

VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖS MEDIAPOLIITTISESTA OHJELMASTA

Hallituksen puolivälitarkastelussa 28.4.2017 päätettiin aloittaa mediapoliittisen ohjelman valmistelu. Ohjelma on osa digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristön kärkihanketta. Kärkihankkeen tavoitteena on suotuisan toimintaympäristön luominen digitaalisille palveluille ja uusille liiketoimintamalleille.

Periaatepäätöstä on valmisteltu laajassa yhteistyössä sidosryhmien ja muiden viranomaisten kanssa. Ohjelman valmistelussa on hyödynnetty Helsingin ja Tampereen yliopistojen konsortiolta tilattua selvitystä mediapolitiikan tilasta ja mittaamisesta (LVM julkaisuja 4/2018). Lisäksi kevään 2018 järjestettiin kaksi kuulemistilaisuutta sekä verkkokyselyn sisältänyt kuulemiskierros. Molempiin tilaisuuksiin osallistui noin 50 henkilöä. Ohjelman luonnoksesta lähetettiin lausuntopyyntö laajasti eri sidosryhmille, muun muassa viranomaisille, media-alan yrityksille ja järjestöille sekä eri kesäkuussa 2018. Lausuntoja saatiin yhteensä 29.

Periaatepäätöksen ja siinä esitettyjen toimenpiteiden aikajänne on vuoteen 2023 saakka. Periaatepäätöksen aikajänne on hallituskautta pidempi, mutta linjaukset tukevat myös nykyisen hallitusohjelman toteuttamista.

Sananvapauteen kuuluu oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja sekä mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Mediapalveluilla sekä erityisesti journalistisin periaatein tuotetuilla mediasisällöillä on tärkeä rooli demokratian ja koko yhteiskunnan toiminnan kannalta. Kansalaisten oikeus monipuoliseen ja luotettavaan tietoon tulee varmistaa. Valtio ei media- ja viestintäpolitiikalla puutu mediasisältöihin¹. Median vapaus kuuluu demokratian peruskiviin. Journalistisia käytänteitä ja tapoja koskeva sääntely toimii vastuullisten media-alan toimijoiden itsesääntelyn kautta. Julkisen sanan neuvosto on median kustantajien ja journalistien perustama itsesääntelyelin. Se perustuu kokonaan media-alan toimijoiden vapaaehtoiseen sitoutumiseen eikä ole lakisääteinen. Toimiva median itsesääntely on samalla tärkeä tekijä siinä, että Suomessa on laaja lehdistönvapaus ja hyvä vastustuskyky valeutisille.

Median toiminnassa alan yrityksillä on keskeinen rooli. Medialiiketoiminnan osalta valtio voi luoda mahdollistavan sekä ennustettavan toimintaympäristön esimerkiksi huolehtimalla reilusta kilpailusta, yritysten tasapuolisesta tukemisesta sekä kannustamalla kansalaisia mediasisältöjen käyttöön. Kaupallisen median yleinen taloustilanne on kuitenkin etupäässä kiinni yritysten omista ratkaisuista ja erityisesti kansalaisten halukkuudesta mediapalveluiden käyttöön.

Teknologianeutraaliteetti on tärkeä media- ja viestintäpolitiikan lähtökohta. Sisältöjen jakelutapoja tulee kohdella tasavertaisesti, niin että kansalainen voi valita parhaaksi katsomakseen tavan ja välineen sisältöjen käyttämiseen. Eri kieli- ja väestöryhmien osallisuus, näkyvyys ja tarpeet tulee myös huomioida mediasisältöjä tuottaessa ja digitaalisissa ratkaisuissa.

Yleisradion tehtäviä, rahoitusta ja valvontaa koskevat linjaukset valmistellaan parlamentaarisesti. Tässä ohjelmassa ei puututa edellä mainittuihin asioihin. Ohjelman ja julkisen palvelun tehtävän puitteissa voidaan kuitenkin rohkaista yhteistyötä Yleisradion ja kaupallisten toimijoiden välillä.

¹ Toimilupapäätöksillä voidaan taajuuksien niukkuustapauksissa tai esimerkiksi erityisryhmien tarpeiden turvaamiseksi asettaa ohjelmiston sisältövaatimuksia, jotka kuitenkin ovat lähtökohtaisesti yleisluonteisia. Poikkeuksena myös rikoslaissa laittomaksi säädetyt sisällöt, kuten lapsipornografia ja kiihotaminen kansanryhmää vastaan.

1 TAVOITTEET JA TOIMENPITEET

Periaatepäättöksen tavoitteilla ja toimenpiteillä pyritään varmistamaan suomalaisen median monimuotoisuus, suomalaisen journalismin tuottamisedellytykset. Toimilla parannetaan kansalaisten mahdollisuutta saada luotettavaa tietoa omalla kielellään.

1.1 Tuetaan vastuullista mediaa ja journalismia, niiden käyttöä sekä uusien toimijoiden syntyä

Yhä lisääntyvä kansainvälinen sisältö- ja mainoskilpailu aiheuttaa paineita suomalaisen journalismin tuottamiselle sekä rahoitusmahdollisuuksille. Alan taloudellinen tilanne on osin haastava. Tämä lisää tuen tarvetta, mikäli nykyinen tarjonnan taso ylläpidetään.

Pohjoismaissa on pitkä mediatukien perinne. Erityisesti lehdistöä on tuettu niin suorilla tuilla kuin alemmilla verokannoilla. Tukien osalta on tärkeää pitää myös riittävä palomuuuri valtion ja mediatoimijoiden välillä. Arvonlisäveron laskeminen on epäsuora verotuki, joka kohdistuisi niin median kysyntään kuin mediatoimijoille.

Suomessa esimerkiksi lehtien tilauksiin sovelletaan alempaa, 10 prosentin verokantaa. Kuitenkaan digitaalisiin tuotteisiin ei alennettua kantaa voida soveltaa EU:n arvonlisäverodirektiivin määritelmien vuoksi. Tällä hetkellä tilannetta korjaava arvonlisäverodirektiivin muutos on käsitellyssä Euroopan Unionin neuvostossa. Muutos vaatisi jäsenmaiden yksimielisen hyväksynnän.

Alv-kannan alentaminen alentaisi tilattavien tuotteiden hintoja sekä parantaisi alan yritysten toimintaedellytyksiä siirryttäessä yhä enemmän tilausmaksuihin pohjaaviin ansaintamalleihin. Alv-muutos on katsottu kiireellisimmäksi ja tasapuolisesti media-alaa auttavaksi toimeksi. Tämän hetken tilanteessa E-lehtien ja e-kirjojen arvonlisäveron laskeminen 10 prosentin kantaan vähentäisi valtion verotuloja noin 13,5 miljoonaa vuosittain.

Suomalainen mediamarkkina on varsin keskittynyt. Keskittyminen on osaltaan tarpeellista esimerkiksi kansainväliseen kilpailuun vastaamisen vuoksi. Vakiintuneella markkinalla uusien journalistisia sisältöjä tuottavien yritysten perustaminen ja vakiinnuttaminen on haastavaa. Tämä voi vähentää monimuotoisuutta.

Laajasti mediakenttää palvelevan yhteisen journalistisen resurssin, jatkuvan seurannan ja tilannekuvan luomisen kannalta luotettavaa tietoa levittävän kansallisen uutispalvelun turvaaminen on olen-naista myös informaatiovaikuttamiseen vastaamisessa.

Toimenpiteet:

- 1) Alennetaan e-lehtien ja e-kirjojen arvonlisäveroa samalle tasolle printtiversioiden kanssa heti, kun direktiivimuutos mahdollistaa sen. (VM)
- 2) Edistetään uusien journalististen toimijoiden ja innovaatioiden syntyä. Laajennetaan nykyisiä tukiohjelmia (esim. kulttuurilehtien tuki, sanomalehdistön tuki) koskemaan uusien, journalistista uutisisältöä tuottavien julkaisujen käynnistämistä. Hyödynnetään myös tehokkaasti suunnitteilla olevia EU:n rahoitusohjelmia. (OKM)
- 3) Tuetaan laajasti mediakenttää palvelevaa kansallista uutistoimistoa STT:tä sen uusiutumisessa. Edellytetään yhtiöltä suunnitelma toiminnan vakauttamisesta sekä esitys

siitä, miten uuden teknologian hyödyntämisellä voidaan tukea laajemmin suomalaista mediakenttää. (LVM)

- 4) Arvioidaan tarve uudelle media-alan T&K&I-hankkeita palvelevalle ohjelmalle tai nykyisten rahoitusohjelmien soveltuvuudesta media-alan tarpeisiin yhdessä Business Finlandin kanssa. Tehdään arvio vuosina 2015-2018 jaetun median innovaatiotuen vaikuttavuudesta. (Business Finland)

1.2 Varmistetaan, että media-alan sääntely on ennustettavaa ja vaikutetaan EU-tason sääntelyyn

Median sääntelyn osalta radion ja television toimilupäsääntely on yksi keskeisimmistä ohjauskeinoista. Mediatoimintaan liittyvää sääntelyä tulee myös EU-tasolta. Median käyttötapojen muuttuessa ja eri medioiden välisten raja-aitojen muuttuessa yhä vaikeammin määriteltäviksi, sääntely tulee kohdella kaikkia toimijoita tasapuolisesti.

Suuri osa globaalien alustojen sääntelyyn ja esille nostamiin kysymyksiin ratkaistaan EU-tasolla. Suomen tulee toimia aktiivisesti EU-tason päätöksenteossa, jotta myös kotimaisen mediakentän ja sitä kautta suomalaisen sisällön saatavuutta voidaan turvata. Tulevaisuudessa vaaditaan uusia ratkaisuja myös alustojen vahvan aseman nostamiin kysymyksiin. Tavoitteena on tasainen pelikenttä kaikille toimijoille, erityisesti datan hyödyntämisen osalta. Suomen puheenjohtajuuskausi 2019 tarjoaa hyvän mahdollisuuden näkemysten esille tuomiseen. EU:n tulee ottaa johtava rooli alustatalouden pelisääntöjen ja digitaalisen kehityksen muotoilussa.

Yksityisyydensuojan ja omien tietojen käyttömahdollisuus liittyy tiiviisti kansalaisten tiedollisiin oikeuksiin. Lisäksi suomalaiset mediatoimijat voivat saada luottamuksesta sekä luotettavasta ja läpinäkyvästä datan käytöstä myös kilpailuetua, kunhan tiedon hyödyntämisen säännöt ovat kaikille toimijoille samat.

Toimenpiteet:

- 5) Radion tulevissa toimilupapäätöksissä ja toimilupakaudella luodaan alalle vakaa toimintaympäristö, jolla mahdollistetaan toiminnan ja investointien jatkuvuus sekä markkinarakenteen säilyminen monimuotoisena. Huomioidaan myös erityisradioiden ja pienempien toimijoiden kuten paikallisradioiden toimintamahdollisuudet. (LVM)
- 6) Vaikutetaan EU:ssa siihen, että mediatoimijoiden sääntelyä ei lisätä esimerkiksi mainonnan osalta ja nykyistä välinekohtaista sääntelyä uusitaan teknologianeutraaliksi. Kotimaassa lähtökohdana on se, että kansallinen unionin lainsäädännön yli menevä sääntely poistetaan. (LVM, ministeriöt)
- 7) Pannaan mediapalveluita koskevat direktiivit (esim. AVMS) kansallisesti mahdollisimman joustavasti ja teknologianeutraalisti täytäntöön. (LVM, OKM)
- 8) Alustojen sääntelyn osalta korostetaan EU-tasolla jatkossa erityisesti kilpailu, tekijänoikeus- ja verotuslainsäädännön käyttöä mahdollisten ongelmien ja määrävän markkina-aseman tapauksissa. Vaikutetaan siihen, että luotetut tahot voivat varmentaa alustojen algoritmeja.
- 9) Ajetaan yhtenäisiä datan käytön sääntöjä luovaa my data-ajattelua Euroopan tasolla. Pyritään lisäämään yksilön oikeutta datan käyttöön. (LVM, muut ministeriöt)

- 10) Parannetaan aineettomien oikeuksien hallintaan liittyviä käytäntöjä ja edistetään tekijänoikeudella suojattujen sisältöjen hyödyntämistä sopimuslisenssijärjestelmän avulla. (OKM)

1.3 Tuetaan digitaalisen jakelun kehitystä ja hillitään jakelukustannusten nousua

Mediapalveluiden digitalisoituessa ja sisältäessä yhä enemmän liikkuvaa kuvaa, on nopean laajakaistan saatavuus yhä olennaisempaa. Huippunopeat yhteydet sekä uusien jakelutapojen kehitys ovat media-alan ja tiedonsaannin näkökulmasta elintärkeitä.

Liikenne- ja viestintäministeriön digitaalisen infrastruktuurin strategiassa linjataan useita kiinteiden ja mobiilien yhteyksien kehitysketjuja Suomessa. Strategian toimet, kuten uusien taajuusalueiden allokointi 5G:lle sekä kiinteän verkon rakentamisen helpottaminen, ovat myös mediapalveluiden jakelun kannalta tärkeitä.

Suomen tavoitteena on toimia globaalissa vertailussa yhtenä edelläkävijöistä 5G-verkkojen testaamisessa, kehittämisessä ja käyttöönotossa. Euroopan komission vuodelle 2025 asetettujen tavoitteiden mukaisesti eurooppalaisilla kotitalouksilla niin kaupungeissa kuin maaseudulla olisi oltava mahdollisuus käyttää yhteyksiä, joiden siirtonopeus on vähintään 100 Mbit/s ja joka voidaan kasvattaa yhteen gigabittiin sekunnissa.

Paperilehtien jakelulla on tulevana vuosina yhä tärkeä asema lehdistön ja kansalaisten tiedonsaannin kannalta. Jakelukustannukset ovat nousseet levikkien ja jaettavan postin määrän laskeutumisessa. Esimerkiksi jakeluiden yhdistämisellä voidaan kuitenkin hillitä jakelukustannusten nousua. Kuljetusten yhdistämisessä avainasemassa on tiedon saatavuus. Yleisemmin logistiikkaketjujen tehokkuuteen liittyviä toimia on linjattu logistiikan ja kuljetussektorin sekä satamien digitalisaatiota koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä.

Toimenpiteet:

- 11) Edistetään nopean laajakaistan saatavuutta digitaalisen infrastruktuurin strategian mukaisesti. Kokeillaan uusia sähköisen median jakelutapoja, muun muassa 5G-broadcasting-lähetystä. (LVM, alan toimijat)
- 12) Avataan toimijoiden käyttöön postipalveluun liittyviä olennaisia tietoja osana liikennekaaren III-vaihetta. Tämä auttaa osaltaan jakelun tehostamista. Seurataan tarkasti postilain muutosten vaikutuksia ja toimijoiden kykyä suoriutua jakeluelvoitteistaan. (LVM)

1.4 Vahvistetaan medialukutaitoa ja mediataitoja sekä suunnataan mediakasvatusta uusille kohderyhmille

Suomi on ollut edelläkävijä mediakasvatuksessa ja kriittisessä medialukutaidossa. Teknologian kehitys ja informaatioympäristön monimutkaistuminen sekä tiedon ja disinformaation nopea leviäminen nostavat mediakasvatuksen roolia keskeisemmäksi. Samalla valvutuneiden kansalaisten hyvän medialukutaidon voi nähdä myös tehokkaana keinona hybridivaikuttamiseen varautumisessa. Medialukutaidon lisäämiseen tulee panostaa.

Toimenpiteet:

- 13) Päivitetään mediakasvatuksen kansalliset linjaukset ja resursoidaan toteutus. Suunnataan toimia myös uusille kohderyhmille, kuten aikuisten ja erityisryhmien kriittisen medialukutaidon parantamiseen. (OKM, alan toimijat).
- 14) Huomioidaan mediakasvatus ammattilaisten koulutuksessa, erityisesti kasvatus-, opetus- ja sivistyspalvelualueilla. Korostetaan mediakasvatuksessa ymmärrystä sisältöjen jakelu- ja valikoitumistavoista, kuten algoritmipohjaisesta valikoinnista sekä tietosuojasta. Kehitetään kansalaisten omia mediantuottamistaitoja. (OKM)
- 15) Kannustetaan toimialaa vahvistamaan turvallista mediaympäristöä itse- ja yhteissääntelyn keinoin sekä käyttäjien vastuullista omaa toimintaa tukemalla. (OKM)

1.5 Lisätään tietoisuutta disinformaatiosta ja vastustetaan disinformaation, vihapuheen ja laittomien sisältöjen leviämistä

Vastuullinen media turvaa tiedonvälityksen luotettavuutta. Media-ala käy digitalisaation myötä läpi toimialan ansaintalogiikan ja mediakulutuksen muutosta. Samalla journalistiseen työhön käytetyt resurssit supistuvat ja tiedon hankkiminen journalististen prosessien ulkopuolisesta sosiaalisesta mediasta ja muista lähteistä on yleistynyt.

Euroopan komission tiedonannossa ”Eurooppalainen lähestymistapa disinformaation torjuntaan verkossa” on korostettu faktantarkistuksen roolia disinformaation vastaamisessa.

Tiedonannossa tarkoitettu, kansainväliset standardit (*International Fact-Checking Network Code of Principles*) täyttävä faktantarkistukseen keskittyvä toimija pääsisi helpommin yhteistyöhön sosiaalisen median alustojen kanssa, jotka käyttävät enenevässä määrin kolmannen osapuolen tarkistajia. Esimerkiksi vaalien yhteydessä tämä voisi ehkäistä disinformaation leviämistä.

Muun muassa Norjassa ja Ruotsissa sosiaalisen median faktantarkistustoimintaa on järjestetty eri media-alan toimijoiden yhteistyönä. Vastuullisella medialla on tärkeä rooli disinformaation torjunnassa. Yleisesti median itsesääntely luotettavat toimituskäytännöt sekä palveluiden tarjoaminen eri kielillä ovat tärkeitä keinoja disinformaation vastaamisessa luotettavalla tiedolla. Faktantarkistuksen osalta valtio ei määrittele tiedon oikeellisuutta tai sisältöjä. Toimijoita voidaan kuitenkin kannustaa faktantarkistustoimintaan ja yhteistyöhön.

Journalisteihin kohdistuva uhkailu ja vihapuhe on lisääntynyt. Tämä heikentää sananvapautta ja vaikeuttaa tietyistä aiheista uutisointia. Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma sisältää toimenpiteitä vihapuheen ja viharikosten torjumiseksi.

Euroopan komissio on viime aikoina kiinnittänyt enenevässä määrin huomiota myös laittoman verkkosisällön tunnistamiseksi ja poistamiseksi syksyllä 2017 annetun tiedonannon ”Laitonta verkkosisältöä vastaan, lisää vastuuta verkkoalustoille” ja tälle jatkumona komission suosituksen muodossa.

Media-ala ja viranomaiset turvaavat huoltovarmuusorganisaation koordinoimana koko yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta tukevaa median resilienssiä.

Toimenpiteet:

- 16) Edistetään yhteistyössä alan toimijoiden ja viranomaisten kanssa kansainväliset standardit täyttävän tietoturvallisen faktantarkistustoiminnan kehittymistä ja yhteistyötä sosiaalisen median alustojen kanssa. Toiminnan kautta voidaan osallistua myös käynnisteillä olevaan eurooppalaiseen yhteistyöhön. (Alan toimijat, LVM, OM asiantuntijoina)
- 17) Ryhdytään toimiin journalisteihin ja muihin mediassa työskenteleviin kohdistuvaa vihapuhetta ja uhkauksia vastaan kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman puitteissa. (OM)
- 18) Osallistutaan eurooppalaiseen laittomien sisältöjen sekä vihapuheen vastaisiin toimiin ja sitoudutaan komission suositukseen laittomien sisältöjen torjumisesta. (OM, SM, OKM)

1.6 Kehitetään saavutettavuutta lisääviä teknologioita ja turvataan erityisryhmien palvelutaso

Saavutettavuuden ja erityisryhmien palvelun varmistaminen on valtion tärkeä tehtävä. Eri ryhmien palvelutaso varmistamaa myös mediapalveluiden osalta. Tätä tehdään muun muassa lainsäädännön avulla.

Ääni- ja tekstityspalveluihin liittyvän puheentunnistusteknologian kehittyessä täytyy pitää huolta siitä, että myös suomen-, ruotsin-, saamen- ja viittomakielisten mediapalveluiden osalta voidaan hyödyntää uusia teknologioita. Kaupallisilla mediatoimijoilla ei välttämättä ole suoraa intressiä saavutettavien palveluiden kehittämiseksi. Yhteistyön lisääminen hyödyttäisi kaikkia toimijoita.

Toimenpiteet:

- 19) Kannustetaan Yleisradiota teknologioiden kehittämisessä siten, että kaikki toimijat voivat hyödyntää niitä. Selvitetään Yleisradion ja kaupallisten toimijoiden yhteistyöhön liittyvät valtiontukia koskevat reunaehdot komissiolta. (LVM, Yle, alan toimijat)
- 20) Varmistetaan, että liikenteen ja viestinnän esteettömyysohjelma 2017-2021 toteutetaan. Tarjotaan kannusteita saavutettavuuden kehittämiseen mediapalveluissa. (LVM)

1.7 Lisätään yhteistyötä ja sidosryhmien osallistumista mediapolitiikan valmisteluun

Mediapolitiikkaan liittyvät vastuut ja valmistelu on hajautunut eri viranomaisille ja hallinnonaloille.

Pysyvää koordinaatiomekanismia ei ole ollut. Sidosryhmien näkökulmasta tämä on johtanut kokonais kuvan puutteeseen sekä siihen, että kaiken mediaan liittyvän kansallisen ja EU-valmistelun seuranta ja siihen osallistuminen on ollut haastavaa, erityisesti kansalaisjärjestöille. Samalla mediapolitiikan ja tehtyjen toimien seuranta on ollut pistemäistä.

Toimenpiteet:

- 21) Käynnistetään mediapolitiikan verkosto. Verkosto kokoontuu säännöllisesti, osallistujina viranomaiset, alan yritykset, sisältöjen tuottajat ja tekijät, tutkijat ja kansalaisjärjestöt. (LVM, muut ministeriöt)

- 22) Kuullaan ja osallistetaan laajemmin sidosryhmiä mediapolitiikkaan liittyvissä lainsäädäntö- ja muissa hankkeissa. (viranomaistahot)
- 23) Käynnistetään päätöksenteon tueksi systemaattinen mediapolitiikan seuranta ja kehitetään edelleen mediapolitiikan tila ja mittaaminen- selvityksessä esitettyä mittaristomallia. (LVM, VIVI, OM, OKM)

2 SEURANTA JA TOIMEENPANO

Periaatepäätöksen toimenpiteitä ja tavoitteiden toteutumista seurataan yhdessä sidosryhmien kanssa mediapolitiikan verkostossa.

Toimia toteutetaan pääasiassa valtion budjettiraamien puitteissa ja olemassa olevien määrärahojen puitteissa. Määrärahalisäyksiä vaativat toimenpiteet päätetään valtiontalouden kehyksissä ja vuosittaisissa talousarvioissa.

Periaatepäätöksen täytäntöönpanon etenemistä seurataan puolivuositain toimintatapojen uudistamisen ministerityöryhmässä sekä kansliapäällikkökokouksissa tarpeen mukaan. Toimenpiteiden yhteydet muihin kärkihankkeisiin varmistetaan toimeenpanovaiheessa.

Lisäksi mediapolitiikan tilaa seurataan poikkihallinnollisesti säännöllisellä tutkimuksella.