

SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 9/2009 vp

Hallituksen esitys laeiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä tekijänoikeuslain 25 b ja 48 §:n muuttamisesta

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä kesäkuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä tekijänoikeuslain 25 b ja 48 §:n muuttamisesta (HE 87/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtaja Jukka Liedes, opetusministeriö
- neuvotteleva virkemies Jussi Mäkinen, liikenne- ja viestintäministeriö

- ylitarkastaja Maarit Pietinen, Valtion elokuvatarkastamo
- viestintäjohtaja Eila Ruuskanen-Himma, Suomen Liikunta ja Urheilu SLU
- toiminnanjohtaja Markus Pyhältö, Suomen näytelmäkirjailijaliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- lapsiasiavaltuutettu Maria Kaisa Aula, Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- Viestinnän Keskusliitto
- Yleisradio Oy
- Gramex ry
- Jääkiekon SM-liiga Oy
- MTV MEDIA
- Sanoma Entertainment Oy

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi televisio- ja radiotoiminnasta annettua lakia sekä tekijänoikeuslakia.

Televisio- ja radiotoimintaa koskeva sääntely ulotettaisiin osin koskemaan myös tietoverkkojen välityksellä tarjottavia tilausohjelmalveluja. Ehdotettu uusi sääntely kohdistuisi lähinnä kaupalliseen viestintään ja eurooppalaisten teosten edistämiseen. Televisiotoiminnassa mainos-

katkojen sijoittelu vapautuisi, mutta niiden osuus lähetysajasta pysyisi ennallaan. Vastiketta vastaan tapahtuva tuotesijoittelu sallittaisiin tietyissä ohjelmatyypeissä. Televisiotoiminnan harjoittajilla olisi oikeus ottaa lyhyitä uutisotteita yleisöä suuresti kiinnostavista tapahtumista, jotka toinen televisiolähettäjä lähettää yksinoikeudella. Ehdotuksella pannaan täytäntöön Eu-

roopan parlamentin ja neuvoston audiovisuaalisista mediapalveluista antama direktiivi.

Lisäksi valtioneuvostolle ehdotetaan mahdollisuutta jatkaa eräiden televisiotoiminnan ohjelmistolupien voimassaoloa vuoden 2016 lop-

puun. Ehdotetulla järjestelyllä mahdollistetaan toimilupien kokonaistarkastelu vuonna 2016.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2010 alussa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksellä pannaan täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi audiovisuaalisista mediapalveluista (2007/65/EY, jäljempänä AV-direktiivi). Direktiivi on niin sanottu minimidirektiivi, eli jäsenvaltiot voivat soveltaa myös sitä yksityiskohtaisempaa sääntelyä.

Valiokunta on tarkastellut hallituksen esitystä nimenomaan lasten oikeuksien ja suojelun näkökulmasta. Kuvaohjelmien tarkastamisesta annettu laki, jäljempänä kuvaohjelmalaki (775/2000) ja kuluttajansuojalaki (38/1978) ovat jo aiemmin täsmentäneet av-sisältöpalveluiden tarjoamista sekä sisältöjä lasten suojelun kannalta. Televisio- ja radiotoimintaa koskevaan lakiin ehdotetaankin lisättäväksi viittaukset näihin lakeihin (19 § ja 21 §), mikä on tärkeää kansallisen sääntelyn johdonmukaisuuden vuoksi. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös lyhyiden uutisotteiden määrittelyyn ja tekstitys- ja selostusvelvoitteen valmisteluun.

Tuotesijoittelu. Valiokunta pitää sinänsä hyväksyttävänä ehdotettua tuotesijoittelusääntelyä, jolla pyritään mahdollistamaan uusia tapoja ohjelmien rahoittamiseen ja näin edistämään mahdollisuuksia tehdä monipuolisia ja korkeatasoisia ohjelmia. Tuotesijoittelun ehdotettu täyskielto (28 §) lastenohjelmissa on valiokunnan mielestä välttämätön. Asiantuntijaselvityksen mukaan tavanomaisenkin mainonnan tunnistaminen ja erottaminen ohjelmasisällöistä on etenkin alle 8-vuotiaalle mutta myös monille alakouluikäisille vaikeaa. Vasta noin 12-vuotiaana lapsella on kehittynyt kyky kriittiseen ymmärrykseen mainosten houkuttelevasta tarkoituspärsästä ja markkinoijien pyrkimyksistä, mikäli häntä

on tähän arviointiin opastettu. Lasten kannalta tuotesijoittelusta tulee siis käytännössä helposti piilomainontaa.

Valiokunta katsoo, että tuotesijoittelu etenkin alakouluikäisten katseluaikaan tulevissa ohjelmissa ei ole sopusoinnussa kuluttajansuojalain hyvän tavan mukaisen mainonnan määritelmän kanssa. Pienten lasten osalta ei voida luottaa pelkästään lasten medialukutaidon vahvistamiseen, vaan perustana tulee olla mainostajien ja ohjelmatuottajien vastuu. Valiokunta esittää harkittavaksi tuotesijoittelun selkeää kieltämistä alakouluikäisten katseluaikaan esitettävissä ohjelmissa. Vähintään kiellon tulisi koskea lapsille tarkoitettuja tuotteita.

Lapsille suunnattu mainonta. Direktiivin 3 e artiklan 2 kohdassa rohkaistaan mediapalvelun tarjoajia kehittämään käytännesääntöjä lasten ohjelmissa esitettävän sopimattoman kaupallisen viestinnän ehkäisemiseksi. Tällä viestinnällä edistetään sellaisten elintarvikkeiden menekkiä, joiden sisältämien ainesosien liiallinen nauttiminen ei ole suositeltavaa.

Hallituksen esityksen mukaan kuluttajavirasto, kuluttaja-asiamies ja kansanterveyslaitos ovat laatineet suosituksen mainostajille elintarvikkeiden markkinoinnista lapsille. Suosituksessa on esitelty markkinoinnin pelisääntöjen ohella myös esimerkkejä markkinaoikeuden ratkaisukäytännöstä ja kuluttaja-asiamiehen valvontatyössä esiin tulleista tapauksista. Kuluttaja-asiamiehen käytännön on esityksessä katsottu olevan siinä määrin selkeää, että se ohjaa alan toimintaa ja mahdollistaa alan omien käytännesääntöjen muodostumisen. Valiokunta korostaa direktiivin säännöksellä tavoiteltuja kansanterveydellisiä vaikutuksia ja pitää erittäin tärkeänä

hallituksen lupausta seurata tilanteen kehittymistä tämänkaltaisen markkinoinnin osalta.

Tilausohjelmanpalvelu. AV-direktiivin 3 h artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että tilattavat audiovisuaaliset mediapalvelut, jotka voivat vakavasti haitata alaikäisten fyysistä, henkistä tai moraalista kehitystä, saatetaan tarjolle ainoastaan tavalla, jolla varmistetaan, etteivät alaikäiset normaalisti kuule tai näe näitä palveluja.

Kuvaohjelmanlain 3 §:n mukaan tilausohjelmanpalvelun levittäjä saa pitää 18 vuotta nuorempien saatavilla vain heille lain mukaan esitettäviksi ja levitettäväksi hyväksytyt sekä tarkastuksesta vapautettuja kuvaohjelmia ja niiden ohjelmasisältöjä. Hallituksen esityksen mukaan voimassa olevan kuvaohjelmanlain sääntely täyttää direktiivin vaatimukset. Valiokunta pitää sääntelyn selkeyden ja johdonmukaisuuden vuoksi perusteltuna, että asiasta säädetään pelkästään kuvaohjelmalaissa. Jatkossa tulee voida laaja-alaisesti selvittää ja harmonisoida palvelujen tuottajien vastuut ja velvoitteet sekä tekniset ratkaisut (esto- ja tunnistusmenettelyt) lasten suojelemiseksi haitalliselta aineistolta riippumatta aineiston teknisestä lähetystavasta (televisio, radio, internet tai mobiiliratkaisut). Opetusministeriön asettama työryhmä valmistelee parhaillaan kuvaohjelmanlain kokonaisuudistusta. Siinä yhteydessä on tarkoitus löytää ratkaisu kuvaohjelmaympäristön muutoksesta aiheutuviin uusiin haasteisiin lasten suojelussa.

Valvontajärjestelmä ja -viranomaiset. Kuvaohjelmanlain tarkoittamiin kuvaohjelmiin kuuluvat mm. elokuvat ja muut liikkuvina kuvina katsottaviksi tarkoitetut ohjelmat, levitettiinpä niitä tallenteilla tai tilausohjelmanpalveluina. Valtion elokuvatarkastamo on laissa tarkoitettu valvova viranomainen. Valvontajärjestelmän kokonaisuuden hahmottamiseksi valiokunta esittää harkittavaksi, että ehdotettuun televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 35 §:n (Valvontaviranomaiset) muutokseen sisällytettäisiin myös viittaus kuvaohjelmanlakia valvovaan Valtion elokuvatarkastamoon.

Valiokunnan mielestä audiovisuaalisen alan toimijoiden valvontajärjestelmä on nykyisellään vaikeasti hahmotettava, ja sitä tuleekin jatkossa selkiyttää nimenomaan lastensuojelunäkökulmasta. Kuvaohjelmanlakia, radio- ja tv-toimintaa koskevaa lakia ja osin kuluttajansuojalakia tulee uudistustyössä tarkastella kokonaisuutena alaikäisten suojelun kannalta, ja pelien, kuvaohjelmien, tilausohjelmanpalveluiden ja televisioyhtiöiden valvonta tulee keskittää selkeästi yhdelle toimijalle. Yksikölle tulisi kuulua myös median itsesääntelyn valvonta, kaikissa jakelukanavissa yhtenäisten ohjelmien luokitusjärjestelmien kehittäminen, alan toimijoiden koulutus sekä kansalaisten palautekanavien tarjoaminen. Valiokunta on mietinnössään SiVM 3/2009 vp hallituksen esityksestä kuvaohjelmien tarkastamisesta annetun lain muuttamisesta (HE 14/2009) kannattanut Valtion elokuvatarkastamon toiminnan laajentamista Medianeuvostoksi vahvistamaan ja lisäämään audiovisuaalisen mediasisällön, mediakasvatuksen ja alaikäisten suojelun asiantuntemusta. Valiokunta pitää edelleen Medianeuvoston perustamista tärkeänä.

Lyhyet uutisotteet. Lyhyitä uutisotteita koskevilla säännöksillä pyritään hallituksen esityksen mukaan edistämään tiedonvälitystä ja turvaamaan yleisön tiedonsaanti etenkin kiinnostavista kansainvälisistä tapahtumista, joiden lähetysoikeuksista tehdään yhä enemmän yksinoikeussopimuksia. Uutisotteita koskeva sääntely on suoraan direktiivistä aiheutuva muutos, ja se ehdotetaan toteutettavaksi tekijänoikeuslain (404/1961) muutoksella. Hallituksen esityksessä on ehdotettu uutta momenttia tekijänoikeuslain 48 §:ään, joka koskee lähettäjäyritysten signaali-oikeutta. Lähettäjäyrityksen oikeutta määrittää signaalistaan ehdotetaan rajoitettavaksi niin, että säännöksessä olevin, direktiivin mukaisin ehdoin toinen lähettäjäyritys saisi ottaa yleisöä suuresti kiinnostavasta tapahtumasta uutisraporttia varten otteen (signaalista). Otteita saisi käyttää yleisissä uutisohjelmissa, jollaisina pidetään myös urheilu-uutisia. Valiokunta korostaa, että tässä tarkoitettuja otteita saa käyttää uutislähetyksissä vasta, kun uutisoitava tapahtu-

ma on päättynyt. Niitä ei saa myöskään käyttää lyhyisiin otteisiin perustuvien uusien tilattavien liiketoimintamallien luomiseen.

Ehdotuksen mukaan otteiden tulisi olla lyhyitä. AV-direktiivin 39 johdantokappaleen mukaan otteen kesto saisi olla enintään 90 sekuntia. Hallituksen esityksen perusteluissa selvennetään, että tiedonsaannin tarpeen saattaa useissa tapauksissa täyttää 90 sekuntia huomattavasti lyhyempi ote. Ehdotuksen mukaan käytetty ohjelmälähde olisi mainittava, jollei se ole käytännön syistä mahdotonta.

Ehdotettu lyhyiden otteiden sääntely jättää monet yksityiskohdat televisioyhtiöiden omien toimenpiteiden varaan. Valiokunta korostaa televisioyhtiöiden keskinäisten käytännesääntöjen merkitystä hyväksyttävien lyhyiden uutisotteiden käytännön määrittelyssä. Otteiden pituuden tulee riippua niiden uutisarvosta ja uutisoinnin tarkoituksen toteutumisesta. Valiokunta korostaa myös lähteen ilmoittamisvelvollisuutta, sillä asiantuntijaselvityksen mukaan otettaessa nykYTEknikalla ote toisen lähettäjäyhtiön signaalista lähteen ilmoittaminen ei voi olla käytännössä mahdotonta, muuten kuin esim lyhyen teknisen ongelman johdosta.

Lyhyiden uutisotteiden käyttöön liittyy myös uutisoitavien urheilutapahtumien määrittely. Hallituksen esityksessä annetaan esimerkkeinä tyypillinen monilajitapahtuma, kuten yleisurheilun MM-kilpailut ja useita päiviä tai viikkoja kestävä pyöräilykilpailu. Esityksessä ei ole kuitenkaan otettu kantaa sarjamuotoiseen urheiluun. Asiantuntijakuulemisessa on esitetty säännöksen selventämistä siten, että sarjamuotoisessa urheilussa urheilutapahtumaksi tulisi tulkita koko sarja (esim. runkosarja), jolloin uutisvälähdysoikeus koskisi yhtä pitkäkestoista tapahtumaa päiväkohtaisesti. Tämä tulkinta on katsottu

sarjamuotoisen urheilun ja lähettäjän yksinoikeuksien kannalta huomattavasti hyväksyttävämmäksi tulkinnaksi kuin malli, jossa kukin sarjan peli tai ottelu olisi erikseen katsottavissa yleisöä suuresti kiinnostavaksi tapahtumaksi. Ehdotetut tekijänoikeuslain säännökset ovat tältä osin tulkinnanvaraiset, ja valiokunta esittää harkittavaksi säännöksen tarkistamista.

Tekstitys- ja selostusvelvoite. Hallituksen esitys ei sisällä AV-direktiivin 3 c artiklan velvoitetta saattaa palvelut asteittain näkö- ja kuulorajoitteisten saataville. Tekstitys- ja selostusvelvoite on päätetty erottaa tästä esityksestä valmistettavaksi viestintämarkkinalain (393/2003) 134 §:n siirtovelvoitteen uudelleentarkastelun yhteydessä. Hankkeeseen liittyvät hallituksen esitykset on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäviksi keväällä 2010. Tekstitys- ja selostusvelvoitteen erottaminen käsiteltävänä olevasta esityksestä on hallituksen esityksen mukaan tarpeen, jotta asiaan liittyvät tekniset ja merkittävät taloudelliset kysymykset saadaan riittävällä tarkkuudella selvitettyä. Näin saadaan myös hyödynnettyä asiasta liikenne- ja viestintäministeriön esteettömyyshankkeen yhteydessä tehtävän tutkimuksen tulokset tarkoituksenmukaisella tavalla. Valiokunta pitää asian pikaista jatkovalmistelua välttämättömänä. Kysymys on erityisryhmien osalta sananvapaudesta ja yhdenvertaisuudesta, mihin direktiivin lisäksi Suomea velvoittavat YK:n vammaisten henkilöiden yleissopimuksen säännökset.

Lausunto

Lausuntonaan sivistysvaliokunta esittää,

että liikenne- ja viestintävaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 7 päivänä lokakuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Raija Vahasalo /kok	Jukka Mäkelä /kok
vpj.	Tuomo Hänninen /kesk	Lauri Oinonen /kesk
jäs.	Paavo Arhinmäki /vas	Tuula Peltonen /sd
	Merikukka Forsius /kok	Tuomo Puumala /kesk
	Timo Heinonen /kok	Leena Rauhala /kd
	Elsi Katainen /kesk	Pauliina Viitamies /sd
	Anneli Kiljunen /sd (osittain)	vjäs. Ilkka Kantola /sd.
	Sanna Lauslahti /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine.