KANSALLINEN AUDIOVISUAALINEN INSTITUUTTI
NATIONELLA AUDIOVISUELLA INSTITUTET
NATIONAL AUDIOVISUAL INSTITUTE

Lausunto

29.8.2020 Dno 69/823/2020

Liikenne- ja viestintäministeriö
LiV@eduskunta.fi

Asia: Hallituksen esitys HE 98 2020 vp

Kansallisen audiovisuaalisen instituutin Mediakasvatus ja kuvaohjelmayksikön (KAVI) kirjalliset kommentit koskien hallituksen esitystä: ***Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.***

Yleiset huomiot

Vaikka Suomi tuki lähtökohtaisesti audiovisuaalisia mediapalveluita koskevan direktiivin uudistamista ja digitaalisten sisämarkkinoiden edistämistä, Kansallisen audiovisuaalisen instituutin Mediakasvatus- ja kuvaohjelma yksikön valvontatyöstä saadun näkemyksen mukaan videonjakoalustoja koskevan valvonta on vaikeaa ja lisää viranomaisten hallinnollista työtä. Valvonnan lisäksi olennaista on kriittisen medialukutaidon ja mediakasvatuksen edistäminen laajasti ottaen huomioon lasten ja nuorten lisäksi myös aikuiset ja seniorikansalaiset.

AVMS-direktiivin tavoitteena on parantaa kuluttajien ja alaikäisten suojelua sekä taata tasapuolisemmat toimintaedellytykset audiovisuaalisten sisältöpalvelujen ja videonjakoalustan tarjoajille. Kuluttajien ja alaikäisten suojeluun tähtäävinä toimenpiteinä videonjakoalustan tarjoajien tulee ottaa käyttöön toimenpiteet alaikäisten suojelemiseksi mahdollisesti haitalliselta sisällöltä ja kaikkien kansalaisten suojelemiseksi laittomilta sisällöiltä kuten terrorismiin yllyttämiseltä ja laittomalta vihapuheelta. Myös vihapuhetta vastaan tulisi taistella ennen kaikkea kansalaisten kriittistä medialukutaitoa edistämällä.

Kavi pitää tervetulleena sitä, että direktiivi on niin sanottu minimidirektiivi, eli jäsenvaltiot voivat soveltaa sitä yksityiskohtaisempaa sääntelyä.

KAVIn kommentit ovat esityksen mukaisessa järjestyksessä ja *kursiivilla olevat kohdat ovat lainauksia hallituksen esityksestä.*

2.1.4 Videonjakoalustan tarjoajien sijoittautumista koskevat säännökset

Videonjakoalustan tarjoajien sijoittautuminen määräytyy direktiivin 28 a artiklan nojalla. Säännöksen 1 kohdan perusteella videonjakoalustan tarjoajaan sovelletaan lähtökohtaisesti sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jonne videonjakoalustan tarjoaja on sijoittautunut sähkökauppadirektiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Artikla sisältää lisäksi säännökset sijoittautumisvaltion määräytymisestä tilanteissa, joissa videonjakoalustan tarjoajalla on jäsenvaltiossa emoyritys tai tytäryritys, tai kyseinen videonjakoalustan tarjoaja on osa yritysryhmää. Artiklassa säännellään myös menettelystä tilanteessa, jossa jäsenvaltiot eivät pääse yhteisymmärrykseen siitä, mille jäsenvaltiolle lainkäyttövalta kuuluu.

Kavin pitää sijoittautumista koskevissa säännöksissä hyvänä sitä, että ”*Artikla sisältää lisäksi säännökset sijoittautumisvaltion määräytymisestä tilanteissa, joissa videonjakoalustan tarjoajalla on jäsenvaltiossa emoyritys tai tytäryritys, tai kyseinen videonjakoalustan tarjoaja on osa yritysryhmää.”

2.1.5 Itsesääntelyyn kannustaminen

Direktiivin 4a artikla sisältää yleiset säännökset itsesääntelyyn kannustamisesta. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on kannustettava käyttämään yhteissääntelyä ja edistämään itsesääntelyä kansallisella tasolla hyväksyttävien käytännesääntöjen avulla direktiivin yhteensovitetuilla aloilla. Käytännesääntöjen tulisi olla asianomaisten jäsenvaltioiden keskeisten sidosryhmien laajasti hyväksymiä ja niissä tulisi selkeästi ja yksiselitteisesti esittää niiden tavoitteet. Käytännesääntöjen olisi mahdollistettava myös säännöllinen, avoin ja riippumaton tavoitteiden saavuttamista koskeva seuranta ja arviointi.

Vaikkakin Suomessa ei ole tällä hetkellä säännösten piiriin kuuluvia toimijoita merkittävästi, audiovisuaalinen ala muuttuu vallankumouksellisesti vuosi vuodelta. Asiantuntijuus ja valmiudet laajaan eurooppalaiseen yhteistyöhön on oltava jo nyt työn alla.

2.1.6 Toiminnan harjoittamista koskevat ilmoitukset

Direktiivin 2 artiklan 5b kohta ja vastaavasti videonjakoalustan tarjoajiin soveltuva 28a artiklan 6 kohta edellyttävät, että jäsenvaltiot laativat ja pitävät ajan tasaista luetteloa lainkäyttövaltaansa kuuluvista audiovisuaalisten sisältöpalvelun- ja videonjakoalustan tarjoajista ja ilmoittavat, mihin direktiivin kohtiin niiden lainkäyttövalta perustuu. Kyseiset luettelot ja niiden mahdolliset päivitykset tulee toimittaa komissiolle.

Kavi pitää hyvänä sitä, että ilmoitusten vastaanotto ja tarjoajarekisterin ylläpito sekä raportointi komissioon on keskitetty yhdelle toimijalle.

2.1.7 Tiedot audiovisuaalisen sisältöpalvelun tarjoajasta

Direktiivin 5 artikla sisältää säännökset tiedoista, jotka audiovisuaalisen sisältöpalvelun tarjoajan tulee saattaa palvelun vastaanottajien saataville. Yritys- ja yhteystietojen ohella tietoihin tulee sisältyä myös jäsenvaltio, jonka lainkäyttövaltaan palveluntarjoaja kuuluu, sekä toimivaltaiset sääntelyviranomaiset tai -elimet taikka valvontaelimet. Audiovisuaalisen sisältöpalvelun tarjoajat voidaan velvoittaa saattamaan yleisön saataville myös tiedot omistusrakenteestaan.

KAVI pitää hyvänä sitä, että toimivaltaisten valvontaviranomaisten yhteystiedot saatetaan palvelun vastaanottajan saavutettavaksi.

2.1.8 Säännökset alaikäisten ja yleisön suojelemiseksi

Jäsenvaltioiden on direktiivin 6 a artiklan perusteella toteutettava aiheelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että niiden lainkäyttövaltaan kuuluvien audiovisuaalisten sisältöpalvelun tarjoajien tarjoamat audiovisuaaliset sisältöpalvelut, jotka voivat haitata alaikäisten fyysistä, henkistä tai moraalista kehitystä, saatetaan tarjolle ainoastaan tavalla, jolla varmistetaan, etteivät alaikäiset normaalisti kuule tai näe niitä. Tällaisiin toimenpiteisiin voivat sisältyä lähetysajan valinta, iäntarkistuskeinot tai muut tekniset toimenpiteet. Niiden on oltava oikeassa suhteessa ohjelman mahdolliseen haittaan. Haitallisimpaan sisältöön, kuten perusteettomaan väkivaltaan ja pornografiaan, on sovellettava tiukimpia toimenpiteitä.

KAVIlla ja valtakunnallisilla televisioyhtiöillä on jo vuosia ollut säännöllinen tapaaminen, jossa yhteistyössä on tarkasteltu erilaisten ohjelmien lähetysaikojen valintaa ja elokuvamainosten sijoittelua sekä tiedottamisvelvollisuuden noudattamista. KAVIn tämänhetkisen käsityksen mukaan tv-yhtiöt katsovat tiedotusvelvollisuutensa täyttyneen näyttämällä ikäraja- ja haitallisuussymbolit. Laissa tarjoajille säädetty tiedotusvelvollisuus tulisi KAVIn mukaan olla laajempaa.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että audiovisuaalisen sisältöpalvelun tarjoajat antavat katsojille riittävät tiedot sisällöstä, joka saattaa haitata alaikäisten fyysistä, henkistä tai moraalista kehitystä. Tätä varten palvelun tarjoajien on käytettävä järjestelmää, jossa kuvataan audiovisuaalisen sisältöpalvelun sisällön mahdollisesti haitallista luonnetta. Artiklassa kannustetaan myös käyttämään direktiivin 4 a artiklan 1 kohdassa säädettyä yhteissääntelyä.

KAVIn mielestä tulisi selkeästi nähdä ja olla todettavissa ero luokiteltujen ja luokittelemattomien sisältöjen välillä.

2.1.16 Videonjakoalustapalveluihin sovellettavat säännökset (muut kuin sijoittautuminen)

Direktiivin 28 b artiklan 3 kohta sisältää 10-kohtaisen luettelon toimenpiteistä, jotka videonjakoalustan tarjoaja voidaan velvoittaa toteuttamaan. Näillä toimenpiteillä tulee tarpeen mukaan a) sisällyttää videonjakoalustapalveluja koskeviin toimintaehtoihin 1 kohdassa tarkoitetut vaatimukset; b) sisällyttää toimintaehtoihin 9 artiklan 1 kohdan vaatimukset sellaista audiovisuaalista kaupallista viestintää varten, jota videonjakoalustan tarjoajat eivät markkinoi, myy tai järjestä, ja sovelletaan näitä vaatimuksia; c) annetaan käyttäjien tuottamia videoita lataaville käyttäjille toiminto, jonka avulla voi ilmoittaa, sisältävätkö videot audiovisuaalista kaupallista viestintää, josta käyttäjät ovat tietoisia tai josta käyttäjien voidaan kohtuudella odottaa olevan tietoisia; d) otetaan käyttöön ja ylläpidetään avoimia ja käyttäjäystävällisiä mekanismeja, joilla videonjakoalustan käyttäjät voivat ilmiantaa tai ilmoittaa kyseiselle videonjakoalustan tarjoajalle sen alustalla tarjottavan 1 kohdassa tarkoitetun sisällön; e) otetaan käyttöön ja ylläpidetään järjestelmiä, joiden avulla videonjakoalustan tarjoajat selittävät videonjakoalustojen käyttäjille, miten d alakohdassa tarkoitetut ilmiannot ja ilmoitukset on otettu huomioon;

f) otetaan käyttöön ja ylläpidetään videonjakoalustojen käyttäjien iäntarkistusjärjestelmiä sellaiselle sisällölle, joka saattaa haitata alaikäisten fyysistä, henkistä tai moraalista kehitystä;
g) otetaan käyttöön ja ylläpidetään helppokäyttöisiä järjestelmiä, joiden avulla videonjakoalustojen käyttäjät voivat antaa arvion 1 kohdassa tarkoitetulle sisällölle;
h) tarjotaan käyttöön loppukäyttäjien hallinnassa olevia sisällönsuodatusjärjestelmiä sisällölle, joka saattaa haitata alaikäisten fyysistä, henkistä tai moraalista kehitystä;
i) otetaan käyttöön ja ylläpidetään avoimia, helppokäyttöisiä ja tehokkaita menetelmiä käyttäjien videonjakoalustan tarjoajille tekemien valitusten käsittelyä ja ratkaisua varten d–h alakohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden täytäntöönpanon osalta;
j) säädetään tehokkaista toimenpiteistä ja välineistä medialukutaitoa varten ja lisätään käyttäjien tietoisuutta kyseisistä toimenpiteistä ja välineistä.

KAVI korostaa kohtien f), g), h), i) ja j) kohdalla moniammatillisen yhteistyön merkitystä.

2.1.17 Medialukutaidon edistäminen

Direktiivin 33 a artiklan mukaan jäsenvaltioiden on edistettävä medialukutaitoa ja toteutettava toimenpiteitä sen kehittämiseksi. Jäsenvaltioiden on lisäksi annettava komissiolle viimeistään 19 päivänä joulukuuta 2022 ja sen jälkeen joka kolmas vuosi kertomus 1 kohdan täytäntöönpanosta. Komissio tulee antamaan ohjeita siitä, mitä kertomuksen piiriin kuuluu.

KAVI: Jäsenvaltioiden medialukutaidon edistämisvelvoite on KAVIn näkökulmasta edelleen varsin kannatettava osa AVMS-direktiiviä. AVMS-direktiivin kansallinen valmistelun ja Suomen kannan mukaisesti KAVI haluaa edelleen alleviivata kriittisen medialukutaidon ja mediakasvatuksen edistämisen merkitystä jäsenvaltioissa. Suomi on tehnyt jo pitkään toimenpiteitä medialukutaidon edistämiseksi ja on myös kansainvälisesti tarkasteltuna aktiivinen toimija. Kansallisella audiovisuaalisella instituutilla on mediakasvatuksen edistämistehtävä Suomessa.

2.1.18 Muut säännökset

Direktiivin 30 artikla sisältää kansallisia sääntelyviranomaisia koskevat säännökset. Sääntelyviranomaisten tulee oikeudellisesti olla erillisiä valtiosta ja toiminnallisesti riippumattomia hallituksistaan ja kaikista muista julkisista tai yksityisistä elimistä. Kansallisten sääntelyviranomaisten tulee käyttää valtuuksiaan puolueettomasti ja avoimesti eivätkä ne saa ottaa vastaan miltään muulta elimeltä ohjeita sellaisten tehtävien hoitamisessa. Kansallisilla sääntelyviranomaisilla tulee olla riittävät taloudelliset ja henkilöstöresurssit, jotta ne voivat hoitaa tehtävänsä tehokkaasti ja edistää eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmän (jäljempänä ERGAn) työtä. Direktiivin 30 a artiklassa säädetään tietojen luovuttamisesta komissiolle sekä jäsenvaltioiden välillä. Direktiivin 30 b artikla sisältää säännökset ERGAn perustamisesta ja tehtävistä.

KAVI:n sääntelypuolen resurssit ovat alamitoitetut jo nykyisten tehtävien hoitamiseen, joten toimeenpanoa varten tarvitaan ehdottomasti lisää asiantuntijaresursseja.

3 Nykytila ja sen arviointi

Audiovisuaaliset mediapalvelut

3.1.7 Audiovisuaalisten sisältöjen katsominen, toimijat ja katsojaosuudet

Kotimaisista toimijoista merkittävimpiä tilausohjelmapalvelun tarjoajia ovat Yleisradio, MTV ja Sanoma. Vuonna 2017 tilausohjelmapalveluista suosituin oli julkisen palvelun Yle Areena, jota seurasi säännöllisesti 40 prosenttia suomalaisista. Kotimaiset mainosrahoitteiset MTV ja Sanoman Ruutu-palvelut keräsivät kumpikin katsojikseen noin 20 prosenttia suomalaisista. Alfa TV on vuonna 2018 käynnistänyt oman Permanto-tilausohjelmapalvelunsa. Ulkomaiset tilausohjelmapalvelut kuten Netflix, HBO Nordic ja Viaplay tarjoavat televisiosisältöjä internetin yli tyypillisesti kuukausimaksulla, ja sisällöt ovat katsottavissa katsojan haluamalla laitteella ja haluamana aikana. Netflix tavoitti vuonna 2017 noin 30 prosenttia suomalaisista, HBO Nordicin vastaava luku oli alle 10 prosenttia. Tarkkoja tietoja erityisesti ulkomaisten tilausohjelmapalveluiden, kuten Netflixin, tilaajamääristä ei Suomessa tilastoida, joten tiedot pohjautuvat kyselytutkimuksiin ja arvioihin käyttäjämääristä.

KAVI saa säännöllisesti yleisöpalautetta myös ulkomaisten tilausohjelmapalveluiden ohjelmista.

3.12 Audiovisuaalisten palveluiden sääntely

Toiminnan harjoittamista koskevat ilmoitukset

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 4 § sisältää säännökset Liikenne- ja viestintävirastolle tehtävistä ilmoituksista. Direktiivin soveltamisalan laajentuminen videonjakoalustan tarjoajiin edellyttää videonjakoalustan tarjoajien sisällyttämistä lain 4 §:n ilmoitusvelvollisuuden piiriin.

KAVI pitää hyvänä sitä, että ilmoittautumien on keskitetty, koska instituutti saa uusista toimijoista tiedon viranomaisyhteistyön kautta.

AVMS-Direktiivin säännökset, jotka edellyttävät uutta sääntelyä

Videonjakoalustapalveluja koskevat säännökset

Kuvaohjelmalakiin (710/2011) säännökset sisällytettäisiin siltä osin kuin ne koskevat alaikäisten suojelua alaikäisten kehitykselle haitalliselta sisällöltä. Kuvaohjelmalakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä, jossa säädettäisiin videonjakoalustan tarjoajalle velvoitteeksi toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet lasten suojelemiseksi heidän kehitykselleen haitalliselta sisällöltä. Videonjakoalustan tarjoajan päätettäväksi jäisi valita tilanteeseen soveltuvimmat keinot säännöksessä määriteltävien yleisten periaatteiden mukaisesti. Kansallisen audiovisuaalisen instituutin tehtäväksi tulisi valvoa myös näiltä osin kuvaohjelmalaissa säädettyjen velvoitteiden noudattamista.

KAVI: Suomessa on televisio-ohjelmien sääntelyn osalta käytössä toimiva, AVMS-direktiivin vaatimukset täyttävä yhteissääntelyjärjestelmä, mutta videojakelupalveluiden osalta tarvitaan valmiuksia uusien käytänteiden luomiseen. Vaikka kansallisia toimijoita ei tällä hetkellä juurikaan ole, mediaympäristöt ovat nopeasti muuttuvia. Lisäksi AVMS-direktiivissä painotetaan myös kansainvälisen viranomaisyhteistyön tärkeyttä sääntelyssä.

AVMS-direktiivin säännökset, jotka eivät edellytä lainsäädännöllisiä muutoksia

Alaikäisten suojelu haitalliselta sisällöltä

Laissa säädettyjen velvoitteiden lisäksi lasten suojelemista tukee kuvaohjelmien tarjoajien itsesääntely. Kuvaohjelmalain 8 § kannustaa kuvaohjelmien tarjoajia käytännesääntöjen laatimiseen. Säännöksen mukaan kuvaohjelmien tarjoajat voivat laatia käytännesääntöjä hyvän kuvaohjelmien tarjoamisen tavan ja mediakasvatuksen edistämiseksi. Televisioyhtiöt, Yleisradio Oy mukaan lukien, ovat laatineet niin sanotut käytännesäännöt, joissa on sovittu tarkemmin muun ohella ohjelmien lähettämisajankohdista. Televisioyhtiöt ovat sitoutuneet ottamaan huomioon eri-ikäisten lasten katselutottumukset ja lastensuojelun ohjelmien sijoittelussa. Lisäksi televisioyhtiöt tiedottavat yleisöä kuvaohjelmien ikärajoista ja niihin liittyvistä muutoksista sekä hyödyntävät omia palautekanaviaan kuvaohjelmien esitysaikoihin ja ikärajoihin liittyvän yleisöpalautteen vastaanottamisessa. Ikärajamerkinnät ja kuvaohjelman sisältämä haitallisuus ilmaistaan ohjelmatiedotuksen yhteydessä.

Yleisö voi antaa palautetta myös Kansalliselle audiovisuaaliselle instituutille www.ikärajat.fi -palvelun kautta, jonka perusteella voidaan ottaa yksittäisiä ohjelmia uudelleenluokiteltavaksi.

KAVI: www.ikärajat.fi **on poistunut käytöstä.**
Yleisö voi antaa palautetta joko https://kavi.fi/ikarajat/annapalautetta/ **tai** www.kavi.fi **–sivuston kautta.**
Perusteltu palaute voi johtaa ohjelmien uudelleenluokitteluun.

Kuvaohjelmalain noudattamisen valvontaviranomaisena toimii opetus- ja kulttuuriministeriön alainen Kansallinen audiovisuaalinen instituutti. Mediakasvatuksen edistämisestä sekä kuvaohjelmalaissa säädetyistä luokittelu- ja valvontatehtävistä sekä kuvaohjelmaluokittelijoiden kouluttamisesta vastaa instituutissa mediakasvatuksen ja kuvaohjelmaluokittelun vastuualue. Voimassa olevan kuvaohjelmalain on katsottu jo nykyisellään täyttävän direktiivin 6 a artiklan vaatimukset eikä artikla edellytä muutoksia kuvaohjelmalakiin.

KAVI on pääsosin tyytyväinen nykyisen kuvaohjelmalain toimivuuteen ja varsinkin kuvaohjelmaluokittelijoiden toimintaan. KAVIn tekemissä valvontaluokitteluissa on kuluneen vuoden alkupuoliskolla jopa 84 % ikärajoista jäänyt ennalleen. Lisäksi on hyvä, että kuvohjelmalain soveltamisala on laajempi myös siltä osin, että se kattaa myös digitaaliset pelit.

Medialukutaidon edistäminen

Suomi toteuttaa jo nykyisin useilla eri tavoilla direktiivin 33 a artiklan edellyttämää medialukutaidon edistämistä. Keskeinen toimija medialukutaidon ja mediakasvatuksen edistämisessä on Kansallinen audiovisuaalinen instituutti, jonka tehtävänä on muun muassa edistää mediakasvatusta, lasten mediataitoja ja lapsille turvallista mediaympäristöä sekä tiedottaa lapsia ja mediaa koskevista asioista. Instituutti on mediakasvatuksen kansallinen keskus ja se tekee yhteistyötä eri sektoreiden toimijoiden kanssa. Instituutti koordinoi esimerkiksi Mediataitoviikkoa ja Peliviikkoa, jotka kokoavat yhteen järjestöjä, yrityksiä ja julkisen sektorin toimijoita. Mediataitoviikon valtakunnalliseen suunnitteluun osallistuu vuosittain noin 50 organisaatiota ja sitä toteutetaan noin 2000 koulussa, päiväkodissa, kirjastossa, nuorisotalossa ja muussa paikallisessa kohteessa.

Medialukutaito kuuluu osaksi nykyisiä perusopetuksen ja lukiokoulutuksen opetussuunnitelmien perusteita, varhaiskasvatussuunnitelman perusteita sekä ammatillisten tutkintojen ja näyttötutkintojen perusteita. Medialukutaito on asemoitu osaksi monilukutaidon laaja-alaista osaamiskokonaisuutta, mutta lisäksi mediataitoja edistetään monipuolisesti myös tieto- ja viestintäteknologisen osaamisen alueella sekä ainekohtaisesti osana eri oppiaineita. Opetussuunnitelmat ovat velvoittavia opetuksen järjestäjille. Medialukutaitoon liittyvää työtä tehdään opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan lisäksi myös muualla valtionhallinnossa eri viranomaisten tehtäviin liittyvissä asioissa. Esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto edistää medialukutaitoa kuluttaja-asioissa, oikeusministeriö syrjinnän ja vihapuheen vastaisessa työssä ja poliisi nettipoliisitoiminnassaan.

Suomessa järjestökenttä on erittäin aktiivinen mediakasvatuksen ja medialukutaidon edistämisessä. Toiminnassa on mukana esimerkiksi lapsi-, nuoriso- ja perhejärjestöjä, taide- ja kulttuurikasvatusjärjestöjä, ehkäisevän päihdetyön järjestöjä sekä aikuiskoulutus- ja seniorijärjestöjä. Myös yritykset tekevät

mediakasvatustyötä joko hankkeissa yhteistyökumppaneina tai osana yhteiskuntavastuutoimintaansa. Opetus- ja kulttuuriministeriö tukee mediakasvatusta ja medialukutaidon edistämistä valtionavustuksilla. Laki Yleisradio Oy:stä asettaa Ylen julkisen palvelun tehtäviksi mm. tukea kansanvaltaa ja jokaisen osallistumismahdollisuuksia sekä tarjota mahdollisuus oppimiseen ja itsensä kehittämiseen. Yle edistää medialukutaitoa mm. tiedottamalla, verkkopalveluissaan olevien itseopiskelumateriaalien kautta sekä toteuttamalla erilaisia toimintoja (mm. koululaisten Uutisluokka-toiminta) ja kampanjoita ja osallistumalla yhteistyökumppanina muiden hankkeisiin.

KAVI: direktiivin 33 a artiklaan liittyen nykytilan kuvauksessa on hyvin tuotu esiin kotimaisen mediakasvatuksen laajuus ja moninaisuus. Mediakasvatuksella ja medialukutaidon edistämisellä on pitkä tausta Suomessa ja direktiivin edellyttämää medialukutaidon edistämistä toteutetaan monella tavalla. Kansallinen audiovisuaalinen instituutti on keskeinen toimija kansallisena mediakasvatusviranomaisena.

Aiempaan nykytilan kuvaukseen lisäyksenä on kuitenkin huomioitava, että medialukutaidon edistäminen kuuluu osaksi myös esiopetuksen opetussuunnitelman perusteita. Viimeaikaisista merkittävistä nykytilan muutoksista on tärkeä huomioida opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisema ”Medialukutaito Suomessa. Kansalliset mediakasvatuslinjaukset” (OKM 2019), joka medialukutaitopolitiikkana suuntaa alan kehitystä. Kansallinen audiovisuaalinen instituutti on aktiivinen toimija linjausten toimeenpanon edistämisessä.

Kansalliset sääntelyviranomaiset

Kansallisen audiovisuaalisen instituutin toimintaa sääntelee laki Kansallisesta audiovisuaalisesta instituutista (1434/2007). Instituutin Mediakasvatus- ja kuvaohjelmayksikkö valvoo kuvaohjelmalain noudattamista ja sen tehtäviin kuuluu muun muassa kuvaohjelmien luokittelu. Mediakasvatus- ja kuvaohjelmayksikön tekemään kuvaohjelman luokittelupäätökseen haetaan muutosta valittamalla kuvaohjelmalautakuntaan. Kuvaohjelmalautakunnassa on kuvaohjelmalain (7110/2011) 32 §:n mukaisesti puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä neljä muuta jäsentä, joista kullakin on henkilökohtainen varajäsen. Valtioneuvosto määrää jäsenet ja varajäsenet kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Lautakunnan jäsenten esteellisyyteen sovelletaan tuomarin esteellisyyttä koskevia säännöksiä. Lautakunnan jäsenet antavat tuomarinvakuutuksen. Muuhun keskuksen päätökseen saa hakea oikaisua. Oikaisuvaatimus tehdään keskukselle. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa hakea valittamalla muutosta.

KAVI ei ole käyttänyt juurikaan nykyisen lain antamia rangaistuskeinoja (huomautus ja uhkasakko), koska ohjaus ja neuvonta ovat vielä riittäneet toistaiseksi. Valituksia KAVIn tekemistä päätöksistä on kyllä viety eri oikeusasteisiin.

Valituksia lautakuntaan ja oikaisuvaatimuksia instituutille on vuosittain ollut yhdestä kahteen.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.2.12 Audiovisuaalisten palveluiden sääntely

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Kansallisen audiovisuaalisen instituutin ja Liikenne- ja viestintäviraston tehtävät laajenisivat koskemaan myös videonjakoalustapalveluiden valvontaa. Uusista tehtävistä aiheutuisi toistaiseksi vähän vaikutuksia kyseisten viranomaisten toimintaan. Uusien tehtävien ei myöskään voida katsoa edellyttävän nykytilanteessa lisäresursseja instituutille eikä virastolle, koska alan merkittävät toimijat ovat sijoittautuneet muihin jäsenvaltioihin eivätkä kuulu Suomen viranomaisten valvonnan alaisuuteen. Jos markkinatilanne tulevaisuudessa kehittyisi siten, että Suomeen sijoittuneiden videonjakoalustapalveluiden määrä olennaisesti kasvaisi, valvontatehtävästä voisi aiheutua kyseisille viranomaisille lisäresurssitarpeita.

KAVI: Vaikka Suomessa olisi vain yksittäinen, vähäinen alan toimija, on viranomaisen rakennettava käytänteet sille, miten sisältöjä säännellään ja valvotaan tai ainakin valvottava palveluntarjoajien luomia käytännesääntöjä ja niiden toteutumista. Tämä edellyttää KAVIlle lisäresursseja.

Vaikka sääntely tapahtuu lähtökohtaisesti siinä maassa, jossa videojakoalustapalvelu sijaitsee, tulisi sääntelyn perustua yhteiseurooppalaisiin toimintamalleihin (vertaa digitaalisten pelien ikärajajärjestelmä PEGI). Koska laajalevikkisten alustojen, kuten esimerkiksi You Tuben käyttäjiä ovat lähes kaikki eurooppalaiset, on niiden osalta luotava yhteiset, sekä alaikäisten suojelua että sanavapauden toteutumista edistävät pelisäännöt, joiden määrittelyyn myös suomalaisviranomaisten tulisi osallistua.

Kansallisen audiovisuaalisen instituutin tehtävänä olisi raportoida komissiolle medialukutaidon edistämiseksi ja kehittämiseksi toteutetuista toimenpiteistä.

KAVI: Komissiolle tehtävä raportointi kuuluu kansallisena mediakasvatusviranomaisena luontevasti Kansallisen audiovisuaalinen instituutin toimintakenttään. Direktiivin 33 a artiklan mukaisesti kyseinen kertomus on annettava komissiolle viimeistään 19 päivänä joulukuuta 2022 ja sen jälkeen joka kolmas vuosi medialukutaidon edistämisestä ja toimenpiteistä sen kehittämiseksi. Komissio tulee antamaan ohjeita siitä, mitä kertomuksen piiriin kuuluu. Riippuen komission myöhemmin antamista ohjeistuksista raportointi saattaa lisätä instituutin tarvetta lisäresursseille, esimerkiksi riippuen vaadittavan tiedonkeruun laajuudesta.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Videonjakoalustapalveluja koskevalla sääntelyllä pyritään ehkäisemään lasten altistumista heidän kehitykselleen haitalliselle sisällölle. Säännöksillä pyritään myös yleisesti suojelemaan yleisöä sellaiselta haitalliselta sisällöltä, johon sisältyy mm. yllyttämistä väkivaltaa tai vihaan tai jonka levittäminen on unionin oikeuden nojalla rikos. Säännösten käytännön vaikutukset ovat tässä vaiheessa vähäiset, koska Suomeen ei toistaiseksi ole sijoittunut merkittäviä videonjakoalustapalveluja.

KAVI: Vaikka Suomeen ei ole sijoittunut merkittäviä videojakoalustapalveluja, sekä niiden käytöllä että käyttäjiin kohdistuvalla sääntelyllä on vääjäämättä yhteiskunnallisia vaikutuksia, joten Suomen on pyrittävä aktiivisesti vaikuttamaan yhteiseurooppalaisten sääntelyjärjestelmien luomiseen (kriteerit/ palautteenantomahdollisuudet/ valitusten käsittely etc.)

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.2 Ulkomainen lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 AVMS-direktiivi

Ruotsi

Ruotsissa ei, kuten ei Suomessakaan, ole merkittäviä videonjakoalustapalvelun tarjoajia, minkä vuoksi erillisiä säännöksiä alustojen kannustamisesta itsesääntelyyn kansallisella tasolla hyväksyttävien käytännesääntöjen avulla ei katsota tässä vaiheessa tarkoituksenmukaisiksi.

KAVIn näkemyksen mukaan Suomen on jo nyt seurattava muiden EU- maiden käytännesääntöjen linjauksia.

6 Lausuntopalaute

Audiovisuaaliset sisältöpalvelut

Kuvaohjelmalain osalta Kansallinen audiovisuaalinen instituutti KAVI piti hyvänä, että videonjakoalustan tarjoaja voi itse valita keinot alaikäisten suojelemiseksi. KAVI kiinnitti myös huomiota tarvittaviin lisäresursseihin sen valvontatehtävän hoitamisessa.

KAVIn resurssit ovat vähentyneet entisestään vuoden 2020 kuluessa. Tällä hetkellä kaikkia kuvaohjelmalain velvoittavia valvontatehtäviä, muiden lakisääteisten tehtävien lisäksi, on tätä lausuntoa kirjoitettaessa on vakituisessa virkasuhteessa käytännössä hoitamassa 1,5 erityisasiantuntijaa.

7 Säännöskohtaiset perustelut

4 a §. Tiedonantovelvollisuus.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 a §, jossa säädetään niistä tiedoista, jotka audiovisuaalisen sisältöpalvelun tarjoajan on vähintään asetettava palvelun vastaanottajien saataville. Säännöksen mukaan tällaisia tietoja olisivat palvelun tarjoajan nimi, maantieteellinen osoite sijoittautumisvaltiossa, sähköpostiosoite tai verkko-osoite sekä sellaiset muut yhteystiedot, joiden avulla palvelun tarjoajaan voidaan saada yhteys nopeasti, suoraan ja tehokkaasti. Palvelun tarjoajan tulisi lisäksi asettaa vastaanottajien saataville tieto jäsenvaltiosta, jonka lainkäyttövaltaan palvelun tarjoaja kuuluu sekä tieto toimivaltaisista sääntelyviranomaisista. Toimivaltaisilla viranomaisilla tarkoitettaisiin keskeisiä sääntelyviranomaisia, joiden toimivaltaan kuuluu AVMS-direktiivin alaisten audiovisuaalisten sisältöpalvelujen valvonta. Tiedot tulisi ilmoittaa ainakin Liikenne- ja viestintävirastosta, Kilpailu- ja kuluttajavirastosta ja Kansallisesta audiovisuaalisesta instituutista. Palvelun tarjoajan verkkosivuilla voisi olla esimerkiksi linkki valvovan viranomaisen verkkosivuille.

KAVIn pitää hyvänä asiana sitä, että valvontaa tekevien viranomaisten yhteystiedot linkitettäisiin palveluntarjoajien verkkosivuille.

7.3 Kuvaohjelmalaki

2 luku

Kuvaohjelman ja videonjakoalustapalvelun tarjoaminen

Luvun otsikkoa täydennettäisiin siten, että se kattaa myös videonjakoalustapalveluita koskevat säännökset.

***7 a §.** Lasten suojeleminen haitallisilta kuvaohjelmilta videonjakoalustapalveluissa. Pykälä sisältää direktiivin 28 b artiklan toimeenpanemiseksi tarpeelliset videonjakoalustapalveluita koskevat aineelliset säännökset lasten suojelemiseksi ohjelmilta, käyttäjien tuottamilta videoilta ja audiovisuaaliselta kaupalliselta viestinnältä, jotka saattaisivat haitata heidän fyysistä, henkistä, tai moraalista kehitystään. Säännöksessä edellytettäisiin videonjakoalustapalvelun tarjoajia toteuttamaan asianmukaiset toimenpiteet lasten suojelemiseksi kuvaohjelmilta, joka saattavat olla haitallisia lapsen kehitykselle. Säännöksessä käytetty kuvaohjelman käsite kattaa lain 3 §:n 1 kohdan mukaan elokuvat, televisio-ohjelmat, pelit ja muut liikkuvina kuvina teknisin keinoin katseltavaksi tarkoitettua sisällöt. Käsite on eräiltä osin direktiivin 28 b artiklan soveltamisalaa laajempi, mutta johdonmukaisuuden vuoksi on tarkoituksenmukaista käyttää tässä samaa käsitettä kuin lain muissa säännöksissä. Käsitteen laajemmalla sisällöllä ei ole käytännössä vaikutusta sääntelyn soveltamisalaan, koska soveltamisalan merkittävimmät erot koskevat digitaalisia pelejä, joita ei ole jaossa videonjakoalustapalveluissa.*

Siitä, millaista kuvaohjelmaa on pidettävä lapsen kehitykselle haitallisena, säädetään lain 15 §:ssä. Lapsen kehitykselle haitallisena voidaan siten pitää sisältöä, joka väkivaltaisuutensa tai seksuaalisen sisältönsä vuoksi tai ahdistusta aiheuttamalla taikka muulla näihin rinnastettavalla tavalla on omiaan vaikuttamaan *haitallisesti lapsen kehitykseen. Sisällön haitallisuutta arvioitaessa on otettava huomioon, millaisessa yhteydessä ja miten tapahtumat kuvataan.*

KAVIn tulkinnan mukaan lapsen kehitykselle haitallisena pidetään kuvaohjelmaa, joka väkivaltaisuutensa tai seksuaalisen sisältönsä vuoksi tai ahdistusta aiheuttamalla taikka muihin rinnastettavalla tavalla (päihteet) on mahdollisesti haitallinen lapsen kehitykselle. Kulttuurisidonnaiset moraalikäsitykset, kuten luonnollinen alastomuus tai kiroilu, jotka eivät ole ikärajaperusteita Suomessa.

Säännöksessä ei tarkemmin määriteltäisi, mitä konkreettisia keinoja videonjakoalustan tarjoajan tulisi käyttää lasten suojelemiseksi haitalliselta sisällöltä. Käytettäviä keinoja voisivat tilanteesta riippuen olla esimerkiksi palvelun käyttöehtoihin sisällytettävät määräykset, toiminnot, joiden avulla palvelun käyttäjät voivat ilmoittaa palvelun tarjoajalle lapsen kehitykselle haitallisena pitämästään sisällöstä ja järjestelmät tällaisten ilmoitusten käsittelemiseksi ja huomioon ottamiseksi, käyttäjien iäntarkistusjärjestelmät sekä loppukäyttäjän hallittavissa olevat sisällönsuodatusjärjestelmät.

23 a §. *Videonjakoalustan tarjoajan tiedonantovelvollisuus. Pykälä sisältäisi uuden säännöksen videonjakoalustan tarjoajan velvollisuudesta antaa pyydettäessä Kansalliselle audiovisuaaliselle instituutille tämän lain noudattamisen valvonnassa tarpeellisia tietoja. Kansallisen audiovisuaalisen instituutin tehtävästä valvoa kuvaohjelmalain noudattamista säädetään lain 19 §:ssä.*

Jotta instituutti voisi valvonnassaan arvioida, ovatko videonjakoalustan tarjoajan toimenpiteet lasten suojelemiseksi heidän kehitykselleen haitalliselta sisällöltä asianmukaisia, instituutilla tulisi olla mahdollisuus saada toiminnan harjoittajalta tietoja näistä toimenpiteistä ja muista arviointiin vaikuttavista seikoista. Velvoite koskisi vain valvonnassa tarpeellisia tietoja. Jos videonjakoalustan tarjoaja ei antaisi pyydettyjä tietoa, instituutti voisi 25 §:n nojalla kehottaa tätä täyttämään velvollisuutensa ja tarvittaessa asettaa uhkasakon kehotuksen tehosteeksi.

KAVIn kokemuksen mukaan jo verkossa toimivien tallennemyyjien valvonta on vaikeaa. Esimerkiksi laissa mainitun valvontakäynnin tekeminen on usein mahdotonta ja oikeus ottaa haltuun kuvaohjelmia ei toteudu, koska kuvaohjelmia ei säilytetä enää fyysisessä varastossa, vaan tilataan vasta ostotapahtuman jälkeen.

27 §. *Valvontamaksun suuruus. Pykälään lisättäisiin uusi 7 kohta, jossa säädetään valvontamaksun suuruudesta videonjakoalustapalveluiden osalta. Eri maksuryhmille määritellyt euromäärät perustuvat arvioon erilaisten kuvaohjelmien tarjoajien toiminnan valvonnasta aiheutuvista kustannuksista viranomaiselle ottaen huomioon kuvaohjelmien tarjoamisen volyymi ja ohjelmien yleisön katseltavana olemisen laajuus. Arvioinnissa on otettu huomioon myös se, ettei maksu muodostu esteeksi sananvapauden käyttämiselle. Arviointi perustuu arvioon keskimääräisestä kustannuksesta tarjoajaryhmää kohden. Videonjakoalustapalveluiden voidaan katsoa olevan verrattavissa lähinnä tilausohjelmapalveluihin. Tällä perusteella videonjakoalustapalveluita koskevan maksun suuruudeksi ehdotetaan 400 euroa.*

KAVIn näkemyksen mukaan maksu on linjassa muiden valvontamaksujen kanssa.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

12.5 Sananvapaus ja julkisuus

Alaikäisten ja yleisön suojeleminen videonjakoalustapalveluissa

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 226 c §

AVMS-direktiivi edellyttää uudenlaista sääntelyä alaikäisten ja yleisön suojelemiseksi haitallisilta sisällöiltä videonjakoalustapalveluissa. Säännökset ehdotetaan sisällytettäväksi sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin ja ***kuvaohjelmalakiin****. Kuvaohjelmalakiin säännökset tullaan sisällyttämään siltä osin kuin kyse on alaikäisten suojelemisesta heidän kehitykselleen haitallisilta sisällöiltä.*

KAVIn näkemyksen mukaan tämä selkeä työnjako, että instituutin tehtävänä on edelleen suojella alaikäisiä heidän kehitykselleen mahdollisesti haitallisilta sisällöiltä, on hyvä.

Leena Karjalainen

Leena Karjalainen
Erityisasiantuntija, apulaisjohtajan sij.
Mediakasvatus- ja kuvaohjelmayksikkö
Kansallinen audiovisuaalinen instituutti