

SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 8/2006 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (televisiodirektiivin muuttaminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 29 päivänä maaliskuuta 2006 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (televisiodirektiivin muuttaminen) (U 14/2006 vp) sivistysvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kulttuuriasiainneuvos Kristina Hautala-Kajos, opetusministeriö
- viestintäneuvos Ismo Kosonen ja neuvotteleva virkamies Asta Virtaniemi, liikenne- ja viestintäministeriö
- EU- ja mediakehityspäällikkö Martti Soramäki, Yleisradio Oy
- Johtaja Jorma Miettinen, MTV Oy
- PsT, erityisasiantuntija Anu Mustonen, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry
- puheenjohtaja Roope Lehtinen, Suomen Audiovisuaalisen Alan Tuottajat SATU ry.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotetulla direktiivillä on tarkoitus uudistaa televisiodirektiivin säännökset vastaamaan viestintäverkkojen digitalisoinnin myötä tapahtunutta audiovisuaalisten palvelujen kehitystä. Direktiivin soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että osaa direktiivin säännöksistä sovellettaisiin perinteisten lineaaristen televisiopalvelujen lisäksi myös tilattaviin ei-lineaarisiin audiovisuaalisiin palveluihin. Tähän liittyen direktiivin nimeä ehdotetaan muutettavaksi. Direktiivin mainontaa ja teleostospalveluja koskevia sijoittelu- ja aikarajasäännöksiä esitetään osittain muutettaviksi tai poistettaviksi. Ehdotuksen mukaan direktiiviin lisättäisiin myös tuotesijoittelua koskevat säännökset.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä televisiodirektiivin eri osien uudelleentarkastelua ja eri artikloiden päivittämistä siten, että ne ovat oikeassa suhteessa jatkuvasti kehittyvän ja muuttuvan viestintäympäristön vaatimuksiin. Direktiivin keskeiset periaatteet ovat kuitenkin valtioneuvoston mielestä edelleen relevantteja. Valtioneuvosto kannattaa pyrkimystä keventää direktiivin alaan kuuluvaa sääntelyä.

Ehdotuksen mukaan direktiivin soveltamisala laajennettaisiin myös ei-lineaarisiin audiovisuaalisiin palveluihin. Ehdotus jättää kuitenkin jossain määrin epäselväksi, mihin palveluihin sääntely käytännössä kohdistuisi. Valtioneuvoston mielestä direktiivin soveltamisalaa ei tule laajentaa, ellei ei-lineaarisen audiovisuaalisen palvelun käsitettä pystytä rajaamaan tavanomaisia televisiopalveluita muistuttaviin palveluihin.

Sananvapauden toteutumisen turvaamiseksi on ensiarvoisen tärkeää, että säännösten soveltamisala on määritelty mahdollisimman yksiselitteisesti ja täsmällisesti myös uusien audiovisuaalisten palveluiden osalta. Direktiivin soveltamisalan laajentaminen ei-lineaarisiin palveluihin ei valtioneuvoston mukaan saisi edellyttää uusia toimilupa- tai ilmoittautumismenettelyjä tai tietojenkeräämiseen liittyviä velvoitteita kansallisille viranomaisille.

Rahapelipalvelut tulee valtioneuvoston mielestä jättää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Suuri valiokunta on lausunnossaan (SuVL 2/2004 vp) komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla, jäljempänä palveludirektiivi, [KOM(2004)0002] katsonut, että lakisääteisenä monopolina harjoitettava rahapelitoiminta tulee rajata palveludirektiivin ulkopuolelle.

Valtioneuvoston mukaan ehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota ehdotetun direktiivin ja sähkökauppadirektiivin keskinäiseen suhteeseen ja soveltamiseen. Ei-lineaarille audiovisuaalisille palveluille ei tule asettaa moninkertaista, päällekkäistä tai keskenään ristiriitaista sääntelyä.

Alkuperämaaperiaate on edelleen keskeinen direktiivin perusperiaate. Alkuperämaaperiaatteen tietyille jäsenvaltioille aiheuttamat ongelmat on kuitenkin syytä huomioida direktiivin uudistamisessa siten, että palvelun vastaanottajavaltio voi selvissä väärinkäytöstilanteissa ryhtyä toimenpiteisiin. Valtioneuvosto kannattaa direktiivin tarkistamista niin, että alkuperämaa-

periaate säilytetään mutta tarvittaessa voidaan puuttua tapauksiin, joissa selvästi kierretään kohdemaan lainsäädäntöä.

Valtioneuvosto voi hyväksyä mainonnan sijoittelua koskevan sääntelyn muuttamisen direktiiviluonnoksessa esitetyllä tavalla siten, että päivittäiset aikarajoitukset poistetaan. Ohjelmiston eheyden turvaaminen edellyttää kuitenkin mainonnan tuntikohtaisten rajoitusten säilyttämistä direktiiviluonnoksessa esitetyllä tavalla.

Valtioneuvosto pitää edelleen kiinni periaatteesta, jonka mukaan kaupallinen aineisto on erotettava selkeästi toimituksellisesta aineistosta.

Valtioneuvosto kannattaa tuotesijoittelua koskevien säännösten sisällyttämistä direktiiviin. Direktiivissä tulee kuitenkin pystyä tekemään selvä ero kielletyn piilomainonnan ja sallitun tuotesijoittelun välillä. Valtioneuvoston mielestä on myös välttämätöntä kieltää tuotesijoittelu lastenohjelmissa sekä uutis- ja ajankohtaisohjelmissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä eurooppalaisen audiovisuaalisen tuotannon ja kulttuurin edistämistä ja yleisölle tarjoamista. Ohjelmiston eurooppalaisuutta koskevia velvoitteita ei tulisi kuitenkaan ulottaa ei-lineaarisiin palveluihin. Eurooppalaisten teosten tuotannon ja saatavuuden edistämisen ei tulisi edellyttää valvontaviranomaisten tietojenkeruovelvoitteita, koska se edellyttäisi uusien rekisteröintijärjestelmien perustamista.

Valtioneuvosto pitää uutiskuvan käyttöoikeutta koskevaa säännösehdotusta periaatteessa kannatettavana. Ehdotus jättää kuitenkin epäselväksi sen, mitä toimenpiteitä jäsenvaltioilta edellytetään säännöksen kansalliseksi implementoimiseksi. Ehdotuksesta eivät myöskään selviä ne kriteerit, joilla luovutusehtojen tasapuolisuutta, kohtuullisuutta ja syrjimättömyyttä olisi tarkoitus arvioida. Valtioneuvoston näemyksen mukaan direktiiviä tulisikin tältä osin täsmentää.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on saattaa toimialan sääntely vastaamaan nykyistä toimintaympäristöä. Audiovisuaalisten mediapalvelujen kaltaiseen toimintaan liittyvissä säännöissä on eroavaisuuksia, joista osa saattaa haitata näiden palvelujen vapaata liikkuvuutta Euroopan unionissa ja vääristää kilpailua yhteismarkkinoilla. Näin ollen audiovisuaalisia mediapalveluja tarjoavat eurooppalaiset yritykset joutuvat toimimaan oikeudellisesti epävarmassa ja toimintaedellytyksiltään epätasapuolisessa ympäristössä erityisesti kehittymässä oleviin tilattaviin audiovisuaalisiin mediapalveluihin sovellettavan sääntelyn osalta. Kilpailun vääristymisen välttämiseksi ja oikeusvarmuuden lisäämiseksi olisi komission mukaan tarpeen soveltaa koordinoitusti kaikkiin audiovisuaalisiin mediapalveluihin ainakin tiettyjä perussääntöjä. Toisaalta audiovisuaalisilla mediapalveluilla on komission mukaan suuri merkitys myös yhteiskuntien, demokratian ja kulttuurien kannalta, ja sen vuoksi olisi perusteltua soveltaa näihin palveluihin tiettyjä erityissääntöjä.

Valiokunta pitää oikeana komission tavoitetta siitä, että toimialan sääntelyjärjestelmän mukauttamisessa tulisi komission mukaan ottaa huomioon audiovisuaalisten mediapalvelujen uudet lähetysteknologiat. Siinä tulisi huomioida rakenteellisten muutosten ja teknologian kehittymisen vaikutukset liiketoimintamalleihin ja erityisesti kaupallisen lähetystoiminnan rahoitukseen. Samoin tulisi varmistaa mahdollisimman hyvät kilpailuedellytykset eurooppalaiselle tietoteknologialle sekä Euroopan media-yrityksille ja media-alan palveluille. Komission mukaan perinteiset audiovisuaaliset mediapalvelut ja kehittymässä olevat tilattavat palvelut tarjoavat yhteisössä huomattavia työllisyysmahdollisuuksia varsinkin pienissä ja keskisuurissa yrityksissä ja edistävät talouskasvua ja investointeja.

Soveltamisala

Ehdotuksen mukaan direktiivin soveltamisalaa laajennettaisiin myös tilattaviin ei-lineaarisiin audiovisuaalisiin palveluihin. Valiokunnan mielestä direktiivin soveltamisalan laajentaminen on periaatteessa hyväksyttävää. Näin voidaan turvata esimerkiksi alaikäisten suojelun toteutuminen välineneutraalilla tavalla. Jotta ehdotus olisi valiokunnan mielestä hyväksyttävissä, jako lineaarisiin ja ei-lineaarisiin palveluihin tulee vielä täsmentää muun muassa ei-lineaaristen palveluiden kattavuuden osalta.

Alkuperämaaperiaate

Komissio pyrkii ehdotuksessaan parantamaan jäsenvaltioiden valmiuksia toimiin alkuperämaaperiaatteesta johtuvien ongelmien ratkaisemiseksi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomella ei ole ollut käytännössä ongelmia periaatteen soveltamisessa. On kuitenkin tärkeää, että direktiivi antaa keinot mahdollisten syntyvien ongelmien ratkaisemiseksi. Sen vuoksi tulee voida puuttua mahdollisesti käytettäviin kiertokeinoihin tai väärinkäytöksiin, etenkin jos kansallinen sääntely on esimerkiksi alaikäisten suojelun suhteen minimitasoa tiukempi.

Piilomainonta ja tuotesijoittelu

Komission mukaan alaikäisten ja ihmisarvon suojelemiseksi toteutettavissa toimenpiteissä tulisi löytää tasapaino suhteessa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattuun sananvapauteen. Tällaisilla toimenpiteillä olisi sen vuoksi pyrittävä varmistamaan riittävä suoja alaikäisille varsinkin ei-lineaaristen palvelujen osalta kieltämättä kuitenkin aikuisille suunnattuja sisältöjä sinänsä. Valiokunta painottaa, että ensisijaisen tärkeää on pyrkiä varmistamaan alaikäisten suojelu ja sen todellinen toteutuminen muuttuvassa viestintäyhteiskunnassa.

Yksi keskeisistä markkinoinnin perussäännöistä on sen tunnistettavuus. Valiokunta pitää tärkeänä valtioneuvoston kirjelmän kannanottoa, jonka mukaan kaupallinen aineisto on erotettava selkeästi toimituksellisesta aineistosta.

Tuotesijoittelua koskevat säännökset voidaan sisällyttää direktiiviin, jos tehdään selvä ero kielletyn piilomainonnan ja sallitun tuotesijoittelun välillä. Eräät asiantuntijat ovat kuitenkin lausunnoissaan katsoneet, että direktiivi ei anna tällaiseen erotteluun välineitä.

Alaikäisten suojelu

Komission ehdotuksessa määritellään mainonnan yleisiä rajoituksia alaikäisten suojelun kannalta. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan ja painottaa erityisesti sitä, että mainonnan sääntelyn tulee koskea myös tilattavien audiovisuaalisten palvelujen markkinointia lapsille.

Direktiiviehdotuksen mukaan yleisölle annettava selvä ja tarkka informaatio mainostajan tuotteiden sijoittamisesta ohjelmassa voisi estää sen määrittelyn kielletyksi piilomainonnaksi. Tieto ohjelman sisältämästä tuotesijoittelusta pitäisi asianmukaisella tavalla kertoa katsojille ennen ohjelman alkua.

Valiokunnan mielestä ilmoitus ei ole riittävä peruste tuotesijoittelun sallimiselle ohjelmien kannalta yleensä. Lapset eivät myöskään tunnista tuotesijoittelua mainonnaksi. Lasten katseluaikaan lähetettävissä ohjelmissa olisi heidän kannaltaan usein kyse direktiivin vastaisesta piilomainonnasta. Tuotesijoittelua ei voi sen vuoksi sallia lasten katseluaikaan esitettävissä ohjelmissa. Valiokunta kannattaa tuotesijoittelun kieltämistä lastenohjelmissa.

Ikäsuositukset ja -rajoitukset. Aika ajoin Suomessa puhutaan elokuvien ikärajoista paljonkin. Näin lasten vanhemmille voi syntyä käsitys, että asia on kontrolloitua, mikä on harhaanjohtavaa, koska elokuvatarkastamon asiantuntijoiden asettamat ikärajoitukset tavallaan häviävät siinä tilanteessa, kun kyseinen elokuva esitetään televisiossa, jossa käytetään vain ikärajoja K15 ja K18. Valiokunnan mielestä rajoitusten tulisi olla

sitovia käytettävästä teknologiasta riippumatta eli riippumatta siitä, onko ohjelma esimerkiksi elokuva, televisioesitys tai tietokonepeli.

Mainonnan tunnistettavuus on varmistettava myös uusien mainonnan sijoittelutapojen käytössä. Erittäin tärkeä on säännös siitä, että lastenohjelmia saa katkaista mainoksilla vain 35 minuutin välein. Lisäksi on oltava selvää, ettei lastenohjelmissa ole sallittua käyttää esimerkiksi jaetun kuvaruudun mainontaa tai muuta vastaavaa mainontatapaa.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että sovellettaessa direktiiviä kansalliseen mediasäätelyyn käytetään televisiokanavien itseäätelysopimuksia. Nykyiset sopimukset rajoittuvat valiokunnan saaman selvityksen mukaan vain muutamiin valtakunnallisiin televisiokanaviin. Valiokunnan mielestä erityisesti nuorisokanavat tulisi saada sopimuksen piiriin.

Valiokunta toteaa vielä, että suomalaisessa tietoyhteiskuntapolitiikassa on tärkeää turvata suomalaisten sisällöntuotantopalvelujen toimintaedellytyksiä, jotta viestintävälineillä olisi jatkossakin tarjota laadukasta ja monipuolista sisältöä.

Enenevässä määrin eurooppalaista ohjelmatuotantoa uhkaa varsinkin amerikkalainen tuotanto. Valiokunta kuitenkin pitää tärkeänä kulttuurisen moninaisuuden vahvistamista ja lisäämistä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan voimassa olevan direktiivin kiintiöt ovat lisänneet riippumattomien tuottajien tuotantojen osuutta televisioyhtiöiden lähetyksissä. Tärkeää olisi, että tämä suuntaus jatkuisi ja kehittyisi.

Lausunto

Lausuntonaan sivistysvaliokunta esittää,

että suuri valiokunta ottaa huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Helsingissä 12 päivänä toukokuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kaarina Dromberg /kok	Kirsi Ojansuu /vihr
jäs.	Hanna-Leena Hemming /kok	Seppo Särkiniemi /kesk
	Tuomo Hänninen /kesk	Marja Tiura /kok
	Rauno Kettunen /kesk	Jutta Urpilainen /sd
	Minna Lintonen /sd	Raija Vahasalo /kok
	Pehr Löf /r	Unto Valpas /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.