

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 98/2020

Viite: Sivistysvaliokunta torstai 17.09.2020 klo 12.00 / HE 98/2020 vp / Asiantuntijapyyntö

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan lapsi ole saavuttanut täysi-ikäisyyttä aikaisemmin. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Keskeiset ehdotukset

Hallituksen esityksellä ehdotetaan muutettavaksi sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia ja kuvaohjelmalakia. Tarkoitus on panna täytäntöön sähköisen viestinnän verkkoja ja palveluja (teledirektiivi) sekä televisio- ja radiotoimintaa ja muita audiovisuaalisia sisältöjä (AVMS-direktiivi) koskevat direktiivit. Ehdotuksen mukaan muun muassa audiovisuaalisia sisältöpalveluja koskeva sääntely laajenisi perinteisten televisiolähetysten ja tilattavien audiovisuaalisten mediapalvelujen ohella videonjakoalustapalveluihin. Kuvaohjelmalain soveltamisalaa laajennettaisiin siten koskemaan myös videonjakoalustapalveluita.

Uusi sääntely sisältää erityisesti alaikäisten ja yleisön suojeluun tähtääviä velvoitteita. Jäsenvaltioiden on esimerkiksi toteutettava aiheelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että niiden lainkäyttövaltaan kuuluvien audiovisuaalisten sisältöpalvelun tarjoajien audiovisuaaliset sisältöpalvelut, jotka voivat haitata alaikäisten fyysistä, henkistä tai moraalista kehitystä, saatetaan tarjolle ainoastaan tavalla, jolla varmistetaan, etteivät alaikäiset normaalisti kuule tai näe niitä.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Sähköisistä palveluista annetun lain ja kuvaohjelmalain soveltamisalan laajentaminen

AVMS-direktiivin voimaansaattaminen edellyttää sähköisistä viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) muuttamista siten, että laki koskee myös videonjakoalustapalveluita ja videonjakoalustan tarjoajia. Myös kuvaohjelmalain (710/2011) soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan soveltuvien osien videonjakoalustapalveluita. Muutettavat lainkohdat koskevat toimenpiteitä ja menettelyitä lasten suojelemiseksi haitallisilta kuvaohjelmilta videonjakoalustapalveluissa. Kuten esityksessäkin todetaan, lapset ja nuoret katselevat tänä päivänä enemmän verkossa olevia videoita kuin perinteisiä televisiolähetyksiä. Perinteisiä televisiolähetyksiä koskevia sääntely ei enää ole riittävä suojaamaan lapsia ja nuoria heidän kehitystään vaarantavilta sisällöiltä.

Lasten oikeus tietoon ja oikeus suojelemaan haitallisilta sisällöiltä

Hallituksen esityksellä edistetään lapsen oikeutta saada laajasti tietoa erilaisista kansallisista ja kansainvälisistä lähteistä siten, että samanaikaisesti suojellaan hänen hyvinvointiaan vahingolliselta tiedolta ja aineistolta (LOS 17 artikla). Erilaisten viestintäkanavien laajeneminen ja monipuolistuminen on lisännyt lasten mahdollisuuksia saada tietoa. Lapset ja nuoret ovat aktiivisia audiovisuaalisten sisältöjen käyttäjiä sekä myös tuottajia. Ongelmana on, että niiden myötä lasten arkeen on tullut osin valvottoman mediaympäristö.

Internetselainten ja videosovellusten käytön kasvu sekä yhtä aikaa tapahtunut digitaalisten laitteiden leviäminen ovat lisänneet tilanteita, joissa lasten saavutettavissa on paljon sisältöjä, jotka ovat vahingollisia lapsille. Monet tutkimukset ja selvitykset ovat osoittaneet, että digitaalinen media lisää riskiä, että lapsen vastaanottavat haitallisia sisältöjä ja voivat sitä kautta myös joutua hyväksikäytön tai kaltoinkohtelun uhriksi.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on nostanut digitaalisen median hyötyjä ja haittoja esiin. Komitea korostaa, että valtioiden velvollisuus on taata, että lapset saavat ikänsä ja kehitystasonsa mukaisella tavalla tietoa median, ja erityisesti digitaalisen median, turvallisesta käytöstä. Valtioiden on toimittava yhteistyössä tieto- ja viestintäteknologian yritysten kanssa. Tällä tavoin yritykset kykenevät paremmin toteuttamaan asianmukaiset toimet lasten suojelemiseksi. Yritysten omavalvonta ja keskinäiset käytännösäännöt eivät saa olla

ristiriidassa lapsen oikeuksien kanssa.¹ YK:n lapsen oikeuksien komitea on parhaillaan laatimassa erityistä yleiskommenttia lapsen oikeuksista digitaalisessa mediassa.² Lasten oikeudet digitaalisessa mediassa on myös yksi Euroopan neuvoston lapsen oikeuksien strategian painopistealueista.³

AVMS-direktiivi edellyttää, että lasten suojelemiseksi videonjakoalustan tarjoajan tulisi sisällyttää käyttöehtoihin määräykset, joissa kielletään sellaisten sisältöjen lataaminen videonjakoalustapalveluun, jotka sisältävät rikoslaissa rangaistavaksi säädettyä yllyttämistä terroristiseen tekoon, lapsipornografiaa, laitonta vihapuhetta tai väkivaltakuvausta. Kansallisesti tästä ehdotetaan säädettäväksi sähköisen viestinnän palveluita koskeva lain 226 c §:ssä. Säännöksessä ehdotetaan lisäksi, että käyttöehtoihin olisi sisällytettävä määräykset, joissa kielletäisiin myös rikoslain 17 luvun 17 pykälässä rangaistavaksi säädetyn väkivaltakuvauksen levittäminen sen katsojille haitallisen luonteen vuoksi. Ehdotettu sääntely edistää osaltaan lapsen oikeutta suojeluun kaikenlaiselta kaltoin kohtelulta ja hyväksikäytöltä. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että käyttöehtoja laadittaessa otetaan huomioon, että myös lapset ja nuoret lataavat materiaalia videojakoalustoille. Heillä tulee olla saatavilla riittävästi tietoa käyttöehdoista ja kielletyistä sisällöistä heille ymmärrettävässä muodossa.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan ehdotetulla sääntelyllä voidaan entistä paremmin suojella lapsia haitallisilta sisällöiltä, mutta toteutuakseen se edellyttää myös, että käyttöehtojen noudattamista valvotaan tehokkaasti. Sähköisistä palveluista annettuun lakiin ehdotetun 226 a §:n mukaisesti, että videonjakoalustoja koskevaa sääntelyä sovelletaan vain Suomeen sijoittuneisiin videonjakoalustapalvelun tarjoajiin. Alustojen kautta tapahtuvaa videoiden tarjoamista on siten kansallisesti lähes mahdotonta valvoa, koska suuri osa sisällöstä tulee valtion rajojen ulkopuolisilta palvelun tarjoajilta. Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että kansainvälisiä sopimuksia ja kansainvälistä yhteistyötä valvonnan parantamiseksi tulee lisätä. On myös kehitettävä luotettavia ja parempia keinoja tunnistaa käyttäjän ikä.

¹ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 16 (2013) sopimusvaltioiden velvoitteista, jotka koskevat yritystoiminnan vaikutusta lasten oikeuksiin, kohdat 1, 9, 13 ja 59–62. Ks. myös YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 13 (2011) Lapsen oikeus olla joutumatta väkivallan kohteeksi, kohdat 21 ja 31. Yleiskommenttien epäviralliset suomennoksen verkossa <https://www.lapsenoikeudet.fi/lapsen-oikeuksien-sopimus/ykn-lapsen-oikeuksien-komitean-yleiskommentit/yleiskommentit-ja-niiden-suomennokset/>

² Yleiskommentti-luonnos on parhaillaan lausuntokierroksella, verkossa <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/GCChildrensRightsRelationDigitalEnvironment.aspx>

³ Council of Europe Strategy for the Rights of the Child 2016-2021, kohta 5.3.

Lasten suojelua videonjakoalustapalveluissa ja niiden valvontaa tehostaa kuvaohjelmanlaki, johon ehdotetaan lisättäväksi säännökset alaikäisten suojelemiseksi haitallisilta sisällöiltä ja Kansallisen audiovisuaalisen instituutin valvontatehtävästä. Valvontaa pyritään tehostamaan säätämällä mahdollisuudesta antaa yleisöpalautetta sellaisten toimenpiteiden asianmukaisuudesta, joilla on tarkoitus suojella lapsia videonjakoalustapalveluissa (20 §). Lisäksi 23 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi videonjakoalustan tarjoajan velvollisuudesta antaa pyydettyä Kansalliselle audiovisuaaliselle instituutille valvonnassa tarpeellisia tietoja. Mahdollisuus huomautukseen, uhkasakon määräämiseen ja valvontamaksuun ulotetaan koskemaan myös videonjakoalustapalveluiden tarjoajia. Sääntely tukee siten tehokasta valvontaa niiden toimijoiden kohdalla, jotka kuuluvat kuvaohjelmanlain soveltamisen piiriin.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että valvonnan onnistuminen edellyttää, että vanhemmat ja muut lasten kanssa toimivat aikuiset sekä lapset itse tietäisivät nykyistä paremmin, mihin he voivat ilmoittaa haitallisista sisällöistä. Sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin ehdotetaan säännöstä (226 c 2 momentti, 1. ja 2. kohta), joka asettaa videonjakoalustan tarjoajille velvollisuuden toteuttaa mekanismeja, joilla ilmoittaminen on mahdollista. Niistä on myös tiedotettava käyttäjille. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että tällaiset mekanismit toteutetaan siten, että ne ovat myös tosiasiallisesti lasten käytettävissä. Niistä on tiedotettava lapset saavuttavalla ja heille ymmärrettävällä tavalla. Lasten on saatava tietoa siitä, millaiset sisällöt ovat kiellettyjä, jotta he voivat niistä ilmoittaa. Medialukutaito ja mediakasvatus ovat tässä keskeisessä roolissa. Myös AVMS-direktiivi edellyttää, että jäsenvaltiot edistävät medialukutaitoa ja toteuttavat toimenpiteitä sen kehittämiseksi (33 a artikla).

Esteettömyyden edistäminen

Lapsiasiavaltuutettu pitää lapsen oikeuksia edistävänä ehdotuksena sitä, että esteettömyyttä parannetaan ääni- ja tekstitysvelvollisuutta laajentamalla (sähköisen viestinnän palveluista annetun lain ehdotettu 211 §). Esitysluonnoksessa on todettu, että uudistus palvellee erilaisia erityisryhmiä. Niihin kuuluu myös lapsia, jotka jo ikänsä ja kehitystasonsa vuoksi tarvitsevat tukea mediapalvelujen saavutettavuudessa. On siis tärkeää, että esteettömyyden toteutuksessa huomioidaan erityisesti myös vammaiset lapset. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että esimerkiksi kuulovammaisille pienille lapsille voi olla tärkeää, että lastenohjelmat esitettäisiin entistä useammin viitottuna.

Mainonnan ja markkinoinnin rajoitukset

Lapsi on erityisen haavoittuvassa asemassa mainonnan ja markkinoinnin kohteena ikänsä ja kehitystasonsa vuoksi. Uusitun AVMS-direktiivin mukaan (20 artikla 2. kohta) lastenohjelmat saa keskeyttää televisiomainoksilla vain kerran kutakin aikataulun mukaista 30 minuutin jaksoa kohti edellyttäen, että ohjelman kesto on yli 30 minuuttia ja teleostoslähetykset lastenohjelmien aikana on kokonaan kielletty. Tämä on huomioitu sähköisistä palveluista annetun lain ehdotetussa 216 § 1 ja 2 momentissa.

Teleostoslähetysten esittämisen kieltö lastenohjelmien aikana on todettu säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ja säännöksen 1 momentissa todetaan, milloin teleostoslähetykset on sallittu, mutta nimenomaista teleostoslähetysten kieltöä lastenohjelmien aikana ei säännökseen ole esitetty. Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa sääntelyä täsmennettäväksi siten, että 216 § 2 momenttiin lisättäisiin lause ”Lastenohjelmia ei saa keskeyttää teleostoslähetyksillä.” Säännös vastaisi tällöin paremmin direktiivin 20 artiklan 2. kohtaa.

Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä sitä, että tuotesijoittelua ei sallittaisi enää lastenohjelmissa (sähköisistä palveluista annetun lain ehdotettu 220 §).

Lapsille ja nuorille suunnattu mainonta videojakoalustoilla on yleinen ongelma. Vanhempien voi olla vaikea sitä valvoa.⁴ Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain ehdotetun 226 c § 2 mom 3. kohdan mukaan videonjakoalustan tarjoajan olisi toteutettava tarvittavat toimet, jotta palvelussa on toiminto, jonka avulla käyttäjät voivat ilmoittaa, sisältävätkö videot audiovisuaalista kaupallista viestintää. Kohdan 4 mukaan käyttäjille tulisi ilmoittaa, kun ohjelmat tai käyttäjien tuottamat videot sisältävät audiovisuaalista kaupallista viestintää, jos viestinnästä on ilmoitettu 3. kohdan mukaisesti tai alustan tarjoaja on siitä tietoinen. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että lapsiin ja nuoriin kohdistetaan epäsuoraa kaupallista vaikuttamista videonjakoalustoilla. Joillakin videoita lataavilla henkilöillä (”tubettajilla”) on paljon alaikäisiä seuraajia, joilla ei ole välttämättä edellytyksiä erottaa kaupallisia sisältöjä muista vaikuttamiseen tähtäävistä sisällöistä. Osa videoita lataavista henkilöistä on itsekin alaikäisiä, joten on tärkeää huolehtia myös siitä, että heilläkin on tietoa ja ymmärrystä erottaa kaupalliset sisällöt ja niitä koskevat säännökset.

⁴ Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvitys 4/2020 Lapsi kuluttajana kaupallisessa digitaalisessa mediassa, s. 34-36.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lopuksi, että hallituksen esityksen valmistelussa lapsivaikutusten arviointi on jäänyt erittäin vähälle huomiolle, vaikka ehdotettu uusi sääntely sisältää erityisesti lasten suojeluun tähtääviä velvoitteita. Lapsiin kohdistuvat vaikutukset on esitetty s. 123 olevassa taulukossa, mutta tarkemmin arviointia ei ole esityksessä kuvattu. Kohta lisättiin esitykseen lausuntokierroksella annetun palautteen jälkeen. Lapsivaikutusten arviointi tulisi ottaa osaksi lainvalmistelua sen alusta alkaen. Sen tulisi sisältää muun muassa eri sääntelyvaihtoehtojen punnintaa ja sekä hyötyjen että haittojen arviointia. Lainvalmistelu loppuvaiheessa kirjoitettu vaikutusarviointi jää usein sääntelyn tavoitteiden toistamiseksi.

Jyväskylässä 16.9.2020

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies