

Päätös

Yritys, jota päätös koskee

Sanoma Media Finland Oy (jäljempänä myös yhtiö)

Asia

Ääni- ja tekstityspalvelu Ruutu-palvelussa

Liikenne- ja viestintäviraston päätös

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo Sanoma Media Finland Oy:n rikkoneen sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 211 §:n 2 ja 4 momentteja, joiden mukaan tekstityspalvelu on liitettävä valtakunnallisen ohjelmistotoimiluvan nojalla lähetettäviin useita eri yleisöryhmiä palveleviin televisio-ohjelmistoihin ja niiden tilausohjelmanpalveluihin, joissa tekstityspalveluin osuuden on oltava 30 prosenttia ohjelmistoista.

Liikenne- ja viestintävirasto antaa Sanoma Media Finland Oy:lle edellä mainittujen lainkohtien rikkomisesta huomautuksen.

Liikenne- ja viestintävirasto velvoittaa Sanoma Media Finland Oy:n liittämään tekstityspalvelu Nelosen ohjelmistoon myös Ruutu-tilausohjelmanpalvelussa 31.1.2023 mennessä. Tekstityspalvelun tulee mainittuun päivämäärään mennessä olla saatavilla vähintään 30 prosentissa Nelosen Ruutu-tilausohjelmanpalvelun ohjelmistosta.

Sanoma Media Finland Oy:n on lisäksi 9.3.2023 mennessä toimitettava Liikenne- ja viestintävirastolle selvitys siitä, miten ja millä alustoilla palvelu on saatettu yleisön saataville tilausohjelmanpalvelussa ja mihin toimenpiteisiin se on tämän päätöksen johdosta muuten ryhtynyt.

Liikenne- ja viestintävirasto pyytää liittämään selvitykseen seuraavat tiedot koskien Ruutu-tilausohjelmanpalvelun Nelosen-ohjelmistoa ajalta 1.-28.2.2023:

- Tekstitysvelvoitteen alaisten ohjelmatuntien kokonaismäärä tilausohjelmanpalvelussa
- Tilausohjelmanpalvelussa toteutettujen tekstitettyjen ohjelmatuntien määrä.

Äänipalveluvelvoitteen toteutumisen osalta Liikenne- ja viestintävirasto jatkaa asian selvittämistä kaikkien toimijoiden ja käyttäjiä edustavien järjestöjen kanssa.

Asian käsittely Liikenne- ja viestintävirastossa

Asian vireilletulo

Liikenne- ja viestintävirasto keräsi keväällä 2022 ääni- ja tekstityspalveluvollisilta televisiotoiminnan harjoittajilta tiedot vuonna 2021 toteutuneista ääni- ja tekstityspalveluista. Sanoma Media Finland Oy:n toimittamien tietojen perusteella yhtiön Ruutu-tilausohjelmanpalvelussa ei vuonna 2021 ollut lainkaan saatavilla ohjelmatekstitystä eikä äänipalvelua. Sanoma Media Finland Oy:n mukaan palveluiden toteutus osoittautui arvioitua hankalammaksi, mistä syystä toteutusta ei saatu valmiiksi vuonna 2021.

Liikenne- ja viestintäviraston selvityspyyntö

Liikenne- ja viestintävirasto pyysi 30.9.2022 Sanoma Media Finland Oy:tä antamaan selvityksensä siitä, miten ja millä keinoin se täyttää viestintäpalvelulain 211 §:n vaatimuksen, jonka mukaan sen Nelonen-televisiokanavan ohjelmistoa vastaavassa tilausohjelmajärjestelmän ohjelmistossa tulee ääni- ja tekstityspalvelun osuuden olla vähintään 30 prosenttia ohjelmistosta.

Liikenne- ja viestintävirasto pyysi Sanoma Media Finland Oy:tä selvittämään, mihin toimenpiteisiin se on tähän mennessä ryhtynyt mainitun veloitteen täyttämiseksi sekä ilmoittamaan mihin mennessä ääni- ja tekstityspalvelut saadaan tuotantoon Ruutu-palvelussa.

Selvityksen yhteydessä oli mahdollista tuoda esiin muitakin seikkoja, jotka yhtiö katsoi merkityksellisiksi asian arvioinnin kannalta.

Sanoma Media Finland Oy:n selvitys

Sanoma Media Finland Oy toimitti selvityksen asiassa 18.10.2022. Sanoma Media Finland Oy toisti jo aiemmin eri yhteyksissä toteamansa, että lain mukaiset ääni- ja tekstityspalvelut ovat yhtiön mukaan osa yhteiskunnan julkista palvelua ja ne tulisi täysimääräisesti rahoittaa julkisin varoin. Selvityksen mukaan palveluiden tuottaminen on kannattamatonta ja veloitteen toteuttaminen kaventaa investointeja uusiin kotimaisiin luoviin av-sisältöihin ja kaventaa siten median monimuotoisuutta.

Sanoma Media Finland Oy myös huomautti, että koska lain mukainen velvoite kohdistuu vain Nelonen televisiokanavaan, tulee tilausohjelmajärjestelmä Ruudussa veloitteen piirissä olevien ohjelmien osuutta (%) tarkasteltaessa huomioida vain Nelosen ohjelmat, ei koko Ruudun sisältötarjontaa.

Sanoma Media Finland Oy:n antaman selvityksen mukaan palveluiden toteutus tilausohjelmajärjestelmissä on osoittautunut huomattavasti arvioitua vaikeammaksi, minkä johdosta niitä ei ole pystytty saattamaan yleisöjen saataville vuoden 2021 kuluessa, niihin käytetystä suuresta työmäärästä huolimatta.

Selvityksen mukaan tilausohjelmajärjestelmien alustat ja selaimet eivät noudata televisiotoiminnassa yleisesti käytössä olevia teknisiä standardeja. Tämän vuoksi jokainen toteutus on tehtävä erikseen kullekin selaimelle, sen versiolle, älytelevisiolle ja päätelaitetyypille. Käytännössä samanaikaisesti kehitettäviä ja ylläpidettäviä toteutuksia olisi yhtiön mukaan yli kolmekymmentä (>30). Yhtiön mukaan tämä itsessään asettaa merkittävän teknisen haasteen. Rajallisten henkilöresurssien vuoksi ei näitä yli kolmekymmentä eri toteutusta ole yhtiön mukaan voitu kehittää samanaikaisesti, vaan työ on täytynyt tehdä yksitellen priorisoiden ja peräkkäin. Selvityksen mukaan kehitystyötä tehdään lisäksi vain osittain sisäisesti yhtiön omilla resursseilla. Merkittävältä osin yhtiö on riippuvainen useamman alihankkijan työpanoksesta ja kyvystä osoittaa henkilöresursseja näihin kehityshankkeisiin oikea-aikaisesti, selvityksessä todetaan.

Vaadittavat ratkaisut eivät selvityksen mukaan rajoitu pelkästään tilausohjelmajärjestelmien alustojen teknisiin ratkaisuihin, vaan ne edellyttävät koko Nelosen ohjelmatuotantoketjun muuttamista.

Sanoma Media Finland Oy katsoo, että veloitteen täyttämättä jättämisessä on ollut kyse normaaliin toimintaan suhteutettuna ylivoimaisesta esteestä, joka on ollut perusteltu syy poiketa lainsäätäjän asettamasta liian kunnianhimoisesta aikataulusta ja veloitteesta. Selvityksen mukaan lakia valmistellessa ei ole tehty

riittävää vaikutusarviota, joka olisi jo itsessään paljastanut annetun velvoitteen täyttämisen haasteellisuuden ja johtanut velvoitteen kaventamiseen.

Sanoma Media Finland kertoo selvityksessään panostaneensa huomattavan määrän asiantuntijaresursseja ja pääomia ja kasvattaneensa alihankintoja, ja on siten viime aikoina pystynyt etenemään palveluiden lanseeraamisen edellyttämässä teknisessä kehitystyössä.

Yhtiön tavoitteena on syksyn 2022 kuluessa tuoda ääni- ja tekstityspalvelut saataville asteittain tietyille tilausohjelmajärjestelmien alustoille ja päätelaitteille.

Selvityksen mukaan yhtiön tiedossa on kuitenkin, että esimerkiksi älytelevisioiden valmistajien eri ohjelmistoversiot eivät ole takautuvasti yhteensopivia, ja vanhemmille älytelevisioille ei enää ole ohjelmistotukea uusien palveluiden tuottamiseksi tai vanhojen ylläpitämiseksi. Lisäksi Android, iOS ja Microsoft -ratkaisut vaativat kukin yksilölliset toteutukset. Päätelaitteista matkapuhelin, tabletti, älytelevisio ja tietokone asettavat omat erityisvaatimuksensa jokaiselle toteutukselle. Sanoma Media Finland Oy:n mukaan tästä seuraisi yli kolmenkymmentä samanaikaisesti kehitettävää ja ylläpidettävää toteutusta. Tätä ei selvityksen mukaan voida pitää kohtuullisena eikä lainsäätäjän tavoitteenakaan. Valvovan viranomaisen ei myöskään pitäisi yhtiön mukaan asettaa kattavampia velvoitteita, kuin mitä laista ja se esitöistä on johdettavissa, eikä velvoite saisi johtaa siihen, että sen täyttämiseksi on rajoitettava alustojen ja päätelaitteiden lukumäärää, joilla tilausohjelmajärjestelmiä muutoin voitaisiin kuluttajille tarjota, tai että kustannuksien kattamiseksi on ohjelmasisältöjä vähennettävä merkittävästi.

Sanoma Media Finland Oy esittää selvityksessään, että ääni- ja tekstityspalveluiden toteutumista tilausohjelmajärjestelmissä arvioidaan nyt, ja jatkossa vain yhden ennalta päätetyn teknisen alustan ja käyttöympäristön näkökulmasta.

Kuuleminen päätösluonnoksesta

Liikenne- ja viestintävirasto varasi Sanoma Media Finland Oy:lle tilaisuuden lausua 18.11.2022 päivätyistä päätösluonnoksista. Sanoma Media Finland Oy:n antaman lausunnon mukaan yhtiö on kuitenkin pystynyt etenemään palvelun toteutuksessa ja syksyn 2022 kuluessa tuomaan ääni- ja tekstityspalvelut saataville asteittain tietyille tilausohjelmajärjestelmien alustoille ja päätelaitteille. Tällä hetkellä tekstityspalveluita on päätösluonnoksesta annetun lausunnon mukaan saatavana jo osaan ohjelmista, ja yhtiön tarkoitus on tasaisesti kasvattaa tekstitettyjen ohjelmien määrää kohti lain edellyttämää tasoa.

Huomattaviin teknisiin, ja yhtiöstä itsestään riippumattomiin haasteisiin vedoten Sanoma Media Finland Oy esittää lausunnossaan, että ääni- ja tekstityspalveluiden toteutumista tilausohjelmajärjestelmissä arvioitaisiin nyt, ja jatkossa vain yhden ennalta päätetyn teknisen alustan ja käyttöympäristön näkökulmasta.

Yhtiö huomauttaa myös lausunnossaan pitävänsä ongelmallisena sitä, että enimmäiskustannus, jota ääni- ja tekstityspalvelun toteuttamisen kustannusten ei lain mukaan pidä ylittää, ei ole sidottu velvoitteen kohteena olevan televisiokanavan liikevoittoon, vaan televisiotoimijan kaikkien kanavien ja sen muun liiketoiminnan yhteenlaskettuun liikevaihtoon.

Päätöksen perustelut

Asiaa koskevat säännökset

Viestintäpalvelulain 211 § sisältää säännökset ohjelmistojen saattamisesta näkö- ja kuulorajoitteisten saataville. Sen mukaan suomen- tai ruotsinkielisiin televisio-ohjelmiin ja tilausohjelmapalveluiden ohjelmistoihin on liitettävä tekstitys sekä muihin ohjelmiin selostus tai palvelu, jossa tekstitetyn ohjelman teksti muutetaan ääneksi (*ääni- ja tekstityspalvelu*) siten kuin tässä pykälässä säädetään.

Ääni- ja tekstityspalvelu on liitettävä Yleisradio Oy:stä annetussa laissa tarkoitettuihin julkisen palvelun televisio-ohjelmistoihin ja tilausohjelmapalvelussa saatavilla oleviin ohjelmistoihin. Ääni- ja tekstityspalvelu on liitettävä myös valtakunnallisen ohjelmistotoimiluvan nojalla lähetettäviin useita eri yleisöryhmiä palveleviin televisio-ohjelmistoihin ja yleisen edun televisio-ohjelmistoihin sekä niiden tilausohjelmapalveluohjelmistoihin. Ääni- ja tekstityspalvelua ei kuitenkaan tarvitse liittää suorana lähetyksenä lähetettäviin musiikkiesityksiin eikä urheiluohjelmiin. Tekstityspalvelu tulee toteuttaa laadukkaasti siten, että tekstitys on käyttäjälle riittävän selkeää ja ymmärrettävää.

Ääni- ja tekstityspalvelun toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset muun kuin julkisen palvelun televisiotoiminnan harjoittajille eivät saa ylittää yhtä prosenttia televisiotoiminnan harjoittajan edellisen tilikauden liikevaihdosta.

Ääni- ja tekstityspalvelun osuuden on oltava 2 momentissa tarkoitettujen yleisen edun televisio-ohjelmistojen ja useita eri yleisöryhmiä palvelevien ohjelmistojen osalta 75 prosenttia ohjelmista ja julkisen palvelun ohjelmistojen osalta 100 prosenttia ohjelmista. Ääni- ja tekstityspalvelun osuuden on oltava 2 momentissa tarkoitetuissa tilausohjelmapalveluissa 30 prosenttia ohjelmistoista.

Valtioneuvoston asetuksella audiovisuaalisista palveluista (1245/2014) säädetään muun muassa ääni- ja tekstityspalvelun teknisestä toteuttamisesta ja lähettämisestä. Asetuksen mukaan ääni- ja tekstityspalvelun osuuksista yksi kolmasosa ohjelmatunneista voidaan toteuttaa televisiotoiminnan harjoittajan tilausohjelmapalvelussa (asetuksen 7.2 §).

Liikenne- ja viestintäministeriö on 1.6.2018 antamallaan päätöksellä (9/03/2018) vahvistanut ne ohjelmistot, joihin ääni- ja tekstityspalvelu on liitettävä. Kyseisiä ohjelmistoja ovat tällä hetkellä MTV Oy:n MTV 3:n ja Sanoma Media Finland Oy:n Nelosen ohjelmistot.

Viestintäpalvelulain 303.1 §:n mukaan Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on valvoa viestintäpalvelulain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja päätösten noudattamista, jollei tässä laissa muuta säädetä.

Viestintäpalvelulain 313.1 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi ottaa asian tutkittavakseen asianosaisen pyynnöstä tai omasta aloitteestaan.

Viestintäpalvelulain 330.1 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi viestintäpalvelulain mukaisia tehtäviä hoitaessaan antaa huomautuksen sille, joka rikkoo tätä lakia taikka sen nojalla annettuja säännöksiä, määräyksiä, päätöksiä ja lupaehtoja sekä velvoittaa tämän korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä kohtuullisessa määräajassa.

Viestintäpalvelulain 332 §:n mukaan edellä 330 tai 331 §:n mukaan asetetun veloitteen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko tai uhka siitä, että toiminta keskeytetään taikka että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.

Asian oikeudellinen arviointi

Tilausohjelmalvelua koskeva 30 prosentin kiintiövelvoite on ollut voimassa vuoden 2021 alusta lukien. Jo ennen tätä lainsäädännöllä on pyritty kannustamaan tilausohjelmalvelussa tarjolla olevien ohjelmien esteettömyyden edistämiseen säätämällä valtioneuvoston asetuksessa audiovisuaalisista palveluista (1245/2014), että televisio-ohjelmistojen ääni- ja tekstityspalvelun osuuksista yhden kolmasosan ohjelmatunneista voi toteuttaa televisiotoiminnan harjoittajan tilausohjelmalvelussa.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 211 §:n mukainen ääni- ja tekstityspalveluvollisuus koskee Sanoma Media Finland Oy:n Nelonen-ohjelmistoa. Nelonen-kanavan televisiolähetyksistä 75 prosentissa on oltava ääni- ja tekstityspalvelu. Nelonen-ohjelmisto on katsottavissa myös Sanoma Media Finland Oy:n tilausohjelmalvelu Ruudussa. Tilausohjelmalvelu Ruudussa ääni- ja tekstitysvelvoite koskee 30 prosenttia Nelosen ohjelmistosta. Kysymys on siten tilausohjelmalvelussa samoista ohjelmista, joihin sovelletaan esteettömyysvelvollisuuksia lineaaritelevision puolella. Ääni- ja tekstitysvollisuus ei koske esimerkiksi tilausohjelmalvelussa tarjolla olevia yhtiön muiden televisiokanavien ohjelmistoja tai muita vastaavia ääni- ja tekstitysvollisuuden piiriin kuulumattomia ohjelmistoja.

Liikenne- ja viestintävirasto keräsi keväällä 2022 ääni- ja tekstityspalveluvollisilta televisiotoiminnan harjoittajilta tiedot vuonna 2021 toteutuneista ääni- ja tekstityspalveluista. Sanoma Media Finland Oy:n toimittamien tietojen perusteella yhtiön Ruutu-tilausohjelmalvelussa ei vuonna 2021 ollut lainkaan saatavilla ohjelmatekstitystä eikä äänipalvelua. Sanoma Media Finland Oy:n päätösluonnoksesta antaman lausunnon perusteella palveluita on aivan äskettäin saatu asteittain lisättyä osaan ohjelmista.

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että velvoite esteettömyyspalveluiden liittämisestä tilausohjelmalveluissa oleviin ohjelmistoihin on ollut voimassa jo kohta kaksi vuotta. Sanoma Media Finland Oy:llä on viraston näkemyksen mukaan ollut runsaasti aikaa saattaa palvelut käyttöön Ruutu-palvelussa.

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, ettei se ole tähän mennessä ottanut kantaa siihen, missä eri tilausohjelmalvelun versioissa tai sovelluksissa palveluiden tulee olla saatavilla. Olennaista on, että käyttäjillä on halutessaan mahdollisuus seurata Nelonen-ohjelmiston ohjelmia äänipalvelua tai ohjelmatekstitystä hyödyntäen myös Ruutu-palvelussa, esimerkiksi Ruutu-palvelua verkkoselaimella käytettäessä. Olennaista on myös, että yhtiö avoimesti ja aktiivisesti tiedottaa palveluistaan käyttäjille, jotta käyttäjät löytävät helposti tiedon siitä, miten ja missä esteettömyyspalvelut ovat käytettävissä. Liikenne- ja viestintävirasto pitää myös tärkeänä, että yhtiö seuraa käyttäjiensä katselutottumuksia ja lisää esteettömyyspalvelut saataville aluksi ainakin niille alustoille ja päätelaitteille, joita eniten käytetään.

Liikenne- ja viestintävirasto kuitenkin toteaa, että sääntelyn tavoitteena on, että palveluja saatetaan jatkuvasti ja asteittain esteettömämmiksi vammaisille henkilöille, joten palveluiden saatavuuden asteittaisen laajentamisen tulisi olla myös palveluntarjoajien tavoitteena. Esteettömyysvelvollisuuksien määrällisten vaatimusten laajentamista tilausohjelmalveluihin voidaan pitää näkö- ja kuulovammaisten henkilöiden sekä vanhempien ikäluokkien yhdenvertaisen kohtelun sekä sananvapauden turvaamisen kannalta perusteltuna ottaen huomioon, että televisio-ohjelmistoja katsellaan yhä enenevässä määrin internetin kautta välitettävien tilausohjelmalveluiden välityksellä ja muillakin kuin perinteisillä televisiovastaanottimilla.

Johtopäätökset

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 211 §:n 2 momentin perusteella Sanoma Media Finland Oy:n tarjoamassa Ruutu-tilausohjelmapalvelussa katsottavissa olevassa Nelonen-kanavan ohjelmistossa tulisi olla saatavilla tekstityspalvelu (ohjelmatekstitys) ja äänipalvelu. Lainkohdan 4 momentin mukaan palveluiden osuuden on oltava 30 % ohjelmistosta. Sanoma Media Finland Oy:n antaman selvityksen mukaan kyseisiä palveluja ei ole saatettu katsojien saataville Ruutu-tilausohjelmapalvelussa.

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että ääni- ja tekstityspalvelua ei ole liitetty useita eri yleisöryhmiä palvelevan televisio-ohjelmisto Nelosen tilausohjelmapalveluohjelmistoon. Ääni- ja tekstityspalveluiden osuus tilausohjelmapalvelussa on vuonna 2021 ollut 0 prosenttia ohjelmistosta. Liikenne- ja viestintävirasto katsoo Sanoma Media Finland Oy:n näin ollen rikkoneen sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 211 §:n 2 ja 4 momenttia.

Liikenne- ja viestintävirasto on asiaa selvittäessään havainnut, että näkövammaisia katsojia palvelevan äänipalvelun toteuttamiseksi on olemassa erilaisia teknisiä ratkaisuja. Virasto katsoo, että äänipalveluvuoroituksen toteuttamisesta tilausohjelmapalveluissa on tarpeen käydä vielä tarkentavaa keskustelua kaikkien toimijoiden ja käyttäjiä edustavien järjestöjen kanssa. Äänipalvelun toteuttamiseen tilausohjelmapalveluissa palataan siten Liikenne- ja viestintäviraston toimesta alkuvuonna 2023.

Sovelletut säännökset

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 211 §, 303 §, 313 §, 330 §.

Päätöksen voimaantulo

Päätös on voimassa tiedoksisaannista lukien. Päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, ellei valitusviranomainen toisin määrää.

Muutoksenhaku

Tähän Liikenne- ja viestintäviraston päätökseen voi hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen kuten laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

Päätöstä koskevat tiedustelut

Lisätietoja tästä päätöksestä antavat lakimies Eliisa Reenpää puh. 0295 390 418 ja erityisasiantuntija Tiina Aaltonen puh. 0295 390 526. Sähköpostiosoitteet ovat muotoa etunimi.sukunimi@traficom.fi.

Suvi Juurakko-Lehikoinen
Päällikkö

Eliisa Reenpää
Lakimies

Liitteet

Valitusosoitus

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom). Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa Traficomin kirjaamosta.

Dokumentet har undertecknats elektroniskt. Transport- och kommunikationsverket (Traficom). Underskriftens riktighet kan verifieras hos Traficoms registratorskontor.

This document has been signed electronically. Finnish Transport and Communications Agency (Traficom). The authenticity of the signature can be verified from Traficom's registry.