

Liikenne- ja viestintäministeriö  
[kirjaamo@lvm.fi](mailto:kirjaamo@lvm.fi), [Emil.Asp@lvm.fi](mailto:Emil.Asp@lvm.fi)

Hankenumero LVM039:00/2020

## Ylen vastine LVM:n saamiin lausuntoihin HE-luonnoksesta YleL 7 §:n muuttamiseksi

Yleisradio esittää alla olevaa vastineena LVM:n saamiin lausuntoihin hallituksen esityksen luonnoksesta Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n muuttamisesta.

Ylen julkisen palvelun kattavuuden merkitys suomalaiselle yleisölle

Eurooppalaisen julkisen palvelun perusajatus on kirjattu Amsterdamin sopimuksen liitepöytäkirjaan, joka on osa EU:n perussopimusta. Siinä todetaan, että ”julkisen yleisradiotoiminta liittyy suoraan jokaisen yhteiskunnan demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin samoin kuin tarpeeseen turvata viestinnän moniarvoisuus.”

Tällainen julkisen palvelun tehtävä edellyttää lähtökohtaisesti kolmea ominaisuutta. Julkisen palvelun on saavutettava riittävä kattavuus väestöllisesti ja maantieteellisesti (ns. universaalisuusperiaate). Julkisen palvelun pitää olla sisällöllisesti ja julkaisullisesti monipuolista (pluralismi). Yleisön tulee kokea julkisen palvelun tuottaja luotettavaksi ja uskottavaksi mediatoimijaksi.

Näiden kolmen ehdon – kattavuuden, monipuolisuuden ja luotettavuuden – on täyttyvä riittävässä määrin, jotta julkisen palvelun yhtiö voi onnistuneesti toteuttaa mitään sille annettua tehtävää. Tämä on edellytys niin suuremmille demokratian elinvoimaa, yhteiskunnan yhteisyyttä ja kulttuurin ylläpidon tehtäville kuin kohdennettummille erityistehtäville kuten, erityisryhmien tasa-arvoiset palvelut, huoltovarmuus poikkeusoloissa tai toimialan elinvoiman tukeminen.

Yleisradion julkisen palvelun kansallinen valvontatehtävä

Yleisradiolla olevien tietojen mukaan EU-komissio hyväksyi vuoden 2012 Yle-lakimuutosta valmisteltaessa Yleisradion nykyisen eli eduskunnan ja Ylen hallintoneuvoston hoidettavana olevan valvontamallin. Valvontamalliin ei siten kohdistu

EU-oikeudellisia muutostarpeita. Suomen valtio voi vapaasti päättää säilyttää nykyisen valvontamallin.

Kansallisessa yleisradiosääntelyssä Ylen valvontaa voidaan arvioida muun muassa Ylen journalistisen riippumattomuuden kannalta. Eduskunnan ja Ylen hallintoneuvoston suorittamaa valvontaa on pidetty tämän riippumattomuuden keskeisenä takeena. Valvontatehtävän hoito julkisen tarkastelun alaisissa ja poliittisesti vastuunalaisissa eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnassa sekä eduskunnan valitsemassa Ylen hallintoneuvostossa edistävät valvonnan avoimuutta. Hallintoneuvoston suorittamat ennakoarvioinnit tuottavat kaikki sidos- ja yleisöryhmät laajasti huomioon ottavaa päätöksentekoa. Tämä antaa paremmat edellytykset turvata yleisön tarpeiden mukainen moniarvoinen ja riippumaton julkaisutoiminta kuin laillisuusvalvontaan keskittyvässä päällikkövirastossa.

#### Tekstimuotoisen julkaisemisen sekä toisaalta videon & audion yhteysvaatimus

EU-komission vuoden 2009 tiedonanto yleisradiotoiminnan julkisesta rahoituksesta ja EU-komission päätöskäytäntö hyväksyvät videon ja audion julkaisutapojen teknologianeutraaliuden. Julkisrahoitteiset yleisradioyhtiöt voivat julkaista videota ja audiota internetissä aivan kuten perinteisissä yksisuuntaisissa broadcasting-verkoissa.

Tämän takia HE-luonnoksen pykälätekstiehdotuksen “...*Tekstimuotoisen sisällön tulee pääsääntöisesti liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun.*” ilmaisema liittymisvaatimus toteutuu EU-lainsäädännön kannalta yhtä sallitusti sekä internetissä, esim. Yle Areena tai [yle.fi](http://yle.fi) -palvelussa julkaistussa videossa ja audiossa kuin tv- ja radiokanavilla julkaistussa videossa ja audiossa. Suomen valtio voi vapaana EU-oikeudellisista rajoituksista päättää, millaiseksi liittymisvaatimus määritellään.

Kansallisessa päätöksenteossa tulee ottaa huomioon, että lineaaristen tv- ja radiokanavien katselu ja kuuntelu vähentyy edelleen ja niiden julkaiseminenkin saattaa vähentyä tulevaisuudessa. Siltä osin kuin lineaaristen tv-kanavien katselu jatkuu, se painottuu yhä enemmän suuria samanaikaisia yleisömääriä kerääviin, usein suorina lähetyksinä tarjottaviin viihde- ja urheilutapahtumiin. Jos tekstisisältöjen liittymisvaatimus kytkettäisiin vain tv- ja radiokanaviin eli internet-julkaisemista ei kelpuutettaisi, niin tulevaisuudessa tämä tiukentaisi tekstimuotoisuuden rajoitusta verrattuna nykyhetkeen. Tämä merkitsisi Ylen tarjoaman julkisen palvelun heikentymistä ja sananvapauden kaventumista ajan mittaan.

#### Yleisradion tekstisisältö ei edellytä SGEI-sääntöjen mukaista markkinapuutetta

Yleisradiotoimintaa koskeva vuoden 1997 Amsterdamin sopimuksen liitepöytäkirja sekä EU-komission tiedonanto yleisradiotoiminnan julkisesta rahoituksesta antavat jäsenvaltioille toimivallan rahoittaa yleisradiotoimintaa ilman ns. markkinapuutetarkastelua. Muissa SGEI-palveluissa noudatettava markkinapuutevaatimus määrää, että jäsenvaltio saa rahoittaa vain sellaisia palveluja, joiden kysyntää kaupalliset markkinat eivät tyydytä. Markkinapuutevaatimuksesta

poiketen jäsenvaltiot voivat rahoittaa myös sellaista yleisradiotoimintaa, joka on päällekkäistä kaupallisen mediajulkaisemisen kanssa. Toisin päin ilmaistuna: yleisradioyhtiöiden sallittu julkaisuutoiminta ei ole riippuvaista siitä, mitä kaupalliset mediayhtiöt kunakin hetkenä tarjoavat tai eivät tarjoa. Yleisradiotoiminnan rahoitusta rajoittaa sen sijaan Amsterdamin sopimuksen pöytäkirjamääräys: “... siinä määrin kuin rahoitus ei vaikuta yhteisön kauppaa- ja kilpailuolosuhteisiin sellaisessa laajuudessa, että se olisi yleisen edun vastaista, kun samalla otetaan huomioon tällaisen julkisen palvelun tehtävän toteuttaminen.”

Komission ratkaisukäytännön mukaan myös tekstimuotoinen julkaiseminen on osa em. sääntöjen mukaista yleisradiotoimintaa. Siten myöskään Ylen tekstimuotoinen julkaiseminen ei edellytä markkinapuutteen olemassaoloa, eli sitä, ettei kaupallinen media tuottaisi riittävästi tekstimuotoista sisältöä. EU-säännöt edellyttävät sen sijaan, että jäsenvaltiot punnitsevat julkisrahoitteisen yleisradiotoiminnan tuottamaa julkista hyötyä ja toisaalta yleisradiotoiminnan markkinavaikutuksia keskenään. Harkintavalta on kansallista, joskin komissio voi puuttua asiaan, jos harkinnassa on tehty merkittävä virhe.

Suomen valtiolla on kansallisessa päätöksenteossa toimintavapaus Amsterdamin sopimuksen liitepöytäkirjan puitteissa päättää, missä laajuudessa Yle saa julkaista tekstimuotoista sisältöä.

Ylen tekstisisältöjen liityntävaatimus videoon ja audioon

Medialiitto viittaa lausunnossaan (s. 6) seurantaan, jossa “... tarkasteltiin Yleisradion 24.–26.6.2020 sekä 5.–7.8.2020 julkaisemia tekstimuotoisia verkkojulkaisuja havaittiin, että ainoastaan noin 12–15 % kaikista Yleisradion verkossa julkaisemista artikkeleista sisälsi tekstin lisäksi videosisältöä ja alle 1 % artikkeleista audiosisältöä.” Asiaa on käsitelty myös Medialiiton lausunnon liitteessä nro 2. Medialiitto kertoo selvittäneensä, onko Ylen julkaisemissa tekstiartikkeleissa ollut video- tai audiosisältöä. Ylellä ei ole syytä epäillä Medialiiton selvityksen tuloksia eikä Yle ole yrittänyt toistaa selvitystä.

Suunnitteilla olevan Yle-lain muutoksen kannalta Medialiiton selvitys on merkityksetön, koska Medialiiton selvityksen kysymyksenasettelu ei anna olennaista tietoa suunnitteilla olevan tekstimuotoisuusrajoituksen kannalta.

Yleisradion televisio- ja radiokanavien kaikkien uutislähetysten yhteismäärä on arkipäivinä yli 200 yksilöllistä uutislähetystä. Uutislähetysten lisäksi televisio- ja radiokanavilla esitetään lukuisia ajankohtaisohjelmia ja ajankohtaislähetysksiä eli nk. ohjelmavirtaa. Ylen radio- ja tv-kanavien uutis- ja ajankohtaislähetyksissä sekä radiokanavien ohjelmavirtaosuuksissa käsiteltyjä aiheita ei voi tunnistaa tarkastelemalla Ylen internet-julkaisemista, vaan tunnistaminen edellyttää kaikkien kanavien kaiken ohjelmasisällön seuranta.

Yle selvitti Ylen ruotsinkielisen aluetoiminnan tekstimuotoista julkaisemista lyhyellä otoksella viikon 17.–23.8.2020 ajalta. Ruotsinkielisen aluetoiminnan tekstimuotoisista

julkaisuista 94 % täyttää liityntävaatimuksen. Tarkemmin liitetiedostossa “Svenska Yle, regionartiklar och koppling till audio video, augusti 2020 - Offentligt sammandrag”.

Arvioimme, että koko Ylen tekstimuotoisesta julkaisemisesta 90-95 % täyttää vuositasolla liityntävaatimuksen.

Yle Oppimisen tekstisisällöt eivät kilpaile kaupallisten oppimateriaalien kanssa

Yleisradio lopetti sekä Koulu-tv:n että Opettaja.tv:n vuonna 2012, jolloin Ylen oppimisen sisältöjen strategiaa muutettiin. Yle Oppimisen verkkosisältöjen fokuksessa on aikuisyleisö ja elinikäinen oppiminen. Painopisteinä ovat media- ja digitaidot sekä oppimis- ja elämäntaidot.

Yle Uutislukka on mediakasvatushanke, jossa nuoret ryhtyvät toimittajiksi Ylen journalistien auttaessa uutiskummeina. Yle Uutislukka tarjoaa myös Ylen uutisvideoita koulujen mediakasvatuksen tueksi. Yle Abitreenit valmentaa lukiolaisia yo-kokeisiin ja tekee kirjoitusten aikana suoria verkkolähetyksiä. Abitreeneissä Yle ei tuota omaa materiaalia, vaan käytössä ovat Ylioppilastutkintolautakunnan laatimat koemateriaalit.

Oppimisen sisällöissä ei tuoteta Opetushallituksen vahvistamien opetussuunnitelmien mukaisia oppimateriaaleja, joita julkaisevat kaupalliset opetusmateriaalien kustantajat. Yle Oppimisen sisällöt eivät kilpaile kaupallisten opetusmateriaalien kanssa.

Globaalien internet-yhtiöiden vaikutus Suomen kaupallisten mediarytysten toimintaedellytyksiin

Medialiitto on lausuntonsa liitteessä numero 1 kuvannut kuinka mainonnan siirtyminen sosiaalisen median alustoille kaventaa lehdistön kykyä houkutellessa maksavia tilaajia ja mainostajia. Tämän ohella Medialiitto katsoo “Ylen verkkosanomalehden” aiheuttavan samaa.

Mediarytysten kilpailuun yleisön huomiosta sekä tilaus- ja mainostuloista vaikuttaa laajempi kehitys kuin vain Medialiiton mainitsema “mainonnan siirtyminen sosiaalisen median alustoille”. Eri julkaisumuodot teksti, video, audio, interaktiivinen grafiikka jne. ovat sulautuneet internetissä uudennlaiseksi mediajulkaisemisen kokonaisuudeksi. Globaali verkkomedia ja erityisesti yhdysvaltalaiset internetit jätit kilpailevat yleisön huomiosta ja tulovirroista kaikissa perinteisissä kansallisissa markkinoissa. Yleisradion vaikutukset suomalaisen kaupallisen median toimintaedellytyksiin ovat vähäisiä. Ylen toimintaa rajoittamalla ei myöskään voida torjua globaalin verkkomedian kilpailupaineen vaikutuksia suomalaisen kaupallisen median toimintaedellytyksiin.

Vertailu muihin pohjoismaihin

Haluamme myös tarkentaa ulkomaista lainsäädäntöä koskevia esimerkkejä, ja etenkin pohjoismaihin viittaavia rajoituksia, jotka koskevat yleisradioyhtiöiden sääntelyä ja toimilupia Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Näitä tulee tarkastella osana laajempaa mediapolitiikan kokonaisuutta, ei yksittäisten tai yleistävien väitteiden valossa, jotka

eivät anna riittävän kattavaa kokonaiskuvaa yleisradiotoiminnan järjestämisestä ko. maissa.

Medialiitto toteaa lausunnossaan muun muassa, että “muista pohjoismaista Ruotsi ja Tanska ovat pyrkineet aktiivisesti rajoittamaan julkisesti rahoitettujen yleisradioyhtiöidensä toiminnan hallitsematonta laajentumista tekstimuotoisten verkkosisältöjen julkaisutoimintaan.”

Lausunto jättää huomiotta, että Ruotsissa sekä laaja parlamentaarinen [mietintö](#) (2018) että hallituksen tarkennettu [esitys](#) yleisradioyhtiöiden (SVT, SR, UR) toimiluvista vuosille 2020-2025 puoltavat julkisen palvelun laajaa tehtävää ja korostavat yleisradiotoiminnan merkitystä yhteiskunnan demokraattisen, kulttuuristen ja sosiaalisten tarpeiden sekä median moninaisuuden kannalta. Nämä asiakirjat löytyvät HE-luonnoksen viitteistä.

**Ruotsissa** selvitysten taustalla oli tarve päivittää sääntely ja toimiluvat vastaamaan teknologian kehityksen ja muuttuvan mediankäytön tarpeita siten, että radio- ja tv-toiminnan ohella huomioidaan yleisradioyhtiöiden verkossa tarjoamat palvelut. Hallituksen esitys tarkentaa, että myös toiminta verkossa kuuluu julkisen palvelun tehtävään, jotta sisällöt ovat kansalaisten saatavilla mediankäytön muuttuessa. Tähän lasketaan kuuluvaksi muun muassa yhtiöiden omat verkkopalvelut (esim. SVT Play).

Ruotsin hallituksen esityksessä sekä toimiluvissa kyllä todetaan, että yleisradioyhtiöiden tulee ydintoiminnoissaan painottaa ääntä ja liikkuvaa kuvaa, mutta tekstipohjaisten sisältöjen julkaisua ei ole suoraan ja nimenomaisesti rajoitettu, kuten myös Yle-lain HE-luonnoksessa sivulla 13 todetaan.

Linjauksella ei myöskään ole haluttu estää yleisradioyhtiöitä kehittämästä käyttäjäystävällisiä palveluita tai tuomasta sisältöjä saataville tekstinä taikka tarjoamasta monimediaisia uutispalveluita. Sen sijaan yhtiöiden tulee harkiten ja itsenäisesti arvioida, miten tekstiä käytetään ja missä tarkoituksessa. Pitkiä uutisartikkeleita, joihin ei liity uutisinserttiä (radiossa) tai videokuvaa tulee käyttää pidättyvästi.

Kuten toimilupaehdoissa todetaan, SVT:n ja SR:n tulee ottaa uutistoiminnassaan huomioon kaupallisen median toimintaedellytykset, tavoitteena turvata median ja näkökulmien moninaisuus. Tätä vaatimusta ei tarkkaan määritellä, vaan se on jätetty yleisradioyhtiöiden tehtäväksi ja asianmukaisilla mittareilla seurattavaksi. Yhtiöillä on myös erityinen velvoite vahvistaa uutisjournalismia alueilla, jotka jäävät uutistoiminnassa katveeseen, esimerkiksi syrjäseuduilla. Vastaava velvoite liittyy myös Norjan yleisradioyhtiö NRK:n tehtäviin. (ns. vita fläckar)

**Tanskassa** yleisradioyhtiö DR:n julkisen palvelun tehtävät määrittelevä sopimus (public service -kontrakt) perustuu viisivuotiseen mediapoliittiseen sopimukseen 2019-2023, jonka Tanskan nykyinen hallitus ja sitä tukevat parlamenttipuolueet ovat ottaneet uudelleen tarkasteluun ja purkaneet muun muassa verkkojournalismia koskevia rajoituksia. Kulttuuriministeriö poisti [toimiluvasta](#) muun muassa vaatimuksen, joka rajoitti

pitkien ja syventävien artikkelien julkaisemista verkossa, kuten HE-luonnoksen sivulla 14 todetaan.

Tanskan hallitus on hiljattain esittänyt muitakin toimia DR:n julkisen palvelun aseman, [rahoituksen](#) ja riippumattomuuden vahvistamiseksi. Tanskassa on myöhemmin määrä käynnistää neuvottelut uudesta mediapoliittisesta sopimuksesta, joten pelkät viittaukset vanhoihin asiakirjoihin Yle-laki-HE:ssä eivät anna kattavaa kuvaa.

Laaja julkisen palvelun tehtävä ja yhteiskunnan demokraattiset, sosiaaliset ja kulttuuriset tarpeet sekä median moninaisuus ovat lähtökohtana myös **Norjan** hallituksen mediapoliittisessa [mietinnössä](#), joka käsittelee kattavasti Norjan mediamarkkinoiden tilannetta ja tulevaisuuden tarpeita, ml. mediatukien uudistamista, ja toimii hallituksen mediapolitiikkaa koskevien esitysten pohjana.

Mietinnön perustelujen mukaan verkkoläsnäolon rajoittaminen heikentäisi NRK:n mahdollisuuksia palvella kaikki kansalaisia julkisen palvelun tehtävän mukaisesti sekä kansalaisten tiedonsaantia ja mediatarjonnan moninaisuutta. Siten NRK:n tekstimuotoisille sisällöille ei ole säädetty tarkkoja rajoituksia, kuten myös Yle-lain HE-luonnoksessa todetaan.

Julkisten palvelun tehtävät määrittelevässä NRK:n [yhtiöjärjestyksessä](#) ja toimilupaa vastaavassa asiakirjassa (NRK-plakaten) säädetään seuraavasti:

§ 24 "NRK:n tulee olla läsnä ja kehittää palveluja kaikilla tärkeillä media-alustoilla, mukaan lukien internet, jotta se tavoittaa kansalaiset mahdollisimman hyvin koko (ohjelma)tarjonnallaan."

§ 14 NRK: lla on *riippumaton* vastuu edistää median monimuotoisuutta Norjassa (alueellisesti ja kansallisesti).

§ 41 NRK: n on kyettävä välittämään samantyyppisiä sisältöjä kuin kaupalliset toimijat siten, että se tuottaa yhteiskunnallista lisäarvoa. (Tämä kohta ei viittaa siihen, että NRK:n tulisi keskittyä sisältöihin, joita kaupallinen media ei tarjoa, vaan korkealaatuisuuteen ja Amsterdamin sopimukseen perustuvaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen)

Norjan viestintäviranomaisen (Medietilsynet) mukaan yleisradioyhtiö NRK:n toiminta vaikuttaa myönteisesti median monimuotoisuuteen Norjassa, myös alueellisesti, eikä NRK: n uutis- ja ajankohtaistarjonta verkossa vaikuta merkittäväällä tavalla muun median toimintaedellytyksiin tai maksuhalukkuuteen digitaalisista uutisisällöistä. (Medietilsynet, [seurantareportti](#) 2018). Tämä todetaan myös em. mediapoliittisessa mietinnössä.

## Muiden lausunnonantajien perustelut tekstimuotoisuusrajoitusta vastaan

Tekstimuotoisten sisältöjen liittäminen osaksi Ylen julkisen palvelun tehtävää saa lausunnoissa vahvaa tukea kansalaisilta ja riippumattomilta tutkijoilta. Niissä korostuvat kansalaisten viestinnälliset oikeudet sekä huoli siitä, että Ylen julkaisutoiminnan tiukempi rajoittaminen kaventaisi mahdollisuuksia vastaanottaa perustuslain edellyttämien tavoin tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä.

Lausunnoista käy ilmi, että Ylen tekstimuotoisia sisältöjä ja palveluja pidetään erittäin tärkeinä kansalaisten yhdenvertaisuuden, alueellisen tasa-arvon ja saavutettavuuden kannalta. Toisaalta useissa lausunnoissa lakimuutoksen arvioidaan vaikuttavan kielteisesti tiedonsaantiin ja sananvapauteen sekä uutistarjonnan monimuotoisuuteen.

Nämä seikat tukevat Ylen lausunnossaan esiin nostamia näkökohtia eri väestöryhmien tarpeista sekä Ylen veloitteesta tarjota julkisen palvelun sisältöjä koko väestölle yhtäläisin ehdoin.

Vammaisjärjestöjen mukaan Yle-lain muutokset voivat olla ristiriidassa Suomen allekirjoittaman YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan sopimuksen kanssa, (ja etenkin sen 21. artiklan, joka tähtää vammaisten sananvapauteen ja tiedonsaannin yhdenvertaisuuteen.).

Lausunnoissa kiinnitetään huomiota myös siihen, että median digitalisoitumisen ja uusien julkaisumuotojen sulautumisen myötä äänen, kuvan ja tekstin erottaminen toisistaan on keinotekoista eikä palvele käyttäjien tulevaisuuden tarpeita.

Yleisradio Oy

Merja Ylä-Anttila  
toimitusjohtaja