

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 98/2020 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- viestintäneuvos Emil Asp, liikenne- ja viestintäministeriö (etäkuuleminen)
- johtava asiantuntija Päivi-Maria Virta, liikenne- ja viestintäministeriö (etäkuuleminen)
- hallitusneuvos Joni Hiitola, opetus- ja kulttuuriministeriö (etäkuuleminen)
- kulttuuriasianneuvos Laura Mäkelä, opetus- ja kulttuuriministeriö (etäkuuleminen)
- lakimies Merike Helander, Lapsiasiavaltuutetun toimisto (etäkuuleminen)
- pääsihteeri Merja Heikkonen, Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta (etäkuuleminen)
- apulaisjohtaja Saara Salomaa, Kansallinen audiovisuaalinen instituutti (etäkuuleminen)
- erityisasiantuntija Leena Karjalainen, Kansallinen audiovisuaalinen instituutti (etäkuuleminen)
- toimitusjohtaja Valteri Niiranen, Kopiosto ry (etäkuuleminen)
- mediakasvatuksen suunnittelija Rauna Rahja, Mannerheimin Lastensuojeluliitto (etäkuuleminen)
- johtava asiantuntija Johanna Halkola, Medialiitto ry (etäkuuleminen)
- toiminnanjohtaja Jaana Pihkala, Tekijänoikeuden tiedotus- ja valvontakeskus ry (etäkuuleminen)
- lakimies Asko Metsola, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry (etäkuuleminen)

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Yleisradio
- Discovery Networks Finland Oy
- Kuurojen Liitto ry

Valiokunnan lausunto SiVL 10/2020 vp

- Lastensuojelun Keskusliitto
- Näkövammaisten liitto ry
- Sanoma Media Finland Oy
- Suomen Filmikamari ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksellä implementoidaan sähköisen viestinnän verkkoja ja palveluja koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1972 (teledirektiivi) sekä televisio- ja radiotoimintaa ja muita audiovisuaalisia sisältöjä koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2010/13 (AVMS-direktiivi).

Sivistysvaliokunta käsittelee tässä lausunnossaan AVMS-direktiivistä johtuvia lakiehdotuksia, kuten kuvaohjelmalakiin (710/2011) ehdotettuja muutoksia. Valiokunta keskittyy toimialansa mukaisesti lähinnä alaikäisten suojeluun, medialukutaidon kehittämiseen ja sähköisen viestinnän palvelujen esteettömyyteen liittyviin kysymyksiin.

Alaikäisten suojeleminen haitalliselta ohjelmasisällöltä

Hallituksen esityksen yhtenä keskeisenä tarkoituksena on panna kansallisesti täytäntöön AVMS-direktiivin mukainen tavoite parantaa alaikäisten suojelua haitallisilta ohjelmasisällöiltä. Tämän toteuttamiseksi ehdotetaan sähköisistä viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) ja kuvaohjelmalain soveltamisalan laajentamista siten, että niihin lisätään videonjakoalustapalveluja ja videonjakoalustan tarjoajien velvollisuuksia koskevat säännökset.

Valiokunta pitää tärkeinä ehdotettuja muutoksia alaikäisten suojelemiseksi haitallisilta kuvaohjelmilta myös videonjakoalustapalveluissa perinteisten televisiolähetysten ja tilattavien audiovisuaalisten mediapalvelujen lisäksi. Kuten esityksessä (s. 48—49) todetaan, lapset ja nuoret katselevat tänä päivänä enemmän verkossa olevia videoita kuin perinteisiä televisiolähettyksiä. Perinteisiä televisiolähettyksiä koskeva sääntely ei enää ole riittävä suojaamaan lapsia ja nuoria heidän kehitystään vaarantavilta sisällöiltä.

Valiokunta katsoo, että hallituksen esityksellä edistetään lapsen ja nuoren oikeutta saada laajasti tietoa erilaisista kansallisista ja kansainvälisistä lähteistä huolehtien samanaikaisesti siitä, että heitä suojataan vahingolliselta aineistolta. Erilaisten viestintäkanavien laajeneminen ja monipuolistuminen on lisännyt myös alaikäisten mahdollisuuksia saada tietoa. Lapset ja nuoret ovat aktiivisia audiovisuaalisten sisältöjen käyttäjiä sekä myös tuottajia. Ongelmana on, että niiden myötä heidän arkeensa on tullut osin valvomaton mediaympäristö.

Valiokunnan saaman asiantuntijalausunnon mukaan monet tutkimukset ja selvitykset ovat osoittaneet, että digitaalinen media lisää riskiä, että alaikäiset vastaanottavat haitallisia sisältöjä ja voivat sen myötä myös joutua hyväksikäytön tai kaltoinkohtelun uhriksi.

Valiokunnan lausunto SiVL 10/2020 vp

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että sähköisen viestinnän palveluita koskevaan lakiin (226 c §) sisällytetään säännös, jonka mukaan videonjakoalustan tarjoajan tulee sisällyttää käyttöehtoihinsa mm. sellaiset määräykset, joilla kielletään sellaisten sisältöjen lataaminen videonjakoalustapalveluun, jotka sisältävät rikoslaissa (39/1889) rangaistavaksi säädettyä yllyttämistä terroristiseen tekoon, lapsipornografiaa, laitonta vihapuhetta tai väkivaltakuvausta. Valiokunta katsoo, että ehdotettu sääntely edistää osaltaan lapsen oikeutta suojeluun kaikenlaiselta kaltoin kohtelulta ja hyväksikäytöltä, sekä katsoo, että käyttöehtoja laadittaessa tulee ottaa huomioon, että myös lapset ja nuoret lataavat materiaalia videonjakoalustoille. On oleellista huolehtia siitä, että heidän saatavillaan on riittävästi ja ymmärrettävässä muodossa olevaa tietoa käyttöehdoista ja kielletyistä sisällöistä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että hallituksen esityksellä ohjataan myös mainonnan ja markkinoinnin toimijoita huomioimaan, että lapsi on ikänsä ja kehitystasonsa vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa mainonnan ja markkinoinnin kohteena. Uusitun AVMS-direktiivin mukaan (20 artiklan 2. kohta) lastenohjelmat saa keskeyttää televisiomainoksilla vain kerran kutakin aikataulun mukaista 30 minuutin jaksoa kohti edellyttäen, että ohjelman kesto on yli 30 minuuttia, ja teleostoslähetykset lastenohjelmien aikana on kokonaan kielletty. Tätä koskevat säännökset ehdotetaan sisällytettävän sähköisistä palveluista annetun lain 216 §:n 1 ja 2 momentteihin.

Teleostoslähetysten esittämisen kieltö lastenohjelmien aikana todetaan säännöksen yksityiskohteisissa perusteluissa. Pykäläehdotuksessa (216 §) nimenomaista kieltoa ei ole, vaan siinä ehdotetaan säädettävän siitä, milloin teleostoslähetys on sallittu.

Sivistysvaliokunta esittää, että liikenne- ja viestintävaliokunta harkitsee sääntelyn täsmentämistä siten, että ensimmäisen lakiehdotuksen 216 §:ään, esimerkiksi sen 2 momenttiin, lisätään nimenomainen säännös, jonka mukaan lastenohjelmia ei saa keskeyttää teleostoslähetyksillä. Säännös vastaa tällöin paremmin direktiivin 20 artiklan 2. kohtaa.

Medialukutaidon edistäminen

AVMS-direktiivin 33 a artiklan mukaan jäsenvaltioiden on edistettävä medialukutaitoa ja toteutettava toimenpiteitä sen kehittämiseksi sekä annettava tästä komissiolle määräajoin kertomus.

Sivistysvaliokunta pitää medialukutaitoa kaikille kuuluvana kansalaistaitona ja sen edistämisen korostamista direktiivissä erittäin kannatettavana. Valiokunta toteaa tyydytyksellä, että maassamme toteutetaan jo nyt useilla eri tavoilla direktiivin 33 a artiklan edellyttämää medialukutaidon edistämistä. Suomi on ollut mediakasvatuksen ja medialukutaidon kärjessä kansainvälisissä vertailuissa (esim. Celot 2009, Tomljenovic 2019).

Medialukutaito ja mediakasvatus kuuluvat koulujen ja oppilaitosten opetussuunnitelmiin, medialukutaitoa edistetään kirjastoissa ja nuorisotyössä, ja myös vapaan sivistystyön toimijat ja muut järjestöt ovat erittäin aktiivisia mediakasvatuksen ja medialukutaidon edistämisessä alan yritysten lisäksi.

Valiokunta toteaa, että turvallisesti toimiminen verkossa edellyttää paljon erilaisia tietoja ja taitoja, erityistä käyttäjäosaamista. Lapset kohtaavat verkossa uhkia ja riskejä liittyen haitallisiin si-

Valiokunnan lausunto SiVL 10/2020 vp

sältöihin, yhteisöihin sekä yhteydenottoihin. Nämä ovat osa sosiaalisen median ja videonjakopalveluiden sekä muiden alustapalvelujen todellisuutta. Lasten ja nuorten ja osin aikuistenkin on myös vaikeaa tunnistaa verkon vale uutisia ja disinformaatiota. Yksi merkittävä uhka lasten oikeuksien toteutumisen kannalta ovat yksityisyyden suojaan liittyvät loukkaukset.

Koulujen opetussuunnitelmiin perustuva mediakasvatus luo vahvan perustan mediakriittisyydelle ja turvalliselle internetin käytölle. Valiokunta tähdentää, että koulujen ohella myös vanhemmillä on merkittävä rooli lasten ja nuorten opastamisessa turvalliseen internetin käyttöön.

Valiokunta korostaa, että lapsen oikeuksien edistäminen ja toteuttaminen digitaalisessa maailmassa vaatii yhteistyötä, jota tulee tehdä niin paikallisella kuin valtakunnallisella ja kansainväliselläkin tasolla. Päiväkodeilla ja kouluilla, vanhempainyhdistyksillä, nuorisotyöllä, harraste-yhteisöillä, kirjastoilla, kansalaisyhteiskunnan toimijoilla, viranomaisilla, päättäjillä ja yrityksillä on oma tärkeä roolinsa turvallisten ja vastuullisten nettiympäristöjen toteutumisessa, erityisesti lasten ja nuorten kohdalla.

Valiokunta tähdentää myös kaiken ikäisten aikuisten tarvetta ja mahdollisuuksia parantaa omaa medialukutaitoaan. Tätäkin voidaan edistää oikein suunnatulla kriittisellä mediakasvatuksella, ja tähän liittyvää valistustyötä voivat toteuttaa erityisesti useat kolmannen sektorin järjestöt ja vapaan sivistystyön eri toimijat, joilla on valmiit toimintamallit aikuisille suunnattua koulutusta ja valistusta varten. Ajankohtaistiedon ja palvelujen digitalisoituminen yhä kiihtyvällä vauhdilla korostaa entisestään hyvän medialukutaidon merkitystä kaikille kansalaisille.

Keskeinen toimija medialukutaidon ja mediakasvatuksen edistämässä on Kansallinen audiovisuaalinen instituutti KAVI. Tätä tehtävää edistää osaltaan viime vuoden lopulla valmistuneiden mediakasvatuslinjausten, Medialukutaito Suomessa -mediakasvatuspolitiikka (2019), toimeenpano.

Esteettömyys

AMVS-direktiivin 7 artikla velvoittaa mediapalvelun tarjoajia eli televisiotoimijoita ja tilausohjelmajpalvelun tarjoajia saattamaan tarjoamiaan mediapalveluja jatkuvasti ja asteittain esteettömämmiksi vammaisille loppukäyttäjille. Mediapalvelun tarjoajien tulee raportoida säännöllisesti esteettömyyden toteutumisesta, minkä lisäksi toimijoiden tulee laatia esteettömyyttä koskevia toimintasuunnitelmia siitä, kuinka niiden palveluja saatetaan jatkuvasti ja asteittain esteettömämmiksi vammaisille henkilöille.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 211 § sisältää säännökset ohjelmistojen saattamisesta näkö- ja kuulorajoitteisten saataville. Hallituksen esityksessä tähän säännökseen ehdotetaan lisättäväksi vaatimus ääni- ja tekstityspalvelun liittämistä tilausohjelmajpalveluiden ohjelmistoihin, joissa ääni- ja tekstityspalvelun osuuden tulee ehdotuksen mukaan olla 30 %. Lisäksi ehdotetaan säännökseen lisättäväksi tekstitystä koskeva laatuvaatimus. Laatuvaatimuksen täyttyminen edellyttää esityksen mukaan, että tekstitysvollisuuden alaisissa ohjelmissa tekstitys toteutetaan katsojan kannalta riittävän selkeästi ja ymmärrettävästi. Liikenne- ja viestintävirasto arvioi tekstityspalvelun laadun riittävyttä.

Valiokunnan lausunto SiVL 10/2020 vp

Sivistysvaliokunta kannattaa edellä todettuja ehdotuksia. Valiokunta pitää tärkeänä, että tekstityspalvelun laatua arvioitaessa otetaan huomioon esityksessä esitetyin tavoin tekstityksen laatuun liittyvät standardit ja tekninen kehitys, mutta myös alan toimijoille kiristyvistä laatuvaatimuksista aiheutuvien lisäkustannusten kohtuullisuus.

Valiokunta pitää tärkeänä tilausohjelmapalveluilta vaaditun ääni- ja tekstityspalvelun osuuden nostamista ehdotetusta 30 prosentista riittävän siirtymäkauden jälkeen, sillä televisio-ohjelmien seuraaminen tilausohjelmapalvelujen kautta on käynyt yhä yleisemmäksi. Esteettömyyden toteutuksessa tulee huomioida erityisesti myös vammaiset lapset. Esimerkiksi kuulovammaisille pienille lapsille voi olla tärkeää, että lastenohjelmat esitettäisiin entistä useammin viitottuna.

Saamansa asiantuntijaselvityksen perusteella sivistysvaliokunta toteaa, että edellä mainittujen toimien lisäksi on useita muitakin toimia, joilla televisiolähetysten esteettömyyttä voi parantaa. Esimerkiksi ääni- ja tekstityspalvelulla mahdollistetaan näkövammaiselle tekstitetyn televisio-ohjelman seuraaminen, mutta ääni- ja tekstityspalvelua ei edellytetä suomen- tai ruotsinkielisiin televisio-ohjelmiin. Yleisradion kanssa on saadun lausunnon mukaan jo pitkään tuloksetta neuvoteltu esimerkiksi mahdollisuudesta saada ääni- ja tekstityspalvelu suomen- ja ruotsinkielisten uutis- ja ajankohtaisohjelmien vieraskielisiin osuuksiin. Uutis- ja ajankohtaisohjelmat sisältävät paljon aineistoa, joissa haastatellaan vieraskielisiä henkilöitä ja nämä osiot ovat näkevien henkilöiden luettavissa ruudulta käännettynä, mutta aineisto jää edelleen näkövammaisilta ihmisiltä saavuttamatta. Yleisradio on lausunnon mukaan tällä hetkellä ainoa toimija, joka tarjoaa viittomakieliselle yhteisölle omakielistä ohjelmaa sekä suoraan viittomakielellä tuotettuna että tulkattuna.

Asiantuntijalausunnossa on myös esitetty, että julkisen palvelun kotimaiseen elokuva- ja draamaohjelmistoon olisi liitettävä kuvailutulkkauspalvelu (audio description). Tämä velvoite edistäisi näkövammaisten mahdollisuuksia päästä osallisiksi elokuvista yhdenvertaisesti muiden väestöryhmien kanssa.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen 30 artiklassa on haluttu varmistaa muun muassa vammaisten ihmisten esteetön ja saavutettava television seuraaminen toteamalla, että sopimuspuolet toteuttavat kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen, että vammaiset henkilöt voivat seurata televisio-ohjelmia, elokuvia, teatteria ja muuta kulttuuritoimintaa saavutettavassa muodossa.

Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että liikenne- ja viestintävaliokunta mietinnössään korostaa tarvetta edetä ripeästi monipuolisella ja erilaiset erityisryhmät huomioon ottavalla tavalla televisio-ohjelmien esteettömyyden edistämiseksi.

Lapsivaikutusten arviointi

Valiokunta huomauttaa, että esityksen lapsivaikutusten arviointi on jäänyt riittämättömäksi, vaikka esitys on merkittävä lasten oikeuksien kannalta.

Hallituksen esityksessä (s. 171) todetaan, että varsinaisella lausuntokierroksella lapsiasiavaltuutettu huomautti esityksen puutteellisesta lapsivaikutusten arvioinnista. Esityksessä tuodaan esil-

Valiokunnan lausunto SiVL 10/2020 vp

le, että vaikutustenarviointeja on täydennetty lausuntokierroksen jälkeen mm. lapsivaikutuksia koskien. Esityksessä lapsivaikutukset tuodaan esille esityksen pääasiallisia vaikutuksia kuvaavassa taulukossa (s. 123), jossa todetaan lähinnä lakiehdotuksen lapsia koskevia tavoitteita. Varsinaiset lapsivaikutusten arviot puuttuvat.

Lapsivaikutusten arvioinnin tulee nimensä mukaisesti olla arviointia. Lapsiin kohdistuvilla vaikutuksilla tarkoitetaan suoria ja epäsuoria vaikutuksia, joita päätöksellä on lapsiväestön tai sen osan jokapäiväiseen elämään. Valtioneuvoston säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista antamissa ohjeissa (oikeusministeriön julkaisu 2007:6, s. 35) todetaan mm., että arvioinnissa tulee selvittää yleisesti, edistääkö hanke ja miten lapsen etua, sekä tunnistaa ennakoita erityisesti lasten kannalta kielteiset vaikutukset, jotta ne voitaisiin välttää.

Muut huomiot

Hallituksen esityksessä todetaan, että Kansallisen audiovisuaalisen instituutin ja Liikenne- ja viestintäviraston tehtävät laajenisivat koskemaan myös videonjakoalustapalveluiden valvontaa. Esityksen mukaan uusista tehtävistä aiheutuu toistaiseksi vähän vaikutuksia kyseisten viranomaisten toimintaan eikä lisäresurssien tarvetta siten ole. KAVI on kuitenkin esittänyt valiokunnalle huolensa resurssien riittävydestä tilanteessa, jossa tehtäviä lisätään samalla kun instituutti toimii jo nyt aliresursoituna.

Valiokunta tähdentää internetyhteyden toimivuuden, nopeuden ja laadun laajaa merkitystä kansalaisten osallistumiselle tietoyhteiskuntaan. Esimerkiksi siirtyminen koronapandemian aikana kouluissa ja oppilaitoksissa laajasti etäopetukseen ja pääsykokeiden järjestämiseen etänä aiheutti sen, että oppilaiden tasavertainen mahdollisuus saada opetusta ja koulutusta saattoi vaarantua niillä alueilla, joilla internetyhteyksien nopeudet olivat muita alueita alhaisemmat ja toimintavarmuus heikkoa. Internetyhteyksissä ilmenevät alueelliset puutteet rasittavat yhtä lailla muita ryhmiä, joille internetyhteyksien päivittäinen toimivuus on erittäin tärkeää, esimerkiksi vammaisia ihmisiä, jotka tarvitsevat etätulkkauksia tai käyttävät viittomakieltä. Hallituksen esitykseen liitettyssä asetusluonnoksessa määritellään tarkoituksenmukaisen internetyhteyden vähimmäisnopeudeksi saapuvassa liikenteessä 5 megabittiä sekunnissa nykyisen 2 megabittiä sekunnissa sijasta. Sivistysvaliokunta esittää, että liikenne- ja viestintävaliokunta mietinnössään arvioi internetyhteyden riittävän vähimmäisnopeuden ottaen huomioon myös edellä todetut tarpeet.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sivistysvaliokunta esittää,

että liikenne- ja viestintävaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto SiVL 10/2020 vp

Helsingissä 1.10.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok
jäsen Sanna Antikainen ps
jäsen Marko Asell sd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Kaisa Juuso ps
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Noora Koponen vihr
jäsen Ari Koponen ps
jäsen Sari Multala kok
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Sari Sarkomaa kok
varajäsen Hanna-Leena Mattila kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen
valiokuntaneuvos Kaj Laine

Valiokunnan lausunto SiVL 10/2020 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIIDE

Perustelut

Laaja sananvapaus on yksi Suomen yhteiskunnallisen vapauden ja tasa-arvon kivijaloista, ja ilmaisunvapauden kaventamiseen on aina suhtauduttava erityisellä varovaisuudella.

Sosiaalinen media on edistänyt Suomessakin sellaista mielipidevaikuttamista, joka ei ole päässyt esille perinteisessä mediassa. Erityisesti vallitsevaa järjestelmää kritisoivat, konservatiiviset ja kansallismieliset toimijat ovat pystyneet viestimään suoraan kohderyhmilleen ilman valtavirtamedioiden suodatusta.

Suomessa on langettu tuomioita esimerkiksi siitä, että henkilö on asettanut näytille faktatiedon, tai nostettu syyte jopa 15 vuotta vanhasta kirjoituksesta, jossa perinteistä avioliittokäsitystä perustellaan Raamatun tulkinnalla. Eräät EU-maat ovat jo kiristäneet otettaan sosiaalisista medioista säätämällä ankarista uhkasakoista palveluntarjoajille, mikäli ne eivät poista tietynlaisia sisältöjä alustoiltaan määräajassa.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä yhtyy pääosin sivistysvaliokunnan lausuntoon. Emme kuitenkaan hyväksy suomettumisen ajan kaltaisen mielipidesensuurin paluuta, jossa moniääninen kansalaiskeskustelu hiljennetään.

Hallituksen esityksen HE 98/2020 vp useissa pykälissä viitataan perusmuotoiseen kiihottamiseen kansanryhmää vastaan, joka voi käytännössä tarkoittaa melkein minkä tahansa negatiivisen tosiasiankin tuomista esiin. Tästä syystä kaikki viittaukset rikoslain 11 luvun 10 §:ään tulisi poistaa ja säilyttää ainoastaan viittaukset törkeään tekemuotoon (10 a §) sekä julkiseen kehottamiseen rikokseen.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että liikenne- ja viestintävaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 1.10.2020

Sanna Antikainen ps

Kaisa Juuso ps

Ari Koponen ps