KANSALLINEN AUDIOVISUAALINEN INSTITUUTTI
NATIONELLA AUDIOVISUELLA INSTITUTET
NATIONAL AUDIOVISUAL INSTITUTE

Päiväys
14.9.2020

Diaarinumero
77/89/2020

Asia: Hallituksen esitys HE 98 2020 vp
Kansallisen audiovisuaalisen instituutin (KAVI) asiantuntijalausunto sivistysvaliokunnalle koskien hallituksen esitystä:
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleiset huomiot
Kansallinen audiovisuaalinen instituutti kiittää sivistysvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua asiassa. Hallituksen esitys (HE 98/2020 vp) kattaa useita lakeja, mutta tässä lausunnossa keskitytään erityisesti audiovisuaalisia mediapalveluita koskevan (AVMS) direktiivin uudistamisesta johtuviin muutoksiin.

AVMS-direktiivin tavoitteena on parantaa kuluttajien ja alaikäisten suojelua sekä taata tasapuolisemmat toimintaedellytykset audiovisuaalisten sisältöpalvelujen ja videonjakoalustan tarjoajille. Lakimuutokset koskettavat Kansallisen audiovisuaalisen instituutin (KAVI) ja instituutissa sen Mediakasvatus- ja kuvaohjelmayksikön (MEKU) työtä ensisijaisesti kahdella tavalla: yhtäältä kuvaohjelmalakiin (710/2011) lisätään uutena tehtävänä videonjakoalustojen valvonta alaikäisten suojelemiseksi, toisaalta medialukutaitoa tulee yleisesti edistää ja tehdyistä toimenpiteistä raportoida komissiolle.

Vaikka lastensuojelullinen sääntelytehtävä koskettaa vain alaikäisiä, kriittisen medialukutaidon ja mediakasvatuksen edistäminen on nähtävä laajasti ottaen huomioon lasten ja nuorten lisäksi myös aikuiset ja seniorikansalaiset. Tämä muutos on linjassa opetus- ja kulttuuriministeriön kansallisen Medialukutaito Suomessa -mediakasvatuspolitiikan (2019) kanssa, ja laajentaa merkittävästi KAVIn toimialaa siitä mitä se aikanaan oli viraston lakisääteisiä tehtäviä määriteltäessä.

Kokonaisuutena KAVI pitää hallituksen esitystä kannettavana ja siinä ehdotettuja toimenpiteitä oikeansuuntaisena. Toisaalta KAVI haluaa edelleen ilmaista huolensa siitä, että sen resurssit eivät ole riittäviä direktiivin velvoittamaan lastensuojelullisen valvontatehtävän tehokkaaseen suorittamiseen.

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

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.

KAVI pitää tärkeänä kuluttajainformaationa 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 tv-ohjelmien lähetysaikoja ja elokuvamainosten sijoittelua ohjelmistossa sekä tiedottamisvelvollisuuden noudattamista.

Haitallisinta sisältöä, eli ikärajan 18 kuvaohjelmia, ei ole sallittua esittää televisiossa ennen klo 23, eikä pitää verkossa saatavilla sellaisissa palveluissa, joissa käyttäjän ikää ei selvitetä. Esimerkkinä muista toimialalla käytössä olevista teknisistä lasten turvallisuutta parantavista toimenpiteistä voidaan mainita, että osassa audiovisuaalisia sisältöjä tarjoavista tilausohjelmapalveluista on käytössä erilliset lapsille tarkoitetut osiot (esim. Ylen Lasten Areena, Sanoman Lasten Ruutu), joissa ei ole tarjolla korkeimpien ikärajojen ohjelmia.

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.

Vuodesta 2012 voimassa ollut kuvaohjelmalaki on velvoittanut kuvaohjelmien tarjoajia merkitsemään ohjelman paitsi ikärajalla, myös mahdollisesti haitallista sisältöä kuvaavalla sisältösymbolilla. Tältä osin AVMS-direktiivin uudistus ei aiheuta kuvaohjelmalakiin muutoksia.

KAVIn tehtäviin kuuluu tiedottaa ikärajoista, ja tuoreen, vielä julkaisemattoman tutkimuksen[1] mukaan alaikäisten lasten huoltajien tietoisuus ikärajoista ja niiden perusteita kuvaavista

[1] Tutkimuksen on toteuttanut Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore, KAVIn myöntämällä rahoituksella. Tutkimukseen vastasi 1056 alaikäisen lapsen huoltajaa. Tutkimus julkaistaan 21.9.2020.

sisältösymboleista on kasvanut merkittävästi vuoteen 2013 verrattuna. Lähes kaikki huoltajat pitävät ikärajajärjestelmää tarpeellisena.

KAVI ilmaisee kuitenkin huolensa siitä, että AVMS-direktiivin aiheuttamien muutosten myötä perheiden kohtaamat moninaiset ikärajajärjestelmät voivat aiheuttaa hämmennystä ja laskea luottamusta ikärajojen oikeellisuuteen sekä rapauttaa niiden noudattamista perheissä.

Suomessa ikärajat asetetaan eli luokitellaan pääsääntöisesti siten, että KAVI:n kouluttama ja virkavastuulla toimiva ammattilainen katsoo kunkin kuvaohjelman tarkasti läpi arvioiden sen mahdollista haitallisuutta tietyn ikäisille lapsille. Vaikka luokittelijat toimivat pääosin mediatoimialalla, kaikkien luokittelijoiden ikärajapäätökset perustuvat samoihin julkisiin ikärajakriteereihin eivätkä siten ole yksittäisiä mielipiteitä. KAVI myös valvoo luokittelijoiden toimintaa. Nyt, AVMS-direktiivin myötä, sisällön merkitseminen yleistynee myös videojakopalveluissa. Tällöin ikärajajärjestelmiä muistuttavat, mutta kunkin sisällöntuottajan omaan harkintaan perustuvat, rinnakkaiset järjestelmät tullevat laajalti käyttöön. Lisäksi jokaisella jäsenvaltiolla on vapaus valita mieleisensä sisältökuvausmerkinnät ja ikärajajärjestelmät tv-ohjelmiin ja elokuviin. Ylikansallisten mediamarkkinoiden aikana perheissä katsotaan paljon sellaisia audiovisuaalisia palveluita (esim. Netflix), jotka eivät ole sijoittautuneet Suomeen, eikä niiden tarvitse noudattaa suomalaista ikärajajärjestelmää.

Ikärajoista tiedottavana viranomaisena KAVIn tulee jatkossa panostaa entistä enemmän tiedottamiseen ikärajoihin liittyvien epäselvyyksien ja väärinymmärrysten korjaamiseksi. Esimerkiksi eroa asiantuntijatyöhön perustuvan ikärajaluokittelun ja käyttäjäarvioon perustuvan yleisemmän kuvailun välillä on selkiytettävä. Tämä vaatii KAVIlta henkilöresursseja.

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.

KAVIn näkemyksen mukaan mainitut toimenpiteet ovat todennäköisesti tarkoituksenmukaisia kun niitä sovelletaan ottaen huomioon videonjakoalustapalvelun koko ja luonne. Kuitenkin KAVI huomauttaa, että toistaiseksi on vielä epäselvää, mitä nämä toimenpiteet käytännössä tarkoittaisivat tai kuinka hyvin ne tulevat toimimaan. Ei esimerkiksi tiedetä, mitä direktiivissä mainitut ”tehokkaat toimenpiteet ja välineet medialukutaitoa varten” käytännössä ovat ja kuinka valvovan viranomaisen tulisi niiden tehokkuutta tarvittaessa arvioida. Näiltä osin odotetaan vielä komission ohjeita ja täsmennyksiä. Uusi videonjakoalustojen valvontatehtävä edellyttääkin KAVIlta tiivistä yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten kanssa sekä kansainvälisen tilanteen kehittymisen tarkkaa seuraamista.

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.

AVMS-direktiivin kansallisen valmistelun ja Suomen kannan mukaisesti KAVI haluaa edelleen alleviivata kriittisen medialukutaidon ja mediakasvatuksen edistämisen merkitystä jäsenvaltioissa. Monipuolinen medialukutaito tulee nähdä kaikille kuuluvana kansalaistaitona. Medialukutaito ei ole tärkeää yksin lasten, vaan kaikkien ihmisten osalta Suomessa. Tältä osin KAVIn mediakasvatustehtävä eroaa sääntelytehtävästä, joka rajoittuu vain alaikäisten suojeluun.

Suomi on tehnyt pitkään toimenpiteitä medialukutaidon edistämiseksi ja on kansainvälisesti tarkasteltuna aktiivinen ja edistyksellinen toimija. KAVIlla on lakisääteinen mediakasvatuksen edistämistehtävä Suomessa ja KAVI vastaa myös kansallisen mediakasvatuspolitiikan koordinaatiosta. Tätä taustaa vasten KAVI haluaa nostaa esiin sen, että viraston mediakasvatustehtävät olisi jatkossa mielekästä kuvata laissa Kansallisesta audiovisuaalisesta instituutista (1434/2007) seuraavasti: ”edistää mediakasvatusta, medialukutaitoa ja lapsille turvallista mediaympäristöä sekä tiedottaa näitä aiheita koskevista asioista”[2].

[2] tällä hetkellä laissa Kansallisesta audiovisuaalisesta instituutista (1434/2007, 2§) KAVIn tehtäväksi on määrätty ”*edistää mediakasvatusta, lasten mediataitoja ja lapsille turvallista mediaympäristöä sekä tiedottaa lapsia ja mediaa koskevista asioista*”. Kyseinen tehtävien muotoilu oli perusteltu vielä viime vuosikymmenen alkupuolella, mutta kuluneen vuosikymmenen aikana medialukutaidon edistäminen on sekä kansallisesti että kansainvälisesti ymmärretty erittäin tärkeäksi kaikenikäisten ihmisten osalta, sekä yksilöiden oman elämän että yhteiskunnallisen koheesion ja demokratian kannalta.

Komissio ei vielä ole antanut ohjeita siitä, miten ja millä tarkkuudella medialukutaidon edistämisestä tulisi kertomuksissa raportoida. Lakisääteisten tehtävien vuoksi on luontevaa, että KAVI vastaa myös komissiolle toimitettavan kertomuksen tiedonkeruusta ja raportoinnista. Mikäli raportin tulee olla kattava, tiedonkeruusta seuraa KAVIlle huomattavaa lisätyötä, sillä suomalainen mediakasvatus on laajaa, aktiivista ja monipuolista. Tämä kuitenkin palvelee samalla myös kansallisen mediakasvatuspolitiikan implementoinnin seurantaa.

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.

Sisällöllisesti, eli kuvaohjelmalain mukaisten päätösten osalta, KAVIn MEKU-yksikkö toimii riippumattomasti ja sen päätösvalta kuvaohjelmalain mukaisista asioista on lainsäädännöllä eriytetty viraston muusta toiminnasta. Tältä osin järjestelmä toimii hyvin, eikä uudistettu direktiivi vaatinut muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

KAVI ilmaisee kuitenkin vakavan huolensa resurssien riittävyydestä kuvaohjelmalain mukaisen ja AVMS-direktiivin edellyttämän valvontatehtävän hoitamiseen. Jo vuonna 2010 nykyisen KAVIn MEKU-yksikköä (tuolloin itsenäinen Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskus) perustettaessa, sivistysvaliokunta esitti lausuman, jonka mukaan eduskunta edellytti, että kuvaohjelmalain säätämisen johdosta Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskukselle turvataan laajenevien velvoitteiden mukainen riittävä rahoitus niin, ettei lasten mediasuojelun kannalta merkittävän uudistuksen menestyksellinen toteutuminen vaarannu[3]. Resurssit ovat kuitenkin olleet hyvin niukat koko sääntelyviranomaisen toiminta-ajan, ja nyt voimaan tulevilla lakimuutoksilla laajennetaan ennestään viranomaisen velvoitteita.

KAVI huomauttaa, että lisäksi viraston budjettiin on kohdistunut merkittäviä leikkauksia viime hallituskaudella ja viraston kokonaisbudjetti tullee jatkossakin supistumaan. Mikäli viraston yleinen taloudellinen tilanne ei mahdollista tarvittavien rekrytointien toteuttamista MEKU-yksikössä tai edes eläköitymisen myötä vapautuneiden virkojen täyttämistä, on vaikeaa täyttää direktiivin mukainen MEKU-yksikön toiminnallinen riippumattomuus sekä turvata riittävät resurssit tehtävän tehokkaaseen suorittamiseen. KAVIn näkemyksen mukaan lastensuojelutyötä

[3] SiVM13/2010

tekevän sääntelyviranomaisen toiminta tulisi tämän lakimuutoksen yhteydessä turvata huolehtimalla viimein kohtuullisesta resursoinnista.

3 Nykytila ja sen arviointi
Audiovisuaaliset mediapalvelut

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.

Suomessa on kuvaohjelmalain perusteella ollut pääpiirteittäin jo vuodesta 2012 saakka käytössä yhteissääntelyjärjestelmä, joka vastaa nykyisen AVMS-direktiivin vaatimuksiin.

Uutena sisältönä lakiin tulee videonjakoalustapalveluiden sääntely, johon tulee luoda myös uusia valvonnan ja sääntelyn käytänteitä. Vaikka kansallisia toimijoita ei tällä hetkellä vaikuta olevan kuin mahdollisesti yksittäisiä, mediaympäristöt ovat nopeasti muuttuvia. Lisäksi AVMS-direktiivissä painotetaan kansainvälisen viranomaisyhteistyön tärkeyttä sääntelyssä, mikä edellyttää viranomaiselta riittäviä henkilöresursseja**.**

AVMS-direktiivin säännökset, jotka eivät edellytä lainsäädännöllisiä muutoksia
--- Yleisö voi antaa palautetta myös Kansalliselle audiovisuaaliselle instituutille www.ikärajat.fi -palvelun kautta, jonka perusteella voidaan ottaa yksittäisiä ohjelmia uudelleenluokiteltavaksi.

KAVI huomauttaa, että osoite www.ikärajat.fi on poistunut käytöstä.
Yleisö voi antaa palautetta joko www.kavi.fi -sivuston kautta tai suoraan https://kavi.fi/ikarajat/annapalautetta/. Perusteltu palaute voi johtaa ohjelmien uudelleenluokitteluun.

Medialukutaidon edistäminen
Suomi toteuttaa jo nykyisin useilla eri tavoilla direktiivin 33 a artiklan edellyttämää medialukutaidon edistämistä.

KAVIn mukaan direktiivin 33 a artiklaan liittyen HE:n 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 ja aktiivinen toimija jäsenvaltioiden välisessä mediakasvatusyhteistyössä.

Nykytilan kuvaukseen lisäyksenä KAVI huomauttaa, että medialukutaidon edistäminen kuuluu osaksi myös esiopetuksen opetussuunnitelman perusteita (2014) sekä aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita (2017). 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 keskeinen toimija linjausten toimeenpanossa ja seurannassa.

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.

Vaikka Suomessa olisi vain yksittäinen, vähäinen alan toimija, on viranomaisen rakennettava käytänteet sille, miten sisältöjä ja toimijoita säännellään ja valvotaan. Lisäksi KAVIn on varauduttava kansainvälisen yhteistyön lisääntymiseen, esimerkiksi muiden jäsenmaiden vastaavien viranomaisten konsultointipyyntöihin. Tilanne on KAVIlle hyvin vaikea ilman tarvittavia lisäresursseja, sillä MEKU-yksikkö on jo lähtökohtaisesti ollut aliresursoitu.

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

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.

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.

Vaikka Suomeen ei ole sijoittunut kansainvälisesti tarkastellen merkittäviä videojakoalustapalveluja, sekä palveluiden käytöllä että käyttäjiin kohdistuvalla sääntelyllä on vääjäämättä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Esimerkiksi valvontamaksun (400 €) asettaminen videonjakoalustapalveluille voi vaikuttaa uusien toimijoiden kiinnostukseen aloittaa yritystoimintaa Suomessa. Tilanteessa, jossa soveltamisalaan piiriin kuuluvia palveluita on kenties 1-2, valvontamaksun merkitys valvonnan kulujen kattamisessa on käytännössä olematon. Valvontamaksu on kuitenkin tarpeen, jotta turvataan eri audiovisuaalisten sisältöpalveluiden tarjoamisen tasavertaisuus.

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.

KAVI pitää tärkeänä, että lakiin on sisällytetty tiedonantovelvollisuus sekä uhkasakkomahdollisuus. Uhkasakkoa ei ole jouduttu asettamaan kertaakaan kuvaohjelmalain voimassaoloaikana, vaan neuvonta ja tarvittaessa hallinnollinen huomautus ovat olleet toistaiseksi riittäviä toimenpiteitä. Keinovalikoima on kuitenkin oltava riittävä valvonnan tehokkaaseen toteutukseen.

KAVI kuitenkin huomauttaa, että esimerkiksi tässä pykälässä mainitut lisäykset asettavat KAVIlle uusia valvonnan tehtäviä riippumatta siitä, onko tällä hetkellä Suomessa yksi tai useita videonjakoalustapalveluita sekä riippumatta näiden palveluiden merkittävyydestä kansainvälisessä mittakaavassa. Videonjakoalustapalveluiden valvonnan käytänteet ja periaatteet on joka tapauksessa luotava pitäviksi palvelutarjoajien yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi.

27 §. *Valvontamaksun suuruus. Pykälään lisättäisiin uusi 7 kohta, jossa säädetään valvontamaksun suuruudesta videonjakoalustapalveluiden osalta. --*
Videonjakoalustapalveluiden voidaan katsoa olevan verrattavissa lähinnä tilausohjelmapalveluihin. Tällä perusteella videonjakoalustapalveluita koskevan maksun suuruudeksi ehdotetaan 400 euroa.

KAVIn näkemyksen mukaan ehdotettu 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 sääntelyviranomaisena on edelleen yksinomaan suojella alaikäisiä heidän kehitykselleen mahdollisesti haitallisilta sisällöiltä, on tärkeä ja kannatettava.

Saara Salomaa
Apulaisjohtaja, Mediakasvatus- ja kuvaohjelmayksikön päällikkö (vs.)
Kansallinen audiovisuaalinen instituutti