

VALTIONEUVOSTON ASETUS TELEVISIO- JA RADIOTOIMINNASTA ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN MUUTTAMISESTA

1 Pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtioneuvoston asetusta televisio- ja radiotoiminnasta (1245/2014). Asetuksen nimike muutetaan valtioneuvoston asetukseksi audiovisuaalisista palveluista.

Asetukseen sisältyvää määräaikaista poikkeusta, jonka mukaan tekstityspalvelu voidaan suorien lähetysten osalta toimittaa uusintalähetyksen yhteydessä 31 päivään joulukuuta 2020 ehdotetaan jatkettavaksi 31 päivään joulukuuta 2021. Lisäksi asetuksen 9 §:ään tehdään lähinnä teknisluontoinen tarkennus.

2 Nykytila

Ohjelmistojen saattamisesta näkö- ja kuulorajoitteisten saataville säädetään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 211 §:ssä. Suomen- tai ruotsinkielisiin televisio-ohjelmiin on liitettävä tekstitys sekä muihin ohjelmiin selostus tai palvelu, jossa tekstitetyn ohjelman teksti muutetaan ääneksi (ääni- ja tekstityspalvelu). Erityisryhmien palvelu on Yleisradio Oy:stä annetussa laissa (1380/1993) määritetty yhdeksi julkisen palvelun tehtäväksi. Ääni- ja tekstityspalvelu on tämän vuoksi liitettävä Yleisradio Oy:stä annetussa laissa tarkoitettuihin julkisen palvelun ohjelmistoihin. Julkisen palvelun ohjelmistoihin soveltuu 100 prosentin tekstitysvelvoite.

Ääni- ja tekstityspalvelu on liitettävä myös valtakunnallisen ohjelmistotoimiluvan nojalla lähetettäviin useita eri yleisryhmiä palveleviin ohjelmistoihin. Liikenne- ja viestintäministeriö on 1.6.2018 antamallaan päätöksellä (9/03/2018) vahvistanut ne ohjelmistot, joihin ääni- ja tekstityspalvelu on liitettävä. Kyseisiä ohjelmistoja ovat tällä hetkellä MTV Oy:n MTV 3:n ja Sanoma Media Finland Oy:n Nelosen ohjelmistot. Ääni- ja tekstityspalvelun osuuden on oltava useita eri yleisryhmiä palvelevien ohjelmistojen osalta 75 prosenttia ohjelmista.

Ääni- ja tekstityspalvelua ei tarvitse liittää suorana lähetyksenä lähetettäviin musiikkiesityksiin eikä suorana lähetyksenä lähetettäviin urheiluohjelmiin. Musiikkiesityksillä tarkoitetaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 211 §:ssä musiikkivideoita ja konserttitaltointeja taikka muita yksinomaan musiikista koostuvia esityksiä tai ohjelmia.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää muun muassa ääni- ja tekstityspalvelun teknisestä toteuttamisesta ja lähettämisestä. Asetuksen mukaan ääni- ja tekstityspalvelun osuuksista yksi kolmasosa ohjelmatunneista voidaan toteuttaa televisio toiminnan harjoittajan tilausohjelmavalvelussa (asetuksen 7.2 §).

Televisio- ja radiotoiminta-asetuksen 12 §:n mukaan ohjelmistoon kuuluvien suorien lähetysten osalta tekstityspalvelu voidaan 31 päivään joulukuuta 2020 toimittaa uusintalähetyksen yhteydessä. Uusinta, johon tekstitys on liitetty, on lähetettävä yleisön kannalta tarkoituksenmukaisena lähetyksaikana vuorokauden kuluessa suorasta lähetyksestä sekä esitettävä tekstityksen valmistuttua tilausohjelmopalvelussa mahdollisimman pian.

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoi 14.11.2018 direktiivin (EU) 2018/1808 audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun direktiivin (EU) 2010/13 muuttamisesta vaihtuvien markkinarealiteettien vuoksi ("AVMS-direktiivi"). Uudistetun direktiivin 7 artikla velvoittaa mediapalvelun tarjoajia eli sekä televisio toimijoita että tilausohjelmopalvelun 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. Direktiivi jättää sen sijaan avoimeksi sen, kuinka palvelujen asteittainen esteettömyys tulisi käytännössä toteuttaa.

AVMS-direktiivin vaatimukset saatetaan kansallisesti voimaan sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin tehtävillä muutoksilla (HE 98/2020 vp). Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 211 §:ään sisältyvää palvelujen esteettömyyttä koskevaa sääntelyä ehdotetaan laajennettavaksi tilausohjelmopalveluihin siten, että se kattaisi tässä vaiheessa osan niiden televisio toimijoiden tilausohjelmopalvelujen ohjelmistoista, joihin jo tällä hetkellä sovelletaan esteettömyysvelvollisuuksia lineaaritelevision puolella. Velvoite kohdistuisi siten Yleisradio Oy:n, MTV Oy:n ja Sanoma Media Finland Oy:n tilausohjelmopalveluiden ohjelmistoihin. Ääni- ja tekstityspalvelun osuuden näiden tilausohjelmopalveluiden ohjelmistoissa tulisi olla 30 prosenttia. Säännökseen ehdotetaan lisättäväksi kansallisista tarpeista esiin nousseena myös tekstityksen laatuun liittyvä velvollisuus. Laatuvelvollisuus edellyttää, että tekstityspalvelussa tekstitys on riittävän selkeää ja ymmärrettävää. Lakiin lisätään myös direktiivin edellyttämät raportointia ja toimintasuunnitelmien laatimista koskevat velvoitteet.

Liikenne- ja viestintävirasto valvoo, että televisioyhtiöt täyttävät laissa ja asetuksessa säädetyt ääni- ja tekstityspalveluvelvoitteensa. Velvoitteen toteutumista tarkastellaan vuosittain yhtiöiltä kerättävien tietojen pohjalta. Yleisradion osalta tekstityspalveluihin liittyvät velvoitteet ovat täyttyneet 100 prosenttisesti kaikilla kanavilla vuosina 2017, 2018 ja 2019. Edellä todetun mukaisesti asetuksen 7 §:n 2 momentti mahdollistaa sen, että ääni- ja tekstityspalvelun osuuksista yksi kolmasosa (33,3 %) ohjelmatunneista voidaan toteuttaa televisio toiminnan harjoittajan tilausohjelmopalvelussa. Yleisradio toteutti vuonna 2019 tekstityspalvelun osuuksista kokonaisuudessaan 16 % tilausohjelmopalvelussa (Yle Areena). TV 1:n osalta tekstitysvelvoitteen alaisista ohjelmista 32 %:ssa toteutettiin tekstityspalvelu tilausohjelmopalvelussa, TV 2:n ja Yle Teeman osalta vastaava luku oli noin 3 % ja Yle Femina osalta noin 9 %. Yleisradio lähetti vuonna 2019 700 tuntia enemmän tekstitettyä suomen- ja ruotsinkielistä televisio-ohjelmistoa kuin vuonna 2018.

Liikenne- ja viestintäviraston toteuttaman vuoden 2019 selvityksen perusteella tekstitysvelvoitteet toteutuivat täysimääräisesti myös tällä hetkellä tekstitysvelvoitteen piiriin kuuluvilla kaupallisilla kanavilla MTV 3:lla ja Nelosella MTV:n luvun ollessa 79 prosenttia ja Nelosen 76 prosenttia.

Liikenne- ja viestintävirasto ei tietojen keruun yhteydessä ole kerännyt tekstityspalvelun osuuksia suorien lähetysten osalta.

Televisio- ja radiotoiminnasta annettuun asetukseen sisältyvän määräajan päätyminen tarkoittaisi Yleisradion kohdalla sitä, että siihen tulisi myös suorien lähetysten osalta sovellettavaksi 100 prosentin tekstitysvelvoite kaikilla Yleisradion kanavilla vuoden 2021 alusta lukien. Vastaava velvoite olisi MTV 3:n ja Nelosen osalta 75 prosenttia.

Yleisradion mukaan tekstitysvelvoitteen täysimääräinen toteutuminen ei ole kaikkien suorien lähetysten – kuten alueuutisten - osalta teknisesti mahdollista. Alueuutisten suora ensiesitys televisiossa lähetetään viitenä päivänä viikossa kymmenelle eri alueelle. Usean erisisältöisen lähetysten yhtäaikaisten suoratekstityksen tuottaminen ja lähettäminen suorana eri puolelle Suomea ei ole teknisesti mahdollista. Noin 20 prosenttia Yleisradion suorista lähetyksistä koostuu alueuutisista. Lisäksi erikseen laissa on säädetty siitä, että tekstitysvelvoite ei koske musiikki- ja urheiluohjelmia.

3 Asetusehdotuksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Televisio- ja radiotoiminnasta annetun asetuksen 12 §:ään sisältyvää määräaikaista poikkeusta ehdotetaan jatkettavan vuoden 2021 loppuun. Suorien lähetysten tekstitysvelvoitetta ei poikkeusmääräajan päätyttyä sovellettaisi alueuutisiin, joiden tekstittäminen ensilähetysten yhteydessä ei ole teknisesti mahdollista. Alueuutiset voidaan siten jatkossakin lähettää tekstitettyinä uusintalähetysten yhteydessä.

Asetukseen sisältyvän määräaikaisen poikkeuksen jatkaminen vuoden 2021 loppuun edesauttaa hyvänlaatuisen tekstityspalvelun toteutumista ja mahdollistaa tuleviin sääntelymuutoksiin sopeutumista.

4 Asetusehdotuksen vaikutukset

Esityksellä parannetaan Yleisradion ja kaupallisten televisiotoiminnan harjoittajien mahdollisuuksia tarjota laadukkaita tekstityspalveluja silloin, kun kyse on suorista lähetyksistä. Suorien lähetysten tekstitysvelvoitteelle asetettava siirtymäaika mahdollistaa tekstityspalvelun asteittaisen noston ja kehittämisen siirtymäajan puitteissa.

Suorien lähetysten tekstitysvaatus edistää kuulovammaisten edellytyksiä moniarvoiseen viestintään. Palvelu hyödyttää myös viittomakieltä äidinkielenään käyttäviä kuten myös ikäihmisiä sekä suomen kieltä opiskelevia, kuten maahanmuuttajia. Tekstitysvaatus aiheuttaa Yleisradiolle kustannuksia ja lisäresursointitarpeita. Kustannuksia arvioitaessa on otettava huomioon, että erityisryhmien palvelu on yksi Yleisradiolle laissa määrätty julkisen palvelun tehtävä. Yleisradion tilannetta helpotetaan kuitenkin niin, että suorien lähetysten tekstitysvelvoitetta ei poikkeusmääräajan päätyttyäkään sovelleta alueuutisiin, joiden tekstittäminen ensilähetysten yhteydessä ei ole teknisesti mahdollista. Sääntelyn nykytila säilyisi ennallaan vuoden 2021 loppuun asti.

5 Asian valmistelu ja lausunnot

Valtioneuvoston asetus on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä.

Liikenne- ja viestintäministeriö pyysi 15.10.2020 sidosryhmiltä lausuntoja asetusmuutoksesta. Lausuntoaika päättyi 12.11.2020. Lausuntoja saatiin suorien lähetysten tekstitysvelvoitteen osalta yhteensä 6 kappaletta. Lausunnot ja lausuntoyhteenvedo on saatavilla hankeikkunasta <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM056:00/2020>

Yleisradio esittää suorien lähetysten täyden tekstitysvelvoitteen voimaantulolle vuoden pituista siirtymäaika siten, että täysimääräinen tekstitysvelvoite astuisi voimaan 1.1.2022. Vuoden 2021 loppuun saakka suorien lähetysten tekstityspalvelu voitaisiin toimittaa uusintalähetysten yhteydessä.

Yleisradion mukaan suorien tv-ohjelmien tekstittämiseen ei ole käytettävissä teknistä työkalua, jonka avulla tekstittäminen olisi mahdollista ilman ihmistyövoimaa. Riittävän laadukkaiden suorien tekstitysten tuottaminen edellyttää toistaiseksi ihmistyövoiman käyttöä. Tällä hetkellä Yleisradion on mahdollista tekstittää suorista lähetyksistä noin 20 prosenttia. Haasteena ihmistyövoimin toteutettavassa suoratekstityksessä on muun muassa tekstittämisen hallitsevien tekstittäjien puutteellinen saatavuus työmarkkinoilla. Yleisradion osalta kaikki suoran ohjelman tekstittämisen hyvin hallitsevat tekstittäjät ovat jo Yleisradion palveluksessa. Yleisradio on itse kouluttanut uusia tekstittäjiä ja resurssien kasvun myötä tekstitysmahdollisuus suorien lähetysten osalta on vuoden 2021 alusta nousemassa 40 prosenttiin.

Kuuloliiton ja Kuurojen Liiton lausunnoissa kannatetaan tavoitetta suorien lähetysten täysimääräisestä toteutumisesta. Tekstitysvelvoitteen asettaminen liian korkealle voi kuitenkin vaarantaa tekstityspalvelun riittävän laadukkaan toteutumisen. Suorien lähetysten tekstittämiseen tarvittava tekniikka kehittyy koko ajan ja kaupalliset televisioyhtiöt hyötyvät Yleisradion suoratekstityskokemuksista.

Kuuloliitto ja Kuurojen Liitto ehdottavat suorien lähetysten tekstitysvelvoitetta koskevan poikkeusmääräajan pidentämistä ja tekstitysvelvoitteen asteittaista nostamista portaittain siten, että se olisi 100 prosenttia vuonna 2023. Kuuloliitto ehdottaa lisäksi erillistä siirtymäaika niille lähetyksille, joiden tekstittäminen ei ensilähetysten yhteydessä ole teknisesti mahdollista. Lausunnoissa kiinnitetään huomiota myös tekstitysvelvoitteen tehokkaan valvonnan merkitykseen. Lisäksi todetaan, että kaupallisten televisioyhtiöiden tekstitysvaatimusten tulisi käydä esityksestä selvemmin ilmi. Asetuksen perusteluasiasta on tältä osin selkiytetty.

Lausuntopalautteen perusteella asetuksen 12 §:n poikkeusmääräaika ehdotetaan jatkettavan vuoden 2021 loppuun asti, minkä jälkeen suorien lähetysten tekstitysvaatus tulisi täysimääräisesti sovellettavaksi vuoden 2022 alusta lukien. Tämä tarkoittaa, että Yleisradion ja valtakunnallisen ohjelmistotoimiluvan nojalla lähetettävien useita eri yleisryhmiä palvelevien ohjelmistojen eli tällä hetkellä MTV Oy:n MTV 3:n ja Sanoma Media Finland Oy:n Nelosen suorat lähetykset voidaan lähettää tekstitettyinä uusintalähetysten yhteydessä 31 joulukuuta 2021 asti.

Suorien lähetysten tekstitysvelvoitetta ei poikkeusmääräajan päätyttyä sovellettaisi alueuutisiin, joiden tekstittäminen ensilähetysten yhteydessä ei ole teknisesti mahdollista. Alueuutiset voidaan siten vuoden 2022 alusta lukien lähettää tekstitettyinä uusintalähetysten yhteydessä. Asiaa tarkastellaan tarvittaessa uudelleen tekninen kehitys huomioon ottaen.

6 Asetusehdotuksen sisältö

Asetuksen nimike muutetaan valtioneuvoston asetukseksi audiovisuaalisista palveluista. Uusi nimike vastaa paremmin direktiivillä (EU)1808/2018 uudistettua audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaa direktiiviä, jossa sääntely laajenee perinteisten televisio- tilausohjelmajalustojen ohella videonjakoalustapalveluihin.

Yksityiskohtaiset perustelut

9 §

Asetuksen 9 pykälä sisältää säännökset ääni- ja tekstityspalvelun toteuttamisesta aiheutuvasta ohjelmatuntikohtaisesta laskennallisesta viitekustannuksesta, joka on äänen liittämistä ohjelmistoihin 70 euroa ja tekstityksen liittämistä suomen- ja ruotsinkielisiin ohjelmiin 440 euroa. Säännökseen tehdään teknisluonteinen tarkistus siten, että siitä poistetaan viittaus vuosilukuihin.

12 §

Asetuksen 12 pykälää muutetaan siten, että ohjelmistoon kuuluvien suorien lähetysten osalta tekstityspalvelu voidaan 31 päivään joulukuuta 2021 toimittaa uusintalähetyksen yhteydessä. Suorien lähetysten tekstitysvaatus tulee siten täysimääräisesti sovellettavaksi 1 päivästä tammikuuta 2022. Velvoitetta ei kuitenkaan määräajan päätyttyä sovelleta alueuutisiin, jotka voidaan lähettää tekstitettyinä uusintalähetyksen yhteydessä. Muilta osin pykälä säilyisi muuttumattomana.

Voimaantulo

Pykälässä säädettäisiin asetuksen voimaantulosta. Asetus ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021.

7 Esitys

Liikenne- ja viestintäministeriö esittää, että valtioneuvosto antaa oheisen asetuksen televisio- ja radiotoiminnasta annetun asetuksen muuttamisesta.

8 Voimaantulo

Asetuksen olisi tarkoitus tulla voimaan 1.1.2021.