

Yhteenveto ja johtopäätöksiä

Anette Alén-Savikko, Heikki Hellman, Marko Ala-Fossi, Mikko Grönlund, Paula Haara, Juha Herkman, Jockum Hildén, Ilmari Hiltunen, Johanna Jääsaari, Kari Karppinen, Aino Koskenniemi, Heikki Kuutti, Katja Lehtisaari, Ville Manninen, Janne Matikainen ja Markus Mykkänen

Tämä hanke on toteutettu liikenne- ja viestintäministeriön toimeksiannosta ja yhteistyössä media-alan toimijoiden kanssa. Sen tavoitteena on ollut tuottaa uuden kansallisen mediapoliittisen ohjelman valmistelutyön pohjaksi monialainen yhteiskuntatieteellinen perusselvitys media- ja viestintäpolitiikan nykytilasta Suomessa. Perinteisen sektoripohjaisen lähestymistavan sijaan raportissa on haettu uutta, kokonaisvaltaisempaa tapaa hahmottaa median ja viestinnän kehitystä. Loppuraportti koostuu siksi kahdeksasta luvusta, osatutkimuksesta, joissa on tarkasteltu media- ja viestintäpolitiikan sekä media- ja viestintäalan tilaa eri näkökulmista ja eri aineistojen avulla. Samalla kussakin osatutkimuksessa on tehty ehdotuksia muuttujiksi ja indikaattoreiksi, joilla suomalaisen media- ja viestintäpolitiikan eri osa-alueiden jatkuvaa muutosta voitaisiin seurata ja arvioida. Vaikka raportti puhuu media- ja viestintäalasta varsin laajasti, tarkastelumme pääpaino on ollut journalistisessa mediassa. Demokratian ja kansalaisten viestinnällisten perusoikeuksien kannalta juuri journalistisen median toimintaedellytysten varmistaminen on kansallisen media- ja viestintäpolitiikan keskeinen tehtävä, joskaan tehtävät eivät tyhjenny siihen.

Selvitystyön teoreettisena ja metodologisena lähtökohtana on ollut Robert Picardin ja Victor Pickardin (2017) näkemys *media- ja viestintäpolitiikan* peruseriaatteista. Näitä demokratian perusarvoihin pohjautuvia periaatteita ovat Picardin ja Pickardin mukaan: 1) kansalaisten viestinnälliset perusoikeudet, 2) pääsy media- ja viestintäpalveluihin, 3) omistusrakenteiden ja sisältöjen monimuotoisuus ja moniarvoisuus, 4) käyttäjien ja yhteiskunnan suojelu, 5) mediatoiminnan läpinäkyvyys ja vastuu, 6) pyrkimys kehitykselliseen ja taloudelliseen hyötyyn sekä 7) pyrkimys oikeudenmukaisiin ja tehokkaisiin viestintäpoliittisiin ratkaisuihin. Niinpä raportin luvut, osatutkimukset, ovat noudattaneet samaa jaottelua, minkä lisäksi kahdeksannessa luvussa tarkastellaan, miten media- ja viestintäpolitiikan haasteisiin on viime vuosina vastattu muissa Pohjoismaissa.

Tässä yhteenvedossa osatutkimusten tuloksia ja havaintoja kootaan yhteen erityisesti siitä näkökulmasta, mitä ne kertovat kansalaisten viestinnällisten perusoikeuksien toteutumisesta. Luvussa korostuu siten kansalaisnäkökulma. Lisäksi luvussa esitellään kootusti media- ja viestintäpolitiikan seuraamiseen ehdotettuja indikaattoreita ja niihin liittyviä tutkimushaasteita. Lopuksi listataan joukko suosituksia.

Kansalaisnäkökulma: viestinnällisten perusoikeuksien toteutuminen

Kansalaisten viestinnällisten perusoikeuksien *tosiasiallisen toteutumisen* tilasta nykyhetkessä ei voida tehdä päätelmiä yksinomaan luvun 1 osatutkimuksen pohjalta, eli tarkastelemalla perusoikeuksia koskevaa tiedontuotantoa lainvalmistelussa. Myös muissa luvuissa raportoidut tulokset ja tilannekuvat kertovat osaltaan kansalaisten viestinnällisten perusoikeuksien nykytilasta sekä media- ja viestintäpoliittisten perusperiaatteiden toteutumisesta. Demokraattisen yhteiskunnan ihanteisiin lukeutuvat kansalaisten viestinnälliset toimintamahdollisuudet, kuten monipuolisen ja ymmärrettävän tiedon saatavuus yhtäläisin ehdoin, osallistuminen julkiseen keskusteluun ja tiedollinen itsemääräämisoikeus. Esimerkiksi sananvapauden kytkeytyy erilaisia ulottuvuuksia, kuten pääsy (luku 2) ja moniäänisyys (luku 3), ja sitä on punnittava tai tasapainotettava suhteessa muihin periaatteisiin, kuten yksilön ja yhteiskunnan suojeluun (luvut 1 ja 4) (Picard & Pickard 2017, 11–17). Kaikkien osatutkimusten pohjalta voidaan kansalaisen viestinnällisten perusoikeuksien toteutumisesta todeta seuraavaa:

Kansalaisnäkökulma on lähtökohtaisesti sivuroolissa media- ja viestintäpoliittisessa päätöksenteossa ja lainvalmistelussa.¹ Viestinnällisiä perusoikeuksia koskevaan päätöksentekoon kansalaisilla ei ole juuri osuutta muiden sidosryhmien joukossa, ja tässä mielessä osallistumisen ihanne toteutuu heikosti. (Picard & Pickard 2017, 33–34.) Nimenomaisesti *kansalaisten* asemaan ja toimintamahdollisuuksiin kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan lainvalmistelussa lähinnä satunnaisesti ja hyvin suppeasti, mutta arvioinneissa tarkastellaan ihmisten asemaa myös esimerkiksi kuluttajina tai yleisönä erilaisten vaikutusten yhteydessä. Poliittikan taustalla olevat käsitykset demokratiasta sekä viestinnän kentästä ovat pääosin kapeita, eikä nykyisen mediaympäristön monimutkaisuus ja eri ulottuvuuksien yhteenkietoutuminen tule tarvittavissa määrin huomioiduksi. Lisäksi Yleisradiota koskevia toimenpiteitä mahdollisesti lukuun ottamatta media- ja viestintäpoliittisia kysymyksiä ei yleisesti ottaen pidetä esillä julkisessa keskustelussa eikä ajeta kansalaisvoimin.² On kuitenkin huomattava, että julkisen keskustelun mittaaminen ja seuraaminen on hankalaa ja että mediat, joissa ja joista keskustellaan, ovat itse osallisia asioissa. Kenties demokraattisen yhteiskunnan ihanteena oleva osallistuminen ja sitä tukeva mediajärjestelmä ovat näiltä osin oletettuja ja itsestään selviä lähtökoh-
tia. (Picard & Pickard 2017, 16–17.) Kansalaisen näkökulmasta viestinnällisten perusoikeuksien toteutusta on kyettävä turvaamaan sosiaalisen median alustojen, hakukoneiden ja perinteisen median muodostamassa lomittuneessa kokonaisuudessa. Samalla keskiössä tulee olla myös kansalaisten mahdollisuudet osallistua sekä politiikkaprosesseihin että julkisuuden rakentamiseen. (Picard & Pickard 2017, 11, 16–17, 33–34; Chadwick 2013.)

Pääsy media- ja viestintäpalveluihin näyttöytyy kansalaiselle eri tavoin sektorista riippuen. Tallenneviestinnän kuten painettujen lehtien jakelua suoraan koteihin ja kansalaisten pääsyä lehtien pariin on perinteisesti tuettu epäsuorasti postilaitoksen (ja kirjastolaitoksen) kautta, mutta lakisääteistä velvoitetta sanomalehtijakelun turvaamiseksi ei ole koskaan pidetty tarpeellisena ja jakelutuestakin on luovuttu. Nyt kirjepostin volyymin nopea lasku on kuitenkin tuonut postinjakelun ja sitä kautta myös sanomalehtijakelun järjestämiseen lisää haasteita. Jatkuvasti supistuva printtileikki maantieteellisesti laajalla levikkialueella tietää yksikköko-

¹ Ks. myös tarkemmin erityisosa-alueena tekijänoikeutta koskevasta valtakamppailusta lainvalmistelussa Savola 2014.

² Ks. kuitenkin erityisesti kansalaisaloite Järkeä tekijänoikeuslakiin (KAA 2/2013 vp), joka eteni käsittelyyn mutta hylättiin. Aloitteessa ehdotettiin muutoksia tekijänoikeuslakiin ja rikoslakiin mm. verkkovalvontaa ja vahingonkorvauksia koskevilla asioilla. Lisäksi aloitteessa viitattiin tekijänoikeuslainsäädännön ongelmalliseen vaikeaselkoisuuteen tilanteessa, jossa viestintä on tautontä ja osa jokaisen arkea. Ks. Kansalaisaloite 2013; Perustuslakivaliokunta 2005, 2–3; tarkemmin Alén-Savikko 2015d, 194–195.

taisten jakelukustannusten nousua ja sitä kautta lisää edelleen paineita tilaushintojen nostamiseen. Kansalaisten pääsyn ja tiedonsaannin näkökulmasta saattaisi olla hyödyllisempää, jos yhteiskunta tukisi ensisijaisesti lehtien tilaamista ja jakelua (esim. tietyin kriteerein myönnettävien lehtisetelien, verovähennyksen tms. avulla) sekä lukemista sen sijaan, että suurimman tuen saa paperilehtien painaminen (alennettu alv).

Televiestinnässä Suomi on ollut edelläkävijä, sillä kansalaisten oikeus internet-liittymään kirjattiin meillä lakiin ensimmäisten joukossa. Valitettavasti samaisella mobiilipainotteisella laajakaistayhteyksien kehittämisstrategialla, joka aikoinaan teki yleispalvelulaajakaistasta meillä mahdollisen, on myös käänköpuolensa. Tuolloin käyttöön otetun verkkoteknologian rajoitusten takia yleispalveluyhteyksien vähimmäisnopeutta ei nyt kyetä nostamaan nykyisestä (2 Mbit/s). Lisäksi on kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallista, että mobiililiittymien todellinen yhteysnopeus ja kapasiteetti vaihtelee sijainnista ja ajankohdasta riippuen. Myös nopean kiinteän laajakaistan saatavuudessa on todella suuria alueellisia eroja. Koska markkinavetoisesti etenevistä uusista (5G) mobiiliverkoista suurin hyöty koituu ilmeisimmin taajamissa, niiden rinnalla olisi syytä huolehtia haja-asutusalueiden nopeiden ja kiinteiden yhteyksien kehittämisestä.

Television ja radion digitalisoinnista päätettiin paljolti kansalaiskeskeiseen visioon nojaten, mutta käytännön toteutus oli toista. Digitelevisio ”tietoyhteiskunnan sinisenä bussina” jätti kansalaiset pysäkeille odottelemaan eikä lupauksista huolimatta vienytkään tiedon valtateille – ja digiradiota taas ei moottorin vaihdosta ja toistuvista käynnistysryityksistä huolimatta ole meillä saatu koskaan edes ulos varikolta. Tähän asti antenni- ja kaapeli-tv-taloudet ovat Suomessa olleet varsin tasavertaisessa asemassa, sillä kaapeliverkkoa käyttävien kansalaisten asemaa on turvattu siirtovelvoitteella (Ylen julkisen palvelun ohjelmisto ja yleisen edun kanavat). Nykyisessä monimutkaistuvassa ja kansainvälistyvässä mediaympäristössä siirtovelvoitteelle Suomessa aikoinaan annettu tehtävä on kuitenkin kyseenalaistettu. Kansalaisen voi myös olla vaikea hahmottaa vapaasti vastaanotettavien tv- ja radiopalveluiden hinnanmuodostusta (Yle-vero ja mainosmyynti), mutta kotitaloudet joutuvat viimeistään kahden vuoden kuluttua investoimaan uusiin DVB-T2-standardin vastaanottiin, mikäli mielivät jatkaa perinteisen, lineaarisen television katselua.

Aistirajoitteisten kansalaisten pääsyä media- ja viestintäpalveluihin turvataan eri tavoin eri osa-alueilla. Sanomalehdillä ei ole lakisääteistä veloitetta pääsyn mahdollistamiseen. Puhelimen yleispalveluliittymien on puolestaan mahdollistettava niiden esteetön käyttö. Laajakaistan käytön mahdollistaa vammaispalveluyhteys, ja television puolella etenkin ääni- ja tekstityspalvelut turvaavat pääsyä palveluiden ääreen. Esteettömyys on noussut viestinnän alalla keskeiseksi kehitysalueeksi, mitä voi pitää kansalaisnäkökulmasta tärkeänä ja tarpeellisenä, etenkin kun kaikilla digitaalisen ympäristön haastavaksi tai itselleen ylivoimaiseksi kokevilla kansalaisilla ei ole aistivammaa tai muuta fyysistä rajoitetta.

Julkisen palvelun ja yleisen edun median rooli on olennainen kansalaisen näkökulmasta. Media- ja viestintäpolitiikan peruseränteisiin kuuluu sen turvaaminen, että kaikkien saatavilla on uutis- ja ajankohtaissisällöt, laadukasta elämysaineistoa, esimerkiksi draamaa, samoin kuin pienillekin kohderyhmille suunnattuja sisältöjä riippumatta niiden markkinaehtoisesta kannattavuudesta. Kysymys on siis eriarvoisuuden pohjalle rakentuvaan kulutukseen verrattuna yhdenvertaisuutta tukevasta politiikasta sekä vähemmistöjen ja erityisryhmien tarpeiden huomioimisesta. Lisäksi tällaisessa sisällöntuotannossa ja sen edistämässä korostuvat kansallisen identiteetin ja kulttuurin rooli sekä demokratianäkökohdat. Julkisen palvelun ja yleisen edun median tehtävä on toimia kansalaisten lukuun myös vallan vahtikoirona ja moniäänisyyden turvaajana. (Picard & Pickard 2017, 14–16.) Näitä teemoja kukin osatutkimus on käsitellyt omista lähtökohdistaan.

Median monimuotoisuus ja moniarvoisuus linkittyy kansalaisnäkökulmasta sananvapauden eri ulottuvuuksiin, etenkin viestien vastaanottamiseen, tiedonsaantiin ja vapaaseen mielipiteenmuodostukseen. Ihan teena on media, joka heijastaa kansalaisten mielipiteiden kirjoa (Picard & Pickard 2017, 21). Suomessa on tarjolla suhteellisen paljon erilaisia mediavaihtoehtoja, kuten sanomalehtinimikkeitä tai radio- ja tv-kanavia, eli moninaisuus toteutuu ainakin määrällisellä tasolla. Omistuksen tasolla toimialat ovat valtakunnallisesti keskittyneet varsin voimakkaasti, alueellisesti myös nimiketasolla. Samalla yleisön huomio jakautuu kuitenkin laajasti eri medioille ja pienetkin nimikkeet tai kanavat näyttävät saavan yleisönsä. Kansalaisten kannalta jo nimikkeiden ja kanavien runsaus voi olla tyytyväisyyttä tuottava tekijä, joskin se voi synnyttää myös vastakkaisen reaktion – 17 tv-kanavaa, muttei mitään katsottavaa! Sähköisen median toimilupapolitiikalla on perinteisesti pyritty turvaamaan sekä alan monimuotoisuutta että sisältöjen monipuolisuutta, mutta 2000-luvulla sisältöjen sääntelystä on käytännössä luovuttu ja vahvojen toimijoiden suosiminen on luonut sekä radio- että televisiotoimialalle vahvan oligopolin. Julkisen palvelun Yleisradion vahva asema on omiaan mallitustamaan kilpailua ja monipuolistamaan sisältötarjontaa. Sisältöjen moninaisuudesta (esimerkiksi sisältötyyppien, arvomaailmojen tai kohderyhmien mukaan mitattuna) ei ole tutkittua ajantasaista tietoa, mutta aiempi tutkimus esimerkiksi television ja radion ohjelmistosta viittaa tarjonnan voimakkaaseen keskittymiseen suosituimpiin sisältötyyppeihin. Perinteisessä mediassa sisältöjen tarjonta ja kysyntä eivät yleensä kohdanneet, koska sitä mitä yleisö haluaa ei välttämättä tiedetty ja koska uutismedia saattoi toimituksellisista syistä painottaa tiettyjä sisältöjä. Verkkopohjaisessa mediassa sen sijaan kysyntä ja tarjonta pyrkivät kohtaamaan, mikä voi johtaa niin journalististen meriittihyödykkeiden katoamiseen (vihteellistyminen) kuin kansalaisten kannalta tärkeän tiedonsaannin häiriöihin (kuplautuminen). Toisaalta uudet media-alustat antavat myös mahdollisuuden siihen, että kansalaiset saavat intressiensä kannalta entistä tähdellisempää tietoa. Demokratianäkökulmasta tärkeää kuitenkin olisi, että median ja sen sisältöjen moninaisuus tukisi ja edistäisi vapaata mielipiteenmuodostusta.

Kansalaisen asemaa ei helpota se, ettei tietoa median omistussuhteista ja taloudesta ole juuri saatavilla. Medioiden omistusrakenteet ja konserniyhteydet eivät ole kansalaisen näkökulmasta järin läpinäkyviä. Omistuksesta tiedottaminen liittyy ennen muuta liiketoimintaan, eikä sillä tavoitella niinkään kansalaisia, joten tietojen löytäminen on tavallisen kuluttajan näkökulmasta usein työlästä. Jopa neljäosassa tapauksista median verkkosivuston etusivulta ei löydy mainintaa mediakonsernista, eivätkä medioiden omistustiedot tai eettiset ohjeistukset ole helposti saatavilla. Evästekäytäntöjä mediat avaavat konsernisivustoilla verrattain kattavasti. Sen sijaan personointitavoista ja käyttäytymiseen perustuvasta verkkomainonnasta ei aina kerrota tai ilmoiteta selkeästi.

Läpinäkyvyyttä nakertaa lisäksi sosiaalisen median alustoja ja hakukoneita määrittävien algoritmien toimintalogiikka, joka on pitkälti yleisöltä piilossa ja jota voi olla mahdoton tyhjentävästi selittää (ns. *black box* -malli). Kaiken kaikkiaan kansalaisen on vaikea arvioida tarjoajien ja sisältöjen monimuotoisuutta. Sen sijaan kansalaisten näkökulmasta medioiden itsesääntelyelinten toiminta on Suomessa verrattain läpinäkyvää ja siitä on saatavilla paljon tietoa helposti ja ilmaiseksi. Journalismin ja mainonnan itsesääntelyn pääasiallinen tehtävä on valvoa alojen eettisyyttä ja ehkäistä lainsäätäjän ja oikeusviranomaisen tarvetta puuttua toimintaan. Itsesääntely ei takaa journalismin tai mainonnan laatua, mutta se tekee pelisäännöt selviksi ja antaa kansalaisille mahdollisuuden reagoida median toimintaan. Tätä Julkisen sanan neuvosto (JSN) korostaa myös maaliskuussa 2018 lanseeratulla vastuullisen journalismin merkillä, jonka avulla halutaan tehdä eroa itsesääntelyn ulkopuolelle jäävään mediasisältöjen kasvavaan virtaan. Merkin on tarkoitus auttaa myös yleisöä erottamaan vastuullinen journalismi.

Kansalaisen näkökulmasta myös taloudella on vaikutuksensa – ja sen puitteissa korostuu kuluttajuus. Perinteinen media käy entisestään tiukentuvaa kilpailua kuluttajien vapaa-ajasta. Lisäksi digitalisoituminen

mahdollistaa sisältöjen entistä paremman räätälöinnin ja kohdistamisen sekä aikaisempaa henkilökohtaisemman mediakäytön. Yleisöjen pirstaloitumisen myötä myös mainostajat ovat muuttaneet käyttäytymistään. Kuluttajien ja mainostajien käyttäytymisen muutoksen seurauksena monien viestimien perinteinen liiketoimintamalli on osoittautunut haasteelliseksi eikä uusia korvaavia tulonlähteitä ole löydetty riittävässä määrin. Tämä kehitys on johtanut median eri alatoimialojen liiketaloudellisen tilanteen huonontumiseen. Tilanne on sama kaikissa Pohjoismaissa, joissa Facebook ja Google ottavat yhä suuremman siivun kaikista mainostuloista. Toimialojen taloudellista tilaa ja kehitystä arvioitaessa on kuitenkin huomioitava myös niiden sisällä tapahtunut polarisaatiokehitys, eli osalla yrityksistä menee edelleen hyvin, kun taas osan tilanne on huonontunut entisestään. Esimerkiksi mainosmarkkinoiden tilasta johtuva taloudellinen ahdinko kaventaa osaltaan median toimintavapautta ja kilpailu lukijoista, katsojista ja klikkauksista vaikuttaa sisältöihin. Samoin vaikuttavat läheiset tai alisteiset suhteet vallankäyttäjiin. Tässä mielessä taloudellinen riippumattomuus on tekijä, joka tukee osaltaan journalistista itsenäisyyttä ja vahvistaa median kykyä toimia kansalaisten nimissä. (Ks. esim. Tiilikka 2007, 101–104.)

Erityisesti laadukkaan ja vastuullisen uutistuotannon turvaaminen voi edellyttää uudenlaisia tukimalleja (Picard & Pickard 2017, 14–15). Tällaiseen ratkaisuun on Suomessa päädytty yhden välineen osalta (ns. uutistuki). Erilaiset tuet voivat kuitenkin vaikuttaa myös epätarkoituksenmukaisesti tai aiheuttaa riippuvuutta. Näitä ongelmia on havaittu Norjassa, missä uutismediaa tuetaan sekä nolla-arvonlisäveron avulla että erillisellä mediatuella. Norjassa on Pohjoismaista eniten sanomalehtiä, joten riippuvuus erilaisista tuista saattaa olla jossain määrin perusteltua. Suomessa esimerkiksi painettujen lehtien alennetusta arvonlisäverosta on muodostunut alalle elinehto. Uutta yleisen edun kanavien uutis- ja ajankohtaistoiminnan suoraa tukea puolestaan perustellaan tarkoituksella turvata vaihtoehtoisia uutislähteitä ja uutistarjonnan monimuotoisuutta televisiossa (VNA 657/2017 4 §), mutta käytännössä tuki kohdistuu vain yhdelle yritykselle eikä edes pyri ratkaisemaan uutistuotannon ja -välityksen laajempia rakenteellisia ongelmia. Myös media-alan oma suhtautuminen uutistoiminnan tukeen on ristiriitaista. Lisäksi kansalaisen näkökulmasta lienee hämmentävää, että samanaikaisesti kun tarjolla on yhä uusia uutisaloja, uutistoiminta on taloudellisessa ahdingossa. Suomessa näkyvin julkinen tuki kohdistuu julkisen palvelun Yleisradioon. Tuen epävakaudesta kuitenkin kertoo, että vuonna 2012 säädetyn Yle-veron indeksikorotuksia on ehditty jäädyttää jo monta kertaa ja veron peruspilareita muuttaa. Tukien toimivuuden selvittämiseksi olisi tarpeellista tutkia, millä tavalla ne ovat vaikuttaneet yksityisiin investointeihin infrastruktuuriin, palveluihin ja innovaatioihin. Lisäksi olisi arvioitava kattavasti sitä, miten valtion tukitoimet ovat vaikuttaneet kilpailuun media-alan tuotteita ja palveluita tuottavien tahojen kesken.

Kansalaisten ja yhteiskunnan suojele linkittyy yhtäältä sananvapauteen ja tiedonsaantiin ja toisaalta sen rajoittamiseen eri perustein. Esimerkiksi vihamielisten viestien levittäminen internetissä on helppoa ja onnistuu myös anonyymisti. Tässä mielessä kansalaiset ovat entistä suojattomampia keskinäisessä viestinnässään. Samaa voi todeta lapsille haitallisen sisällön saatavuudesta ja lasten itsenäisestä median käytöstä. Mediakasvatuksen keskiössä ovat olleet lähinnä lapset ja nuoret – tässä on huomionarvoinen ero suhteessa esteettömyyteen. Uudenlaisessa digitaalisessa viestintäympäristössä toimiminen ja esimerkiksi disinformaation ja vihapuheen kohtaaminen vaatii kuitenkin mediataitoja kaikilta kansalaisilta. (Ks. myös Picard & Pickard 2017, 25.) Lisäksi mediakasvatuksen tosiasiallista vaikuttavuutta ei systemaattisesti seurata. Vaikuttaa siltä, että siirtyminen median kontrolloinnista yksilön itseohjautuvuuteen ja median itsesääntelyyn on jättänyt kansalaiset kovin yksin. Tämä korostuu entisestään erilaisilla sosiaalisen median alustoilla, vaikka keinoja niiden toiminnan ongelmiin puuttumiseksi on pyritty kehittämään. Kaiken kaikkiaan keskustelun kärjistymisellä voi olla itseilmaisua ja sananvapautta tukahduttavia vaikutuksia, sillä se voi passivoida ihmisiä osallistumasta julkiseen keskusteluun. Muiden muassa toimittajat ja tutkijat saattavat tulla varovaisemmiksi joidenkin aiheiden julkisessa käsittelemisessä. Näitä vaikutuksia on vaikea mitata.

Lisäksi media- ja viestintäpolitiikassa ei tällä hetkellä kattavasti huomioida eikä arvioida tekijänoikeuden ja yksityisyyden suojan sekä valvonnan vaikutuksia viestintään ja kansalaisten toimintamahdollisuuksiin (ns. hiljentävä vaikutus tai itsesensuuri; *chilling effect*) (Picard & Pickard 2017, 11, 16–17, 25–26). Nämä alueet korostuvat digitaalisessa ympäristössä ja etenkin hakukoneiden, sosiaalisen median alustojen ja mediasisältöjä tarjoavien sivustojen toiminnassa.

Kuten luvun 1 lopussa on todettu, kansalaisten viestinnällisten perusoikeuksien toteutumista voisi mitata soveltaen erillisiä mittareita tai indikaattoreita (yksittäisille) viestinnällisille perusoikeuksille tai niiden ulottuvuuksille. Tällöin olisi mahdollista hyödyntää myös raportin muissa luvuissa ehdotettuja mittaristoja ja aineistoja. Kokonaiskuvan pohjalta muodostuisi mahdollisesti ajallisesti vertailtavissa oleva käsitys kansalaisten viestinnällisten perusoikeuksien toteutumisesta (käyttöön otettavien mittareiden valossa). (Ks. Liite 1)

Muihin Pohjoismaihin verrattuna Suomen media- ja viestintäpolitiikka kiinnittää kansalaisen asemaan varsin vähän huomiota. Muissa Pohjoismaissa kansalaisten viestinnälliset tarpeet arvioidaan vuositasolla monen eri selvityksen avulla. Tanskan kulttuuriministeriö julkaisee kerran vuodessa laajan raportin tanskalaisten muuttuneesta mediankäytöstä ja myös median toimintaedellytyksistä. Näin on mahdollista rakentaa kokonaiskuva median toimintaympäristöstä ja kansalaisten tarpeista. Ruotsissa valtion mediaselvitys (Medietredningen) sai oman verkkosivunsa ja twitteritilinsä selvitystyön eri vaiheiden kartoittamiseen. Ruotsalaiset pystyivät täten seuraamaan mediapolitiikan kehitystä. Ruotsissa on viime vuosien aikana kiinnitetty huomiota sosiaalisen median tuomiin haasteisiin monesta eri näkökulmasta. Mediatukea ollaan laajentamassa heikentyvien mainostulojen takia, ja yksityisyyden suojaan liittyvää rikoslainsäädäntöä on lisätty, jotta esimerkiksi yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen johtaisi ankarampiin rangaistuksiin. Tanskassa on kiinnitetty huomiota mediamarkkinoiden globalisoitumiseen. Tuoreessa raportissa todetaan, että tanskalaisten sisältöjen suosio ei ole hiipunut, mutta tanskalaiset suosivat kansainvälisiä alustoja. Voi siis olla, että nykyistä tuotantotukijärjestelmää täytyy tulevaisuudessa uusia, jotta tarjolla olisi edelleen kansallista sisältöä.

Indikaattorit ja niiden tietopohjaa koskevat haasteet

Yksi tutkimushankkeelle asetettu tavoite oli tehdä ehdotus indikaattoreiksi, mittareiksi, joiden avulla median ja mediapolitiikan tilaa voitaisiin seurata ja arvioida. Kukin osatutkimus on tehnyt vaihtelevassa määrin omia esityksiään, ja ne perustuvat edellä eriteltyjen media- ja viestintäpolitiikan seitsemän perusperiaatteen tuotamiin muuttujiin. Seitsemän osa-alueen muutoksen seuraamiseksi ehdotetaan kaikkiaan 26 muuttujaa ja 52 eri indikaattoria (Liite 1). Muuttujat edustavat kunkin perusperiaatteen kannalta keskeisiä ulottuvuuksia.

Esimerkiksi median monimuotoisuutta ja moniarvoisuutta koskeva perusperiaate (3) on ryhmitelty kolmeksi ulottuvuudeksi tai muuttujaksi, jotka ovat lähteiden moninaisuus (3.1), sisällön moninaisuus (3.2) ja käytön moninaisuus (3.3). Ulottuvuuksia kuvaamaan puolestaan ehdotetaan kahdeksaa eri indikaattoria, jotka ovat sanomalehtien/ aikakauslehtien/radiokanavien/tv-kanavien lukumäärä (3.1.1), kunkin toimialan keskittymisaste (3.1.2), tv-ohjelmiston eurooppalaisuusaste, kotimaisuusaste ja itsenäisten tuotantoyhtiöiden osuus (3.1.3), sisältötyyppien jakaumasta laskettu HHI (3.2.1), sisällön moniarvoisuuden laadullinen arvio (3.2.2),

sisällön demografisen moninaisuuden laadullinen arviointi (3.2.3), eri medioiden lukemiseen/kuunteleluun/katseluun käytetty aika (3.3.1) sekä eri lehtien lukijamäärien ja kanavien tavoittamien kuuntelijoiden/katsojien määrästä laskettu HHI (3.3.2).

Ehdotetut indikaattorit ovat pääosin määrällisiä ja perustuvat numeeriseen tietoon, joka on jo olemassa ja joka päivittyy säännöllisesti. Näin ollen moni indikaattori mahdollistaa toimialan tarkastelun myös taannehtivasti. Keskeisen tietopohjan tarjoaa Tilastokeskuksen joukkoviestintätalasto, joka kokoaa myös mediatoimialan viranomaisten (esimerkiksi Viestintävirasto), toimijoiden (esimerkiksi Sanomalehtien liitto, yritykset) sekä media-alaa säännöllisesti monitoroivien toimijoiden (esimerkiksi Finnpanel, Media Audit Finland, Kantar TNS) tuottamaa tietoa. Lisäksi mittareissa käytetään hyväksi muualla toteutettuja monitorointeja (esimerkiksi THL:n kouluterveyskysely, tekijänoikeusbarometri). Osa ehdotetuista indikaattoreista taas on luonteeltaan laadullisia ja perustuu esimerkiksi media-alan vaikuttajille tai kokemusasiantuntijapaneelille tehtyyn kyselyyn.

Useat ehdotetuista mittareista edellyttävät kuitenkin tietopohjaa, jota vielä ei ole olemassa tai jonka tuottaminen tulisi käynnistää uudelleen. Tämä tarkoittaa, että jos ehdotettuja indikaattoreita ryhdytään soveltaamaan, ainakin seuraavat monitoroinnit tai kyselyt olisi käynnistettävä:

- 1.1.1. Kansalaisnäkökulma ja kansalaisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi lainvalmistelussa (säännöllinen seuranta)
- 1.1.2 Viestinnällisten perusoikeuksien toteutumisen tila, aste ja edellytykset (säännöllinen seuranta)
- 3.1.1 Televisio-ohjelmiston kotimaisuuden säännöllinen monitorointi (sisältötutkimus)
- 3.2.1 Lehdistön, radion ja television sisältötyyppien säännöllinen monitorointi (sisältötutkimus)
- 3.2.2 Median moniarvoisuuden säännöllinen arviointi (kokemusasiantuntijapaneelille suunnattu kysely/haastattelu)
- 3.2.3 Median demografisen moninaisuuden säännöllinen arviointi (kokemusasiantuntijapaneelille suunnattu kysely/haastattelu)
- 5.1.1 JSN:n median vastuullisuuteen ja läpinäkyvyyteen liittyvien päätösten säännöllinen analyysi
- 5.1.2 MEN:n median vastuullisuuteen ja läpinäkyvyyteen liittyvien päätösten säännöllinen analyysi
- 5.1.3. Mediatyhtiöiden verkkosivujen omistuksen läpinäkyvyyteen liittyvien tietojen säännöllinen analyysi
- 5.1.4 Mediatyhtiöiden verkkosivujen personoinnin läpinäkyvyyteen liittyvien tietojen säännöllinen analyysi
- 6.4.1 Viestinnän taloudellisten tukipäätösten vaikutusten säännöllinen analyysi (media-alan toimijoista ja asiantuntijoista kootulle paneelille kohdennettu kysely/haastattelu)
- 7.1.1–7.4.1 Eri toimijoiden osallistumista mediapolitiikan valmisteluun koskeva säännöllinen analyysi

Useassa osatutkimuksessa on paitsi paikannettu tarpeita lisätutkimukselle ja tiedontuotannolle myös kiinnitetty huomiota siihen, että media- ja viestintäpoliittisen päätöksenteon tietopohja on monin paikoin murentumassa. Lisäksi huolestuttavan monesta teemasta on ollut lähdeittävä liikkeelle tyhjistä, eli mitään dataa tai tutkimusta ei ole (ollut) olemassa, tai datan keräämiselle ja tutkimukselle on (ollut) merkittäviä esteitä ja haasteita. Esimerkiksi kaikkien lehtien levikkejä ei enää tarkasteta eikä mediakasvatuksen vaikuttavuutta seurata. Myöskään television ja radion sisällön säännöllisiä monitorointeja ei ole enää useisiin vuosiin tehty.

Kansalaisten suojelussa haastavaa on arkaluontoisiin aiheisiin liittyvän tiedon tuottaminen, minkä lisäksi pienten lasten median käytöstä ja vähemmistökokemuksista tarvitaan lisää ajantasaista tietoa.

Tietopohjan puute ja mureneminen ovat ainakin osittain taloudellisia kysymyksiä. Jos yritysten rahoittaman tutkimuksen tuottama tieto menettää suoran kaupallisen merkityksensä, sitä ei enää tehdä. Jos taas data tai tutkimustulos muuttuu yrityksen liiketoiminnan kannalta strategisen tärkeäksi, kerätty tieto voidaan jättää julkaisematta tai jopa salata. Lisäksi on nähtävissä, että esimerkiksi median käyttöä mittaavien tutkimusten käyttämiä mittareita ja käsitteistöä hämärretään tarkoituksellisesti (esim. median omien etujen suojaamiseksi tai tarkoituserien tukemiseksi) tai ne hämärtyvät, etenkin digitaalisessa toimintaympäristössä. Mitä eroa onkaan lehden tilausten määrällä, lukijamäärällä ja tarkastetulla levikillä – paitsi että levikki on yleensä näistä luvuista kaikkein pienin? Mitä tarkoittaa se, että mitataan vain tv-sisältöjen katselua eikä enää tv:n katselua? Entä onko tv-kanava yhä olemassa, jos sillä on nimi, mutta ei enää omaa kanavapaikkaa antenniverkossa? Ja miten internetin mobiilikäyttö eroaa mobiilidatan käytöstä? Yhteistä tietopohjaa heikentää myös se, että tutkimukseen on entistä vähemmän julkisia resursseja.

Terminologian ongelmista kertoo esimerkiksi raportin analyysi moninaisuuden eri termien käytöstä media- ja viestintäpoliittisissa dokumenteissa. ”Monipuolisuus” ja ”monimuotoisuus” ovat muodostuneet abstrakteiksi tavoitteiksi, joilla toimenpiteitä toistuvasti perustellaan mutta joiden täsmällinen merkitys jää usein hämäräksi. Terminologian ongelmat liittyvät yhtäältä myös erikielisten termien kääntämiseen ja toisaalta monialaisen tutkimuksen käsitteiden yhteismitattomuuteen. Mittaamisen ja tutkimuksen haasteet ovat myös rakenteellisia. Media- ja viestintäpolitiikan alalla jokainen osallinen ministeriö tekee omat raporttinsa eikä politiikka tai seuranta ole koordinoitua. Taustalla ei ole yhteistä linjausta tai ohjaavaa periaatetta.

Viestintäympäristössä tapahtuvat muutokset on otettava huomioon tiedon tuottamisessa, jotta mittarit kuvaavat nykypäivän todellisuutta. Esimerkiksi muutokset viestintäkanavien käytössä tuovat mukanaan uusia häirinnän muotoja ja kokonaan uusia median käytön riskejä, joiden tunnistamiseksi ja ehkäisemiseksi tarvitaan ajantasaista tietoa. Yleisestikin median käyttötapoja koskevan tiedon saatavuudesta on syytä huolehtia, jotta tiedon tuotanto on validia. Lisäksi olennaista on se, miten mittareita tulkitaan ja käytetään politiikassa ja miten ne valjastetaan toiminnan ohjaamiseen.

Tässä raportissa ehdotettu mittaristomalli ei ole vielä siinä mielessä täydellinen ja käyttövalmis kokonaisuus, että käyttäjille olisi tarjolla myös tarkat soveltamis- ja tulkintaohjeet siitä, mikä kunkin muuttujan tai indikaattorin kriittinen raja-arvo on. Raportin yksittäisissä luvuissa on toki tuotu esiin esimerkiksi, millaisilla tunnusluvuilla media-alan yhtiön toimintaa voi pitää kannattavana tai milloin esimerkiksi jonkin toimialan keskittymisastetta voidaan pitää hyvin korkeana. Lisäksi käyttöön voidaan ottaa valikoituja (joitain osa-alueita koskevia) muuttujia, indikaattoreita ja tietolähteitä. Indikaattorien käyttöä ja tulkintaa koskeva systemaattinen ohjeistus on mielekäästä tehdä vasta, kun niiden valinnasta ja käytöstä on olemassa yksimielisyys ministeriöiden ja media-alan toimijoiden kesken.

indikaattorin kriittiset raja-arvot? Voidaanko mittareita soveltaa taannehtivasti esimerkiksi kuvaamaan jo tapahtunutta kehitystä. Mistä alkaen ja kuinka säännöllisesti indikaattorien edellyttämä uusi tiedontuotanto käynnistyy? Samoin tulisi laatia ehdotus siitä, kuin suunnitellaan ja toteutetaan 21. vuosisadan kokonaisvaltaista, tavoitteellista media- ja viestintäpolitiikkaa, joka ei pyrkisi vain tilannekohtaisten ongelmien ratkaisuun. Yksi tapa voisi olla esimerkiksi Tanskan mallin mukainen skenaariotyö. Osana Tanskassa laadittua kansallista mediapoliittista sopimusta (Medieaftal) vuosille 2015–2018³ asetettiin erityinen asiantuntijoista koottu komitea, jonka tehtävänä oli rakentaa pohjaa poliittiselle päätöksenteolle tarkastelemalla tulevaa kehitystä viiden vaihtoehdoisen skenaarion kautta, asettamatta kuitenkaan eri vaihtoehtoja keskinäiseen paremmuusjärjestykseen.

³ Ks. Kulturministeriet, Medieaftaler: <http://kum.dk/kulturpolitik/medier/medieaftaler/> (luettu 15.3.2018).