Lausunto
30.3.2017

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Viite: HE 13/2017 vp

Lausunto Yleisradio Oy:stä annetun lain muuttamisesta

Medialiitto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä Yleisradio Oy:stä annetun lain muuttamiseksi.

Pääviestit

1. Julkisin varoin on perusteltua tarjota sellaisia yhteiskunnallisesti merkittäviä yleisradiopalveluja, joita ei kaupalliselta pohjalta ole mahdollista toteuttaa. Yleisradiolla on yhä tärkeä rooli yhteiskunnallista, sosiaalista ja kulttuurista lisäarvoa tuottavien televisio- ja radio-ohjelmistojen tuottamisessa ja jakamisessa.

2. Yleisradion laajaan, käytännössä rajattomaan julkisen palvelun tehtävään esitetyt muutokset ovat lakiesityksessä suhteellisen vähäisiä. Muutokset eivät riitä saattamaan tehtävänantoa komission yleisradiotoimintaa koskevan valtiontukitiedonannon mukaiseksi.

3. Yleisradion tekstimuotoiset verkko- ja mobiilipalvelut eivät poikkea merkittävästi lehdistön tarjonnasta. Päällekkäinen toiminta ei ole perusteltua, vaan on omiaan häiritsemään mediamarkkinoiden toimintaa. Esitämme, että julkisen palvelun tehtävästä rajataan pois lehdistön palvelujen kaltainen, pääasiassa tekstimuotoinen verkko- ja mobiiliuutisointi. Suomessa ei ole tarvetta ”eduskunnan lehdistölle”.

4. Kannatamme esitettyä pysyvää asiantuntijakuulemismenettelyä. Menettelyn avulla hallintoneuvostolla on nykyistä paremmat edellytykset arvioida julkisen palvelun toimintaa mediamarkkinoiden kokonaisuuden kannalta.

5. Yleisradion uusien palvelujen ennakkoarvioinnin, valvonnan ja rahoituksen osalta sääntelyn uudistustyötä on tarpeen jatkaa.

Julkisen palvelun tehtävään esitetyt tarkennukset

Esityksessä ehdotetaan kahta muutosta Yleisradiolain 7 §:ssä säädettyyn julkisen palvelun tehtävään:

1. Yleisradion mahdollisuus tarjota palvelujaan alueellisesti muutetaan velvoitteeksi tarjota palveluja maakunnallisesti (1 momentti).

2. Ohjelmatoimintaa koskeviin erityistehtäviin lisätään suomalaisen kulttuuriperinnön vaalimisen, yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon tukeminen. Lisäksi monikulttuurisuuden tukeminen esitetään muutettavaksi kulttuurisen moninaisuuden tukemiseksi (2 momentti).

Ehdotetut muutokset ovat suhteellisen vähäisiä julkisen yleisradiopalvelun kokonaisuuteen nähden. Perustelujen mukaan maakunnallista palveluvelvoitetta koskeva kirjaus määrittää vain alueellisen tehtävän täyttämisen vähimmäistason. Lisäksi kotimaisen kulttuurin tuottaminen, luominen, kehittäminen ja säilyttäminen sekä tasa-arvonäkökohtien huomioon ottaminen kuuluvat jo voimassa olevan lain perusteella julkisen palvelun erityistehtäviin.

Lehdistön verkko- ja mobiilipalvelut eivät kuulu julkiseen palveluun

Julkisen palvelun tehtävä määriteltiin Suomen lainsäädännössä ensi kerran vuonna 1993. Tehtävä on säilynyt kuluneiden yli 20 vuoden aikana pääpiirteissään samana, yleisradio-ohjelmiston eli televisio- ja radio-ohjelmien tarjoamisena. Merkittävin muutos tehtiin vuonna 2002 lisäämällä tehtävään televisio- ja radio-ohjelmistoon liittyvät oheis- ja lisäpalvelut ja muut julkisen palvelun sisältöpalvelut kaikissa televerkoissa. Erityisesti täysin määrittelemättömät muut julkisen palvelun sisältöpalvelut ovat muodostuneet yksityisen median kannalta ongelmallisiksi digitalisoituvassa toimintaympäristössä.

Alkuperäisen Yleisradiolain perusteluissa korostettiin julkisin varoin rahoitettavan toiminnan erityisluonnetta ja erottuvuutta kaupallisista ohjelmista (HE 124/1993 vp), alleviivaus kirjoittajan):

> ”Pykälässä esitetään määritelmänomainen luettelo tehtävistä, joiden katsotaan olevan keskeisiä julkisen palvelun yleisradiotoiminnassa. Yhteistä näille tehtäville on, että niitä ei voitaisi rahoittaa kaupallisesti eikä monipuolisuutensa vuoksi myöskään minkään ideologisen liikkeen taholta.”

Siteerattu perustelumaininta vuodelta 1993 sisältyy lähes sanasta sanaan myös nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen:

> ”Lain 7 §:ssä esitetään määritelmänomainen luettelo tehtävistä, joiden katsotaan olevan keskeisiä julkisen palvelun yleisradiotoiminnassa. Yhteistä näille tehtäville on, että niitä ei voitaisi rahoittaa kaupallisesti eikä monipuolisuutensa vuoksi myöskään minkään ideologisen liikkeen taholta.”

Yleisradion toimintaa perustellaan siis sillä, ettei vastaavia palveluita kyettäisi tuottamaan yksityisesti rahoitettuina. Tämä näkemys on saattanut olla perusteltu neljännesvuosisata sitten, mutta median nykyisessä toimintaympäristössä se ei enää kaikilta osin pidä paikkaansa.

Yleisradio on viime vuosina laajentanut toimintaansa alueille, joissa kaupallisesti rahoitettuja sisältöjä on laajasti saatavilla. Yleisradion tekstimuotoiset verkko- ja mobiilipalvelut eivät poikkea merkittävästi sanomalehtikustantajien tarjonnasta. Lehtien kustantajille on elinehto löytää uutta ansaintaa verkosta ja mobiilista, kun paperilehtien myynti vähenee. Yleisradio näyttäytyy tältä kannalta kilpailua vääristävänä toimijana.

Päällekkäinen toiminta ei ole ollut alkuperäisen Yleisradiolain tarkoitus, eikä sen tulisi olla nytkään. Yleisradion ei tule rakentaa itsestään ”eduskunnan lehdistöä”.

Verovaroin rahoitettava verkko- ja mobiiliuutisointi syö edellytyksiä lehdistön digitaalisten palvelujen kestävältä kehittämiseltä. Kansanvallan ja median moniarvoisuuden kannalta lehdistön näivettyminen olisi huono kehityssuunta. Maakunta- ja paikallislehdistön kannalta ei myöskään ole hyvä, että Yleisradion mahdollisuus alueelliseen tarjontaan muutetaan ehdotuksen myötä sitovaksi velvoitteeksi.

Medialiitto esittää, että lehdistön palvelujen kaltainen, pääasiassa tekstimuotoinen verkko- ja mobiiliuutisointi rajataan julkisen palvelun tehtävän ulkopuolelle.

Valtiontukisääntely edellyttää selkeää tehtävänantoa

Julkista yleisradiopalvelua koskevan kansallisen sääntelyn on oltava sopusoinnussa EU:n valtiontukisääntelyn kanssa[1].

Valtiontukitiedonannon mukaan julkisen palvelun tehtävän määritelmän on oltava mahdollisimman tarkka. Sen perusteella on saatava varmuus siitä, kuuluuko jokin tietty toiminto julkisen palvelun tehtävään. Valtiontukea saa käyttää vain sellaisen toiminnan rahoittamiseen, joka tuo lisäarvoa yhteiskunnan demokraattisten, sosiaalisten ja kulttuuristen tarpeiden tyydyttämiseen. Jos tehtävää laajennetaan kattamaan uusia palveluja, tehtävänantoa on muutettava.

Yleisradion tehtäväksi on Yleisradiolain 7 §:n 1 momentissa annettu tarjota:

- monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto
- ohjelmistoon liittyvät oheis- ja lisäpalvelut ja
- muut julkisen palvelun sisältöpalvelut

[1] Euroopan unionin toimintaa koskevan sopimuksen kilpailusäännöt, Amsterdamin pöytäkirja sekä komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan, 2009/C 257/01

Säännöksen 2 momentissa on lueteltu ohjelmatoiminnan erityistehtäviä. Ne eivät koske verkko- ja mobiiliuutisointia, koska tekstimuotoinen uutisointi ei ole ohjelmatoimintaa.

Yleisradion julkisen palvelun tehtävänanto ei ole tarkka eikä sen perusteella saa varmuutta siitä, mitkä toiminnot kuuluvat tehtävään ja mitkä eivät. Määritelmän perusteella ei myöskään ole mahdollista päätellä, mikä palvelu on uusi palvelu. Epäselvyys vaikeuttaa yksityisten mediayritysten toiminnan suunnittelua sekä tehtävien hoitamisen valvontaa.

Euroopan komissio on ratkaissut lukuisia valtiontukikanteluita julkisesta yleisradiotoiminnasta. Komissio on pitänyt selvästi virheellisenä esimerkiksi Saksassa voimassa ollutta määritelmää, jonka nojalla perinteisten radio- ja televisio-ohjelmien ohella oli mahdollista tarjota myös kyseisiin ohjelmiin liittyvää muuta mediapalvelusisältöä[2]. Komissio on pitänyt liian epämääräisenä myös Alankomaiden sääntelyä julkisen palvelun tehtävänmäärittelystä[3]. Suomen Yleisradiolain mukainen julkisen palvelun tehtävä on laajempi kuin mainitut määritelmät.

Medialiiton käsityksen mukaan esitykseen sisältyvät muutosehdotukset julkisen yleisradiopalvelun tehtävään eivät komission valtiontukitiedonannon valossa ole riittäviä. Myös parlamentaariselle Yleisradio-työryhmälle tehdyssä selvityksessä[4] on todettu, että Ylen tehtävänmäärittely ja niiden tulkinta eivät ole riittävän täsmällisiä, jotta tehokkuutta voitaisiin luotettavasti arvioida suhteessa julkisen palvelun tavoitteisiin.

Sananvapauden, korkeatasoisen journalismin ja median monimuotoisuuden edistäminen kuuluvat julkisen palvelun tehtävään

Hallituksen esityksen 7 a §:ään sisältyy velvoite edistää sananvapautta, korkeatasoista journalismia ja median monimuotoisuutta. Perustelujen mukaan Yleisradion tulee huomioida nämä tavoitteet pyrkimällä yhteistyöhön kaupallisten tiedotusvälineiden kanssa.

Medialiiton mielestä Yleisradion ja yksityisten mediayritysten välisen yhteistyö on kannatettavaa, kun se palvelee eri osapuolten yhteisiä tavoitteita. Näemme kuitenkin sananvapauden, korkeatasoisen journalismin ja median monimuotoisuuden edistämisen kuuluvan julkisen palvelun tehtävään myös silloin, kun niitä ei toteuteta yhteistyön muodossa. Yleisradion tulisi edistää näitä tavoitteita kaikissa omissa toiminnoissaan ja tavoitteiden toteutumista tulisi myös valvoa.

---

[2] E3/2005 Aid to the German public broadcasters (2005)
[3] E5/2005 Yearly financing of Dutch public broadcasters (2010
4 Selvitys Yleisradio Oy:n toiminnallisesta tehokkuudesta, Raportti parlamentaariselle työryhmälle 8.4.2016, NAG Strategy & Transactions

Esitämme yhteistyövelvoitteiden siirtämistä Yleisradion julkisen palvelun tehtävää koskevan 7 §:n 1 momenttiin.

Asiantuntijoiden kuulemismenettely on kannatettava

Medialiitto pitää hyvänä ehdotusta pysyvän asiantuntijakuulemismenettelyn luomisesta hallintoneuvoston toimintaan. Hallintoneuvosto saa näin mahdollisuuden arvioida Yleisradion toimintaan liittyviä kysymyksiä aiempaa laajemmasta näkökulmasta. Esimerkiksi Yleisradion toiminnan huomattava laajentaminen tai supistaminen voi vaikuttaa koko mediakenttään.

Uusien palvelujen ennakkoarviointi ja valvonta edellyttävät vielä jatkotyötä

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia uusien palvelujen ennakkoarviointiin eikä muuhun Yleisradion toiminnan valvontaan.

Komission valtiontukitiedonannon mukaan merkittävien uusien palvelujen ennakkoarviointimenettelyssä on selvitettävä, vastaavatko suunnitellut palvelut yhteiskunnan demokraattisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin, kun otetaan asianmukaisesti huomioon niiden potentiaaliset markkinavaikutukset.

Suomessa ennakkoarviointimenettelyn kynnys on asetettu korkealle: ennakkoarvioitavien uusien palvelujen on Yleisradiolain 6 a §:n mukaan oltava niin merkittävyydeltään, ajalliselta kestoltaan kuin kustannuksiltaankin olennaisia. Mielestämme lakia tulisi muuttaa niin, että yksikin näistä kriteereistä riittäisi menettelyn käynnistämiseen.

Myönteisenä pidämme sitä, että myös muut kuin olennaisiksi katsotut palvelut on mahdollista ottaa ennakkoarviointimenettelyyn. Menettely on kuitenkin tällöin harkinnanvarainen.

Valtiontukitiedonannon mukaan ennakkoarvioinnista tulee vastata tahon, joka on tosiasiallisesti riippumaton yleisradioyhtiön johdosta. Vaikka hallintoneuvoston jäsenet nimittää Yleisradiosta riippumaton taho eli eduskunta, hallintoneuvosto on osakeyhtiölain nojalla yhtiön johtoon kuuluva elin ja sen lakisääteinen velvollisuus on huolellisesti toimien edistää yhtiön etua. Tämän huolellisuusvelvoitteen rikkomisesta seuraa hallintoneuvoston jäsenille vahingonkorvausvelvollisuus.

Hallintoneuvosto ei ole valtiontukitiedonannon edellyttämällä tavalla riippumaton yleisradioyhtiön johdosta - se on osa johtoa (rakenteellinen jääviys). Tästä syystä esitämme, että uusien palvelujen ennakkoarvioinnista vastaisi hallintoneuvoston sijasta Viestintävirasto, joka toimii valvontaviranomaisena media-alalla.

Viestintäviraston tulisi myös säännöllisin väliajoin arvioida Yleisradion koko palvelutarjonnan kokonaisvaikutuksia mediamarkkinoihin. Merkittävyydeltään aluksi vähäiset palvelut voivat kehittyessään ja kumuloituessaan muodostua ongelmalliseksi

markkinoiden toimivuuden kannalta. Jos julkinen palvelu syrjäyttää kaupallisia palveluita, median moniarvoisuus voi kaventua yhteiskunnan kokonaisedun vastaisesti.

Julkisen palvelun rahoitus

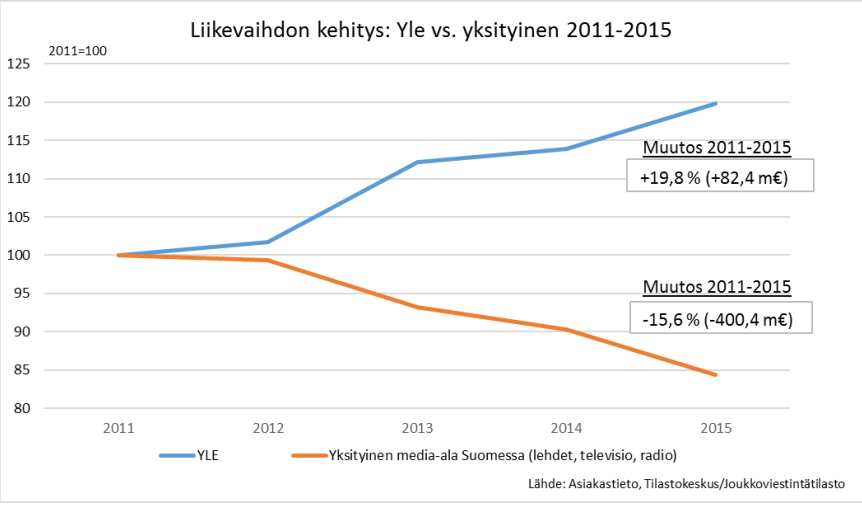
Esitykseen ei sisälly ehdotuksia Yleisradion rahoituksesta. Eduskunta on hyväksynyt parlamentaarisen työryhmän esittämät indeksijäädytykset vuosille 2017 ja 2018 (1170/2016 vp).

Yleisradiotoimintaa koskevan valtiontukitiedonannon mukaan yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tuottamiseksi annettujen korvausten ei tulisi ylittää kyseisten palveluiden tuottamisesta aiheutuvia nettokustannuksia. Ylisuuret korvaukset eivät ole tarpeen yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tuottamiseksi, ja ne katsotaan yhteismarkkinoille soveltumattomaksi valtiontueksi, joka on maksettava valtiolle takaisin. Valtiontuen valvonta kuuluu Euroopan komission yksinomaiseen toimivaltaan.

Yleisradiolle osoitettava rahoitus perustuu Suomessa poliittiseen harkintaan. Julkisen palvelun tehtävänanto on käytännössä rajaton, joten sen nojalla on mahdotonta määrittää ja valvoa, kuinka suuren rahoituksen tehtävän tehokas hoitaminen vaatii.

Yksityisten mediayritysten näkökulmasta runsaskätinen julkinen rahoitus yhdelle media-alan toimijalle vääristää kilpailua mediamarkkinoilla kahdella tavoin. Ilmaisella tarjonnallaan julkinen toimija houkuttelee mainosrahoitteisten palvelujen tuottamisen kannalta elintärkeitä verkkolukijoita, katsojia ja kuulijoita omien palveluidensa piiriin. Toisaalta julkisen palvelun ilmaistarjonta voi estää vastaavien maksullisten yksityisten mediapalvelujen syntymistä tai vähintäänkin aiheuttaa niille haittaa.

Yksityisten mediayritysten liikevaihtojen laskiessa ja julkisen palvelun rahoitustason pysyessä ennallaan tai noustessa julkisen palvelun yhtiön suhteellinen markkinaosuus kasvaa. Kehitys voi näin vähitellen muodostua ongelmalliseksi median moniarvoisuuden ja demokratian toimivuuden kannalta.



Komission valtiontukitiedonannon nojalla julkisten yleisradioyhtiöiden taloudellista asemaa olisi tarkasteltava perusteellisesti aina jäsenvaltion kansallisen yleisradiojärjestelmän mukaisen rahoitusjakson lopussa, tai jos rahoitusjaksoa ei käytetä, sellaisen jakson lopussa, jonka kesto saisi yleensä olla enintään neljä vuotta.

Julkisen palvelun rahoituksen indeksisidonnaisuus, joka merkitsee rahoitustason automaattista vuotuista korottamista ilman liityntää todellisiin nettokustannuksiin, on näkemyksemme mukaan ristiriidassa valtiontukitiedonannon kanssa. Julkisia menoja ja kansalaisten verorasitusta automaattisesti nostava järjestelmä on myös valtiontalouden hyvän hoidon kannalta kyseenalainen. Indeksikorotuksista tulisi luopua pysyvästi.

On myös erikoista, että julkisen palvelun yhtiön kanssa kilpailevat mediayhtiöt joutuvat rahoittamaan kilpailijansa toimintaa Yleisradio-veron muodossa. Yritykset, jotka toimivat julkaisijoina ja ohjelmatoiminnan harjoittajina sananvapauslain mukaisen vastuun alla, tulisi vapauttaa Yleisradio-veron maksamisesta.

Yhteenveto – Medialiiton ehdottamat muutokset

Edellä tässä lausunnossa esiin tuoduilla perusteilla Medialiitto esittää seuraavia muutoksia hallituksen esitykseen:

- julkisen palvelun tehtävästä poistetaan lehdistön palvelujen kaltainen, pääasiassa tekstimuotoinen verkko- ja mobiiliuutisointi ja

- sananvapauden, korkeatasoisen journalismin ja median monimuotoisuuden edistäminen siirretään erillisestä yhteistyövelvoitteesta julkisen palvelun tehtäväksi.

Lisäksi esitämme, että julkisen yleisradiopalvelun sääntelyn kehitystyötä jatketaan seuraavin tavoittein:

- uusien palvelujen ennakkoarviointi siirretään Viestintäviraston tehtäväksi

- ennakkoarviointimenettelyn käynnistämisen kynnystä madalletaan – ennakkoarviointi tehdään uusista palveluista tai toiminnoista, jotka ovat merkittävyydeltään, ajalliselta kestoltaan *tai* kustannuksiltaan olennaisia

- Yleisradion palvelutarjonnan rahoitusta ja vaikutuksia mediamarkkinoihin arvioidaan säännöllisesti, ottaen huomioon mediamarkkinoiden tasapainoinen kehitys ja median moniäänisyyden säilyminen

- julkisen palvelun rahoituksen indeksisidonnaisuudesta luovutaan pysyvästi sekä

- vapautetaan Yleisradioveron maksamisesta yksityiset mediayritykset, jotka toimivat julkaisijoina ja ohjelmatoiminnan harjoittajina sananvapauslain mukaisen vastuujärjestelmän piirissä.

Medialiitto ry

Jukka Holmberg
toimitusjohtaja

Satu Kangas
johtaja, lakiasiat ja viestintäpolitiikka

Medialiitto (ennen Viestinnän Keskusliitto) on media-alan ja graafisen teollisuuden yritysten edunvalvontajärjestö. Jäsenyrityksemme edistävät sananvapautta, kotimaista kulttuuria ja demokratiaa tuottamalla suomalaisille laadukkaita mediatuotteita ja -palveluja. Jäsenjärjestömme ovat Aikakausmedia, Graafinen Teollisuus, Sanomalehtien Liitto ja Suomen Kustannusyhdistys. Yhdessä edustamme lähes 700:ää yritystä, jotka työllistävät noin 20 000 henkilöä ja tuottavat 4,3 miljardin euron liikevaihdon.