

Liikenne- ja viestintäministeriö

kirjaamo@lvm.fi
tomi.lindholm@lvm.fi

ASIA: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta (LVM081:00/2014; LVM/1675/03/2015)

Liikenne- ja viestintäministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi 1.1.2015 voimaan tulleen tietoyhteiskuntakaaren muuttamiseksi. Sanoma Media Finland Oy ("Sanoma") kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää näkemyksensä seuraavaa:

Taustaa

Hallituksen esityksen pääasiallisena sisältönä olisi saattaa kansallisesti voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston 16.4.2014 antama radiolaitedirektiivi. Lisäksi hallituksen esityksen luonnoksessa ("Luonnos") ehdotetaan tehtäväksi eräitä pienempiä muutoksia.

Tiivistelmä

Sanoma pitää tärkeänä, että kotimaisen yksityisen median elinvoimaisuutta ja median toimintaedellytyksiä edistettäisiin näkemyksellisellä ja toimintaa tukevalla viestintäpolitiikalla.

Sanoma esittää myös, että luonnoksessa esitettyjen muutosten lisäksi hallituksen esitystä täydennettäisiin tässä lausunnossa jäljempänä esitetyillä kohdilla (Tietoyhteiskuntakaaren muita muutostarpeita).

Luonnoksessa esitetyt muutokset tietoyhteiskuntakaaren

Televisio- ja radiotoiminnan sääntelyn muutoksia on Luonnoksessa perusteltu mm. sillä, että digitaalisessa televisioverkossa ei ole tällä hetkellä niukkuutta kapasiteetista. Tämä virheellinen yleistys ja se koskee vain UHF-alueen T2-kapasiteettia. Vuoden 2017 alusta televisiokäytössä oleva 700 MHz taajuusalue siirretään telecom-käyttöön. Sen seurauksena T1-teknologian mukainen siirtokapasiteetti vähenee neljäsosalla. Tällä hetkellä käytännössä kaikki T1-siirtokapasiteetti on käytössä yhteensä 17 vapaasti vastaanotettavalla kanavalla sekä 17 maksullisella televisiokanavalla, yhteensä siis 34 kanavalla. Vuoden 2017 alusta muutosten seurauksena kapasiteettia on enää 24 kanavalle ja 10 kanavan T1-jakelu päättyy kapasiteetin puutteeseen.

Tietoyhteiskuntakaaren voimaantulon myötä Viestintävirastolle annettiin toimivalta toimilupien myöntämiseen. Vain poikkeustapauksissa ratkaisun toimilupien myöntämisestä tekisi edelleen valtioneuvosto. Samassa yhteydessä valtioneuvoston

taajuusasetus kumottiin ja korvattiin Viestintäviraston antamalla määräyksellä M70. Molempia muutoksia on perusteltu tarkoituksenmukaisuusperiaatteella ja sillä, että toimiluvat lähtökohtaiset rajoittavat sanavapautta muodostamalla alalle tulon esteitä. Käytännössä ratkaisu osaltaan vähentää valtion kykyä harjoittaa tarkoituksenmukaista viestintäpolitiikkaa, joka tukee kotimaista kulttuuria ja identiteettiä. On tarkoituksenmukaista, että Viestintävirasto voi myöntää toimilupia kevennetyllä menettelyllä tilanteissa, jossa taajuuksien tarjonta ylittää kysynnän. Sen sijaan taajuuksien käytöstä päättäminen alueellisen toiminnan ja valtakunnallisten taajuuskokonaisuuksien välillä edellyttää viestintäpoliittista harkintaa ja päätöksentekoa valtioneuvoston tasolla.

Sanoma pitää tärkeänä, että kotimaisen yksityisen median elinvoimaisuutta ja median toimintaedellytyksiä edistettäisiin näkemyksellisellä ja toimintaa tukevalla viestintäpolitiikalla.

Kannatamme, että ohjelmistoluvan muuttamista, peruuttamista ja luopumista koskevaa 29 §:ää muutetaan siten, että muutoksesta ei enää edellytettäisi, että päätöksestä vastaisi toimiluvan alkujaan myöntänyt viranomainen.

Kannatamme myös, että lyhytaikaisen televisiotoiminnan toimilupaehtoja kevennetään siten, että viikoittainen lähetystuntimäärä voisi olla enintään 12 tuntia nykyisen 8 tunnin sijaan. Sen sijaan emme pidä ketjuttamiskieltoa tarkoituksenmukaisena kun toiminta muutenkin on hyvin pienimuotoista (36 §:n 2. momentti).

Oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamisella Viestintäviraston päätöksiin tavoitellaan muutoksenhakuprosessin helpottamista ja nopeuttamista. Sanoma ei vastusta ehdotettua oikaisuvaatimusmenettelyn rajattua laajentamista, jolla menettely ulotetaan koskemaan Viestintäviraston 293 §:n mukaisia televisio- ja radiotoiminnan valvontamaksupäätöksiä sekä 348 §:n 4 momentin mukaisia takautuvan taajuusmaksun määräämistä koskevia päätöksiä.

Koska tällaisen uuden pakollisen muutoshakuvaiheen liittäminen kuitenkin saattaa pidentää muutoksenhakuprosessia kokonaisuudessaan, Sanoma katsoo, että päätöksen kohteiden oikeusturvan näkökulmasta on tärkeää, että laissa tai sen perusteluissa nimenomaisesti todetaan, että tällaista päätöstä johon saa vaatia oikaisua ei tule panna täytäntöön ennen kuin päätös on saanut lain voiman.

Tietoyhteiskuntakaaren muita muutostarpeita

Hallituksen esityksessä esille tuotujen muutoksien lisäksi Sanoma esittää, että tietoyhteiskuntakaarta tarkennettaisiin tai muutettaisiin myös seuraavilta osin:

Ohjelmiston eurooppalaisuus ja riippumattomien tuottajien ohjelmat

Tietoyhteiskuntakaaren 209 § annetaan määräys ohjelmiston eurooppalaisuusasteesta. Esitetyssä muodossa säännös ohjaa kustannussyistä hankkimaan edullisempia sisältöjä muilta eurooppalaisilta ohjelmatuottajilta kuin kotimaisilta ohjelmatuottajilta.

Sanoma esittää, että 209 § muutetaan muotoon:

Televisiotoiminnan harjoittajan on varattava eurooppalaisille ohjelmille suurin osa vuosittaisesta lähetyksajastaan tai ohjelmabudjetistaan.

Tietoyhteiskuntakaaren 210 § annetaan määräys ohjelmiston osuudesta, joka edellytetään hankittavaksi riippumattomilta ohjelmatuottajilta. Säännös ei sovellu eräisiin tiettyyn ohjelmistotyyppisiin keskittyneille niche-kanaville. Tältä osin voidaan kastoaa, että säännös kaventaa viestinnän moniarvoisuutta asettamalla esteitä tiettyjen ohjelmistojen tarjoamiseksi. Säännöstä tulisi soveltaa yksinomaan Yleisradion kanaviin sekä yleisen edun kanaviin.

Sanoma esittää, että 210 § muutetaan muotoon:

Yleisradio Oy:stä annetussa laissa tarkoitettuihin julkisen palvelun ohjelmistoihin sekä yleisen edun kanavien ohjelmistoihin Televisiotoiminnan harjoittajan on varattava eurooppalaisten riippumattomien tuottajien tuottamille ohjelmille 19 prosenttia 209 §:n 1 momentin mukaisesti lasketusta lähetyksajastaan tai vaihtoehtoisesti 19 prosenttia ohjelmistobudjetistaan. Riippumattomien tuottajien osuuteen laskettavista ohjelmista puolet on oltava viimeisen viiden vuoden aikana tuotettuja.

Tietoyhteiskuntakaaren 24 § annetaan määräys Yleisradion oikeudesta saada käyttöönsä tarvitsemansa määrä kapasiteettia. Säännös voi johtaa tilanteeseen, jossa vuoden 2017 T1-teknologian mukaisen kapasiteetin vähentyessä 25 %, Yleisradio syrjäyttää kapasiteettivaatimuksellaan yksityisen rahoituksen televisiotoimijoita. Tämä pienentäisi sisältötarjontaa ja kaventaisi median moniarvoisuutta.

Sanoma esittää, että 24 § muutetaan muotoon:

Toimilupaviranomaisen velvollisuutena on huolehtia siitä, että Yleisradio Oy saa median kokonaistarjonta huomioiden käyttöönsä julkisen palvelun toiminnassa tarvitsemansa, sille 95 §:n 1 momentin nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetyn kohtuullisen määrän maanpäällisen televisioverkon lähetyksakapasiteettia ja että yhtiö voi käyttää sitä tarkoituksenmukaisesti.

Kaupallinen viestintä

Tietoyhteiskuntakaaren 26 luku käsittelee markkinointia. 215 §:ssä säädetään mainosten sijoittelusta. Pykälä on vanhentunut, eikä ota huomioon mainonnan uusia muotoja kuten jaetun kuvaruudun käyttöä tai ns. overlay –mainontaa. Sijoittautumissääntöjen johdosta lain 26 luvun sääntely kohdistuu vain Suomeen sijoittuneisiin kanaviin. Suomessa jaeltavat, mutta ulkomaille sijoittuneet kanavat saavat kotimaisiin kanaviin nähden kilpailuetua, koska tietoyhteiskuntakaaren erittäin tiukat ja osin tulkinnanvaraiset kaupallisen viestinnän määräykset eivät kohdistu niihin. Kotimaisten televisiotoimijoiden kilpailukyvyyn säilyttämiseksi, kansallisen lainsäätäjän ei

Suomessa tulisi tehdä direktiivillä asetettuja minimisääntöjä rajoittavampia sääntelyratkaisuja.

Viestintäviraston 21.12.2010 antamaan kannanottoon jaetun kuvaruudun käytöstä mainonnassa sisältyvät arviointikriteerit koskien overlay-mainontaa eivät anna televisiotoimijoille selkeitä toimintaohjeita siitä kuinka overlay-mainonta tulisi toteuttaa. Edelleen, viimeaikaisessa ratkaisukäytännössään Viestintävirasto on omaksunut tulkintalinjan, joka tekee kyseisen mainostekniikan hyödyntämisen käytännössä mahdottomaksi kieltämällä yksittäiset overlay-tekniikalla toteutetut mainokset ja overlay-mainonnan ohjelman sponsorilta. Tilanne tulisi tältä osin selkeyttää ja hyväksyttävälle overlay-mainonnalle tulisi säätää tietoyhteiskuntakaaressa selkeät ja ymmärrettävät rajat.

Sanoma esittää, että lain 26 lukuun lisätään lisäksi määräykset hyväksyttävästä overlay-mainonnan toteuttamisesta.

Sanoma esittää, että 215 § muutetaan muotoon

Televisiotoiminnassa mainokset ja teleostoslähettykset on sijoitettava audiovisuaalisten ohjelmien väliin tai esittää ne muuten selvästi tunnistettavalla tavalla.

Sanoma esittää, että mainonnan määritelmää korjataan siten, että ohjelmaotteista koostuvia esittelyohjelmia, eli ns. trailereita pidetään ohjelmina eikä mainontana.

Tämä vastaa audiovisuaalisista mediapalveluista annetun direktiivin (2010/13/EU) johdantokappaleen kohtaa 96, jonka mukaan ”ohjelmaotteista koostuvia esittelyohjelmia olisi pidettävä ohjelmina”.

Tietoyhteiskuntakaareen on siirretty aiemman televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain (1998/744 muutoksineen) kaupallisen viestinnän sponsorointia ja tuotesijoittelua koskevaa pykälät vain vähäisin muutoksin. Lain tuotesijoittelua koskevat säännöt sisältävät merkittävyyden kynnyksen. Vastikkeeton tarpeiston tai tuotepalkintojen antaminen ohjelmassa käytettäväksi ei ole tuotesijoittelua, elleivät annettu tarpeisto tai annetut tuotepalkinnot ole merkittävän arvokkaita.

Kotimaisille audiovisuaalisille tuotannoille on tyypillistä, että tuotannot nauttivat vähäistä tuotantotukea useilta tahoilta. Tuki voi ilmetä esimerkiksi vastikkeettomina majoitus- ja ravitsemuspalveluina tai ilmaisten vuokra-ajoneuvojen luovuttamisena tuotannon käyttöön.

Sanoma esittää, että luonnokseen sisällytetään vastaava kynnys koskien vähäistä tuotantotukea, jota ei siis tulisi pitää lain tarkoittamana sponsorointina.

Olemassa olevat määräykset koskien sponsorointia ja vähäistä tuotantotarpeistoa ovat johtaneet ristiriitaiseen tilanteeseen. Sen kaltainen vähäinenkin tarpeistosijoittelu, joka ei ylittäisi tuotesijoittelulta vaadittavaa kynnystä, olisi nyky säännösten valossa tästä huolimatta tulkittavissa sponsoroinniksi. Viranomaisen tulkinnan mukaan nykyisten

sponsorointia koskevien määräysten mukaan vähäistäkin tuotantotukea on pidettävä sponsorointina, josta aiheutuu muun muassa velvollisuus ilmoittaa sponsorista ohjelman yhteydessä lain edellyttämällä tavalla. Tämä ei palvele katsojien etua, koska vähäistä tarpeistosijoittelua – ja vähäistä tuotantotukea antavia tahoja saattaa olla yhdessä tuotannossa lukuisia (joidenkin tuotantojen kohdalla tuen antajia saattaa olla kaksinumeroinen luku). Velvollisuus ilmoittaa näistä sponsoreina lain edellyttämällä tavalla johtaisi huomattaviin käytännön ongelmiin. Lisäksi tämä olisi omiaan hämärtämään mistä audiovisuaalisten ohjelmien sponsoroinnissa on kysymys. Tulkinnalla olisi myös vaikutuksia Yleisradion ohjelmahankinnalle riippumattomilta ohjelmatuottajilta, sillä Yleisradiolta on laissa kielletty ohjelmien sponsorointi. Aidosti sponsoroiduissa ohjelmissa sponsorin osallistuminen rahoitukseen on merkittävää ja saattaa vastata yli 50 % ohjelman tuotantokustannuksista.

Sanoma esittää, että tulkinnasta annetaan tarkkarajaiset ohjeet luonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Komission tiedonannossa periaatteista ja suuntaviivoista yhteisön audiovisuaalipolitiikalle digitaaliaikaa varten (annettu 14. joulukuuta 1999, KOM(1999) 657 lopullinen) on todettu, että ”Sekä digitaalitelevisio että Internetin av-palvelujen kohdalla on tärkeää, ettei uuden mainontatekniikan kehitystä rajoiteta---”. Tästä huolimatta, ja johtuen selkeiden määräysten puuttumisesta, overlay-mainonta ei ole voinut nykyisen kaupallisen viestinnän sääntelyn puitteissa kehittyä.

Helsingissä 16. marraskuuta 2015

Sanoma Media Finland Oy



Marcus Wiklund
Johtaja, yhteiskuntasuhteet