

Asia: VN/15021/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n muuttamisesta.

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Tampereen yliopiston ja Helsingin yliopiston yhteinen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Kiitämme mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä Yleisradiota koskevan lain 7 §:n muuttamiseksi. Asia on ajankohtainen ja siihen sisältyy tärkeä periaatteellinen linjaus, jolla on vaikutusta eurooppalaiselle mediajärjestelmälle Suomea laajemmin. Pitkään jatkunut uutismedian murros, jonka taustalla ovat sekä teknologinen kehitys että muutokset yleisöjen kulutustottumuksissa, korostaa eurooppalaisten julkisten yleisradio-yhtiöiden merkitystä monipuolisen ja totuudenmukaisen tiedon välittämisessä. Kysymys on siitä, miten julkinen valta kykenee turvaamaan demokratian toteutumisen kannalta välttämättömän tiedollisen perustan tilanteessa, jossa kansalaiset kohtaavat lisääntyvästi eri medioiden kautta välitettyä virheellistä tai tietoisesti väärää tietoa. Näkemyksemme mukaan lain muutosesitys ei nykyisessä muodossaan vastaa tehokkaasti tähän haasteeseen, vaan se saattaa toteutuessaan johtaa jopa päinvastaiseen tulokseen.

Kiinnitämme seuraavassa huomiota kuuteen kriittiseen kohtaan lakiesityksessä ja sen perusteluissa. Ensimmäinen ongelma koskee lakiesityksen keskeisten perustelujen julistamista salaisiksi, mikä on jyrkästi vastoin oikeusvaltiollisia periaatteita. Tämä on ongelma erityisesti, koska esitetyt muutokset saattavat johtaa eriarvoisuuden kasvuun kansalais-ten tiedonsaannissa. Kolmanneksi, toisin kuin lakiesityksestä välittyy, päätösvalta julkisen yleisradion tehtävistä on ensisijaisesti jäsenvaltiolla – ei EU:lla. Neljänneksi, esitämme että Medialiiton kantelun perustana oleva jaottelu tekstimuotoiseen ja audiovisuaaliseen si-sältöön on teknologisesti vanhentunut. Viidenneksi, ehdotamme kantelun kohteena olevan Ylen online-uutispalvelua koskevan juridisen ongelman ratkaisemista laajentamalla Yleisradiolaissa määriteltyjä Ylen tehtäviä, ei kaventamalla niitä. Esitämme lopuksi, että tekstimuotoinen journalistinen verkkosisältö määritellään Yleisradiolain 6 a §:n mukaiseksi uudeksi

merkittäväksi palveluksi ja lain 7 §:ään tehdään tätä koskeva lisäys, ja että asia saatetaan lain 6 a §:n mukaisesti ennakoarviointimenettelyyn.

1. Lakiesityksen perustelut eivät ole julkisia

Jotta lausunnonantajat pystyvät laatimaan perustellun lausunnon, on heidän käytettävissään oltava kaikki esityksen perustana oleva tieto. Tässä tapauksessa näin ei ole, vaan lausunnonantajat joutuvat muodostamaan kantansa puutteellisen informaation pohjalta. Tämä koskee ensisijaisesti tietoa Suomen viranomaisten ja EU:n komission välisestä tiedonvaihdosta, mihin lain perusteluosassa viitataan useissa kohdin.(1) Perustelujen mukaan komissio on tavannut sekä kantelun alullepanijan Medialiiton että Suomen viranomaisten edustajia, ja komissio on lähettänyt ”alustavan kantansa kanteluun” Suomen viranomaisille toukokuussa 2019. Suomen vastine kirjeseen toimitettiin syyskuussa samana vuonna. Perustelujen mukaan Suomen viranomaiset ovat saaneet komissiolta ”alustavan näkemyksen”, jonka mukaan lain muutosesitys täyttää Medialiiton kantelun edellyttämät valtioneuvoston vaatimukset. Perusteluissa viitataan siihen, että kantelua on käsitelty epävirallisella tasolla, ja että Suomen hallituksen tavoitteena on myös pitää käsittely epävirallisella tasolla.(2) Tämän epävirallisen kanssakäymisen tuloksena on esitys, jonka mukaan Yleisradiolakia muutettaisiin komission edellyttämällä ja Medialiittoa tyydyttävällä tavalla.

Tässä kuvattu menettely sisältää useita ongelmia.

1) Kansalaisten luottamus lakeihin ja niiden perustana olevaan valmistelutyöhön perustuu siihen, että niiden perustelut ovat julkisesti arvioitavissa ja että niitä koskeva oleva tieto on kansalaisten vapaasti saatavissa tai erikseen julkisuuslain 6 §:n mukaisesti salassa pidettävä. Käsiteltävänä olevan lakiesityksen kohdalla sekä komission että Suomen viranomaiset ovat vastanneet asiakirjapyyntöihin kielteisesti. Siten asiakirjat Suomen viranomaisten ja komission välisestä neuvotteluista eivät ole julkisesti saatavilla.(3) Tätä perustellaan toisaalta asian käsittelyn keskeneräisyydellä (Julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 9 kohta), toisaalta sillä, että asia koskee Suomen kansainvälisiä suhteita (Julkisuuslain 24 §). Hankaluutena on, että lain muutosesityksessä komission ei-julkista ”alustavaa kantaa” ja ”alustavaa näkemystä” käytetään perusteluna esitetyille muutoksille ilman, että lausunnonantajilla on mahdollisuutta tutustua komission kannanottoihin. Seurauksena on, että lausunnonantajilla ei (7.7.2020 tilanteen mukaan) ole käytettävissään kaikkia perusteita esitetyille lakimuutoksille.

2) Yksi Medialiiton merkittävistä jäsenistä on Suomen suurin mediakonserni Sanoma Oyj. Sen omistaman Helsingin Sanomien pääkirjoituksessa 22.6.2020 käsiteltiin lakiluonnosta. Viitaten keskusteluun Ylen tekstimuotoisesta sisällöstä pääkirjoituksessa todettiin: ”Alan sisäiseen keskusteluun rajauksesta saatiin vihdoinkin ulkopuolinen kanta. EU:n komissio totesi kantelun perusteella, että Yle on mennyt sanoma- ja aikakauslehtimäisessä sisällössä eurooppalaisittain ja pohjoismaisessakin vertailussa poikkeuksellisen pitkälle”. Pääkirjoituksesta syntyy vaikutelma siitä,

että Helsingin Sanomilla on käytettävissään sellaista tietoa Euroopan komission kannanotosta, mikä ei ole kansalaisten julkisesti saatavissa eikä siten myöskään lausunnonantajien tiedossa.

3) Lain perusteluosan mukaan keskusteluissa komission kanssa on keskitytty tarkastelemaan Ylen tekstimuotoisen journalistisen verkkosisällön tarjontaa yksinomaan EU:n valtiotukisääntelyn näkökulmasta. Sen sijaan perusteluosassa ei viitata siihen, että komission kanssa käydyissä neuvotteluissa asiaa olisi tarkasteltu EU:n vuoden 1997 Amsterdamin pöytäkirjan(4) ja komission yleisradiotoimintaa käsittelevän vuoden 2009 tiedonannon(5) pohjalta niiden koko laajuudessaan. Näissä EU:n yleisradiotoimintaa koskevissa perusdokumenteissa yleisradiotoimintaa tarkastellaan ensisijaisesti demokratian toteutumisen näkökulmasta, siis muusta kuin liiketoiminnallisesta ja kilpailuoikeudellisesta lähtökohdasta. Tätä koskevat viittaukset Suomen viranomaisten ja komission tiedonvaihtoon puuttuvat lakiesityksen perusteluista. Tämä on selvä puute lakiesityksen valmistelussa. Tähän asiaan palataan lausunnon myöhemmässä kohdassa.

Lakiesityksen kattava ja monipuolinen arviointi ei ole mahdollista, koska lausunnonantajilla ei ole käytettävissään kaikkea esitykseen liittyvää olennaista tietoa.

2. Esitetty muutos heikentää kansalaisten tiedonsaantia

Demokratia perustuu luottamukseen siitä, että kansalaisilla on vapaasti ja yhdenvertaisesti käytettävissään heille merkityksellistä tietoa. Tämä pyritään toteuttamaan muun muassa maksuttomalla koulutuksella, monipuolisilla julkisilla kulttuuripalveluilla, viranomaistoiminnan julkisuudella sekä vapaalla tiedonvälityksellä, jossa yleisradiotoiminnalla on keskeinen rooli kaupallisen median rinnalla. Monien tutkimusten mukaan kansalaisten riippuvuus informaatiosta ja sen saatavuudesta on jatkuvasti kasvanut. Samaan aikaan on merkkejä siitä, että median journalististen sisältöjen kulutus on jakautumassa: korkeammin koulutetut ja paremmassa yhteiskunnallisessa asemassa olevat kuluttavat merkittävästi enemmän laadukkaita journalistisia sisältöjä kuin vähemmän koulutetut ja heikommassa asemassa olevat. Jatkuessaan kehitys heikentää demokratian edellytyksiä. Tätä kehitystä tulee estää myös viestintäpoliittisin keinoin.

EU:n komission tiedonannossa valtioneuvostojen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (2009/C 257/01) korostetaan erikseen julkisen yleisradiotoiminnan merkitystä demokraattisessa yhteiskunnassa. Tiedonannon mukaan ”yleisradiotoimintaa pidetään yleensä erittäin luotettavana tietolähteenä ja huomattavalle väestönosalle se on myös tärkein tietolähde. Tällä tavoin se edistää julkista keskustelua ja voi viime kädessä varmistaa kaikkien kansalaisten jonkinasteisen osallistumisen yhteiskunnallisiin asioihin” (kohta 10). Suomessa kansalaisten luottamus Yleisradion toimintaan on huomattavan korkea, ja sen merkitys on koronakriisin aikana edelleen korostunut, kuten monet viimeaikaiset tutkimukset osoittavat.(6)

Arvioitaessa esitetyn lakimuutoksen vaikutuksia keskeisin kysymys on: miten muutos vaikuttaa kansalaisten kannalta merkityksellisen tiedon ja informaation saatavuuteen – vähentääkö vai lisääkö se saatavuutta?

Lakiesityksen perusteluissa todetaan: ”Esitys vaikuttaa maksutta saatavilla olevien tekstimuotoisten, journalistisesti tuotettujen verkkosisältöjen määrään ja niiden liityntään Yleisradion liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältäviin julkaisuihin. Tämä voi näkyä kansalaisille pienempänä maksuttoman verkossa julkaistun journalismin määränä” (s. 13). Perusteluissa vedotaan siihen, että kansalaisille on tarjolla informaatiota muista lähteistä: ”Uutislähteiden moninaisuuden ja maksuttomaksi verkossa saatavissa olevan tekstisisällön osalta vaikutusta ei arvioida kokonaisuudessaan katsoen merkittäväksi, sillä maksutta saatavilla olevaa tekstimuotoista sisältöä on tarjolla myös muiden medioiden kautta” (s. 13). Perustelu on kuitenkin ongelmallinen, koska siinä oletetaan, että kaupallisin perustein toimivat verkkomediat tuottaisivat maksutta Amsterdamin päätöslauselman mukaisia julkisen palvelun laatukriteerit täyttäviä Ylen palveluja korvaavia palveluja (ks. Komission tiedonanto, kohta 47). Ylen tekstimuotoisen palvelun poistuminen saattaisi myös entisestään vähentää kaupallisen median maksuttoman uutistarjonnan määrää ja erityisesti sen laatua.

Lakiesityksen perustelujen perusteella esitetyt muutokset saattavat lisätä kansalaisten eriarvoisuutta suhteessa demokratian kannalta tärkeisiin ja avoimesti saatavilla oleviin poliittisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti merkityksellisiin sisältöpalveluihin.

3. Päätösvalta julkisen yleisradiotoiminnan tehtävistä on EU:n jäsenvaltioilla

On ilmeistä, että komissio on arviossaan käsitellyn yksinomaan Yleisradiolain 7 §:n mukaista Ylen tehtävien määrittelyä, ei sen sijaan lainkaan sitä, onko Ylen tekstimuotoisen journalistinen verkkosisällön tarjonta EU:n valtioneupseerien vastaista.

Seuraavassa tarkastellaan Amsterdamin pöytäkirjan ja komission 2009 tiedonannon merkitystä arvioitaessa, sisältyykö tekstimuotoisen journalistisen verkkosisällön tarjonta EU:n yleisradiotoimintaa koskevien säännösten puitteisiin. Amsterdamin vuoden 1997 pöytäkirjan lähtökohtana on, että ”(J)äsenvaltioiden julkinen yleisradiotoiminta liittyy suoraan jokaisen yhteiskunnan demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin samoin kuin tarpeeseen turvata viestinnän moniarvoisuus”. Tämän jälkeen todetaan, että EU:n näkökulmasta toimivalta rahoittaa yleisradiotoimintaa on jäsenvaltioilla:

”Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräykset eivät rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa rahoittaa julkista yleisradiotoimintaa siinä määrin kuin rahoitus myönnetään yleisradioyrittäjälle kunkin jäsenvaltion antaman, määrittelemän ja järjestämän julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi, ja siinä määrin kuin rahoitus ei vaikuta yhteisön kauppa- ja kilpailuolosuhteisiin sellaisessa

laajuudessa, että se olisi yleisen edun vastaista, kun samalla otetaan huomioon tällaisen julkisen palvelun tehtävän toteuttaminen”.(7)

Sanamuodon mukaan päätösvalta sen suhteen, mikä on julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tehtävä, kuuluu yksinomaan EU:n jäsenvaltioille. Jäsenmaiden suvereniteettia korostetaan myös komission tiedonannossa vuodelta 2009 (esim. kohdat 44 ja 54). Tiedonannossa annetaan lisäksi esimerkkejä siitä, millaiset toiminnot eivät vastaa Amsterdamin pöytäkirjan mukaisia demokraattisia, sosiaalisia ja kulttuurisia tarpeita:

”Tämä pätee yleensä esimerkiksi mainontaan, sähköiseen kaupankäyntiin, teleostoksiin, maksullisten palvelunumeroiden käyttöön palkintopeleissä (...), sponsorointiin tai markkinointiin. Selvistä virheistä voi lisäksi olla kyse silloin, kun valtiontukea käytetään sellaisen toiminnan rahoittamiseen, joka ei tuo lisäarvoa yhteiskunnan demokraattisten, sosiaalisten ja kulttuuristen tarpeiden palvelemiseen” (kohta 48).

Tiedonannon kohdan 8 alaviitteessä määritellään perinteisen yleisradiotoiminnan laajennukseksi ymmärrettävä ”audiovisuaalinen palvelu”. Tiedonannon mukaan sillä tarkoitetaan ”äänisisällön ja/tai audiovisuaalisen sisällön ja muiden niihin liittyvien palvelujen (esimerkiksi tekstipohjaisten online-tietopalvelujen) lineaarista ja/tai ei-lineaarista jakelua” (alaviite 8; kursivointi lisätty). Tiedonannon kohta 84 toteaa edelleen:

”(Y)leisradioyhtiöille myönnettävää valtiontukea on voitava käyttää audiovisuaalisten palvelujen jakeluun kaikkien kanavien kautta, kunhan Amsterdamin pöytäkirjan aineelliset vaatimukset täyttyvät”. Se, täyttävätkö nämä yleisradioyhtiön merkittävät palvelut Amsterdamin pöytäkirjan vaatimukset, on jäsenvaltion puolestaan ”selvitettävä avoimeen julkiseen kuulemiseen perustuvan ennakoarviointimenettelyn avulla” (kohta 84).

Tiedonannossa viitataan julkisen palvelun laajaan määritelmään ja tarpeeseen ottaa huomioon digitalisaation tuomat uudet mahdollisuudet: ”Julkisen palvelun tehtävän määritelmä voi myös heijastaa toiminnan kehitystä ja monipuolistumista digitaalitekniikan aikakaudella, ja siihen voi sisältyä audiovisuaalisia palveluja, jotka tarjotaan kaikkien jakelu-kanavien kautta” (kohta 47). Teknologia riippumatonta julkisen palvelun määritelmää tukee myös EU:n neuvoston päätöslauselma vuodelta 1999, missä korostetaan julkisen yleisradiotoiminnan merkitystä ”uusista audiovisuaalialan palveluista ja tietopalveluista sekä uusista tekniikoista koituvien hyötyjen saattamisessa yleisön saataville” syrjimättömyyden ja yhtäläisten mahdollisuuksien pohjalta.(8)

Kysymys siitä, mitä katsotaan kuuluvaksi julkisen palvelun yleisradiotoimintaan, kuuluu EU:n jäsenvaltioiden kansallisen päätösvaltaan.

4. Jako tekstimuotoiseen ja audiovisuaaliseen sisältöön on teknologisesti vanhentunut

Tekniseltä kannalta kaikkien verkkosisältöjen, niin sanoma- ja aikakauslehtien kuin Yleisradionkin tarjoamien, jakelu tapahtuu nykyään perinteisesti audiovisuaaliseksi määriteltyjen sähköisten jakeluteiden ja muotojen välityksellä (mukaan lukien televiestinnän), ts. ei-perinteisen paino- tai kirjallisen viestinnän keinoin. Useimmat mediayritykset jakavat niin teksti- kuin audiovisuaalispohjaisia sisältöjään sähköisen viestinnän keinoin, tekemättä eroa niiden välillä teknisen alustan perusteella. Teknologiseen kehitykseen pohjautuen muun muassa Euroopan neuvosto (EN), European Broadcasting Union (EBU) ja monet joukkoviestinnän tutkijat ovat omaksuneet termin public service media (PSM) vanhentuneen, yksittäiseen jakeluteknologiaan viittaavan public service broadcasting (PSB) -nimityksen sijaan.(9) Aiempi raja tekstipohjaisen painoviestinnän ja audiovisuaalisen sähköisen viestinnän välillä on käytännössä poistunut.

Siten myös tekstimuotoisten verkkosisältöjen voidaan nopean teknologisen kehityksen tuloksena katsoa kuuluvaksi komission vuonna 2009 laaditun tiedonannon ”audiovisuaalisten palvelujen” käsitteeseen. Tästä näkökulmasta Ylen tekstimuotoiset verkkopalvelut ovat osa sähköisen median luonnollista kehitystä, jota koskee tiedonannon toteamus:

”Komissio katsoo, että yleisradioyhtiöiden olisi voitava käyttää yhteiskuntaa hyödyttävällä tavalla digitalisoinnin ja jakelukanavien monipuolistumisen tarjoamia mahdollisuuksia teknologioihin sitoutumattomalta pohjalta. Jotta yleisradioyhtiöiden keskeinen asema voidaan taata uudessa digitaalisessa toimintaympäristössä, ne voivat käyttää valtiontukea tarjotakseen audiovisuaalisia palveluja sekä suuren yleisön että erikoisalojen tarpeisiin suunnattujen uusien jakelukanavien kautta edellyttäen, että ne vastaavat samoihin demokraattisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin kyseisessä yhteiskunnassa eivätkä ai-heuta markkinoilla suhteettomia vaikutuksia, jotka eivät ole tarpeen julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi.” (Kohta 81.)

Erottelu audiovisuaalisen ja tekstimuotoisen verkkosisällön välillä perustuu vanhentuneeseen käsitykseen viestintäteknologiasta ja sen mahdollisuuksista välittää erilaisia merkityksellisiä sisältömuotoja.

5. Yleisradion julkisen palvelun tehtävää tulee täydentää

Edellä on viitattu päätösvalan julkisen palvelun yleisradiotoiminnan määrittelystä kuuluvan Amsterdamin pöytäkirjan mukaisesti jäsenmaiden yksinomaiseen toimivaltaan. Ratkaisevaa on, miten kansallisessa lainsäädännössä määritellään julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tehtävät (ks. Komission tiedonannon kohdat 44 ja 45). Komissio edellyttää jäsenvaltioilta tarkkarajaisuutta julkisen palvelun tehtävien määrittelyssä: ”Ilman selvää ja tarkkaa määritelmää niistä veloitteista, joita julkiselle yleisradioyhtiölle aiotaan asettaa” komissio ei voi toteuttaa valvontatehtäväänsä (kohta 45; ks. myös kohta 48).

Mikäli katsotaan, että Ylen tekstimuotoinen journalistinen verkkosisältö ei sisälly nykyiseen Yleisradiolain 7 § mukaiseen tehtävämäärittelyyn, kuten Medialiiton kantelussa esitetään, voidaan tarkastella kahta vaihtoehtoa:

a) Medialiiton kantelun yhteydessä noudatettu menettely. Komission tiedonannon mukaisesti on ensiksi ratkaistava kansallisella tasolla, onko kyse virheestä EU:n perussopimuksen mukaisessa valtioneuvoston käytössä: ”Komissio katsoo, että sen varmistaminen, että julkiset yleisradioyhtiöt noudattavat markkinatalouden periaatteita, on ensisijaisesti kansallisten viranomaisten tehtävä. Jäsenvaltioiden on otettava tätä varten käyttöön tarkoituksenmukaiset järjestelyt, joiden avulla mahdolliset kantelut voidaan arvioida tehokkaasti kansallisella tasolla” (kohta 96; ks. myös luku 6).

Ellei asiaa kyetä ratkaisemaan kansallisella tasolla, komissio voi ottaa kantelun käsittelyyn. Tiedonannon mukaan ”Määriteltäessä julkisen palvelun tehtävää komission tehtävä rajoittuu selvien virheiden valvontaan” (kohta 39, myös jakso 6.1). Komission toimivallassa on siis a) ottaa kantaa siihen, sisältyykö kantelun kohteena oleva toiminta kansallisessa laissa määriteltyyn julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tehtäviin, ja b) arvioida, onko toiminta EU:n valtioneuvoston vastaisista. Lakiesityksen perustelujen mukaan komission ei ole epävirallisessa lausunnossaan ottanut lainkaan kantaa siihen, onko Ylen tekstimuotoinen journalistinen palvelu valtioneuvoston vastaisista, vaan ainoastaan siihen, sisältyykö se Yle-lain 7 §:n tehtävämäärittelyyn.

Kyse on siis tämän mukaan vain Yle-lain 7 §:n mukaisesta Ylen tehtävien määrittelystä, mikä on kansallisen tason neuvottelujen tehtävä. Julkisen käsittelyn puuttuessa on kuitenkin epäselvää, miten asiaa on pyritty ratkaisemaan kansallisella tasolla ennen Medialiiton kantelua EU:n komissiolle, vai onko siihen pyritty lainkaan.

b) Komission tiedonannon kohdan 81 mukainen menettely, jonka mukaisesti mukaan Ylen tekstipohjainen journalistinen verkkosisältö määritellään ”merkittäväksi uudeksi palveluksi”. Komission mukaan ”(Y)leisradioyhtiöille myönnettävää valtioneuvostoa on voitava käyttää audiovisuaalisten palvelujen jakeluun kaikkien kanavien kautta, kunhan Amsterdamin pöytäkirjan aineelliset vaatimukset täyttyvät” (kohdat 85 ja 84). Se, mikä on merkittävä uusi palvelu, kuuluu jäsenmaiden toimivaltaan. Tiedonannon mukaan ”Palvelun ’uutuus’ voi perustua yhtä hyvin sen sisältöön kuin kulutustapoihin (...) Palvelun ’merkittävyyttä’ arvioitaessa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi sen kehittämisen edellyttämät taloudelliset resurssit ja odotettu vaikutus kysyntään. Käytössä oleviin palveluihin tehdyt merkittävät muutokset arvioidaan samalla tavoin kuin merkittävät uudet palvelut” (kohta 85).

Mikäli Yleisradion tekstipohjainen journalistinen verkkopalvelu halutaan katsoa ”merkittäväksi uudeksi palveluksi”, julkisen palvelun määrittelyn tarkkarajaisuuden vuoksi Yleisradiolain 7 §:n ensimmäiseen momenttiin tulee tehdä tätä koskeva muutos, jossa teksti-muotoisen journalistisen sisällön tarjoaminen sisällytetään Yleisradion tehtäviin.

Käsillä olevan lain muutosesityksen kannalta on ongelmallista, että se perustuu yksinomaan yllä kuvatun ensimmäisen vaihtoehdon eli Medialiiton tekemän kantelun mukaiseen menettelyyn, minkä seurauksena maan hallitus esittää rajoituksia Ylen toiminnalle verkkoympäristössä. Toista vaihtoehtoa, Yleisradiolain täydentämistä ja tekstipohjaisen journalistisen sisältöpalvelun lisäämistä 7 § ensimmäiseen momenttiin uutena merkittävänä palveluna, ei esitetä lainkaan harkittavaksi. Kuten edellä on jo todettu, menettelyn vakavana varjopuolena on esityksen valmistelu vailla julkista keskustelua tavalla, jossa esityksen keskeiset perustelut on salattu.

Esitämme, että Yleisradiolain 7 §:n määritelmään Yleisradion julkisen palvelun tehtävistä lisätään tekstimuotoisen journalistisen sisällön tuottaminen ja tarjonta.

6. Ratkaisuna ennakoarvointimenettelyn käynnistäminen

Jos Ylen tekstimuotoista journalistista verkkosisältöä kohdeltaisiin merkittävänä uutena palveluna, astuisi voimaan komission tiedonannon velvoite ennakoarvioinnista: "(J)äsenvaltioiden on selvitettävä avoimeen julkiseen kuulemiseen perustuvan ennakoarvointimenettelyn avulla, täyttävätkö yleisradioyhtiöiden suunnittelemat merkittävät uudet audiovisuaaliset palvelut Amsterdamin pöytäkirjan vaatimukset" (kohta 84).(10) Ennakoarviointi toteutetaan julkisen kuulemisen kautta:

"Läpinäkyvyyden vuoksi, ja jotta sidosryhmät voivat hankkia kaikki perustellun päätöksen edellyttämät tiedot, niille on annettava tilaisuus esittää näkemyksensä merkittävästä uudesta palvelusta julkisen kuulemisen kautta. Kuulemiskierroksen tulokset, niiden arviointi ja päätöksen perustelut on julkistettava" (kohta 87).

Ennakoarvointimenettelyn erona edellisessä kohdassa esitettyyn kantelumenettelyyn on siis se, että vastuullisten viranomaisten on tuotava kaikki merkittäviä uusia palveluja koskevat perustelut julkiseen arviointiin, toisin kuin nyt käsillä olevan lakiesityksen kohdalla.

Ennakoarviointiin on liityttävä myös uuden palvelun markkinavaikutusten arviointi, jossa jäsenvaltioiden edellytetään selvittävän, miten "markkinat toimisivat uuden suunnitellun palvelun kanssa ja ilman sitä" (kohta 87).(11) Markkinavaikutusten arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja ovat esimerkiksi "vastaavien tai korvattavissa olevien tarjontojen olemassaolo, kilpailu toimituksellisesta sisällöstä, markkinarakenne, julkisen yleisradioyhtiön markkina-asema, kilpailuaste ja potentiaaliset vaikutukset yksityisten toimijoiden aloitteisiin" (emk.). Markkinavaikutuksen puolueeton arviointi ennakoarvioinnin yhteydessä vastaisi myös parhaiten Medialiiton kantelussaan esittämään huoleen Suomen kansallisten mediamarkkinoiden kokonaisanalyysistä, minkä tulisi olla myös perustana SGEI-palveluja määriteltäessä.(12)

On huomattava, että nyt lausunnon kohteena olevan lakimuutoksen perusteluihin ei sisälly vakavaa tutkimukseen perustuvaa markkinavaikutusten arviointia. Tätä koskevat huomiot jäävät varsin yleisluontoisiksi ja epämääräisiksi. Lakiesityksen luvuissa ”Nykytilan arviointi” (s. 6—7) ja ”Tekstimuotoisten verkkosisältöjen tavoitavuus ja Yleisradion vaikutus markkinoihin” (s. 7—11) ei esitetä tutkimuksellista näyttöä siitä, että Ylen tekstimuotoinen journalistinen verkkosisältö muodostaisi markkinahäiriön ja että sillä olisi todennettavissa oleva syrjäytymisvaikutus suhteessa kaupallisten toimijoiden journalistisiin uutissisältöihin nähden. Pikemminkin päinvastoin: perustelujen mukaan ”Aiempaan tutkimukseen perustuen (...) voidaan arvioida, ettei esityksellä ole suuria välittömiä vaikutuksia kaupallisen median sisällön tavoitavuuteen tai sen liikevaihtoon” (s. 13). Myöskään viimeaikainen markkinakehitys ei näytä todistavan markkinahäiriöstä, vaan LVM:n omankin arvion mukaan mediatoimialan kannattavuutta mittaava nettotuloprosentti on viime vuosina ollut positiivinen, samaten omavaraisuus- ja maksuvalmiusasteet ovat ”hyvällä tasolla”.(13)

Edellä esitetynkin perusteella jää avoimeksi, mihin esitettyä muutosta tarvitaan, jos sillä ei oleteta olevan juurikaan taloudellista merkitystä?

Komission tiedonannon perusteella olisi johdonmukaista ja perusteltua, että Ylen tekstimuotoinen journalistinen verkkosisältö katsotaan merkittäväksi uudeksi palveluksi, ja että se saatetaan asianmukaisesti Yleisradiolain 6 a §:n mukaisen ennakoarviointimenettelyn piiriin. Osana ennakoarviointia toteutetaan myös asianmukainen markkinavaikutusten arviointi.

Yhteenveto: esitys ennakoarviointimenettelyn käynnistämiseksi

Lakiesityksen perusteluissa todetaan perustuslain 12 §:ään (ns. sananvapauspykälä) viitaten: ”Oikeudesta hankkia ja vastaanottaa tietoa on tullut yhä tärkeämpi osa sananvapautta. Tämä edellyttää, että tieto on saatavilla ja se esitetään ymmärrettävässä muodossa”. Sananvapauden osalta ”tämä tarkoittaa erityisesti sitä, että julkisen vallan tulee luoda sellainen toimintaympäristö, joka tukee yksilön mahdollisuuksia ilmaista ja vastaanottaa erilaisia viestejä”. Lakiesityksen perusteluissa katsotaan, että esitetyt muutokset eivät puutu ”sananvapauden liittyvien tavoitteiden toteutumiseen Yleisradio Oy:n ohjelmatoiminnassa”, ja että muutokset ”ovat ongelmattomia perustuslain sananvapauden kannalta” (s. 17).

Tämä on kuitenkin selvästi ristiriidassa perusteluissa aiemmin esitettyjen arvioiden kanssa. Kuten kohdassa 6. on todettu, lakimuutoksen perustelujen mukaan Yleisradion tekstimuotoisen journalismin kieltäminen vähentää maksutonta verkon välityksellä saatavilla olevaa journalismia, koska korvaavaa julkisen palvelun arvoille perustuvaa sisältöpalvelua ei ole tarjolla. Tämä saattaa lisätä kansalaisten eriarvoisuutta suhteessa viestinnän ja tietojen vapaaseen saatavuuteen. Tältä osin esitetty muutos saattaa olla ristiriidassa perustuslain takaaman sananvapausperiaatteen kanssa.

Koska asialla on Yleisradion kansallisen roolin ja sen julkisen palvelun tehtävän määrittelyn kannalta tärkeä periaatteellinen merkitys, on välttämätöntä saattaa se laajemman julkisen keskustelun kohteeksi.

Esitämme, että lausunnon kohteena olevaa hallituksen esitystä ei edellä esitettyjen perustelujen perusteella anneta eduskunnan käsiteltäväksi. Sen sijaan esitämme, että

a) Yleisradion tekstimuotoisen journalistisen verkkosisältö määritellään Ylen merkittäväksi uudeksi palveluksi,

b) Yleisradiolain 7 §:ää täydennetään tällä lisäyksellä, ja

c) asia saatetaan Yleisradiolain 6 a §:n mukaisesti ennakoarviointimenettelyn kohteeksi, missä yhteydessä suoritetaan myös riippumattoman ulkopuolisen tahon toteuttama uuden palvelun markkinavaikutuksen arviointi.

(1) HE, s. 4..

(2) Ks. edelle.

(3) Miksi liikenne- ja viestintäministeriö ei luovuta Euroopan komission Yleisradio Oy:tä koskeviaan tutkintaan valtioneuvoston asiantuntijajoukosta liittyviä asiakirjoja? Muistio 3.7.2020. Liikenne- ja viestintäministeriö.

(4) Amsterdamin pöytäkirja; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A11997D%2FPRO%2F0>

(5) Komission tiedonanto valtioneuvoston asiantuntijajoukosta soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan [2009/C 257/01]; <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:257:0001:0014:FI:PDF>

(6) <https://www.eva.fi/blog/2020/04/30/koronakriisi-palautti-luottamuksen-politiikkaan-2/>;
https://kaks.fi/wp-content/uploads/2019/10/tutkimusosio_yle-ja-stt-luotettavimmat-utisoijat.pdf;
<https://www.helsinki.fi/fi/uutiset/talous-yhteiskunta/suomalaiset-luottavat-koronauutisoinnissa-asiantuntijoihin-viranomaisiin-ja-uutismediaan>

(7) Amsterdamin pöytäkirja.

(8) Neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöslauselma julkisesta yleisradiotoiminnasta (1999/C 30/01); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:41999X0205&from=EN>.

(9) <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/public-service-media>;
<https://www.ebu.ch/about/public-service-media>; <https://www.facebook.com/groups/IAPMR/>

(10) Ks. Yleisradiolaki, 6 a §.

(11) Yleisradiolain mukaan: ”Arviointiin on sisällytettävä arvio suunnitellun palvelun tai toiminnon vaikutuksista markkinoihin ja kilpailuun sekä muista vaikutuksista” (6 a §, 3 momentti). .

(12) Mistä kantelussa on EU-oikeudellisesti kysymys?
https://www.medialiitto.fi/files/4267/Liite_verkkosivuille.pdf.

(13) Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi mediatukilautakunnasta. Luonnos, heinäkuu 2020, s. 6.

Liite:

11997D/PRO/09

Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta - Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyt pöytäkirjat - Pöytäkirja jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta

Virallinen lehti nro C 340 , 10/11/1997 s. 0109

Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta - Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyt pöytäkirjat - Pöytäkirja jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta

KORKEAT SOPIMUSOSAPUOLET, jotka

KATSOVAT, että jäsenvaltioiden julkinen yleisradiotoiminta liittyy suoraan jokaisen yh-teiskunnan demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin samoin kuin tarpeeseen turvata viestinnän moniarvoisuus,

OVAT SOPINEET seuraavista tulkitsevista määräyksistä, jotka liitetään Euroopan yhteisön perustamissopimukseen:

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräykset eivät rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa rahoittaa julkista yleisradiotoimintaa, siinä määrin kuin rahoitus myönnetään yleisradioyrittäjälle kunkin jäsenvaltion antaman, määrittelemän ja järjestämän julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi, ja 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.

Törmälä Marjut

Tampereen yliopisto - Helsingin yliopiston ja Tampereen yliopiston yhteinen lausunto