

Televisio- ja radio-ohjelmien siirtovelvoite

1 Muistion tausta, tarkoitus ja rakenne

Kaapelitelevisioverkossa toimivat, verkkopalvelua tarjoavat teleyritykset on velvoitettu Suomessa jakamaan Yleisradion televisio- ja radio-ohjelmistot verkoissaan. Kaapelioperaattoreiden lisäksi siirtovelvoitesääntelyllä velvoitetaan yhteisantennijärjestelmien ylläpitäjiä kuten taloyhtiöitä, kiinteistöyhtiöitä ja vastaavia, huolehtimaan ohjelmistojen saatavuudesta niiden yhteisantennijärjestelmissä.¹

Eurooppalaisen sähköisen viestinnän säännöstöä koskeva direktiivi eli teledirektiivi ((EU) 2018/1972) mahdollistaa EU:n jäsenvaltioille siirtovelvoitteiden asettamisen tietyin ehdoin. Mikäli siirtovelvoitteita asetetaan, velvoitteita on tarkasteltava säännöllisesti.² Tässä arviomuistiossa arvioidaan olemassa olevaa siirtovelvollisuussääntelyä tätä tarkoitusta varten. Eri sidosryhmillä on siirtovelvollisuussääntelyn suhteen hyvin erilaisia näkemyksiä. Niiden pohjalta arviomuistiossa on tarkasteltu erilaisia hypoteettisia sääntelyvaihtoehtoja:

- siirtovelvollisuussääntelyn purkaminen kokonaan (sekä tv- että radio-ohjelmat)
- siirtovelvollisuussääntelyn purkaminen osittain (radio-ohjelmia koskevan siirtovelvoitteen purkaminen)
- siirtovelvollisuussääntelyn säilyttäminen ennallaan (Ylen ohjelmistoja koskevan siirtovelvoitteen jatkaminen nykyisellään)
- siirtovelvoitteen laajentaminen (HbbTV-signaalin välittämistä koskeva sääntelyn tarkentaminen tai muu mahdollinen esitetty velvoitteen laajentaminen)

Liikenne- ja viestintäministeriö on laatinut erilaisista vaihtoehtoista arviomuistion. Erilaisista sääntelyvaihtoehtojen vaikutuksista toimijoihin, kuluttajiin ja markkinoihin teetettiin erillinen konsulttiselvitys (KPMG). Lisäksi selvitettiin eräiden muiden maiden siirtovelvoitesääntelyä (Cullen International). Asiasta järjestettiin sidosryhmätilaisuus 7.12.2021. Arviomuistiosta on mahdollisuus esittää lausuntoja lausuntokierroksella.

Edellä mainittujen lisäksi siirtovelvollisuussääntely on ollut esillä myös vuonna 2019 sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (SVPL) uudistushankkeen yhteydessä.

2 Teledirektiivin siirtovelvoitteita koskevat reunaehdot

Teledirektiivin 114 artikla mahdollistaa tietyin edellytyksin siirtovelvoitteiden asettamisen. Ennen teledirektiiviä siirtovelvoitteesta säädettiin yleispalveludirektiivin 31 artiklassa, joka sisälsi vastaavanlaisia edellytyksiä. Teledirektiivin 114 artiklan mukaan siirtovelvoitteiden on oltava *kohtuullisia, oikeasuhtaisia ja avoimia ja oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Siirtovelvollisuuksia voidaan asettaa, jos merkittävä määrä kyseisten verkkojen ja palvelujen loppukäyttäjistä käyttää niitä pääasiallisena keinonaan vastaanottaa radio- ja tv-lähetyskanavia*. Siirtovelvoitteiden on myös oltava *välttämättömiä selkeästi määritetyn yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi*.

¹ Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (SVPL) 227 §.

² Teledirektiivin 114 artikla ja teledirektiivin resitaali 309.

Direktiivin resitaalien mukaan siirtovelvollisuuksia voidaan asettaa sähköisiä viestintäverkkoja- tai palveluita tarjoaville yrityksille. Sähköisiin viestintäverkkoihin ja -palveluihin kuuluvat kaapelitelevisio, internet-pohjainen televisio sekä satelliitti- ja maanpäälliset lähetysverkot. Niihin voi kuulua myös muita verkkoja. Velvollisuudet voivat koskea radio- ja televisiolähetystyksiä ja niihin liittyviä täydentäviä palveluita, kuten ohjelmaoppaita, vammaisten loppukäyttäjien palveluita tai hybriditelevisiopalveluita. Siirtovelvollisuuksiin voi sisältyä muun muassa esteettömyyttä vammaisten loppukäyttäjien kannalta parantavia palveluita, kuten tekstitelevisio, tekstitys kuuroille tai puhevammaisille loppukäyttäjille, kuvailutulkkaus, puhuttu tekstitys ja viittomakielinen tulkkaus. Lisäksi ”hybriditelevisiopalvelujen tarjoamisen ja vastaanottamisen lisääntyessä ja sähköisten ohjelmaoppaiden säilyessä tärkeinä loppukäyttäjien valinnanvaran kannalta hybriditelevisiotoimintoja ja sähköisen ohjelmaoppaan toimintoja olennaisesti tukevan ohjelmiin liittyvän datan välittäminen voidaan sisällyttää siirtovelvollisuuksiin”. Resitaalien mukaan ”tällaisen ohjelmiin liittyvän datan olisi voitava sisältää tietoa ohjelman sisällöstä ja siitä, miten sisältöön pääsee, mutta ei itse ohjelman sisältöä.”³

Resitaalien mukaan jäsenvaltioiden olisi esitettävä kansallisessa lainsäädännössään asettamilleen siirtovelvollisuuksille puolueettomat perusteet sen varmistamiseksi, että velvollisuudet ovat avoimia, oikeasuhteisia ja selkeästi määriteltyjä. Velvollisuudet olisi suunniteltava siten, että tarjotaan riittävät kannustimet tehokkaille investoinneille infrastruktuuriin.⁴

Siirtovelvollisuuksia on arvioitava säännöllisin väliajoin (114 artiklan 2 kohta). Resitaalien mukaan siirtovelvollisuuksia olisi tarkasteltava säännöllisesti uudelleen vähintään viiden vuoden välein, jotta ne voidaan pitää teknologian ja markkinoiden kehittymisen tasalla ja varmistaa niiden olevan jatkuvasti oikeassa suhteessa tavoitteisiin.⁵

Lisäksi säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta määrittää asianmukainen korvaus artiklan mukaisesti toteutettujen toimenpiteiden osalta (114 artiklan 3 kohta). Tällöin lainsäädännössä olisi pääsääntöisesti määriteltävä korvauksen perusteet.⁶

3 Siirtovelvoitesäätely Suomessa

3.1 Voimassa oleva siirtovelvoitesäätely

Siirtovelvoitteesta säädetään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (SVPL) 227 §:ssä. Verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoava teleyritys on velvollinen siirtämään verkossa ilman korvausta maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa harjoitetun televisio- ja radiotoiminnan osalta:

- Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettut, verkon sijaintikunnassa vastaanotettavissa olevat julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmistot; ja
- Ohjelmistoihin sisältyvää ohjelmaa varten toimitetun vapaasti vastaanotettavan aineiston sekä ohjelmistoihin liittyvät oheis- ja lisäpalvelut.⁷

Siirtovelvoite koskee myös verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoavaa teleyritystä, jos teleyritys käyttää ohjelmistojen välittämiseen muuta kuin perinteistä kaapelitelevisiotekniikkaa, kun ohjelmistojen vastaanotto on mahdollista tavanomaisilla vastaanottolaitteilla.⁸ Lain perustelujen mukaan säännöksen kannalta ei ole merkitystä sillä, miten kaapelitelevisioverkko on teknisesti toteutettu ja millä tekniikalla

³ Teledirektiivin 114 artikla ja resitaalit 308 ja 310.

⁴ Teledirektiivi, resitaali 308.

⁵ Teledirektiivi, resitaali 309.

⁶ Teledirektiivi, resitaali 309.

⁷ SVPL 227 §:n 1 momentti.

⁸ SVPL 227 §:n 2 momentti.

ohjelmistot siinä siirretään.⁹ Siirtovelvollisuutta ei ole, jos kaapelitelevisioverkon välityskyky on teleyrityksen käytössä sen omassa televisio- tai radiotoiminnassa tai jos se on tarpeen tähän tarkoitukseen yrityksen kohtuullista tulevaa tarvetta varten. Teleyrityksen ei myöskään lain mukaan tarvitse siirtovelvollisuuden täyttämiseksi tehdä kaapelitelevisioverkkoon olennaisia taloudellisia investointeja vaativia parannuksia.¹⁰

Kaapelioperaattoreiden lisäksi siirtovelvollisuus koskee yhteisantennijärjestelmien ylläpitäjiä, kuten taloyhtiöitä. SVPL:n 227 §:n mukaan kiinteistön käyttäjien päätelaitteisiin joukkoviestinnän välittämiseen käytettävän, kiinteistön sisäistä tai kiinteistöjen välistä yhteisantenniverkkoa hallinnoivan tai sen omistavan asunto-osakeyhtiön, kiinteistöosakeyhtiön tai muun niihin verrattavan yhteisantennijärjestelmän ylläpitäjän on huolehdittava siitä, että ohjelmistot ja palvelut ovat käyttäjien saatavilla muuttamattomina ja samanaikaisesti alkuperäisen lähetyksen kanssa.¹¹ Liikenne- ja viestintävirasto Traficom on määräyksen 65 D/2019 perusteluissa ja soveltamisohjeissa tarkentanut, mitä velvollisuuksia taloyhtiöiden siirtovelvoite tuo käytännössä. SVPL:n 249 § sääntelee kiinteistön tai rakennuksen sisäisen verkon suunnittelua ja rakentamista, jonka mukaisesti sisäisen verkon tulee täyttää sähköisessä viestintäpalvelulaissa asetetut vaatimukset. Edellä mainitun määräyksen 65 D/2019 mukaan 227 § 6 ja 1 momentin vaatimukset tarkoittavat sitä, että sisäverkon haltijan tai omistajan on selvitettävä mitä Yleisradio Oy:n ohjelmistoja, niin televisio- kuin radio-ohjelmistoja, kiinteistön sijaintikunnassa on tarjolla ja tämän jälkeen sen on huolehdittava siitä, että nämä ohjelmistot ovat sisäverkossa käytettävissä. Asunto-osakeyhtiön, kiinteistöosakeyhtiön tai muun niihin verrattavan yhteisantennijärjestelmän ylläpitäjän on varmistettava se, että siirtovelvoitteen alaiset ohjelmistot pystytään välittämään kiinteistön sisäverkossa. Sisäverkkoa on tarvittaessa kunnostettava siten, että siirtovelvoitteen alaisten ohjelmistojen välittäminen on mahdollista.¹²

Ohjelmistot ja palvelut on tarjottava käyttäjälle muuttamattomina ja samanaikaisesti alkuperäisen lähetyksen kanssa.¹³

Ohjelmistot ja palvelut on tarjottava käyttäjälle maksutta. Teleyritys voi kuitenkin vaatia käyttäjältä kohtuullisen maksun verkon ylläpidosta.¹⁴

Siirtovelvoitteen laajuutta on jossain määrin käsitelty Liikenne- ja viestintävirasto Traficomissa. Mitä tulee siirtovelvoitteen kattavuuden tulkintaan siirrettävien lisä- ja oheispalveluiden osalta, toimijoiden piirissä on keskusteltu siitä, kuuluuko ns. HbbTV-signaali siirtovelvoitteen piiriin. Viestintävirasto on kannanotoissaan katsonut, että HbbTV-signaali ei kuulu laissa tarkoitetun siirtovelvoitteen piiriin, jonka mukaisesti operaattoreiden tulisi siirtää palvelu verkoissaan muuttamattomina, samanaikaisesti ja ilman korvausta. Hybriditelevisiopalvelu mahdollistaisi verkon kautta tarjottavien lisäpalveluiden kytkemisen lineaarisen televisio-ohjelmistoon eli katsojan kannalta esimerkiksi erilaiset reaaliaikaiset äänestykset, esteettömyyspalvelut (esim. erilaiset tekstitykset), sekä mm. täydentävät ohjelmistot/lisäpalvelut ohjelmistotalojen verkkopalveluissa (esim. Areena).

⁹ HE 13/2020 vp, s. 12.

¹⁰ SVPL:n 227 § 3 momentti

¹¹ SVPL:n 227 §:n 6 momentti.

¹² Traficomien määräyksen 65 D/2019 perustelut ja soveltaminen, s. 118.

¹³ SVPL:n 227 §:n 5 momentti sekä 6 momentti.

¹⁴ SVPL:n 227 § 4 momentti.

3.2 Aikaisempi siirtovelvoitesääntely

Yleisradion ohjelmistoja koskeva siirtovelvoite on nähty tarpeelliseksi Yleisradion julkisen palvelun velvoitteen toteuttamisen turvaamiseksi.¹⁵ Siirtovelvoite on koskenut aiemmin laajempaakin joukkoa kanavia, viimeksi ns. yleisen edun kanavia.¹⁶ Muita kanavia kuin Yleä koskevat siirtovelvoitteet ovat olleet viime aikoina voimassa määräaikaisina ja niitä koskevia velvoitteita on asteittain poistettu, koska näiden muiden yksittäisten kanavien jakelun turvaamista lainsäädännön tasolla ei ole nähty enää direktiivin (nykyisin teledirektiivi) ja perusoikeusnäkökohtien edellyttämällä tavalla oikeasuhtaiseksi. Velvoitteiden poistoa on niitä koskevien esitysten perusteella ennakoitu jo hyvissä ajoin ennen muutoksen toteuttamista. Yleisradion ohjelmistojen osalta velvoite on ollut voimassa toistaiseksi. Nykyisellään siirtovelvoite koskee ainoastaan Yleisradion ohjelmistoja ja niiden lisäpalveluita.

Aiemmin siirtovelvoitetta on kavennettu ja toisaalta velvoite on osin edelleen säilytetty mm. seuraavista syistä:

- Ennen asiaa säätelevän direktiivin (yleispalveludirektiivin) voimaantuloa Suomessa oli voimassa televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain mukainen velvollisuus eräiden televisio- ja radiolähetysten jakeluun. Yleispalveludirektiivin tultua voimaan siirtovelvoitesääntelyn sisältöä ja terminologiaa tarkistettiin. Siirtovelvoitetta (tuolloin viestintämarkkinalain 134 §) perusteltiin erityisesti sillä, että oikeus ottaa vastaan mahdollisimman monipuolinen ohjelmisto on sananvapauden turvaamiseksi tärkeää, ja tämän vuoksi yleispalveludirektiivin 31 artiklassa edellytetyllä tavalla yleisen edun mukaista. Lain tavoitteena oli saattaa laajasti yleisön saataville julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto oheis- ja lisäpalveluineen sekä mahdollisimman monipuolinen televisio- ja radiotoiminnan kokonaisuus.¹⁷
- Vuonna 2007 maksulliset televisio-ohjelmistot poistettiin siirtovelvoitteen piiristä. Muutoksen taustalla oli komission tulkinta, jonka mukaan silloinen siirtovelvoitepykälä ei vastannut yleispalveludirektiiviä. Velvoitteen piiriin jätettiin Yleisradio Oy:n julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmistot sekä kaupalliset vapaasti vastaanotettavat valtakunnalliset televisio- ja radio-ohjelmistot. Tuolloin tehdyllä muutoksella ei katsottu olleen suurta käytännön vaikutusta, koska silloisista maksutelevisiokanavista ainoastaan pari oli toiminut valtakunnallisen toimiluvan nojalla ja kuulunut silloisen siirtovelvoitteen piiriin. Vapaasti vastaanotettavat toimiluvanvaraiset kaupalliset

¹⁵ Yleisradion on yleisradiolain 7 §:n mukaan tuotava ”monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin”. Lisäksi pykälän mukaan ”(N)äitä ja muita julkisen palvelun sisältöpalveluja tulee tarjota yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja maakunnallisesti” (yleisradiolain 7 §:n 1 momentti). Lisäksi lain 7 §:ssä esitetään määritelmäomainen luettelo tehtävistä, joiden katsotaan olevan keskeisiä julkisen palvelun yleisradiotoiminnassa. Näitä ovat esimerkiksi vähemmistökielisten ja viittomakielisten kieliryhmien palveluiden tuottaminen sekä vähemmistö- ja erityisryhmien ohjelmatarjonnasta huolehtiminen (yleisradiolain 7 §:n 2 momentin 4-5 kohdat). Lisäksi yhtenä Ylen julkisen palvelun erityistehtävänä on esimerkiksi välittää (asetuksella tarkemmin säädettäviä) viranomais-tiedotuksia ja varautua televisio- ja radiotoiminnan hoitamiseen poikkeusoloissa (7 §:n 2 momentin 7 kohta).

¹⁶ Nykyisellään näitä koskee esimerkiksi SVPL:n 26 §, jonka mukaan mukainen yleisen edun ohjelmistotoimilupa on myönnettävä, jos mm. lähetystyksiä voi vastaanottaa valtakunnallisesti lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakuntaa (3 momentin 3 kohta), lähetykset sisältävät päivittäin suomen- tai ruotsinkielisiä ohjelmia (3 momentin 4 kohta), lähetykset sisältävät päivittäin uutisia ja ajankohtaisohjelmia (3 momentin 5 kohta) ja lähetystyksiin sisältyy 211 §:ssä tarkoitetut ääni- ja tekstityspalvelut (3 momentin 6 kohta) sekä eräät muut edellytykset täyttyvät. SVPL:n 27 §:n mukaan ohjelmistotoimiluvan haltijan, jolle on myönnetty ohjelmistotoimilupa yleisen edun televisiotuotantoon osoitettuun kanavanippuun, on täytettävä koko toimilupakauden ajan 26 §:n 3 momentissa televisiotarjonnan monipuolisuuden turvaamiseksi säädetyt edellytykset. SVPL:n 27 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvosto voi liittää ohjelmistotoimilupaan ehtoja, jotka koskevat: 1) alueellista kuuluvuutta tai näkyvyyttä; 2) vuorokautista lähetyssai-kaa; taikka 3) lähetystekniikkaa ja siirtokapasiteettia. Valtioneuvosto voi lisäksi liittää ohjelmistotoimilupaan ohjel-matoimintaa koskevia ohjelmiston monipuolisuuden ja yleisön erityisryhmien tarpeiden turvaamisen kannalta vält-tämättömiä ehtoja (SVPL:n 27 §:n 4 momentti).

¹⁷ Muistio LVM/571/03/2016, s. 1.

valtakunnalliset televisio- ja radio-ohjelmistot jätettiin siirtovelvoitteen piiriin määräaikaan (2010) saakka.¹⁸

- Vuonna 2010 tehdyn muutoksen yhteydessä siirtovelvoitteen piiriin jäivät julkisen palvelun ohjelmistojen lisäksi vapaasti vastaanotettavat yleisen edun mukaiset valtakunnallisen ohjelmistoluvan nojalla lähetettävät televisio-ohjelmistot, joihin liittyi ääni- ja tekstityspalvelu. Siirtovelvoite säädettiin muiden kuin Ylen ohjelmistojen osalta määräaikaiseksi päättymään vuoden 2016 loppussa, jolloin merkittävä osa televisio-ohjelmistojen siirtovelvoitteelle ei todennäköisesti ole enää tarvetta määräajan jälkeen televisiolähetysten vaihtoehtoisten jakeluteiden kehittymisen vuoksi.¹⁹
- Vuonna 2016 tehdyssä arvioinnissa (LVM/571/03/2016) määräaikaisena pykälänä voimassa olleen yleisen edun kanavien siirtovelvoitetta ei enää jatkettu 31.12.2016 jälkeen. Vuoden 2017 alusta lähtien lainsäädäntö ei siten enää velvoittanut teleyrityksiä lähettämään kaapelitelevisioverkossa valtakunnallisia yleisen edun kanavia. Yleisradion ohjelmistoja koskeva siirtovelvoite säilytettiin ja se on voimassa toistaiseksi.

Vuonna 2016 tehdyssä arvioinnissa huomioitiin mm. seuraavia seikkoja:

- Siirtovelvoitteen yleistä etua koskeva edellytys kytkeytyy Suomessa vakiintuneen tulkinnan mukaan perustuslain 12 §:n mukaiseen sananvapauden turvaamiseen (oikeus viestien vastaanottamiseen). Julkisen palvelujen ohjelmistojen siirtovelvoitetta (nyk. SVPL 227 § 1 momentti eli Ylen ohjelmien siirtovelvoite) on Suomessa pidetty vakiintuneesti sananvapauden toteutumisen yhtenä vähimmäisedellytyksenä.²⁰ Lisäksi myös mahdollisimman monipuolisen ohjelmistojen vastaanottomahdollisuuksien (aiemmin voimassa olleen yleisen edun kanavien siirtovelvollisuuden) katsottiin aikanaan tukevan optimaalisesti sananvapautta.²¹ Kokonaisuuteen liittyvät lisäksi palvelut näkö- ja kuulorajoitteisten sananvapauden sisältävän oikeuden ottaa vastaan viestejä turvaamiseksi. EU:ssa oli alun perin tavoitteena, että siirtovelvoite hyödyttäisi yleisradioyhtiöitä, vaikkakin siirtovelvoitteen laajentamista muihin kanaviin pidettiin sittemmin mahdollisena.²²

¹⁸ HE 100/2007.

¹⁹ HE 13/2010.

²⁰ LVM/571/03/2016, s. 2. Muistion mukaan Televisio- ja radio-ohjelmien siirtovelvoite liittyy kiinteästi perustuslain 12 §:ssä säädetyn sananvapauden turvaamiseen, koska sananvapauden kuuluu myös oikeus viestien vastaanottamiseen. Erityisesti julkisen palvelun sisältöjen saatavuutta (nykyinen SVPL:n 227 §:n 1 momentin 1 kohta eli Yleisradion ohjelmistojen siirtovelvoite) on pidetty vakiintuneesti sananvapauden toteutumisen yhtenä vähimmäisedellytyksenä. Ks myös esimerkiksi HE 100/2007vp, s. 3, jonka mukaan ”Yleisradio Oy:n televisio- ja radio-ohjelmistot kuuluisivat siirtovelvoitteen piiriin ilman erikseen asetettua määräaika. Niiden kuuluminen siirtovelvoitteen piiriin on perusteltua siksi, että Yleisradio Oy:lle on Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993) 7 §:ssä asetettu julkisen palvelun velvoite sekä velvoite tuoda julkisen palvelun ohjelmistot jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Lainsäätäjän tehtävänä myöhempiä lakeja säätäessään on huolehtia siitä, että Yleisradio Oy voi tämän velvoitteen täyttää. Tämän seurauksena on luonnollista, että Yleisradio Oy:n julkisen palvelun ohjelmistojen on kuuluttava siirtovelvoitteen piiriin. Julkisen palvelun velvoitteen sisältö on Suomessa Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n 2 momentissa säädetty, ja sillä tavoitellaan juuri sellaisia kulttuuripoliittisia ja moniarvoisuutta tukevia päämääriä, joita on yleisesti pidetty yleispalveludirektiivin 31 artiklassa asetun yleisen edun ilmauksina. Velvoitteen piiriin kuulumista voidaan Yleisradio Oy:n ohjelmistojen osalta perustella myös sillä, että ne rahoitetaan julkisella rahoituksella.” Ks. myös esimerkiksi HE 112/2002, s. 210-211, jonka mukaan ”Yleisradio Oy toteuttaa sille laissa säädettyä julkisen palvelun tehtävää. Oikeus ottaa vastaan julkisen palvelun ohjelmistoja on katsottu sananvapauden turvaamisen vähimmäisedellytykseksi.”

²¹ LVM/571/03/2016, s. 2. Mahdollisimman monipuolisen vastaanottomahdollisuuksien katsottiin tukevan optimaalisesti sananvapautta, ja tältä osin viitattiin silloin voimassa oleviin muihin kuin Yleisradion ohjelmistoja koskevaan siirtovelvollisuuksiin (silloisen tietoyhteiskuntakaaren 227 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdat, joiden määräaikaista voimassaoloa ei jatkettu). Ks myös esimerkiksi HE 112/2002, s. 211.

²² Muistion LVM/571/03/2016 lisäksi ks myös esim. HE 100/2007 vp, s. 6, jonka mukaan ”Yleisesti on katsottu, että siirtovelvoitteesta hyötyvät juuri yleisradioyhtiöt. Julkisen palvelun velvoitteen suhdetta yleiseen etuun ei ole tarkemmin paljontaan pohdittu, mutta selvää on, että jo siirtovelvoitteen syntymisen taustalla on kytkös jäsenvaltioiden asettamien julkisen palvelun velvoitteiden ja niiden yleisen ja yhtäläisen saatavuuden takaamisen välillä. Pohdinta on kohdistunut enemmänkin siihen, voiko jokin muu ohjelmisto kuin julkisen palvelun ohjelmisto kuulua

- Siirtovelvollisuudella on yhteys myös perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuudensuojaan, jona velvollisuuden on oltava siinä määrin tarpeellinen sananvapauden suojaamiseksi, että omaisuudensuojan rajoittaminen on perusteltua. Koska siirtovelvoitteella rajoitetaan teleyritysten omaisuudensuojaa, rajoituksilla on oltava hyväksyttävät ja päämäärään nähden oikeasuhtaiset perusteet.²³
- Viestintämarkkinalain aikaisissa lain perusteluissa aikanaan kaapeliverkot olivat sellainen jakelun osa, joka oli välttämätön ohjelmistojen välittämiseen (HE 112/2002, s. 212). Siirtovelvoitteen tavoitteena oli varmistaa yhteiskunnallisesti merkittävien kanavien saatavuus myös kaapeliverkoissa. Siirtovelvoitteen katsottiin olevan välttämätön sen varmistamiseksi, että valtakunnalliset ohjelmistot saadaan välitettyä yleisölle. Vastaanottotavat ja -mahdollisuudet ovat sittemmin huomattavasti lisääntyneet. Viimeisimmän arvion (2016) yhteydessä mm. todettiin, että jakelutavat ovat lisääntyneet, erilaisia televisiokanavia on saatavilla kaapeliverkossa runsaasti ja lisäksi kaapelitalouksilla on kaapeliverkon lisäksi myös muita mahdollisuuksia ohjelmistojen vastaanottamiseen. Viimeisen arvion yhteydessä otettiin lisäksi huomioon yleisen edun kanavien osalta, että yleisen edun kanavan statusta oli tullut mahdollisuus hakea vapaasti, jolloin yleisen edun kanavaksi hakeutuminen oli yksittäisen toimijan itsensä päätettävissä. Yleisen edun kanavien siirtovelvoitteella ei voitu enää arvion mukaan varmistua siitä, että eniten katsojia keräävät, yhteiskunnallisesti merkittävimmät televisiokanavat välitettäisiin kaapelitelevisioverkossa. Laajakaistaliittymien kehittymisen katsottiin vähentäneen tarvetta yleisen edun kanavien siirtovelvoitteelle kaapelitelevisioverkossa.²⁴
- Edellä mainitut lähtökohdat huomioiden Yleisradion ohjelmistojen osalta siirtovelvoite jäi voimaan, mutta kaupallisten yleisen edun kanavien siirtovelvoitteelle ei enää 2016 katsottu olevan sellaisia yleisen edun turvaamisen kannalta riittäviä perusteita, jotka olisivat (silloisen yleispalveludirektiivin tarkoittamalla tavalla) suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja tarpeellisia yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi ohjelmistotarjontaa katsottiin olevan runsaasti saatavilla kaapelitelevisioverkossa, minkä katsottiin vähentävän tarvetta turvata yksittäisten kanavien siirtämistä lainsäädännön tasolla kaapeliverkossa. Koska siirtovelvoitteella rajoitetaan teleyritysten omaisuudensuojaa, rajoituksilla on oltava hyväksyttävät ja päämäärään nähden oikeasuhtaiset perusteet. Tähän nähden yleisen edun kanavien osalta määräaikaista siirtovelvoitetta ei enää jatkettu. Tuolloin myös todettiin, että mahdollisuutta turvata näkö- ja kuulorajoitteisten palveluiden saatavuutta muulla tavoin kuin siirtovelvoitesääntelyllä selvitetään. Yleisradion ohjelmien siirtovelvoite kaapelitelevisioverkossa nähtiin edelleen perustelluksi. Yleisradio Oy:n ohjelmistojen osalta siirtovelvoitesääntelyn katsottiin olevan Ylen julkisen palvelun velvoitteiden toteuttamisen kannalta välttämätön.²⁵

Edellä esitetyin perustein siirtovelvoite koskee nykyisellään Ylen julkisen palvelun ohjelmistoja.

3.3 Sidosryhmien näkemyksiä siirtovelvoitesääntelyn jatkosta

Sidosryhmät ovat erimielisiä siirtovelvoitesääntelyn tarpeellisuudesta, perusteltavuudesta sekä siitä, missä muodossa sääntelyn tulisi jatkua. Osa kannattaa siirtovelvoitteen kokonaista tai osittaista purkamista eikä pidä velvoitetta enää nykyisessä mediamarkkinassa perusteltuna, osa pitää velvoitteen säilyttämistä edelleenkin perusteltuna ja osa puolestaan on esittänyt siirtovelvoitteen laajentamista.

velvoitteen piiriin. Vastaus tähän on voimassa olevan sääntelyn mukaan myönteinen, vaikka komission alkuperäinen tavoite olikin toinen.” sekä HE 13/2010 vp, s. 5, jonka mukaan ”Yleisesti on katsottu, että siirtovelvoitteesta hyötyvät yleisradioyhtiöt. Sekä julkisella palvelulla että siirtovelvoitteella on ainakin jossakin määrin yhteinen tavoite; tiedonsaannin varmistaminen. Keskustelu on käyty lähinnä siitä, voiko jokin muu ohjelmisto kuin julkisen palvelun ohjelmisto kuulua siirtovelvoitteen piiriin. Vastaus tähän on voimassa olevan sääntelyn mukaan myönteinen, vaikka komission alkuperäinen tavoite olikin toinen.”

²³ LVM/571/03/2016, s. 2 ja 6. Vastaava on esimerkiksi edellä mainituissa siirtovelvollisuutta käsiteltävissä hallituksen esityksissä.

²⁴ LVM/571/03/2016, s. 5-6.

²⁵ Ks LVM/571/03/2016, s. 5-6.

Teleyritykset kannattavat siirtovelvoitteen purkua kokonaan (tv- ja radio-ohjelmia koskevan siirtovelvoitteen poistaminen) tai vähintään osittain (radio-ohjelmia koskevan siirtovelvoitteen poistaminen). Teleyritysten mukaan nykyinen siirtovelvoite puuttuu suhteettomasti niiden elinkeinovapauteen. Siirtovelvoitetta ei myöskään pidetä teknologianeutraalia eikä sille katsota olevan perusteita enää nykytilassa erilaisten lähetysten vastaanottotapojen ja -tottumusten ollessa valossa. Siirtovelvoitetta ei pidetä teledirektiivin tarkoittamalla tavalla oikeasuhtaisena tai välttämättömänä ottaen huomioon erilaiset vaihtoehtoiset vastaanottotavat, eikä siirtovelvoitetta voida niiden mukaan muutenkaan pitää perusteltuna. Kaapeli-tv:llä ei ole enää niiden mukaan mahdollisuutta vaikuttaa televisiotarjontaan sellaisella tavalla, että siirtovelvoitteet olisivat välttämättömiä. Verkkoja tulisi kohdella samanlaisesti. Teleyritykset ovat nostaneet vahvasti esille tekijänoikeuskorvauksista sopimiseen liittyvät näkökohdat. Tekijänoikeuskorvauksiin voi liittyä teleyritysten mukaan yhä se mahdollisuus, että teleyrityksiä vaaditaan maksamaan siirtovelvoitteen alaisesta sisällöstä tekijänoikeuskorvauksia. Teleyritykset eivät pidä oikeasuhtaisena joutua kantamaan riskiä korvausvelvollisuudesta tilanteessa, jossa niillä on lakisääteinen jakeluvelvoite. Koska televisioyhtiö kuten Yle tekee ratkaisut ohjelmien sisällöstä ja vastaavista seikoista, joten olisi luontevaa myös vastata tekijänoikeuskorvauksista. Radio-ohjelmien osalta siirtäminen kaapeliverkoissa estää teleyritysten mukaan hyödyntämästä verkkoa tehokkaasti ja parempaan käyttöön. Lisäksi teleyritysten mukaan radion kuuntelu kaapelin kautta on marginaalista ja sille löytyy myös muita ratkaisuja, joten radiota koskevan siirtovelvoitteen poisto ei olisi keltään pois. FiComin mukaan erityisesti perinteinen FM-kuuntelu on hyvin marginaalista kaapelin kautta. Teleyritykset korostavat nykyisiä vaihtoehtoisia tapoja vastaanottaa ohjelmistot, mukaan lukien Yle Areena. Lisäksi teleyritysten mukaan kilpailu joka tapauksessa takaa sen, että Ylen ohjelmistot ovat jatkossakin saatavissa. Ylen ohjelmistot ovat jatkuvasti yleisten tilastojen valossa katsotuimpia ja käytännössä teleyritysten on pidettävä ne kilpailutilanteesta johtuen jakelussa ilman siirtovelvoitettakin. Lisäksi teleyritykset ovat vedonneet siihen, että aiemmin siirtovelvoitteen piiristä poistetut kanavat ovat yhä kaapelijakelussa. Tämä teleyritysten mukaan toimii osoituksena siitä, että kanavien jakelu on jatkunut ilman siirtovelvoitettakin ja että asioista on saatu sovittua. Vaikka siirtovelvoite poistettaisiin, ei ole teleyritysten mukaan syytä olettaa, että Ylen kanavien siirto loppuisi.

Yle on korostanut siirtovelvoitteen merkitystä Ylen julkisen palvelun ohjelmistojen saatavuuden takaamisessa. Näin varmistetaan, että julkisen palvelun sisällöt ovat vastaanottajien saatavissa varmuudella. Yleisradio Oy:n mukaan Ylen tehtävänä on tuoda julkisen palvelun ohjelmisto jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Kaikilla suomalaisilla on oltava teknisesti toimiva ja lisämaksuton pääsy Ylen kaikkiin sisältöihin televisiossa. Koko yleisön mahdollisuus käyttää kaikkia Ylen palveluja on tärkeää muun muassa siksi, että Yle tarjoaa kuulo- ja näkövammaisille suunnattuja saavutettavuuspalveluita, jotka tukevat erityisryhmien yhdenvertaisuutta. Ylen mukaan kaapeliverkkojen kautta vastaanotto on yhä merkittävää ja se on itseasiassa viime aikoina vain lisääntynyt. Teledirektiivin näkökulmasta katsottuna ei ole Ylen mukaan olennaista se, mitä kaikkia jakeluteitä pitkin ohjelmisto on saatavilla. Sen sijaan Ylen mukaan on olennaista, mitä jakeluteitä tosiasiaassa käytetään. Ylen mukaan kaapeli on yhä merkittävä jakelutie julkistenkin tilastojen valossa. Yle on myös esittänyt, miten ilman siirtovelvoitetta joudutaan teleyritysten kanssa erilaisiin keskusteluihin: esimerkiksi osa teleyrityksistä ei suostu Ylen mukaan siirtämään tälläkään hetkellä HbbTV-signaalia verkoissaan. Lisäksi toisena esimerkkinä on otettu esille, että viimeksi kun kanavien siirtovelvoitteita purettiin vuonna 2016, syntyi uhka kanavien jakelun keskeyttämisestä. Jakelun keskeyttymisen uhkaan liittyen on tuotu teleyritysten toimesta esille, että asia kuitenkin lopulta ratkesi ja siitä sovittiin ja että kanavat ovat yhäkin kaapelijakelussa. Vuoden 2016 koskevia tapahtumia on siis eri osapuolten toimesta käytetty puolin ja toisin esimerkkinä siitä, millaisia seurauksia velvoitteiden purulla voi olla.

Siirtovelvoitteen merkitystä erityisryhmille ja kuluttajille ovat tuoneet esille erityisryhmien edustajat ja Kuluttajaliitto. Erityisryhmien edustajat korostavat Ylen ohjelmistojen merkitystä erityisryhmille. Erityisesti Ylen viittomakieliset ohjelmistot ja sataprosenttisesti/täysin tekstitetyt ohjelmistot ovat niiden mukaan tärkeitä erityisryhmille. Niiden mukaan on myös huomioitava, että muille ohjelmistoille on asetettu

suppeammat lakisääteiset tekstitysvollisuudet kuin Ylelle ja myöskin ohjelmistotarjonnassa on eroja esimerkiksi viittomakielisten sisältöjen saatavuudessa. Lisäksi on korostettu tv:n kautta vastaanotettavien lähetysten merkitystä erityisesti ikäihmisille, joille tv on järjestöjen mukaan yhä tärkeä (ensisijainen) vastaanottotapa. Erityisryhmien edustajat vetoavat myös erilaisiin esteettömyyssäännöksiin (esteettömyysdirektiivi, viittomakielilaki). Lisäksi on tuotu esille siirtovelvoitteen merkitys vaaratiedotteiden välittämisessä. Ylen kanavien maksuton vastaanotto käyttäjän kannalta on nähty tärkeänä turvata jatkosakin.

Osa sidosryhmistä näkee, että siirtovelvoitetta tulisi laajentaa. Esimerkiksi Yle ja jotkin muut kanavayhtiöt sekä Digita kannattavat HbbTV-signaalin lisäämistä siirtovelvoitteen piiriin. Digitan mukaan HbbTV-signaali olisi ainut kansainvälinen standardi välittää lisäpalveluita lineaarijakelussa. Teleyritykset taas näkevät tämän teknologiavalintana, johon lainsäätäjä ei voi puuttua. Teleyrityksistä HbbTV-palveluihin liittyen on nostettu lisäksi esille, että tähän saattaisi liittyä niin ikään epäselviä tekijänoikeuskysymyksiä ja senkin vuoksi siirtovelvoitteen laajentaminen HbbTV-signaaliin ei olisi perusteltua. Mitä tulee muuten siirtovelvoitteen laajentamiseen, jotkin kanavayhtiöt näkevät, että siirtovelvoite tulisi ulottaa (uudelleen) muihinkin kuin Ylen kanaviin. Sanoma perustee tätä mm. kilpailun tasapuolisuuskäsitteillä ja sillä, että kanavien näkökulmasta must carry-oikeuden poistosta huolimatta kaupallisille kanaville jäi erilaisia velvollisuuksia. Niin ikään MTV:n mukaan yleisen edun kanavien oikeudet ja velvollisuudet eivät ole tasapainossa. On vain velvollisuuksia. Siirtovelvoitteen palauttaminen kattamaan yleisen edun kanavat korjaisi tasapainoa. Lisäksi on tuotu esille mm. kilpailuneutraaliteettinäkökohtia sekä vaadittu sen tarkastelua, kuinka siirtovelvoitesääntely mahdollisesti eriarvoistasi kilpailua (esimerkiksi jakelun kustannusten osalta) sekä tekijänoikeuksien hankkimiseen liittyvien näkökohtien tarkastelua myös valtioneuvoston näkökulmasta.

Operaattorit ovat esittäneet, että mikäli nykyisenlaista siirtovelvoitetta ei pureta, SVPL:ää tulisi täsmentää siten, että siirtovelvoitteen alaisten ohjelmistojen tekijänoikeuskorvaukset on maksettu.

HbbTV-signaalin siirtovelvoitteen osalta teleyritykset ovat tuoneet esille siihen liittyvät mahdolliset tekijänoikeuskysymykset.

Lisäksi teleyritykset ovat esittäneet, että televisioyhtiöiden tulisi maksaa operaattoreille siirtokapasiteetin käytöstä kohtuullinen korvaus. FiCom on viitannut siihen, että telepakettidirektiivin 114 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioilla on mahdollisuus määrittää asianmukainen korvaus artiklan mukaisesti toteutetuista toimenpiteistä, eikä kaapelijakelu FiComin mukaan eroa sopimuksellisesti maanpäällisestä jakelusta. Molemmissa tapauksissa lähetyksen tekee FiComin mukaan televisioyhtiöstä erillinen verkko-operaattori, ja korvaus maksetaan samalla tavalla maanpäällisessäkin verkossa. Verkkoja tulee FiComin mukaan kohdella teknologianeutraalisti.

Erilaisten vaihtoehtoisten sääntelymallien mahdollisia vaikutuksia kuluttajiin, toimijoihin ja markkinoihin on tarkasteltu jäljempänä. Näiden ja teledirektiivin ohella siirtovelvollisuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon myös muita seikkoja, joita on tarkasteltu alla.

4 Siirtovelvoitteiden arvioinnissa huomioitavia seikkoja teledirektiivin lisäksi

4.1 Perusoikeudet (sananvapaus ja omaisuudensuoja)

Televisio- ja radio-ohjelmien siirtovelvoitteen on katsottu edellä kerrotusti liittyvän kiinteästi perustuslain 12 §:ssä säädetyn sananvapauden turvaamiseen, koska sananvapauden kuuluu myös oikeus viestien

vastaanottamiseen. Erityisesti julkisen palvelun sisältöjen saatavuutta (nyk. SVPL:n 227 §:n 1 momentin 1 kohta) on pidetty vakiintuneesti sananvapauden toteutumisen yhtenä vähimmäisedellytyksenä.²⁶ Toisaalta veloitteen asettaminen on yhteydessä myös perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan. Omaisuuden suojan rajoituksen tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan olla hyväksyttävässä suhteessa sillä tavoiteltavaan päämäärään nähden.²⁷ Asetettavien siirtovelvoitteiden tulee siten olla siinä määrin tarpeen sananvapauden suojaamiseksi, että omaisuuden suojan rajoittaminen on perusteltua.

4.2 Yleisradion julkisen palvelun velvoitteet (ml. vaaratiedottaminen)

Yleisradiolain 7 §:ssä säädetään Ylen julkisen palvelun velvoitteesta. Lain mukaan Ylen on tuotava ”monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin”. Pykälän mukaan ”(N)äitä ja muita julkisen palvelun sisältöpalveluja tulee tarjota yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja maakunnallisesti” (yleisradiolain 7 §:n 1 momentti). Lisäksi lain 7 §:ssä esitetään määritelmänomainen luettelo tehtävistä, joiden katsotaan olevan keskeisiä julkisen palvelun yleisradiotoiminnassa.²⁸ Näitä ovat esimerkiksi vähemmistökielisten ja viittomakielisten kieliryhmien palveluiden tuottaminen sekä vähemmistö- ja erityisryhmien ohjelmatarjonnasta huolehtiminen (yleisradiolain 7 §:n 2 momentin 4-5 kohdat). Lisäksi yhtenä Ylen julkisen palvelun erityistehtävänä on välittää (asetuksella tarkemmin säädettäviä) viranomaistiedotuksia ja varautua televisio- ja radiotoiminnan hoitamiseen poikkeusoloissa (7 §:n 2 momentin 7 kohta). Audiovisuaalisista palveluista annetun valtioneuvoston asetuksen (18.12.2014/1245) 14 §:n mukaan Yle on velvollinen välittämään väestölle vaaratiedotteita televisio- ja radio-ohjelmistoissa.

Ylen ohjelmistojen osalta siirtovelvoitesäätely on nähty viimeksi tehdyn arvion mukaan Ylen julkisen palvelun velvoitteiden, erityisesti viranomaisviestintää koskevan erityistehtävän, toteuttamisen kannalta edelleen välttämättömäksi. Vuoden 2016 arvion mukaan: ”Viranomaisviestinnän kannalta on tärkeää, että siirtovelvoite säilyy vähintään Ylen julkisen palvelun tv-ohjelmistojen osalta. Poikkeusoloissa Ylen kanavat ovat niitä, joiden kautta viestintä kansalaisille on tarkoitus hoitaa. Poikkeusolojen ja kriisitilanteiden osalta on myös syytä huomioida tilanne, jossa internet-verkko ei ole käytettävissä tai verkko on niin kuormittunut, että se ei mahdollista liikkuvan kuvan seuraamista, tai verkon toiminta on häiriintynyt tai estynyt. Tämän vuoksi siirtovelvoitesäätely nähdään edelleen tarpeelliseksi Ylen ohjelmistojen osalta.”²⁹

Vaaratiedottamista koskevaan säätelyyn on vuonna 2016 tehdyn siirtovelvoitteita koskevan arvioinnin jälkeen tehty teledirektiivin 110 artiklan johdosta muutoksia ja pykälää on tarkistettu. Teledirektiivin implementoinnin yhteydessä tuotiin mobiilisovellus vaaratiedotteiden viralliseksi välityskanavaksi radion ja tv:n ohelle (vaaratiedotelain 5 §). Nykyisen vaaratiedotelain 5 §:n mukaan vaaratiedote pitää nykyisellään välittää radiossa ja mobiilisovellukseen, minkä lisäksi se voidaan välittää myös tv:ssä, jos vaaratiedotteen antava viranomaislainen niin päättää. Radion ja TV:n osalta säätely on tältä osin säilynyt ennallaan. Myös Suomi112-sovellus on ollut aiemmin käytössä näiden rinnalla, vaikkei siihen ole ollut lainsäädännöllistä velvoitetta. Teleyrityksen ja televisio- ja radiotoiminnan harjoittajan velvollisuuksista vaaratiedotteiden välittämiseen liittyen säädetään SVPL:n 243 §:n 1 momentin 15 kohdassa ja 279

²⁶ Ks. esimerkiksi HE 13/2017vp, s. 9, jonka mukaan ”Suomessa on vakiintuneesti katsottu, että julkisen palvelun yleisradiotoiminnan keskeisenä tavoitteena on yksilön perustuslain 12 §:n mukaisen sananvapauden turvaaminen. Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Sananvapautta koskevia määräyksiä sisältyy lisäksi useaan Suomea velvoittavaan kansainväliseen sopimukseen.”

²⁷ Lisää viite edellinen muistio

²⁸ HE 13/2017, s. 4.

²⁹ LVM/571/03/2016, s. 3.

§:ssä (sekä edellä mainitusti yleisradiolaissa).³⁰ Teleyritystä ja televisio- ja radiotoiminnan harjoittajaa koskevia velvoitteita sisältyi myös aiempaan sääntelyyn.³¹ Vuoden 2021 alusta voimaan tulleen SVPL:n uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan vaaratiedotteiden välittämisen keinovalikoiman laantumisen parantaa selvästi vaaratiedotteiden saavuttavuutta varsinkin sellaisina ajankohtina, joina television ja radion avulla väestön tavoittaminen on rajoitetumpaa. Edelleen perustelujen mukaan vaaratiedottamisen osalta olennainen kansallinen lähtökohta teledirektiivin vaatimusten saattamisessa osaksi lainsäädäntöä oli se, että samalla ei toteuteta heikennyksiä perinteisiin vaaratiedottamisen tapoihin, vaan teledirektiivin edellyttämistä uusista väestön varoittamisen keinoista säädetään kansallista vaaratiedotusjärjestelmää täydentävästi, ei korvaavasti.³² Lisäksi vaaratiedottamista koskevan SVPL 279 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan siihen, että Yleisradiolla on merkittävä asema vaaratiedottamisprosessissa (jonka vuoksi se on nostettu myös SVPL:n 279 §:ssä esille).³³

4.3 Ohjelmistojen saattaminen näkö- ja kuulorajoitteisten saataville ja esteettömyysnäkökohdat

Ääni- ja tekstitysvelvoitteet ovat tarpeellisia näkö- ja kuulorajoitteisten sananvapauteen sisältyvän oikeuden ottaa vastaan viestejä turvaamiseksi, minkä lisäksi niistä hyötyvät myös muut ryhmät, kuten ikääntyvät sekä maahanmuuttajat³⁴. Lisäksi tekstitysvelvoitteiden voidaan osaltaan katsoa edistävän myös muun muassa viittomakieltä äidinkielenään käyttävien henkilöiden yhdenvertaista kohtelua.³⁵

³⁰ SVPL:n 279 §:n mukaan teleyritys sekä se, jolla on SVPL:n 34 §:ssä tarkoitettu lupa radiotoiminnan harjoittamiseen tai SVPL:n 26 §:ssä tarkoitettu ohjelmistotoimilupa yleisen edun televisiotoiminnan harjoittamiseen, on velvollinen välittämään viivytyksettä yleisölle vaaratiedotteen, jonka antamisesta säädetään vaaratiedotelaissa. Vaaratiedotteen vastaanottamisesta ei saa periä käyttäjältä erillistä korvausta. Toiminnanharjoittajan on huolehdittava siitä, että vaaratiedote voidaan välittää myös normaaliolojen häiriötilanteissa ja valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Toiminnanharjoittajan on myös osallistuttava vaaratiedotusjärjestelmän viranomaisen aloitteesta tapahtuvaan säännölliseen testaamiseen. Lisäksi samaisen pykälän mukaan Yleisradio Oy:n velvollisuudesta välittää vaaratiedote ja varautua televisio- ja radiotoiminnan hoitamiseen poikkeusoloissa säädetään Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n 2 momentin 7 kohdassa.

³¹ Yleisradiota koskevien velvoitteiden lisäksi radiotoiminnan harjoittamiseen tarkoitettun luvanhaltijan (34 §) sekä yleisen edun televisiotoiminnan ohjelmistotoimiluvan (26 §) osalta vastaavaa sääntelyä on ollut myös edellisen arvion aikana. Lisäksi on ollut voimassa teleyritysten velvoite välittää kohdennettu viranomaistiedote, eli kohdennettu hätätiedote tai muu viranomaistiedote (tietoyhteiskuntakaari 280 §). Lisäksi tietoyhteiskuntakaaren 243 § (Viestintäverkon ja viestintäpalvelun laatuvaatimukset) 1 mom. 15 kohdassa on ollut vaatimus siitä, että ”viranomaisten antamia vaaratiedotteita voidaan välittää yleisölle siten kuin siitä erikseen säädetään”. Hallituksen esityksen (HE 221/2013 vp, s. 183) mukaan tämän tarkoituksena on ollut varmistaa, että ne toimijat, joiden velvollisuutena on välittää vaaratiedotteita, ottavat jo viestintäverkkoja ja viestintäpalveluja suunniteltaessa, rakennettaessa ja myös niitä ylläpidettäessä huomioon, että verkkojen ja palvelujen välityksellä voidaan välittää vaaratiedotteita yleisölle. Vaaratiedotteiden antamisesta säädetään laissa vaaratiedotteesta (466/2012).” SVPL:n HE 98/2020 vp muutoksella hätätiedotetta koskeva välitysvaatimus on kumottu pykälästä ja teleyrityksiä veloitetaan 279 §:ssä muiden vaaratiedotteen välittämiseen veloitettujen tavoin. Perustelujen mukaan (HE 98/2020 vp, s. 268) ”Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan selkiyttävää kirjausta teleyritysten vastuusta vaaratiedotteiden välittämisessä. Nykyisin voimassa olevassa laissa teleyritysten vaaratiedotteisiin liittyvä velvollisuus on kirjattu 243 § 1 momentin 15 kohtaan, jonka mukaan yleiset viestintäverkot ja -palvelut sekä niihin liitettävät viestintäverkot ja -palvelut on suunniteltava, rakennettava ja ylläpidettävä siten, että viranomaisten antamia vaaratiedotteita voidaan välittää yleisölle siten kuin siitä erikseen säädetään. Kyseisessä säännöksessä viitattu muualla säätäminen tarkoittaa nykyisellään lakia vaaratiedotteesta (466/2012), jossa säädetään muun muassa vaaratiedottamiseen toimivaltaisista viranomaisista sekä vaaratiedottamisprosessin kulusta. Koska yhtäältä 280 §:n mukainen teleyrityksen velvollisuus välittää kohdennettu hätätiedote ehdotetaan kumottavaksi, ja toisaalta vaaratiedotelakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vaaratiedotteen antavan viranomaisen olisi aina kohdennettava vaaratiedote, ehdotetaan teleyrityksen velvollisuudesta välittää vaaratiedotteita säädettäväksi muiden vaaratiedotteiden välittämiseen velvollisten tahojen tavoin 279 §:ssä.”

³² HE 98/2020 vp s. 293-294

³³ HE 98/2020 vp s. 268.

³⁴ LVM/571/03/2016.

³⁵ HE 98/2020 vp, s. 170.

Siirtovelvoitesääntelyllä on osaltaan varmistettu sitä, että ääni- ja tekstityspalvelut ovat loppukäyttäjien saatavilla kaapelitelevisioverkoissa ja yhteisantennitalouksissa, kun siirtovelvoitteen nojalla myös siirtovelvoiteohjelmistoihin liittyvät lisä- ja oheispalvelut on siirrettävä sekä huolehdittava niiden saatavilla olosta pykälän mukaisesti. Tällaisia ovat esimerkiksi näkö- ja kuulovammaisille tarkoitettut palvelut. Siirtovelvoitesääntelyä supistettaessa on aiemmin kiinnitetty huomiota näiden palveluiden turvaamiseen muilla keinoin.

SVPL:n 211 §:ssä säädetään velvollisuudesta ääni- ja tekstityspalvelun tarjoamiseen (ohjelmistojen saattaminen näkö- ja kuulorajoitteisten saataville). Pykälään lisättiin 1.1.2021 alkaen velvollisuus tarjota myös tietyissä tilausohjelmalveluissa ääni- ja tekstityspalvelua siten, että se kattaisi osan niiden televisio-toimijoiden tilausohjelmalvelujen ohjelmistoista, joihin jo sovellettiin esteettömyysvelvollisuuksia lineaaritelevision puolella. Nykyisellään SVPL:n 211 §:n mukaan suomen- tai ruotsinkielisiin televisio-ohjelmiin ja tilausohjelmalveluiden ohjelmistoihin on pykälässä säädetyllä tavalla liitettävä tekstitys sekä muihin ohjelmiin selostus tai palvelu, jossa tekstitetyn ohjelman teksti muutetaan ääneksi (ääni- ja tekstityspalvelu). Ääni- ja tekstityspalvelu on liitettävä Yleisradio Oy:stä annetussa laissa tarkoitettuihin julkisen palvelun televisio-ohjelmistoihin sekä lisäksi tilausohjelmalvelussa saatavilla oleviin ohjelmistoihin ja valtakunnallisen ohjelmistotoimiluvan nojalla lähetettäviin useita eri yleisryhmiä palveleviin televisio-ohjelmistoihin ja yleisen edun televisio-ohjelmistoihin sekä niiden tilausohjelmalveluohjelmistoihin, tietyin poikkeuksin (SVPL 211 §:n 2 momentti). Ääni- ja tekstityspalvelun osuuden on oltava yleisen edun televisio-ohjelmistojen ja useita eri yleisryhmiä palvelevien ohjelmistojen osalta 75 prosenttia ohjelmista ja julkisen palvelun ohjelmistojen osalta 100 prosenttia ohjelmista sekä tilausohjelmalveluissa 30 prosenttia ohjelmistoista (SVPL 211 §:n 4 momentti). Ääni- ja tekstityspalvelun toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset muun kuin julkisen palvelun televisio-toiminnan harjoittajille eivät saa ylittää yhtä prosenttia televisio-toiminnan harjoittajan edellisen tilikauden liikevaihdosta. Valtioneuvoston asetuksella audiovisuaalisista palveluista (1245/2014) on määritelty ohjelmatuntikohtainen laskennallinen viitekustannus (asetuksen 9 §). Mainitun asetuksen mukaisesti ääni- ja tekstityspalvelu on liitettävä niin suureen osaan ohjelmista kuin on mahdollista rajaa ylittämättä (asetuksen 10 §).

Audiovisuaalisen sisältöpalvelun tarjoajien on myös raportoitava Liikenne- ja viestintävirastolle toimistaan palvelujen esteettömyyden toteuttamiseksi sekä laadittava esteettömyyttä koskevia toimintasuunnitelmia siitä, kuinka sen palveluja saatetaan jatkuvasti ja asteittain esteettömiksi (SVPL 211 § 5 momentti ja AVMS-direktiivin 7 artikla).

Esteettömyyttä koskevaa sääntelyä ollaan myös uudistamassa käynnissä olevassa hankkeessa uuden esteettömyysdirektiivin (2019/882/EU) kansalliseksi voimaansaattamiseksi. Esteettömyysdirektiivin tulee olla kansallisesti pantu täytäntöön 28.6.2022 mennessä, mutta direktiivin mukaisten velvoitteiden soveltaminen alkaa kolmen vuoden siirtymäajan jälkeen kesäkuussa 2025. Esteettömyysdirektiivin vaatimuksia sovelletaan muun muassa audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin pääsyn tarjoaviin palveluihin. Esteettömyysdirektiivin soveltamisalaan kuuluvien palvelujen on täytettävä direktiivin asettamat vaatimukset ja tiettyjen palvelujen, kuten audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin pääsyn tarjoavien palvelujen tulee täyttää lisäksi direktiivin lisävaatimukset. Kaikkia palveluja koskevat vaatimukset käsittelevät pääasiassa palvelun toiminnasta annettavia tietoja ja sitä, että tiedot tulee antaa esteettömästi. Lisävaatimukset puolestaan vastaavat audiovisuaalisiin sisältöpalveluihin pääsyn tarjoavien palvelujen osalta pitkälti saavutettavuusvaatimuksia (WCAG-standardi, palvelun tulee olla helposti havaittava, hallittava, ymmärrettävä ja toimintavarma). Lisäksi palvelun tulee lisävaatimusten mukaisesti antaa tietoa esteettömyysominaisuuksien saatavuudesta ja tarjottavat esteettömyyspalvelut (mm. tekstitys, kuvatulkkaus, viittomakielen tulkkaus) tulee välittää kaikilta osin riittävän laadukkaana ja tarkasti esitettyinä (tekstityksen/tulkkauksen oltava videon kanssa synkronoitua ja käyttäjän tulee pystyä hallitsemaan niiden käyttöä).

Yleisradion tulee tuottaa palveluja julkisen palvelun ohjelmatoiminnassaan myös viittomakielellä (laki Yleisradio Oy:stä (1380/1993) 7 § 2 mom. 4 kohta). Yle tuottaa viittomakielellä tai viittomakielelle tulkittuna muun muassa uutisia, ajankohtaisohjelmia ja lastenohjelmia. Kuurojen Liitto ry on lausunnossaan koskien viittomakielilain arviointia todennut viittomakielisten olevan erityisen tyytyväisiä siihen, että Yle on välittänyt viittomakielien tulkkauksen lähetyksissään sekä television että verkon välityksellä.³⁶ Eräältä sidosryhmältä saadun tiedon mukaan Yle onkin tällä hetkellä ainoa mediayhtiö, joka tarjoaa viittomakielistä sisältöä niin tulkittuna kuin viittomakielisenä ohjelmanakin.

4.4 Siirtovelvoitteeseen liittyvät tekijänoikeuskysymykset ja kustannuskysymykset

Tekijänoikeuskysymykset

Siirtovelvoitteen yhteydessä keskustelussa ovat olleet jo pitkään tekijänoikeuskysymykset. Siirtovelvoitteen alaisten kanavien lisäksi keskustelu liittyy laajemminkin muidenkin kanavien välittämiseen liittyviin tekijänoikeuskysymyksiin, eli asiaan liittyvä keskustelu sinänsä ei koske yksinomaan siirtovelvoitekanavia. Siirtovelvoitteen poistaminen ei esimerkiksi sinänsä vielä ratkaisisi tekijänoikeusnäkökohtien kannalta asiaa. Teleyritykset ovat kuitenkin pitäneet nykyistäkin, pelkästään Ylen ohjelmistoja koskevaa siirtovelvoitetta kohtuuttomana ja ei-oikeasuhtaisena eli siinä mielessä mm. teledirektiivin vastaisena ja perusoikeusnäkökohtien kannalta ongelmallisena mahdollisten tekijänoikeuskorvausten vuoksi.

Operaattorit pitävät nykyistäkin siirtovelvoitetta kohtuuttomana ja ei-oikeasuhtaisena sen vuoksi, että niille on laissa asetettu Ylen sisältöjen jakeluveto ilman korvausta, samalla kun niille jää mahdollinen riski siitä, että niiltä vaadittaisiin tekijänoikeuslain nojalla tekijänoikeuskorvauksia siirtovelvoitteen alaisten sisältöjen välittämisestä. Siirtovelvoitteen alaiset sisällöt on välitettävä käyttäjälle maksutta, mutta verkon ylläpidosta saa kuitenkin periä kohtuullisen maksun (SVPL 227 §).³⁷ Tekijänoikeuslaissa on säädetty jakeluvetoalaisten ohjelmien edelleen lähettämistä (eli siirtovelvoitteen piiriin kuuluvien sisältöjen osalta), että ”tekijällä on oikeus saada edelleen lähettäjältä korvaus, jollei edelleen lähettäjä näytä toteen, että korvaus on jo maksettu lähetysoikeuksien hankinnan yhteydessä” (25 i §:n 2 momentti). Mikäli lähettäjäyritys ei ole maksanut suoraan oikeudenhaltijoille korvausta edelleen lähettämistä, korvaus voidaan maksaa ainoastaan laissa tarkoitetun opetus- ja kulttuuriministeriön hyväksymän, lukuisia teosten tekijöitä Suomessa edustavan järjestön välityksellä. Laissa säädetään lisäksi mm. korvausoikeuden raukeamisesta tietyn määräajan kuluessa.³⁸

Markkinaoikeudessa on ollut käsiteltävänä tapaus, jossa yhtenä osa-alueena käsiteltiin tekijänoikeuskorvauksia siirtovelvoitteen alaisista sisällöistä. Lisäksi tapauksessa käsiteltiin myös muiden kuin siirtovelvoitteen alaisten tv-sisältöjen tekijänoikeuskorvauksiin liittyviä kysymyksiä edelleen lähettämisen osalta. Asiassa oli kysymys siitä, oliko tapauksessa kyseessä ollut sisältöjen siirtäminen teleyrityksen toimesta laissa tarkoitettu sellainen edelleen lähettäminen, josta teleyritys olisi mm. tekijänoikeuslain siirtovelvoitteen alaisia sisältöjä koskevan pykälän edellytysten mukaisesti velvollinen maksamaan tekijänoikeusjärjestölle (Kopiosto) tekijänoikeuskorvauksia edelleen lähettämistä. Lisäksi asiassa käsiteltiin myös mm. kyseisen tekijänoikeusjärjestön (Kopiosto) edustusvaltuutta asiassa. Markkinaoikeus päätyi ratkaisussaan siihen, että korvausvelvollisuutta ei kyseisessä tapauksessa ollut. Ottaen huomioon mm. signaalin vastaanottotapa, kysymyksessä ei ollut tapauksessa lain tarkoittama alkuperäisen

³⁶ https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/e79c1635-bf89-4c48-92b0-aae86d3e6f8b/f8411227-1237-4116-9abf-a6327c3dd1ec/LAUSUNTO_20211027111343.PDF s. 7.

³⁷ SVPL:n mukaan teleyritys on velvollinen siirtämään verkossa julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmistot aineistoinen ja lisäpalveluineen ilman korvausta (SVPL 227 § 1 momentin 1 kohta). Siirtovelvoitteen alaiset ohjelmistot ja palvelut on tarjottava käyttäjälle maksutta. Teleyritys voi vaatia käyttäjältä kohtuullisen maksun verkon ylläpidosta (SVPL:n 227 § 4 momentti).

³⁸ Jollei korvausta vaadita todisteellisesti kolmen vuoden kuluessa sen vuoden päättymisestä, jona oikeus korvaukseen on syntynyt, oikeus korvaukseen raukeaa (tekijänoikeuslain 25 i § 2 momentti).

yleisölle vastaanotettavaksi tarkoitetun lähetyksen edelleen lähettäminen. Kopiosto on saanut asiassa valitusluvan (koskien edustus oikeutta), eikä asia ole lainvoimainen.³⁹

Lisäksi tekijänoikeuslakiin ollaan tekemässä uudistusta. Asian ollessa vielä valmisteluvaiheessa, ei tulevan lakiesityksen sisältöä ole mahdollisuutta vielä arvioida. Lakiesitys on tarkoitus antaa keväällä 2022.⁴⁰

Teleyritykset ovat esittäneet, että mikäli siirtovelvoitetta ei poisteta, SVPL:n siirtovelvoitetta koskevaa pykälää tulisi muokata siten, että siirtovelvoitteen ehdoksi tulisi SVPL:ssä (ei tekijänoikeuslaissa), että kanava (Yle) olisi hankkinut riittävät tekijänoikeudet/suorittanut korvauksen tekijöille.

Lisäksi teleyritykset ovat nostaneet esille sen, että mahdollisessa siirtovelvoitteen laajentamisessa olisi huomioitava mm. tekijänoikeusnäkökohtiin liittyviä asioita.

Nykyisin voimassa olevaa tekijänoikeuslain pykälää on muutettu viimeksi 1.6.2015 voimaan tulleella muutoksella, jolla palautettiin tekijänoikeuskorvaus silloin, kun kyse laissa tarkoitetusta edelleen lähettämistä, josta olisi laissa säädettyjen edellytysten vallitessa ja lain säännösten mukaisesti maksettava korvaus. Vuodesta 2006 vuoteen 2015 tekijöillä ei ollut oikeutta korvaukseen tekijänoikeuslain 25 i §:ssä tarkoitetusta jakelovelvoitteen alaisen ohjelmien edelleen lähettämistä. Ennen vuoden 2006 lainmuutosta (821/2005) laissa puolestaan oli säädetty tekijän oikeudesta korvaukseen siirtovelvoitteen alaisesta edelleen lähettämistä (2 momentti). Eduskunnan perustuslakivaliokunta kuitenkin edellytti lausunnossaan PeVL 7/2005 vp, että tekijänoikeuslain 25 i §:n 2 momentin säännökset tekijän oikeudesta korvaukseen siirtovelvoitteen alaisesta edelleen lähettämistä tulee poistaa. Valiokunta katsoi, että säännös teleyrityksen velvollisuudesta maksaa tekijälle korvausta lailla säädetyn velvollisuuden (siirtovelvoite) täyttämistä ei ole perustuslaissa turvattu omaisuudensuojan näkökulmasta oikeasuhteista. Euroopan komissio antoi Suomelle asiasta virallisen huomautuksen helmikuussa 2014. Komissio katsoi, ettei Suomi ollut noudattanut tuolloin EU:n lainsäädännön mukaisia velvoitteita. Suomi ilmoitti huhtikuussa 2014 komissiolle palauttavansa tekijöille korvausoikeuden siirtovelvoitteen alaisesta edelleen lähettämistä. Tässä yhteydessä Suomi ilmoitti komissiolle, että tekijöille ei voida kuitenkaan säätää yksinoikeutta edelleen lähettämiseen, sillä tämä olisi perustuslakivaliokunnan tulkinnan vastaista.⁴¹

³⁹ Markkinaoikeus on arvioinut muun ohella operaattorin siirtovelvoitteen alaisen edelleen lähettämisen tekijänoikeudellista korvausvelvollisuutta ja tekijänoikeudellisesti relevantin edelleen lähettämisen määritelmää ratkaisussaan MAO:285/19. Asiassa oli kyse siitä, että Kopiosto ry vaati markkinaoikeutta vahvistamaan, että Telia Oyj:n kaapeli-, iptv- ja muissa jakeluverkoissa tapahtuvassa lähetystoiminnassa on kysymys tekijänoikeudellisesti relevantista edelleen lähettämistä eli siitä, että alkuperäiseen lähetykseen sisältyvä teos tai esitys lähetetään yleisön vastaanotettavaksi samanaikaisesti alkuperäisen lähettäjän kanssa ja lähetystä muuttamatta muun kuin alkuperäisen organisaation toimesta. Kopiosto vaati tämän perusteella Telialta korvauksia muun ohella tekijänoikeuslain 25 i §:n 2 momentin perusteella edelleen lähettämistä 1.6.2015 lukien. Markkinaoikeus piti ohjelmien lähettämistä Telian verkossa yleisesti yleisölle välittämisenä, joka kuuluu tekijänoikeuden haltijan yksinoikeuden alaan. Asiassa oli tutkittava, onko tapauksessa kyse tekijänoikeuslain 25 h ja 25 i §:ssä tarkoitetusta tekijänoikeudellisesti merkityksellisen edelleen lähettämisen edellytykset täyttävästä yleisölle välittämistä. Koska tapauksessa Telian verkossa siirrettävä televisiolähetyssignaali oli peräisin televisioyhtiön suojatulla yhteydellä toimitettavasta signaalista, ei Telian toiminta oikeuden mukaan kohdistunut alkuperäiseen televisiolähetykseen. Kysymyksessä ei siten ollut oikeuden mukaan säännösten tarkoittama alkuperäisen yleisölle vastaanotettavaksi tarkoitettun lähetyksen edelleen lähettäminen. Markkinaoikeuden ratkaisu ei ole lainvoimainen. Kopiosto on saanut asiassa valitusluvan korkeimpaan oikeuteen. Valituslupa koskee kysymystä Kopioston asiavaltuudesta.

⁴⁰ <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=OKM018:00/2019>

⁴¹ LVM/571/03/2016, s. 3-4.

Voimassa olevan tekijänoikeuslain 1.6.2015 voimaan tulleen muutoksen yhteydessä on muun ohella myös edelleen lähettämistä mahdollisesti maksettavien korvausten kohtuullisuutta (mikäli edelleen lähettämistä tulisi maksettavaksi korvaus lain mukaisesti).⁴²

Kustannuskysymykset

Lisäksi operaattoreiden toimesta on ollut esillä, että siirtovelvoitteen alaisesta sisällöstä tulisi maksaa Ylen toimesta operaattoreille korvaus (vastaavasti kuin muusta maanpäällisestä jakelusta). Tällä hetkellä SVPL:n 227 §:n mukaan sisällöt on välitettävä korvauksetta.

SVPL:n mukaan teleyritys saa periä käyttäjältä kohtuullisen maksun verkon ylläpidosta. SVPL:n mukaan teleyrityksen ei tarvitse siirtovelvollisuuden täyttämiseksi tehdä kaapelitelevisioverkkoon olennaisia taloudellisia investointeja vaativia parannuksia.⁴³

Korvauksen ja sääntelyratkaisun osalta on käyty aikanaan keskustelua ja päädytty nykyisellään voimassa olevaan ratkaisuun.⁴⁴

4.5 Verkkoneutraliteetti

Siirtovelvoitesääntelyssä on tarpeen ottaa huomioon myös verkon neutraliteetin periaatteen näkökulma ja erityisesti verkon neutraliteettia koskeva asetus (EU) 2015/2120. Asetuksessa säädetään verkon neutraliteetin periaatteesta, jonka mukaan internetliittymän kaikkea liikennettä on lähtökohtaisesti kohdeltava tasapuolisesti. Liikenteenhallintatoimenpiteet ovat sallittuja tietyin perustein. Toimenpiteet voivat perustua esimerkiksi EU-oikeuden mukaiseen kansalliseen lainsäädäntöön tai sen nojalla annettuun viranomaispäätökseen tai tuomioistuimen ratkaisuun. Verkkoneutraliteettiasetus on ollut voimassa vuodesta 2015 alkaen.

⁴² Tuolloin on arvioitu sen hetkisten tilastojen ja Kopioston tariffitasoa koskevien tietojen perusteella ja silloisella siirtovelvoitteen piiriin kuuluvalla kanavamäärällä eli seitsemällä kanavalla (tariffi/kanava/kuukausi laskettuna kotitalouksille, joita Viestintäviraston vuoden 2014 tilaston mukaan oli noin 1,5 miljoonaa sekä seitsemän siirtovelvoitteen alaista kanavaa), että kustannukset vuodelle 2010 olisivat edelleen lähettämistä yhteensä noin 3,8 miljoonaa euroa ja vuoden 2010 jälkeen edelleen lähettämistä enimmillään 4,1 miljoonaa euroa. Esityksen laskelman mukaan ”Yksittäiselle kotitaloudelle korvausoikeuden palauttaminen lakiin merkitsi enintään 2,75 euron vuotuista kustannusta.” Sen mukaan siirtovelvoitteen alaisten kanavien jakelusta kuluttajalle hyötyvät sekä ohjelmistojen edelleen lähettäjät että niiden alkuperäiset lähettäjät. Yleisradiolle esityksen mukaan tämä merkitsi sitä, että kaikki kotitaloudet tavoitetaan ja julkisen palvelun velvoitteet tulevat täytetyiksi. Edelleen esityksen mukaan ”Kaapelioperaattoreille siirtovelvoitteen toteuttaminen varmistaa asiakkaiden säilymisen ja luo sitä kautta mahdollisuuksia kaupallisten televisiopalveluiden ja tuotteiden myynnille.” Esityksen mukaan ”Kaapelioperaattoreiden liiketoimintaan suhteutettuna edellä kuvatun suuruiset korvaukset olisivat kuitenkin varsin pieniä. Esimerkiksi kaapelioperaattoreiden kotitalouksilta vuonna 2013 perimät perusmaksut olivat yhteensä 106 miljoonaa euroa. Samana ajankohtana kolmen suurimman kaapelioperaattorin liiketoiminnan tulos oli yhteensä n. 458 miljoonaa euroa. Edellä mainittujen tariffien pohjalta tehtyjen kustannusarvioiden perusteella on pääteltävissä, etteivät kustannukset muodostuisi kohtuuttomiksi suhteessa korvausvelvollisten liiketoimintaan.”, Ks. HE 305/2014 vp, s. 6.

⁴³ SVPL 227 3 ja 4 momentti.

⁴⁴ Ks esimerkiksi HE 112/2002, s. 211-212 sekä LiVM 26/2002 vp, HE 100/2007 ja HE 13/2010.

5 Eri skenaarioiden vaikutuksiin liittyvää arviointia

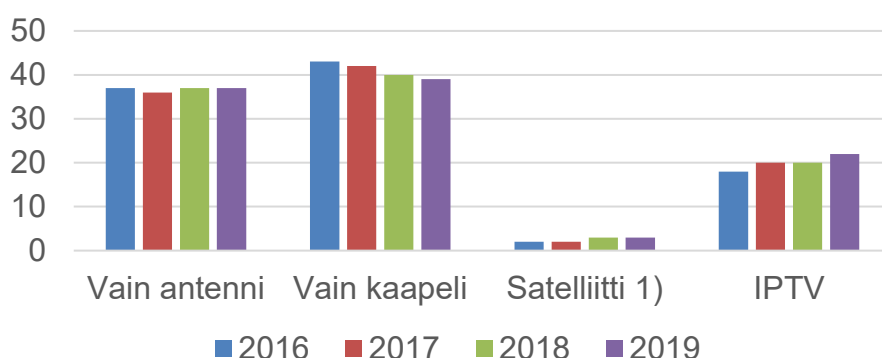
5.1 Aluksi

Finnpanelin tekemän tv-taloudet Suomessa tutkimuksen mukaan vuoden 2020 lopussa antenni-tv-verkon kautta tv-lähetyksiä vastaanottavia kotitalouksia oli 1 166 000, ja kaapeli-tv-verkossa 1 356 000 kotitaloutta. Lisäksi IPTV-talouksia oli noin 550 000 ja satelliittitalouksia noin 50 000. Vuonna 2020 suomalaisista kotitalouksista⁴⁵ noin 46 prosenttia vastaanotti tv-signaalin antennin kautta. Vastaavasti 54 prosenttia kotitalouksista vastaanotti lähetykset kaapelitelevisioverkon kautta. Kaapelitelevisioliittymien osuus on kasvanut vuosien 2016-2020 aikana kahdella prosenttiyksiköllä. IPTV on yleistynyt ja IPTV-talouksien osuus on kasvanut vuosina 2016-2020 neljällä prosenttiyksiköllä. Vuonna 2020 IPTV-liittymien osuus oli 22 prosenttia kotitalouksista.⁴⁶

Huomattavaa on, että kotitaloudella voi olla useita eri television vastaanottotapoja käytössä samanaikaisesti, esimerkiksi IPTV-palvelu ostetaan usein muiden vastaanottotapojen ohelle laajakaistaliittymän yhteydessä. IPTV-palveluilla tarkoitetaan kotitalouksille laajakaistaliittymien kautta tarjottavia palveluita, joiden kautta voi katsoa vastaavia reaaliaikaisia ohjelmistoja kuin kaapeli- tai antenni-tv:n kautta. IPTV-liittymän käyttö vaatii nopean, yleensä kiinteän laajakaistaliittymän. Vuoden 2020 lopussa 85% suomalaisista oli mahdollisuus ottaa käyttöönsä vähintään 10 Mbit/s varustetun kiinteän laajakaistayhteyden. Kiinteän laajakaistayhteyden saatavuus vaihtelee kuitenkin merkittävästi maakunnittain.⁴⁷

tv-sisältöjen vastaanottaminen pelkästään perinteisesti antennin ja kaapelin kautta on kuitenkin yhä yleistä. Vain antennin kautta tv-sisältöjä vastaanottaa 35% kotitalouksista ja vastaavasti vain kaapelin kautta 40% kotitalouksista. Vuosina 2016-2020 vain antennilla vastaanottavien kotitalouksien määrä on laskenut kaksi prosenttiyksikköä ja vain kaapelilla vastaanottavien kotitalouksien määrä on laskenut 3 prosenttiyksikköä. Kotitalouksista 77 prosenttia vastaanottaa tv-sisältöjä vain yhdellä liittymätyyppillä. Tämä vastaa noin 1,94 miljoonaa kotitaloutta.

Tv-taloudet liittymätyypeittäin 2015 - 2019, Taulukko A.



Kuva 1 TV-talouksien liittymätyyppien kehity 2016-2019. (Lähde : Tilastokeskus joukkoviestintätilastot)

⁴⁵ Kotitalouksilla viitataan tässä yhteydessä TV-talouksiin eli talouksiin, joissa on vähintään yksi televisiovastaanotin

⁴⁶ Finnpanel Oy, TV-mittaritutkimuksen peruskartoitukset

⁴⁷ Traficom: kiinteän verkon laajakaistasaatavuus: <https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/kiinteän-verkon-laajakaistasaatavuus?toggle=Muita%20tietol%C3%A4hteit%C3%A4%20ja%20lis%C3%A4tietoja>

Televiisiota voi katsella myös useilla eri laitteilla kuten tietokoneilla, tableteilla ja matkapuhelimella perinteisen televisiovastaanottimen lisäksi. Television katsominen ei ole aikaan tai paikkaan sidottua vaan televisio-ohjelmia voi katsella haluamanaan ajankohtana mm. internetissä välitettävien tilausohjelmapalveluiden kautta. Finnpanelin vuoden 2021 tutkimuksen mukaan noin 74 prosenttia koko väestön tv-katselusta tapahtuu edelleen antennin tai kaapelitelesioverkon kautta, mutta alle 45-vuotiaiden katselusta jo puolet tapahtuu laajakaistan kautta. Kaikkien ikäryhmien katseluajasta 86 prosenttia tapahtuu edelleen perinteisen tv-vastaanottimen kautta.⁴⁸ Vaihtoehtoisten laitteiden osuus (tietokone, puhelin, tabletti) katseluajasta on vain 14 prosenttia.⁴⁹ Prosenttiosuudet vaihtelevat kuitenkin merkittävästi ikäryhmittäin. Yli 65-vuotiaiden katseluajasta 97% tapahtuu perinteisen tv-vastaanottimen kautta, kun taas 15-24-vuotiailla osuus on vain 49 %.

Radiolähetysten osalta ei ole saatavilla vastaavia tilastotietoja. Sidosryhmillä on tästä myös erilaisia näkemyksiä. Operaattorit ja FiCom katsovat, että radion perinteinen FM-kuuntelu kotistereosta kaapeliverkon kautta olisi nykyään uusien teknologioiden myötä marginaalista. Yleisradion mukaan kuuntelu olisi yhä merkittävää. Sidosryhmäarvioiden perusteella voidaan karkeasti arvioida, että kaapeliverkkojen päällä olevaa radiota käyttää arviolta 5-10% verkon potentiaalisista käyttäjistä. Tämä on noin 50 000 - 100 000 kotitaloutta. Joidenkin arvioiden mukaan määrä on enemmänkin.

Siirtovelvoitteen piiriin kuuluvia yhteisantennitalouksia olisi erilaisten arvioiden mukaan noin 60 000-200 000 kotitaloutta.

5.2 Eri skenaarioiden vaikutuksia

5.2.1 Yleisradion televisio-ohjelmistoja koskevan siirtovelvoitteen säilyttäminen tai purkaminen

Nykyisellään verkkopalvelua kaapelitelesioverkossa tarjoava teleyritys on velvollinen siirtämään verkossa ilman korvausta Ylen tv- ja radio-ohjelmistot ja niihin liittyvät palvelut. Lisäksi sääntely velvoittaa taloyhtiöt ja muut yhteisantennijärjestelmien ylläpitäjät huolehtimaan ohjelmistojen saatavuudesta niiden yhteisantennijärjestelmissä. Ylen ohjelmistot niihin liittyvine palveluineen on tarjottava käyttäjälle maksutta. Teleyritys voi kuitenkin vaatia käyttäjältä kohtuullisen maksun verkon ylläpidosta⁵⁰.

Siirtovelvoitteesta aiheutuu kaapelioperaattoreille selvitysten mukaan jonkin verran jakelukustannuksia. Selvitysten perusteella kaapelioperaattoreille syntyy yleisesti kustannuksia esimerkiksi jakeluverkon suunnittelusta, rakentamisesta, ylläpidosta, jakelun monitoroinnista, asiakaspalvelusta, verkon sekä tv-alustojen ja palveluiden suunnittelusta, rakentamisesta ja ylläpidosta sekä erilaisten järjestelmien ope-roinnista ja hallinnasta. Selvityksessä ei kuitenkaan arvioitu yksityiskohtaisesti Ylen kanavien siirtovelvoitteesta yksinomaan johtuvia tai siitä erityisesti johtuvia kustannuksia. Ylen kaikkien nykyisten kanavien jakelusta kaapeliverkossa ja IPTV:ssä arvioitiin teleyrityksiltä saatuihin tietoihin pohjautuen aiheutuvan kolmelle suurimmalle operaattorille kustannuksia yli 700 000 euroa vuositasolla. Kustannukset arvioitiin kuitenkin suhteellisin pieniksi suhteutettuna kaapelioperaattoreiden vuosittaiseen liikevaihtoon.

Selvityksissä ja sidosryhmäkeskusteluissa esiin nostettu suurempi kustannus teleoperaattoreiden kannalta liittyisi mahdollisiin tekijänoikeuskorvauksiin, mikäli operaattorin maksettavaksi tulisi tekijänoikeuskorvauksia siirtovelvoitteen alaisten ohjelmistojen edelleen lähettämisestä. Käytettävissä olevien tietojen perusteella kyse ei ole tällä hetkellä operaattoreiden kannalta toteutuneesta kustannuksesta

⁴⁸ Lähde: TotalTv-tutkimus 2021: Luvut sisältävät broadcast-katselun mitatuilta tv-kanavilta, Online-katselun (vod+simulcast) tägitetyille playereille (Yle Arena-, Mtv-palvelu/C More ja Ruutu & Ruutu+). Netflix, YouTube ja HBO Max vain kotiverkossa

⁴⁹ Finnpanel: Television katselu Suomessa 2021.

⁵⁰ SVPL 227 §.

vaan kustannuksista, joiden realisoituminen ei ole poissuljettua. Mahdolliset korvattavuutta koskevat kysymykset ratkaisee viime kädessä tuomioistuin. Markkinaoikeudessa on ollut edellä kerrotusti käsiteltävänä asiaan liittyvä tapaus, josta on valitettu. Tekijänoikeuslakiin ollaan myös valmistelemaan muutoksia opetus- ja kulttuuriministeriössä. Selvityksessä teleyritykset ovat esittäneet tekijänoikeuskorvausten osalta mahdolliseksi kustannusarvioksi noin miljoona euroa operaattoria kohti vuodessa ja yhteensä miljoonia euroja vuodessa. Selvitys ei tarkenna operaattorikohtaista jakaumaa, kustannuksen laskentaperusteita kuten hinnastoa, katsojamääriä taikka muita näihin liittyviä seikkoja.

Siirtovelvoitetta on pidetty perusteltuna Ylen julkisen palvelun velvoitteen toteuttamisen kannalta.

Tilastojen valossa voidaan arvioida, että merkittävä määrä vastaanottajia käyttää siirtovelvoitteen piirissä olevia vastaanottotapoja tv-ohjelmistojen katseluun.

Velvoitteen poistaminen tarkoittaisi mm. sitä, että laissa ei enää viime kädessä taattaisi julkisesti rahoitettujen Ylen tv-kanavien jakelua kaapelioperaattoreiden verkoissa, vaan jakelusta sopiminen jäisi kokonaisuudessaan viime kädessä kaupallisen sopimisen varaan sekä ohjelmistojen että lisäpalveluiden osalta. Operaattorit ovat tuoneet esille, että käytännössä mm. kilpailunäkökohtien vuoksi niiden olisi käytännössä pidettävä ohjelmistot edelleen jakelussa. Tämän vuoksi tilanteessa ei niiden mukaan aiheutuisi käytännössä muutosta, koska jakelusta kuitenkin käytännössä sovittaisiin ja jakelu niiden mukaan jatkuisi. Esitettyjen selvitysten valossa muutos antaisi teleoperaattoreille lisää toimintavapautta. Toisaalta on esitetty myös seikkoja, joiden vuoksi sopiminen saattaisi olla osin myös haastavaa.

Lisäksi siirtovelvoitesääntelyllä on samalla osaltaan turvattu myös erityisryhmien palveluiden saatavuutta. Siirtovelvoitepykälässä (SVPL 227 §) säädetään myös esimerkiksi vastaanoton maksuttomuudesta käyttäjän kannalta.

Yhteisantenniverkkoja koskeva siirtovelvoite turvaa osaltaan siirtovelvoitteen alaisten ohjelmistojen saatavuutta myös yhteisantenniverkoissa.

5.2.2 Yleisradion radio-ohjelmistojen koskevan siirtovelvoitteen säilyttäminen, keventäminen tai purkaminen

Sidosryhmäaineistojen perusteella kaapeliverkossa Ylen radiokanavien jakelu rajoittaisi kaapelilaajakaistan laadullista kehittämistä, erityisesti verkkoliikenteen paluusuunnan osalta. Tällä rajoittamisella voi olla vaikutuksia muun muassa asiakkaiden kokemaan palvelutasoon sekä mahdollisesti esimerkiksi videopuheluiden laadussa, pilvipalveluissa sekä vastaavissa paluusuuntaa tarvitsevista toiminnoista. Teknisellä tasolla rajoite ilmenee siten, että radiokanavat kaapeliverkossa estävät tehokkaamman tajuusjaon käyttöönottamisen ja mahdollisesti myös uudempien teknologiasukupolvien toteuttamisen. Haittaa voidaan pitää kaapeliverkkoja omistavien operaattorien liiketoiminnalle selkeänä. Asiakashaittaa voidaan arvioida nykyisten ja potentiaalisten kaapelilaajakaista asiakkaiden lukumäärällä. Kaapeliverkkojen päällä olevia kaapelilaajakaistapalveluja käyttää merkittävä määrä kotitalouksista joko taloyhtiöliittymien tai kuluttajaliittymien kautta. Kotitalouksilla oli vuoden 2021 lopussa noin 500 000 kaapelilaajakaista liittymää.⁵¹ Todennäköisesti kyseessä olevalla sääntelyllä on vaikutusta kaikkien näiden kotitalouksien kaapelilaajakaistan paluusuuntaan. Asiakashaitan suuruutta voidaan arvioida myös nykyisten ja potentiaalisten asiakkaiden liittymien lukumäärän perusteella, joka on arvion mukaan 500 000-600 000 liittymäasiakkaan välillä.

Operaattorit ovat esittäneet radio-ohjelmistojen koskevan siirtovelvoitteen purkua, jotta verkkoa voitaisiin hyödyntää tehokkaampaan käyttöön. Näin ollen lienee tehtävä se johtopäätös, että siirtovelvoitteen

⁵¹ Traficom. Kiinteän verkon laajakaistaliittymät: <https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/kiinteän-verkon-laajakaistaliittymät>

purkamisen aiheuttaisi käytännössä jollakin aikavälillä sen, että Ylen radiokanavien jakelu kaapeliope-
raattoreiden verkoissa lopetettaisiin, jotta verkkoa voidaan hyödyntää muuhun käyttöön. Tällöin kysy-
mys olisi ennen kaikkea siitä, miten vaihtoehtoinen vastaanotto käyttäjän näkökulmasta järjestyisi ja
miten siirtymä toteutettaisiin hallitusti, ennakoitavasti ja käyttäjän kannalta ymmärrettävästi ja sujuvasti.
Lisäksi olisi harkittava, voitaisiinko radio-ohjelmistoja koskevan siirtovelvoitteen poistamisen sijaan to-
teuttaa muita, lievempiä mutta tehokkaita sääntelyratkaisuja, kuten: 1) ei radio-ohjelmistojen siirtovel-
voitetta, jos kaapelitelevisioverkon välityskyky on välttämätöntä osoittaa kaapelilaajakaistaliikenteen
tarpeisiin; tai 2) ei radio-ohjelmistojen siirtovelvoitetta, jos siirtovelvoitteen täyttäminen radio-ohjelmis-
tojen osalta estää teleyritystä kehittämästä verkkoaan teknis-taloudellisesti tarkoituksenmukaisella ta-
valla. Voitaneen pitää oletettavana, että näissäkin tapauksissa käytännössä radiojakelu päättyisi jolla-
kin aikavälillä.

Selvitysten perusteella sidosryhmätkin ovat yksimielisiä siitä, että radio-ohjelmistojen osalta ei ole saa-
tavilla käyttäjämääristä vastaavia tilastotietoja kuin televisio-ohjelmistojen osalta. Radio-ohjelmistojen
osalta tässäkin esitetyt käyttäjämääriä koskevat arviot ovat siten karkeita arvioita. Sidosryhmäarvioiden
perusteella kaapeliverkkojen päällä olevaa radiota käyttää arviolta 5-10% verkon potentiaalisista käyt-
täjistä. Tämän arvioidaan olevan noin 50 000 - 100 000 kotitaloutta. Joidenkin arvioiden mukaan määrä
on jopa suurempi. Määrää voidaan pitää merkittävänä.

Sen lisäksi, että edellä mainittu määrä vastaanottajia käyttää arviolta yhä kaapeliradiota, kyseisen jou-
kon sisällä on todennäköisesti sellainen vastaanottajaryhmä, jolle siirtymä vaihtoehtoiseen jakeluta-
paan saattaisi olla vaikeampi. Jos kaapeliverkon radiojakelua koskevaa siirtovelvoitetta päätettäisiin
purkaa tai lieventää, nousisi käytännössä esille kysymys siitä, miten turvattaisiin radiopalvelut erityisesti
sellaisille kuluttajille, joilla ei ole mahdollisuutta tai kykyä siirtyä muihin jakeluteihin. Näitä rajoitteita voi-
vat olla jakelun tekniset rajoitteet (esimerkiksi antenniverkon radiojakelun tavoittamattomuus), taloudel-
liset rajoitteet (kuluttajalla ei ole riittäviä taloudellisia mahdollisuuksia hankkia esimerkiksi sopivia pää-
telaitteita) tai osaamiseen liittyvät rajoitteet (kuluttajalla ei ole osaamista käyttää muita radionkuuntelun
tapoja, esimerkiksi nettiradiota). Rajoitteista kärsivien kuluttajien lukumäärän arvioiminen nykytiedoilla
on käytännössä hyvin vaikeaa. Karkeasti voidaan arvioida, että tällaisten vastaanottajien määrä olisi
tuhansia tai mahdollisesti joitain kymmeniä tuhansia.

Arvioiden mukaan Yleisradion radio-ohjelmistot välitetään valtaosassa maata hyvin suuritehoisilla lä-
hettimillä, jolloin radiokanavilla on saavutettavissa tyypillisesti hyvä sisäpeitto myös antenniverkon
kautta tavallisella pöytäradiolla tai viritinvahvistimien omilla FM-antenneilla. Näissä ratkaisuissa kotita-
louksille ei arvion mukaan aiheutuisi siirtymästä lisäkuluja. Mikäli radion kuuluvuus ei sisällä riittävästi
edellä mainituilla ratkaisuilla, korjautuisi tilanne arvion mukaan todennäköisesti radiovastaanottoon tar-
koitetulla sisätilojen lisäantennilla. Lisäantennien hinnat ovat arviolta noin 10-30 euroa. Laajakaistan
kautta on kuunneltavissa suomalaisten radioiden verkkopalvelu radiot.fi, missä on kuunneltavissa Ylen
kanavat sekä valtaosa kaupallisesta tarjonnasta. Yle Areena-sovelluksen kautta on mahdollista kuun-
nella radiota mm. älylaitteilla. Yleisradion mukaan Yle Areenaa käyttää radion kuunteluun arviolta 2 %
kuuntelijoista.

Lisäksi mikäli Ylen radiokanavien siirtovelvoitteesta luovutaan, niin on mahdollista, että kaikkien FM-
radiokanavien jakelu kaapeliverkoissa päättyy. Toisaalta on mahdollista, että radiokanavien jakelua jat-
ketaan markkinaehtoisesti ainakin osassa verkkoja ainakin jonkin aikaa. Yleisesti ottaen siirtovelvoite
koskee vain Ylen radiokanavia, mutta mikäli FM-taajuudet kaapelissa otetaan laajakaistakäyttöön,
muutos koskee luonnollisesti tällöin arvion mukaan myös kaupallisia radiokanavia.

Ylen radio-ohjelmistoja koskevalla siirtovelvoitteella on turvattu osaltaan Ylen julkisen palvelun tehtävän
toteuttamista, mukaan lukien vaaratiedotteiden välittäminen. Virallisia vaaratiedostuskanavia ovat ra-
dio, tv sekä nykyisin myös 112Suomi-mobiilisovellus. Edellä esitetystä Ylen merkitystä on pidetty vaa-
ratiedotteiden jakelun kannalta tärkeänä.

Siirtovelvoitepykälässä (227 §) säädetään muun ohella myös mm. ohjelmistojen maksuttomasta siir-
rosta, kuluttajien kannalta maksuttomasta vastaanotosta sekä kaapelioperaattorin mahdollisuudesta
periä käyttäjältä kohtuullisia maksuja verkon ylläpidosta.

Yhteisantenniverkkoja koskeva siirtovelvoite turvaa osaltaan siirtovelvoitteen alaisten ohjelmistojen
saatavuutta yhteisantenniverkoissa.

5.2.3 Siirtovelvoitteen laajentaminen (HbbTV-signaali)

Hybridi-TV:llä viitataan erilaisiin vuorovaikutteisiin palveluihin, joilla tv-lähetyksiä voidaan rikastaa. Täl-
laisia palveluita voivat olla esimerkiksi äänestysmahdollisuuteen suorissa tv-lähetyksissä, kanavien in-
ternet-sivuilla saatavilla olevien ohjelma- ja tapahtumatietojen katselu palvelun kautta, kuvat, trailerit tai
linkit erilaisiin aineistoihin. Saatavilla olevien tietojen perusteella päätelaitteissa tai niiden tukemissa
ominaisuuksissa saattaa olla myös eroja. Osan laitteista tukiessa vain rajoitetumpia palveluita, pystyy
uudemmissa laitteilla esimerkiksi vastaanottamaan palveluita monipuolisemmin (esimerkiksi videokirjas-
topalvelut ja muut oheispalvelut). Toimiakseen laitteen on oltava kytketty laajakaistaan. Käytävissä
olevien tietojen perusteella television katsoja voisi käyttää HbbTV-palveluita käytännössä kaukosääti-
men värinäppäinten kautta, mikäli HbbTV-palvelut ovat saatavilla verkossa. Kanavan hybridipalvelut
lähettäisiin URL-osoitelinkkinä ohjelmiston ohessa. TV ottaisi yhteyden kyseiseen internet-osoitteeseen
(URL) ja lataisi tarjolla olevat hybridipalvelut televisioon. Hybriditelevisiopalvelu mahdollistaisi verkon
kautta tarjottavien lisäpalveluiden kytkemisen lineaarisen televisio-ohjelmistoon eli katsojan kannalta
esimerkiksi erilaiset reaaliaikaiset äänestykset, esteettömyyspalvelut (esim. erilaiset tekstitykset), sekä
mm. täydentävät ohjelmistot/lisäpalvelut ohjelmistotalojen verkkopalveluissa (esim. Areena). Käytettä-
vissä olevien tietojen perusteella hybridi-tv-palvelut toimisivat useimmissa vuonna 2014 ja sen jälkeen
myyntiin tulleissa älytelevisioissa. Vuonna 2020 nettiin kytkettyjä HbbTV-vastaanottimia olisi ollut arvi-
olta noin 600 000 kpl.

Siirtovelvoitetta koskevissa selvityksissä on tullut yleisesti esille, että ainakin osa, ellei kaikki kuulluista
televisioyhtiöistä näkee HbbTV:n osana saavutettavuuspalveluiden kehittämistä. Saatujen selvitysten
perusteella HbbTV-signaalin avulla olisi ainakin mahdollista jakaa lisätekstityspalveluita laajakaistan yli.
Moni selvitysten yhteydessä kuultujen sidosryhmien edustaja on ilmaissut kannattavansa HbbTV:n si-
sälyttämistä siirtovelvoitteeseen. Mikäli HbbTV-signaali sisällytettäisiin siirtovelvoitteen piiriin, tulisi
operaattoreiden lisätä se yhdessä äänen ja kuvan kanssa lähetettävään signaaliin.

Selvityksissä ja sidosryhmäkeskusteluissa ei ole ollut yleistä tasoa tarkemmin esillä se, millä tavalla
siirtovelvoitetta tarkalleen ottaen esitettäisiin laajennettavaksi ottaen huomioon yllä kuvatut erilaiset
ominaisuudet/toiminnallisuudet. Mikäli velvoitetta laajennettaisiin, näiden lähtökohtien tulisi olla selviä,
jotta sääntelystä saataisiin mm. läpinäkyvää ja ennakoitavaa. Laajentaminen merkitsisi arvoilta vähim-
millään sitä, että SVPL:n 227 §:n sanamuotoa ja/tai perusteluja täsmennettäisiin siten, että HbbTV-
signaali kuuluisi selkeämmin siirtovelvoitteen mukaisiin oheis- ja lisäpalveluihin, jotka on pykälän mu-
kaisesti välitettävä. Riippuen velvoitteen aiotusta laajuudesta, toisaalta vaikuttaisi siltä, että nykyistä
siirtovelvoitepykälää (SVPL:n 227 §) saattaisi olla tarpeen muokata laajentamisen tapauksessa koko-
naisuudessaan laajemminkin. Tällä hetkellä pykälässä viitataan esimerkiksi samanaikaiseen lähettämi-
seen. Riippuen mahdollisesta laajuudesta (esimerkiksi ohjelmakirjastot, linkit sivustoille) asiassa olisi
SVPL:n siirtovelvoitepykälän ohella vähintään arvioitava mahdollisia tekijänoikeusasioihin liittyviä seik-
koja (esimerkiksi mahdollisia täsmennystarpeita siirtovelvoitteen alaisten aineistojen osalta). Tekijänoi-
keuslaki ja tekijänoikeusasiat kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Asiassa olisi li-
säksi huomioitava mm. tässäkin muistiossa käsitellyt säännökset sekä teknologianeutraaliteetti. Esimer-
kiksi teledirektiivi mahdollistaa sinänsä selkeästi siirtovelvoitteen ulottamisen koskemaan myös hybri-
ditelevisiopalveluja ja sähköisiä ohjelmaoppaita tukevaa dataa. Asetettavan siirtovelvoitteen tulee täyt-
tää teledirektiivin 114 artiklan edellytykset. Operaattorit ovat nostaneet myös esille, että sääntelyllä olisi

vaikutusta niiden sopimusvapauteen tai jopa teknologiavalintoihin. Opeoraattoreiden taholta nostettiin esille, että operaattoreilla ei olisi veloitteen myötä mahdollisuutta vaikuttaa siihen, millä tavalla HbbTV-signaalin tarjoaminen toteutettaisiin. Operaattoreiden mukaan myös sääntelyn liittyvät mahdolliset tulokannanvaraisuudet olisi huomioitava. Esille nostettiin myös esimerkiksi mahdolliset ristiriitatilanteet, vastuukysymykset ja häiriötilanteet.

Vaikuttaisi siltä, että varsinainen signaalin tekninen siirtäminen ei välttämättä aiheuttaisi verkoille suurta kuormaa eikä kyseessä välttämättä olisi kustannuksiltaan merkittävä taakka. Asiaan liittyy kuitenkin myös joukko muita edellä selostettuja kysymyksiä, jotka olisi huomioitava.

Kuluttajien/lähetysten vastaanottajien sekä esimerkiksi erilaisten esteettömyyspalveluiden edistämisen kannalta tällaisella laajentamisella olisi arviolta positiivisia vaikutuksia.

Asiassa olisi lisäksi huomioitava, että HbbTV:stä on käytettävissä olevien tietojen mukaan keskusteltu aiemmin laajemminkin mm. kanavayhtiöiden ja teleyritysten kesken. SVPL:n 227 § rajautuu nykyisellään Yleisradion ohjelmistoihin. HbbTV:tä koskeva keskustelu vaikuttaisi koskevan laajempaakin joukkoa toimijoita.

5.2.4 Muut vaihtoehdot

Jotkin sidosryhmät ovat esittäneet siirtovelvoitteen palauttamista myös muihin kuin Ylen kanaviin. Tämä merkitsisi sitä, että yksittäisten kanavien siirtämiseen veloitettaisiin aiempaan tapaan lainsäädännön tasolla.

Tähän mennessä kanavien siirtovelvoitetta on kavennettu. Viimeksi vuonna 2016 arvioitiin, että muiden kuin Yleisradion kanavien osalta siirtovelvoite ei olisi teledirektiivin tarkoittamalla tavalla enää oikeasuhtaista, mm. ottaen huomioon lisääntyneet vastaanottomahdollisuudet ja muut edellä selostetut näkökohdat, eikä määräaikaisen pykälän voimassaoloa enää jatkettu.

6 Johtopäätökset, ehdotukset ja sidosryhmiltä erityisesti pyydettävät näkemykset

Edellä olevan perusteella:

- Ehdotetaan, että Yleisradion televisio-ohjelmistoja koskeva siirtovelvoite säilytetään ennallaan.
- Ehdotetaan, että yhteisantennijärjestelmien ylläpitäjien osalta velvoite säilytetään kaikilta osin ennallaan (tv- ja radio-ohjelmistot).
- Ehdotetaan, että siirtovelvoitetta ei tässä yhteydessä laajenneta (esimerkiksi HbbTV-signaali, uusien kanavien lisääminen). Siirtovelvoitteita arvioidaan säännöllisesti, eikä uudelleentarkastelua suljeta pois.

Radio-ohjelmistoja koskevan siirtovelvoitteen osalta veloitteen säilyttämiselle katsotaan olevan perusteita ottaen huomioon mm. skaalan yläpään karkeat arviot kaapeliradion mahdollisista käyttäjämääristä sekä veloitteeseen liittyvät yleisen edun näkökohdat, mutta toisaalta on olemassa veloitteen purkamista tai keventämistä puoltavia perusteita teleyritysten verkkojen muun käytön mahdollistamiseksi. Yhteisantennijärjestelmien osalta radio-ohjelmistoja koskevaan siirtovelvoitteeseen ei esitetä muutoksia. Kokonaispurun ohella olisi pohdittava, voisiko pykälää veloitteen poistamisen sijasta esimerkiksi täsmentää siten, että 1) Ylen radio-ohjelmistojen siirtovelvoitetta ei olisi, jos kaapelitelevisioverkon välityskyky on välttämätöntä osoittaa kaapelilaajakaistaliikenteen tarpeisiin; tai 2) Ylen radio-ohjelmistojen siirtovelvoitetta ei olisi, jos siirtovelvoitteen täyttäminen radio-ohjelmistojen osalta estää teleyritystä kehittämästä verkkoaan teknis-taloudellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Mikäli Ylen radio-ohjelmistoja koskevaa siirtovelvoitetta teleyritysten osalta jollakin tavalla muutettaisiin tai velvoite poistettaisiin kokonaan, olisi huomioitava myös mm. se, että SVPL:n 227 §:ssä on nykyisellään säädetty käyttäjän

kannalta maksuttomasta vastaanotosta, oikeudesta periä maksuja verkon ylläpidosta sekä ohjelmistojen välittämisestä ilman korvausta. Nämä olisi myös huomioitava mahdollista muutospykälää muotoil-
taessa.

Lausunnonantajilta pyydetään näkemyksiä yllä esitetyistä etenemistavoista.