

Sivistysvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevan direktiivin muuttaminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevan direktiivin muuttaminen) (U 50/2016 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Jouni Laiho, sisäministeriö
- kulttuuriasiainneuvos Laura Mäkelä, opetus- ja kulttuuriministeriö
- johtaja Jorma Waldén, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Mirka Meres-Wuori, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Tanja Müller, liikenne- ja viestintäministeriö
- ylitarkastaja Jarkko Mikkola, Poliisihallitus
- apulaisjohtaja Leo Pekkala, Kansallinen audiovisuaalinen instituutti
- asiantuntija Mari Mustakoski, FRV Evo Oy
- mediasääntelypäälikkö Kirsi-Marja Okkonen, Yleisradio
- yhteiskuntasuhdejohtaja Petra Wikström, MTV Oy
- lakimies Tuula Sundström, Veikkaus Oy

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- lakimies Tuula Sundström, Veikkaus Oy
- Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotuksessa direktiivi perustuisi edelleen pääosin vähimmäistason yhdenmukaistamiseen. Yhdenmukaisuusastetta nostettaisiin kuitenkin vahvistamalla kansallisten audiovisuaalialan sääntelyviranomaisten riippumattomuutta. Ehdotus pyrkii lisäksi takaamaan tiedotusvälineiden moniarvoisuuden.

Komission ehdotuksessa direktiivin ydinperiaatteena toimivaa alkuperämaan periaatetta ylläpidetään ja lujitetaan yksinkertaistamalla sääntöjä siitä, mille maalle lainkäyttövalta kuuluu, ja parantamalla poikkeusmekanismeja tapauksissa, joissa säännöksistä myönnetään vapautus.

Komissio ehdottaa direktiivin soveltamisalan laajentamista siten, että se kattaisi tietyiltä osin sellaiset videonjakoalustat, joilla ei ole toimituksellista vastuuta sivustoilleen tallennetusta sisällöstä, mutta jotka organisoivat kyseistä sisältöä eri tavoin. Direktiiviehdotuksen mukaan AV-direktiivi velvoittaisi jäsenvaltiot jatkossa varmistamaan, että videonjakoalustat ottavat vastuualueellaan mieluiten yhteissääntelyn keinoin käyttöön asianmukaiset toimenpiteet i) alaikäisten suojelemiseksi haitalliselta sisällöltä ja ii) kaikkien kansalaisten suojelemiseksi väkivaltaan tai vihaan yllyttämiseltä (28 a artikla).

Tarkistetussa direktiivissä yhdenmukaistettaisiin perinteiseen televisiotoimintaan sekä tilausvideopalveluihin kohdistuvaa sääntelyä alaikäisten suojelua koskevien normien osalta. Tämä tarkoittaa sitä, että ohjelmat, jotka voivat haitata alaikäisten fyysistä, henkistä tai moraalista kehitystä, olisivat jatkossa saatavilla vain sellaisella tavalla, etteivät alaikäiset normaalisti kuule tai näe niitä. Vaatimus koskisi sekä perinteisen televisiotoiminnan harjoittajia että tilausvideopalvelujen tarjoajia.

Tarkistetulla direktiivillä luotaisiin lisäksi tasapuolisemmat toimintaedellytykset eurooppalaisten teosten edistämiseksi velvoittamalla tilausvideopalvelut varaamaan eurooppalaisille teoksille vähintään 20 prosentin osuus ohjelmavalikoimissa ja varmistamaan niille riittävä näkyvyys (13 artikla).

Komissio antoi joulukuussa 2015 ehdotuksen esteettömyyttä koskevaksi unionin säädökseksi, jossa vahvistettaisiin esteettömyysvaatimukset monille eri tuotteille ja palveluille, myös audiovisuaalisille mediapalveluille. Komissio ehdottaa tämän vuoksi, että esteettömyyttä koskevat säännökset poistettaisiin AV-direktiivistä. Komissio helpottaisi käytäntösääntöjen koordinoitua EU:n tasolla. Lisäksi valitus- ja oikeussuojamenettelyistä olisi säädettävä kansallisella tasolla. Direktiiviin on lisätty myös tarkentavia säännöksiä määräajoista ja menettelyistä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin uudelleentarkastelua muuttuneessa toimintaympäristössä ja digitaalisten sisämarkkinoiden edistämistä. Valtioneuvosto tukee direktiiviehdotuksen tavoitteita audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan sään-

Valiokunnan lausunto SiVL 10/2016 vp

telyn yhdenmukaistamiseksi siten, että otetaan huomioon markkinoilla, kulutuksessa ja teknologiassa tapahtuneet muutokset.

Valtioneuvosto katsoo, että perinteisiä televisiopalveluita ja internetin välityksellä tarjottavia mediapalveluita koskevan sääntelyn välistä epäsuhtaa tulisi korjata ensisijaisesti purkamalla vanhaa televisiosääntelyä.

Alkuperämaaperiaate on edelleen keskeinen direktiivin perusperiaate. Valtioneuvosto kannattaa alkuperämaaperiaatteen säilyttämistä sekä lainkäyttösääntöjen selkeyttämistä ja yksinkertaistamista.

Valtioneuvosto ei lähtökohtaisesti pidä tarkoituksenmukaisena AV-direktiivin soveltamisalan laajentamista videonjakoalustoihin ja katsoo, että AV-alustoja tulisi säännellä muussa yhteydessä kuin AV-direktiiviä koskevassa ehdotuksessa.

Valtioneuvosto katsoo, että rahapelipalvelut tulee jatkossakin jättää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Euroopan unionissa ryhdyttäisiin lainsäädäntötoimiin sellaisen rahapelipalveluiden markkinointia koskevan erityislainsäädännön luomiseksi, jossa markkinointiin sovellettaisiin vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädäntöä. Euroopan parlamentti on 10 päivänä syyskuuta 2013 antamassaan päätöslauselmassaan (2012/2322(INI)) pyytänyt komissiota tutkimaan, mitä voitaisiin tehdä sen estämiseksi, että jotkin toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet yhtiöt markkinoivat sähköisesti välitettäviä rahapelipalveluita esimerkiksi satelliittitelevisiion tai mainoskampanjoiden välityksellä jäsenvaltiossa, jossa niillä ei ole lupaa tarjota palvelujaan. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tätä parlamentin päätöslauselman mukaista tavoitetta edistetään aktiivisesti.

Komission ehdotukset mainonnan sääntelyn keventämisestä ja joustavoittamisesta ovat oikeansuuntaisia, mutta toimintaympäristön muutokset huomioon ottaen lähtökohtaisesti riittämättömiä. Valtioneuvosto tukee komission ehdotuksia tuotesijoittelua ja sponsorointia koskevien säännösten sekä mainonnan määrällisen sääntelyn joustavoittamisesta. Perinteiseen TV-toimintaan kohdistuu kuitenkin edelleen yksityiskohtaista sääntelyä, jota tulisi valtioneuvoston näkemyksen mukaan keventää esitettyä enemmän media-alan kilpailukyvyyn lisäämiseksi ja toimintaympäristön tasapainottamiseksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä eurooppalaisen ja erityisesti kotimaisen audiovisuaalisen tuotannon ja kulttuurin edistämistä ja yleisölle tarjoamista direktiivissä lausutun kulttuurin monimuotoisuutta edistävän tavoitteen mukaisesti, mutta katsoo, että määrällisten kiintiöiden soveltamisen ei tulisi olla ensisijainen keino edistää eurooppalaisia sisältöjä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että audiovisuaalisten mediapalveluiden esteettömyyttä koskevaa säännöstä ei poistettaisi AV-direktiivistä, sillä sen ensisijaisena tavoitteena on sananvapauden turvaaminen.

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotukseen sisältyvät sääntelyviranomaisten riippumattomuutta koskevat säännökset ovat tarpeettoman yksityiskohtaisia sekä merkitykseltään osittain epäselviä.

Valiokunnan lausunto SiVL 10/2016 vp

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti Eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmän (ERGA) roolin vahvistamiseen ja katsoo, että ehdotus lisäisi tarpeettomasti sekä kansallisten viranomaisten että yritysten hallinnollista taakkaa. Valtioneuvosto suhtautuu edellä mainituin perustein varauksella myös määräaikoja ja menettelyjä koskeviin yksityiskohtaisiin säännösehdoiksi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Sivistysvaliokunta kannattaa audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin uudelleentarkastelua muuttuneessa toimintaympäristössä ja digitaalisten sisämarkkinoiden edistämistä. Audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva sääntely on tarpeen yhdenmukaistaa ottaen huomioon markkinoilla, kulutuksessa ja teknologiassa tapahtuneet muutokset. Valiokunta kannattaa alkuperämaaperiaatteen säilyttämistä ja lainkäyttösääntöjen selkeyttämistä ja yksinkertaistamista.

Sivistysvaliokunnan mielestä direktiivissä pitää entistä enemmän korostaa kriittisen medialukutaidon kehittämistä. Jäsenvaltioita tulisi velvoittaa kansallisten medialukutaitostrategioiden luomiseen ja kriittistä medialukutaitoa tulee kehittää kaikilla koulutusasteilla varhaiskasvatuksesta korkeakouluihin ja se tulee sisällyttää formaaleihin opetussuunnitelmiin. Suomi on yksi kansainvälisesti tunnustetuista edelläkävijämaista medialukutaidon edistämisessä. EU:n, kuten Suomenkin, tulisi edelleen panostaa kasvatukseen ja medialukutaidon kehittämiseen eikä jättää alaikäisten suojelua pelkästään kieltojen ja rajoitteiden varaan. Myös vihapuhetta vastaan tulisi taistella ennen kaikkea kaikenikäisten kansalaisten kriittistä medialukutaitoa edistämällä.

Rahapelien markkinointi

Rahapelipalvelut eivät kuulu audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin soveltamisalaan. Direktiivin keskeinen soveltamisperiaate eli alkuperämaaperiaate ei siis koske rahapelipalveluja. Rahapelialalla ei ole ylipäätään unionitasoista sääntelyä, ja tätä on pidetty eräänä keskeisenä takeena sille, että kansallinen monopoliin perustuva järjestelmä voi jatkua Suomessa.

Rahapelien markkinointi voi kuitenkin vallitsevan tulkinnan mukaan kuulua direktiivin soveltamisalaan, jollei sitä erityisesti suljeta sen ulkopuolelle. Käytännössä jäsenvaltioiden valvontaviranomaiset ovat tulkinneet direktiiviä tältä osin eri tavoin. Suomen valvovan viranomaisen yritykset estää ulkomaisten rahapelipalvelujen laitonta mainontaa Suomessa on asianomaisten televisiokanavien osalta torjuttu vetoamalla audiovisuaalisia mediapalveluja koskevassa direktiivissä omaksuttuun alkuperämaaperiaatteeseen, jonka perusteella televisiolähetykseen sovelletaan sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, josta televisiosignaali lähetetään. Näissä lähetysmaissa rahapelien mainonta on täysin sallittua. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomella ei tällä hetkellä ole tehokkaita keinoja puuttua tähän markkinointiin.

Kysymys rahapelien markkinoinnin kuulumisesta direktiivin soveltamisalaan on nostettu esiin direktiivin uudistamishdotuksen työryhmäkäsittelyssä. Tällöin komissio on saadun selvityksen mukaan suullisesti todennut, että rahapelien markkinointi ei ole direktiivin soveltamisalassa. Virallista kirjallista tulkintaa tai lausumaa tästä ei kuitenkaan ole olemassa.

Valiokunnan lausunto SiVL 10/2016 vp

Sivistysvaliokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, jonka mukaan ulkomailta Suomeen suuntautuvaan rahapelien markkinointiin tulisi voida puuttua ja tarvittaessa estää se. Tästä kannasta ovat kansalliset toimijat Suomessa yhtä mieltä.

Kirjelmässään valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Euroopan unionissa ryhdyttäisiin lainsäädäntötoimiin sellaisen rahapelipalveluiden markkinointia koskevan erityislainsäädännön luomiseksi, jossa markkinointiin sovellettaisiin vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädäntöä.

Valtioneuvosto viittaa siihen, että Euroopan parlamentti on 10 päivänä syyskuuta 2013 antamassaan päätöslauselmassa (2012/2322(INI)) pyytänyt komissiota tutkimaan, mitä voitaisiin tehdä sen estämiseksi, että jotkin toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet yhtiöt markkinoivat sähköisesti välitettäviä rahapelipalveluita esimerkiksi satelliittitelevisiion tai mainoskampanjoiden välityksellä jäsenvaltiossa, jossa niillä ei ole lupaa tarjota palvelujaan. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tätä parlamentin päätöslauselman mukaista tavoitetta edistetään aktiivisesti.

Sivistysvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty vakava huoli siitä, että valtioneuvoston kannattama ajatus rahapelien markkinointia koskevasta erillislainsäädännöstä mahdollistaisi toteutuessaan ennen pitkää myös rahapelipalveluja koskevan erillislainsäädännön luomisen. Euroopassa toimivat pääosin ylikansalliset rahapeliyhtiöt haastaisivat tässä tilanteessa eräiden jäsenmaiden oikeuden rajoittaa kansallisesti rahapelipalvelujen tarjoamista.

Sivistysvaliokunnalle on ehdotettu, että erillislainsäädännön sijaan Suomen tulisi edistää rahapelimarkkinoinnin selkeää poissulkemista audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin soveltamisalasta. Tämä tarkoittaa, että komissio tavalla tai toisella virallistaisi jo työryhmätyöskentelyssä ilmaisemansa kannan. Tällöin mainoksia lähettävät eräät kanavat tai eri jäsenvaltioiden vastaavat valvontaviranomaiset eivät enää voisi vedota alkuperämaaperiaatteeseen oikeuttaakseen esimerkiksi Suomeen suunnattua ja täällä selkeästi laitonta rahapelimarkkinointia. Tämä antaisi ehdotuksen mukaan Suomen valvovalle viranomaiselle eli Poliisihallitukselle tehokkaammat keinot puuttua luvattomaan markkinointiin. Ehdotuksen tekijät viittaavat myös saman sisältöiseen, Euroopan parlamentin jäsenten Hannu Takkulan, Bogdan Brunon Wentan, Marc Joulandin ja Marc Tarabellan 19.10.2016 jättämään muutosesitykseen koskien audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaa direktiiviä.

Valiokunnan saaman vasta-argumentin mukaan tämä ehdotettu muutos ei välttämättä kuitenkaan poistaisi kokonaan sitä ongelmaa, mikä liittyy kansallisten hallinnollisten toimenpiteiden sitovuuteen toisessa jäsenvaltiossa. Lausunnon mukaan Suomen tulisi toimillaan edistää sellaista unionitasoista sääntelyä ja hallinnollisen mekanismin aikaansaamista, joka antaisi jäsenvaltioille keinot tehokkaalla tavalla puuttua jäsenvaltioiden rajat ylittävään markkinointiin, joka on jäsenvaltion lain vastaista.

Sivistysvaliokunnan kanta asian jatkovalmisteluun. Sivistysvaliokunta yhtyy niihin näkemyksiin, jotka painottavat maamme monopoliin perustuvan rahapelijärjestelmän jatkuvuutta ja järjestelmän suurta merkitystä eri edunsaajaryhmille. Valtioneuvoston kanta, että Suomi aktiivisesti edistäisi rahapelien markkinointia koskevan EU-tason erillislainsäädännön aikaansaamista, on sivistysvaliokunnan arvion mukaan sellainen toimintalinja, joka voi osaltaan antaa yllykkeen kes-

Valiokunnan lausunto SiVL 10/2016 vp

kustelulle rahapelipalveluja koskevan unionitason sääntelyn tarpeesta. Tämä voi vaarantaa maamme rahapelipalvelujen nykyjärjestelmän.

Valtioneuvoston kannasta poiketen sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä, että Suomi ensisijaisesti edistää selkeän ratkaisun saamista rahapelimarkkinoinnin asemasta suhteessa audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin soveltamisalaan. Tavoitteena tulee olla, että rahapelimarkkinointi suljetaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Tämän lisäksi on eri viranomaisten yhteisvoimin selvitettävä mahdolliset täydentävät etenemistavat sekä juridiset ongelmat tai esteet sille, että ulkomailta Suomeen suuntautuvaan rahapelien markkinointiin voidaan puuttua ja tarvittaessa estää se.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Sivistysvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa osin valtioneuvoston kantaan, mutta valtioneuvoston kannasta poiketen pitää välttämättömänä, että Suomi ensisijaisesti edistää selkeän ratkaisun saamista rahapelimarkkinoinnin asemasta suhteessa audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin soveltamisalaan ja että eri viranomaisten yhteisvoimin selvitetään mahdolliset täydentävät etenemistavat sekä juridiset ongelmat tai esteet sille, että ulkomailta Suomeen suuntautuvaan rahapelien markkinointiin voidaan puuttua ja tarvittaessa estää se. Ratkaisuvaihtoehdot eivät saa vaarantaa maamme rahapelipalvelujen nykyjärjestelmää.

Helsingissä 10.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuomo Puumala kesk
varapuheenjohtaja Sanna Lauslahti kok
jäsen Li Andersson vas
jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Jukka Gustafsson sd (osittain)
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Mikaela Nylander r
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Sari Raassina kok (osittain)
jäsen Jani Toivola vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine