiskunnalliseen toimintaan osallistumisen edellytys. Se mahdollistaa myös julkisen vallankäytön kansanvaltaisen kontrollin ja demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän avoimen kansalaiskeskustelun.

Perusoikeusuudistuksessa nykyisen perustuslain sanavapautta koskevaa 12 §:n 1 momenttia (HE 309/1993 vp, HM 10 §) kuvattiin seuraavasti:

”Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Sananvapaus antaa yleisesti turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille. Säännös turvaa periaatteessa myös kaupallista viestintää - -

Ehdotuksessa ei sananvapautta ole sidottu mihinkään tiettyyn viestinnän muotoon, esimerkiksi painettuun sanaan, vaan sananvapaus turvataan riippumatta ilmaisemiseen tai julkistamiseen kulloinkin käytettävästä menetelmästä. - - Toisaalta perustuslakivaliokunta on sekä yleisradio- että kaapelilähetystoiminnan osalta kiinnittänyt huomiota tosiasiallisiin teknisiin ja taloudellisiin rajoituksiin, jotka erottavat nämä toiminnat painoviestinnästä (PeVL 8/1961 vp, PeVL 2/1986 vp). Tällaiset teknisestä kehitysvaiheesta ja taloudellisista edellytyksistä aiheutuvat rajoitukset voidaan edelleen ottaa huomioon sananvapauden käyttöä järjestettäessä.”

Vammaisten henkilöiden sananvapauden yhdenvertainen turvaaminen edellyttää erityisiä toimenpiteitä. Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista, SopS 27/2016) on tätä koskevia määräyksiä.

Sopimuksen yleisinä tavoitteina on muun muassa taata vammaisille henkilöille mahdollisuus nauttia ihmisoikeuksista ja perusvapauksista täysimääräisesti ilman syrjintää (johdantolause c)

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

sekä edistää heidän täysimääräistä osallistumistaan ja siten vahvistaa tunnetta kuulumisesta yhteisöön (johdantolause m). Sopimuksen tavoitteissa korostetaan esteettömyyden ja saavutettavuuden tärkeyttä muun muassa tiedottamisessa ja viestinnässä, jotta vammaiset henkilöt voisivat täysimääräisesti nauttia kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista (johdantolause v).

Esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevassa sopimuksen 9 artiklassa velvoitetaan sopimuspuolet toteuttamaan asianmukaiset toimet varmistaakseen vammaisille henkilöille muiden kanssa yhdenvertaisen pääsyn muun muassa tiedottamiseen ja viestintään. Artiklan mukaan näitä toimia, joihin sisältyy saavutettavuuden esteiden tunnistaminen ja poistaminen, sovelletaan muun muassa tiedottamiseen, viestintään ja muihin palveluihin (1. b-kohta).

Sanan- ja mielipiteenvapautta ja tiedonsaantia koskevassa 21 artiklassa sopimuspuolet velvoitetaan toteuttamaan kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen, että vammaiset henkilöt voivat käyttää oikeutta sanan- ja mielipiteenvapauteen, mukaan lukien vapaus etsiä, vastaanottaa ja välittää tietoja ja ajatuksia yhdenvertaisesti muiden kanssa sekä käyttäen kaikkia valitsemiaan tämän yleissopimuksen 2 artiklassa määriteltyjä viestintämuotoja. Tämä tarkoittaa muun muassa antamalla suurelle yleisölle tarkoitettua tietoa vammaisille henkilöille oikea-aikaisesti ja ilman lisäkuluja sellaisessa saavutettavassa muodossa ja sellaista saavutettavaa teknologiaa käyttäen, jotka soveltuvat eri tavoin vammaisille henkilöille (a kohta) ja hyväksymällä sen, että vammaiset henkilöt käyttävät virallisessa vuorovaikutuksessaan viittomakieliä, pistekirjoitusta, puhetta tukevaa ja korvaavaa viestintää sekä kaikkia muita valitsemiaan saavutettavia viestintäkeinoja, -tapoja ja -muotoja, sekä helpottamalla näiden käyttöä (b kohta).

Erityislainsäädännöstä

Ohjelmistojen saattamisesta näkö- ja kuulorajoitteisten saataville säädetään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 211 §:ssä (68/2018). Pykälän 1 momentin mukaan suomen- tai ruotsinkielisiin televisio-ohjelmiin on liitettävä tekstitys sekä muihin ohjelmiin selostus tai palvelu, jossa tekstitetyn ohjelman teksti muutetaan ääneksi (*ääni- ja tekstityspalvelu*) siten kuin mainitussa pykälässä säädetään.

Pykälän 2 momentissa velvoitetaan muun muassa liittämään ääni- ja tekstityspalvelu yleisradiolaissa tarkoitettuihin julkisen palvelun ohjelmistoihin sekä valtakunnallisen ohjelmistotoimiluvan nojalla lähetettäviin useita eri yleisöryhmiä palveleviin ohjelmistoihin. Momentin 4 mukaan ääni- ja tekstityspalvelun osuuden on oltava useita eri yleisöryhmiä palvelevien ohjelmistojen osalta 75 prosenttia ohjelmista ja julkisen palvelun ohjelmistojen osalta 100 prosenttia ohjelmista.

Julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tulee yleisradiolain 7 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan erityisesti huolehtia ohjelmatarjonnasta myös vähemmistö- ja erityisryhmille.

Vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeusnormien sovellettavuudesta

Vammaissopimuksen yleisiä velvoitteita koskevan 4 artiklan 1 kohdan mukaan ”sopimuspuolet sitoutuvat varmistamaan kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien täysimääräisen toteutumisen kaikille vammaisille henkilöille sekä edistämään sitä ilman minkäänlaista syrjintää vammaisuuden perusteella.” Sopimuksen voimaansaattamislain hallituksen esityksen perusteissa (HE 284/2014 vp) tätä velvoitetta on kuvattu seuraavasti:

“Artiklaan sisältyykin siis valtion suora vastuu valtion ja sen toimijoiden yleissopimuksessa määrättyjen velvoitteiden toteuttamisesta sekä niiden mahdollisista

laiminlyönneistä. Valtiot toteuttavat sisäisin toimin yleissopimuksen velvoitteiden toimeenpanoa. Valtion suoran vastuun lisäksi valtiot ovat huolellisuusvelvoitteen (niin sanottu due diligence -periaate) nojalla vastuussa myös ei-valtiollisten toimijoiden aktiivisista toimista sekä mahdollisista laiminlyönneistä yleissopimuksesta johtuvien velvoitteiden toteuttamiseksi. Valtion vastuu huolellisuusvelvoitteen nojalla ei kata ainoastaan valtion aktiivisia toimenpiteitä vaan ulottuu myös sellaisiin toimenpiteisiin, jotka se on jättänyt toteuttamatta, vaikka sen olisi pitänyt ymmärtää toimen tarpeellisuus sopimuksella turvattujen ihmisoikeuksien toteutumisiksi.”

Vammaisyleissopimuksessa on valtion suoran vastuun rinnalla siis myös huolellisuusvelvoite, jonka myötä vastuu ulottuu myös ei-valtiollisiin toimijoihin.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 211 § koskee ääni- ja tekstityspalvelun liittämistä televisio-ohjelmiin. Säännös turvaa näkö- ja kuulorajoitteisille henkilöille saataville olevien viestintäpalvelujen saavutettavuutta ja esteettömyyttä.

Lain 211 §:llä pannaan täytäntöön AV-direktiivin (audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/13/EU, jäljempänä audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi) 7 artikla (HE 82/2017 vp, s. 19). Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisalaa koskevan 51 artiklan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita niiden soveltaessa unionin oikeutta. Artikla velvoittaa ne kunnioittamaan perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia, noudattamaan sen sisältämiä periaatteita ja edistämään niiden soveltamista kukin toimivaltuuksiensa mukaisesti. Lain 211 §:n soveltamisessa tulee siten ottaa huomioon perusoikeuskirjan määräykset ja erityisesti tässä yhteydessä sen 26 artikla, jonka mukaan unioni tunnustaa vammaisten oikeuden päästä osallisiksi toimenpiteistä, joilla edistetään heidän itsenäistä elämäänsä, yhteiskunnallista ja ammatillista sopeutumistaan sekä osallistumistaan yhteiskuntaelämään, ja kunnioittaa tätä oikeutta.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu vammaisyleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan olevan Suomen voimassaolevaa, velvoittavaa ja suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Vammaisyleissopimuksen voimaantulo korostaa viranomaistoiminnan velvoitteita kaikilla hallinnonaloilla. Viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan ottaa huomioon vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen ja edistäminen. (Tapio Rätty: Vammaispalvelut. Vammaispalvelujen soveltamiskäytäntö, Kynnys ry 2017, s. 34-35)

Arviointi

Ylen hallintoneuvosto on lausunnossaan todennut, että tekstityksen tekniselle toteutukselle ei ole lainsäädännössä asetettu standardeja. Hallintoneuvosto pitää tärkeänä, että lain velvoitteista riippumatta Ylen sisältöjen saavutettavuutta parannetaan jatkuvasti, ja katsoo Ylen huolehtineen lakiin perustuvasta tekstitysvelvoitteestaan ja muutoinkin velvoitteistaan erityisryhmiä kohtaan.

Toistaiseksi käytettävissäni olevien tietojen, kantelun sekä Ylen hallintoneuvoston selvityksen ja lausunnon perusteella julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaisten tehtävien suorittamisessa ei ole sinänsä ilmennyt enempiä toimenpiteitäni edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuksien laiminlyöntiä. Totean käsityksenäni kuitenkin seuraavan.

Suomi on ratifioinut edellä lainatun oikeudellisesti sitovan YK:n yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sen valinnaisen pöytäkirjan ja sopimus on voimassa kansallisesti. Sopimuksen velvoite vammaisten henkilöiden oikeuksien täysimääräisestä turvaamisesta merkitsee muun muassa aktiivisia toimenpiteitä, joiden suunnitteluun vammaiset henkilöt tai heidän edustajansa on osallistettu.

Ylen hallintoneuvosto on lausunnossaan sitoutunut parantamaan erityisesti heikkonäköisille tarkoitettuja palvelujaan niin, että sisältöjen tekstitystä ja viestintää koskevaa ohjeistusta sekä äänitekstityspalvelua lisätään. Vammaisten ihmisoikeuskomitea on lausunnossaan pitänyt perusteltuna tiedottaa tarjolla olevista palveluista nykyistä kattavammin. Komitea on pitänyt tarpeellisenä myös selvittää, onko teksti-tv:n kautta tarjolla oleva palvelu helppokäyttöistä. Sille on jäänyt myös epäselväksi, kuinka toimiva ja kattava digi-tv -tekstitys tummilla palkeilla on tällä hetkellä. Se katsoo, että olisi tarpeen saada parempi arvio palvelun toimivuudesta, kattavuudesta ja riittävydestä ennen kuin on mahdollista tehdä johtopäätöksiä siitä, kuinka hyvin Yle toteuttaa YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitteet.

Yhdyn komitean näkemykseen ja tähdennän, että tekstityksen tekninen toimivuus ja käytettävyyks ovat avainasemassa, jotta vammaisille henkilöille kuuluva sananvapaus toteutuisi sopimuksen edellyttämällä tavalla esteettömästi ja saavutettavasti. Muussa tapauksessa Ylen viitattama sinänsä oikea ja sopimuksen mukainen tavoite vahvistaa vammaisten henkilöiden sananvapautta muun muassa lisäämällä sisältöjen tekstitystä ja viestintää koskevaa ohjeistusta voi jäädä toteutumatta.

Pyydän Yleä yhdessä kohderyhmän edustajien kanssa arvioimaan erityisesti heikkonäköisille tekstityksen kautta tarkoitettujen palvelujen käytettävyyttä, kattavuutta ja riittävyttä. Pyydän Yleä tässä yhteydessä ottamaan huomioon muun ohella vammaisyleissopimuksen viestinnän saavutettavuutta ja esteettömyyttä koskevat määräykset, siltä osin kuin se katsoo olevan niihin velvoitettu.

Pyydän toimittamaan minulle tietoja arviosta viimeistään 30.6.2020.

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Selvitykset ja lausunnot lähetetään kantelijan tiedoksi.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Pulkkinen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
