Marko Ala-Fossi (TAU)
Heikki Hellman (TAU)
Jockum Hildén (HY)
Hannu Nieminen (HY)
12.3.2021

Marko Ala-Fossin, Heikki Hellmanin, Jockum Hildénin ja Hannu Niemisen yhteinen lausunto hallituksen esityksestä Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Johdanto ja lausunnon pääkohdat

Kiitämme mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä Yleisradiota koskevan lain 7 §:n muuttamiseksi (HE 250/2020 vp.). Asiaan 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 yleisradioyhtiöiden 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 lausunnossamme huomiota viiteen kriittiseen kohtaan lakiesityksessä ja sen perusteluissa:

1. **Esitys vähentäisi vapaasti saatavilla olevaa laadukasta journalismia verkossa, mikä heikentää kansalaisten tasavertaista tiedonsaantia.** Toisin kuin esityksessä annetaan ymmärtää, markkinaehtoisen median maksuton tarjonta ei tätä heikennystä korvaa.
2. **Päätösvalta julkisen yleisradion tehtävistä kuuluu kiistatta ja yksiselitteisesti EU:n jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan.** EU:n komissiolla on valta puuttua vain ilmeisiin virheisiin julkisen palvelun median tehtävien rahoituksessa, laajuudessa ja luonteessa.
3. **Medialiiton kantelun perustana oleva jaottelu tekstimuotoiseen ja audiovisuaaliseen verkkosisältöön on ollut teknologisesti vanhentunut jo kantelua tehtäessä.** Digitaalisessa muodossa julkaistu mediasisältö ei ole millään ratkaisevalla tavalla sidottu yhteen tiettyyn kuluttamistapaan. EU:n valtiontukisääntely ei kiellä julkisia yleisradioyhtiöitä julkaisemasta tekstimuotoisia uutissisältöjä.
4. **Yleisradion maksuttomien verkkouutisten aiheuttamasta haitasta markkinaehtoiselle uutismedialle ei ole selkeää tutkimukseen perustuvaa**

näyttöä. Myös lakiesityksen julkisissa perusteluissa todetaan, ettei esityksellä todennäköisesti ole suuria välittömiä vaikutuksia markkinaehtoisen median sisällön tavoittavuuteen tai sen liikevaihtoon.

5. **Lakiesitys on hyvin tulkinnanvarainen, eikä esitetty säätely todennäköisesti pysäytä kanteluprosessia.** Rajoituksia kansalaisten ja Yleisradion sananvapauteen ei kyetä selkeästi perustelemaan suhteessa mahdollisiin hyötyihin markkinaehtoiselle medialle. Koska esitetty sääntely ei tyydytä kantelijaa, on todennäköistä, että se johtaa vain uuteen kanteluun.

Tämän perusteella ehdotamme lopuksi kaksi vaihtoehtoista ratkaisua:

- Ensisijaisesti esitämme, että lakiuudistus jätettäisiin tässä vaiheessa tekemättä ja sen sijaan **asetettaisiin parlamentaarinen työryhmä** pohtimaan yleisradiolain 7 §:n tarkennusta ja sitä, missä muodossa tekstimuotoinen journalistinen verkkosisältö sisällytettäisiin tehtävänantoon.
- Ellei parlamentaarisen työryhmän asettamista katsota mahdolliseksi, ehdotamme toissijaisesti, että lain 7 §:ään lisättäisiin tarkennus, joka sisällyttäisi tekstimuotoisen journalistisen verkkosisällön osaksi Yleisradion tehtävänantoa, minkä jälkeen **toteutettaisiin ennakkoarviointimenettely** määrittelemällä tekstimuotoinen journalistinen verkkosisältö yleisradiolain 6 a §:n mukaiseksi uudeksi merkittäväksi palveluksi. Lakiesityksessä ehdotetut rajoitukset tekstimuotoisen sisällön julkaisemiseen eivät saa tukea sen enempää EU:n valtiontukisäännöistä kuin kotimaisesta kilpailutilanteestakaan.

1. 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 markkinaehtoisen 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 tämä journalismin kulutuksen ja tiedonsaannin eriytyminen heikentää demokratian edellytyksiä, joten sitä tulisi estää myös viestintäpoliittisin keinoin.

EU:n komission tiedonannossa valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (jatkossa ”yleisradiotiedonanto”)[1] 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.[2]

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. 14*).* 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. 14). 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. yleisradiotiedonanto, kohta 47). Esitys myöntääkin, että *”[e]hdotettu rajoitus voi vaikuttaa sellaisten usein pienemmille yleisöille tarkoitettujen tekstisisältöjen määrään, joista ei esimerkiksi ole saatavilla audio- ja videomateriaalia”* (s. 14). Ylen tekstimuotoisen palvelun poistuminen saattaisi myös entisestään vähentää markkinaehtoisen median maksuttoman uutistarjonnan määrää ja erityisesti sen laatua.

Esitys tähtää Yleisradion tarjoamien julkisen palvelun tietosisältöjen supistamiseen ja sitä kautta kansalaisten vapaasti saatavilla olevien tieto- ja informaatiopalvelujen

[1] Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (2009/C 257/01), https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:257:0001:0014:FI:PDF
[2] Esim. Koronakriisi palautti luottamuksen politiikkaan – tällainen on suomalaisen yhteiskunnan luottamusranking 2020, https://www.eva.fi/blog/2020/04/30/koronakriisi-palautti-luottamuksen-politiikkaan-2/;
Yle ja STT luotettavimmat uutisoijat, https://kaks.fi/wp-content/uploads/2019/10/tutkimusosio_yle-ja-stt-luotettavimmat-uutisoijat.pdf;
Suomalaiset luottavat koronauutisoinnissa asiantuntijoihin, viranomaisiin ja uutismediaan, https://www.helsinki.fi/fi/uutiset/talous-yhteiskunta/suomalaiset-luottavat-koronauutisoinnissa-asiantuntijoihin-viranomaisiin-ja-uutismediaan

vähentämiseen, mikä ei palvele yhteiskunnan demokraattisia, kulttuurisia ja sosiaalisia tarpeita. Lisäksi on otettava huomioon erilaisten erityisryhmien tarpeet ja palvelu. On perusteltua katsoa, että Ylen julkaisema tekstimuotoinen sisältö on välttämätön edellytys sille, että palvelut ovat esimerkiksi kuulovammaisten ja heikosti kielitaitoisten saavutettavissa. Muillakin erityisryhmillä on vaikeuksia hahmottaa ja vastaanottaa tietoa ääneen ja kuvaan perustuvan viestinnän välityksellä. Tekstimuotoinen uutisointi verkossa lisää palvelujen saavutettavuutta ja siten tuo ilmeistä lisäarvoa yhteiskunnan demokraattisten, sosiaalisten ja kulttuuristen tarpeiden palvelemiseen. Näin ollen se on nähtävä olennaisena osana Yleisradion tarjoamaa julkista palvelua.

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

2. Päätösvalta julkisen yleisradiotoiminnan tehtävistä on EU:n jäsenvaltioilla

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 määritellä julkisen yleisradiotoiminnan tehtävää on jäsenvaltioilla:

”Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräykset eivät rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa rahoittaa julkista yleisradiotoimintaa siinä määrin kuin rahoitus myönnetään yleisradioyritykselle 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”.[3]

Jäsenmaiden suvereniteettia korostetaan myös komission yleisradiotiedonannossa, jonka mukaan *”[j]ulkisen palvelun tehtävän määritteleminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan”* (kohta 44). Komission rooli julkisen palvelun tehtävän määrittelyssä rajoittuu tiedonannon mukaan *”selvien virheiden valvontaan”* (kohta 39 ja 48). Komission yleisradiotiedonannon perusteella ratkaisevaa on, miten kansallisessa lainsäädännössä määritellään julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tehtävät. Komissio

[3] Amsterdamin pöytäkirja, 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], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A11997D%2FPRO%2F0

edellyttää jäsenvaltioilta tarkkarajaisuutta julkisen palvelun tehtävien määrittelyssä: *"Ilman selvää ja tarkkaa määritelmää niistä velvoitteista, joita julkiselle yleisradioyhtiölle aiotaan asettaa"* komissio ei voi toteuttaa valvontatehtäväänsä (kohta 45; ks. myös kohta 48). Vaikka komissio ei voi asettaa kyseenalaiseksi esimerkiksi jonkin tuotteen luonnetta tai laatua, tiedonanto antaa esimerkkejä toiminnoista, jotka eivät täytä Amsterdamin pöytäkirjan mukaisia vaatimuksia eivätkä siten voisi sisältyä julkisen palvelun tehtävänantoon:

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

Esimerkit eivät mitenkään viittaa tekstimuotoisiin journalistisiin verkkosisältöihin. Päin vastoin 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 jakelukanavien kautta." (Kohta 47.)

> ***Kysymys siitä, mitä katsotaan kuuluvaksi julkisen palvelun yleisradiotoimintaan, kuuluu EU:n jäsenvaltioiden kansallisen päätösvaltaan, ei komissiolle. Uudet palvelut, jotka liittyvät yhteiskunnan demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin, ovat aina EU:n valtiontukisääntelyn mukaisia.***

3. Jako tekstimuotoiseen ja audiovisuaaliseen sisältöön on teknisesti vanhentunut

Kun laki Yleisradiosta (1380/1993) säädettiin vuonna 1993, yhtiön tehtävänä oli tuoda *"täyden palvelun yleisradio-ohjelmisto jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin"*.[4] Internet ei vielä tuolloin ollut kaiken kansan käytössä oleva sisältöjen jakelutie, sillä ensimmäinen WWW-järjestelmään perustuva graafinen verkkoselain (Mosaic) julkaistiin vasta samana vuonna. Tilanne kuitenkin muuttui nopeasti uusien palveluiden ja kotitalouksien internet-yhteyksien määrän kasvaessa. Yleisradio avasi ensimmäiset verkkosivut keväällä 1995 ja ajantasaisten tekstimuotoisten uutisten välitys internetissä alkoi vuotta myöhemmin, kun Teksti-TV:n sisällöt tuotiin myös tietoverkkoon.

[4] Laki Yleisradio Oy:stä (1380/1993), 7 §, https://finlex.fi/fi/laki/alkup/1993/19931380

Eduskunta ei vastustanut Yleisradion tehtäväkentän laajentumista, vaan päinvastoin vuonna 2002 antoi yhtiön tehtäväksi tuottaa *"täyden palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtenäisin ehdoin"* ja vieläpä kaikissa televerkoissa.[5] Laissa ei ole erikseen mainittu tekstimuotoista sisältöä, oletettavasti siksi, että teksti on vain yksi internetin digitaalisten sisältöjen esitystapa ja vieläpä hyvin yksinkertainen. Yleisradion tehtäväkuvausta on täsmennetty vielä kolmesti (2005, 2012 ja 2017) tämän jälkeen, ja nykyinen laki edellyttää yhtiön tarjoavan julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmiston lisäksi myös *"muita julkisen palvelun sisältöpalveluja [...] yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja maakunnallisesti"*.[6] Tätä kontekstia vasten on täysin selvää, että lainsäätäjän tarkoituksena on *de facto* ollut sisällyttää digitaalisen sisällön tarjonta internetissä myös tekstimuotoisena Yleisradion lakisääteisiin tehtäviin, vaikka sitä ei ole erikseen lakitekstissä mainittu.

Tekniseltä kannalta kaikkien digitaalisten verkkosisältöjen, niin sanoma- ja aikakauslehtien kuin Yleisradionkin tarjoamien, jakelu tapahtuu nykyään perinteisesti audiovisuaaliseksi määriteltyjen sähköisten jakeluteiden ja muotojen välityksellä (mukaan lukien televiestintä), 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.[7] Aiempi raja tekstipohjaisen painoviestinnän ja audiovisuaalisen sähköisen viestinnän välillä on digitalisaation seurauksena käytännössä poistunut.

Tästä näkökulmasta Ylen tekstimuotoiset verkkopalvelut ovat osa sähköisen median luonnollista kehitystä, jota koskee komission vuonna 2009 antaman 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

[5] Laki Yleisradio Oy:stä annetun lain muuttamisesta (492/2002), 7 §, https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2002/20020492
[6] Laki Yleisradio Oy:stä annetun lain muuttamisesta (436/2017), 7 §, https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170436
[7] Esim. Public Service Media, https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/public-service-media; What Is Public Service Media? https://www.ebu.ch/about/public-service-media; Global PSM Experts Network/IAPMR, https://www.facebook.com/groups/IAPMR/

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 aiheuta markkinoilla suhteettomia vaikutuksia, jotka eivät ole tarpeen julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi." (Kohta 81.)

Tämän perusteella myös tekstimuotoisten verkkosisältöjen voidaan nopean teknologisen kehityksen tuloksena katsoa kuuluvaksi komission yleisradiotiedonannon "audiovisuaalisten palvelujen" käsitteeseen ja siten rinnastuvan perinteiseen yleisradiotoimintaan. "Audiovisuaalinen palvelu" määritellään tiedonannon kohdan 8 alaviitteessä: sillä tarkoitetaan *"äänisisällön ja/tai audiovisuaalisen sisällön ja muiden niihin liittyvien palvelujen (esimerkiksi tekstipohjaisten online-tietopalvelujen) lineaarista ja/tai ei-lineaarista jakelua"*. Koska suomennos voi antaa käsityksen, että tekstipohjaisten online-tietopalveluiden tulisi jollain tavoin liittyä ääni- tai audiovisuaalisiin sisältöihin, viittaamme tiedonannon englanninkieliseen versioon, joka osoittaa, että oikeampi suomennos olisi: "*muiden sen kaltaisten palveluiden, kuten tekstipohjaisten online-tietopalvelujen, lineaarista ja/tai ei-lineaarista jakelua*".[8]

Tiedonannon kohta 84 toteaa edelleen, että *"yleisradioyhtiöille myönnettävää valtiontukea on voitava käyttää audiovisuaalisten palvelujen jakeluun kaikkien kanavien kautta, kunhan Amsterdamin pöytäkirjan aineelliset vaatimukset täyttyvät"*. Se, täyttävätkö nämä yleisradioyhtiön uudet merkittävät palvelut Amsterdamin pöytäkirjan vaatimukset, on jäsenvaltion puolestaan *"selvitettävä avoimeen julkiseen kuulemiseen perustuvan ennakkoarviointimenettelyn 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 jakelukanavien kautta"* (kohta 47). Teknologiariippumatonta julkisen palvelun määritelmää tukee myös EU:n neuvoston päätöslauselma vuodelta 1999, missä korostetaan julkisen yleisradiotoiminnan merkitystä *"uusista audiovisuaalialan*

[8] *"[T]he notion 'audiovisual services' refers to the linear and/or non-linear distribution of audio and/or audiovisual content and of other neighbouring services such as online text-based information services."* Ks. Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting (2009/C 257/01), alaviite 8, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC1027(01)&from=EN

palveluista ja tietopalveluista sekä uusista tekniikoista koituvien hyötyjen saattamisessa yleisön saataville" syrjimättömyyden ja yhtäläisten mahdollisuuksien pohjalta.[9]

Erottelu audiovisuaalisen ja tekstimuotoisen verkkosisällön välillä perustuu vanhentuneeseen tapaan erotella viestintäteknologiat toisistaan sekä komission yleisradiotiedonannon kanssa ristiriitaiseen käsitykseen julkisen yleisradiotoiminnan oikeudesta hyödyntää teknologioita. Tekstimuotoinen sisältö voi nauttia valtionapua, eikä tiedonanto edellytä sen liittymistä ääni- tai kuvasisältöön.

4. Ylen tekstimuotoisen verkkosisällön markkinavaikutuksista ei ole näyttöä

Koska tekstimuotoinen journalistinen verkkosisältö sallitaan julkisessa yleisradiotoiminnassa, ainoa syy sen mahdolliselle rajoittamiselle olisi se, että se häiritsee yleisen edun vastaisesti markkinoita ja kilpailuolosuhteita. Silloin kun arvioidaan yleisen edun täyttymistä, myös kilpailulainsäädännön näkökulmasta kilpailua vääristäväksi arvioitu palvelu voi olla hyväksyttävää, jos *"se tuottaa lisäarvoa yhteiskunnan sosiaalisten, demokraattisten ja kulttuuristen tarpeiden palvelemisen kannalta"* (kohta 88). Esimerkiksi uusien palveluiden ennakkoarviointia tehtäessä kilpailuvaikutukset ovat relevantteja vain, jos ne ovat niin suuria, että palvelun aloittaminen olisi yleisen edun vastaista.

Hallituksen esityksessä (s. 9–11) viitataan tutkimuksiin, joissa on jäljitetty ns. syrjäytymisvaikutusta. Tällä tarkoitetaan sitä, missä määrin yleisradioyhtiöiden ilmaiseksi tarjoamat, markkinaehtoisten toimijoiden sisällöille päällekkäiset uutissisällöt vähentäisivät jälkimmäisten saamia tilausmaksuja sekä mainos- ja ilmoitustuloja. Esityksen mukaan *"[s]yrjäytymisvaikutuksen olemassaolosta on kuitenkin varsin niukasti tutkimusnäyttöä"* (s. 10). Aivan kuten esitys itsekin uumoilee, *"valtaosa ihmisistä seuraa uutisointia useista lähteistä"* ja *"hyödyntää yleisesti erilaisia ilmaispalveluja uutisten seurannassa"* (s. 11). Yhdymme hallituksen esityksen käsitykseen, jonka mukaan *"Yleisradion sisällöt ovat vain yksi osa ilmaissisältöjen tarjontaa, ja jos niitä ei olisi, siirtyisivät monet kuluttajat todennäköisesti muiden ilmaispalvelujen käyttäjiksi"* (s. 11). Tämän valossa on vaikea ymmärtää, miksi lakiesitys kuitenkin haluaa puuttua Ylen oikeuteen tarjota tekstimuotoisia journalistisia palveluita. Esitys antaa ymmärtää, että Yleisradion Uutisvahdin kaltainen palvelu häiritsisi kilpailua yleisen edun vastaisesti eikä

[9] 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

täyttäisi suomalaisen yhteiskunnan demokraattisia, sosiaalisia ja kulttuurisia tarpeita, mikä olisi ainoa legitiimi peruste rajoittaa yhtiön tehtävänantoa.

On myös kyseenalaista, toimivatko Yleisradio ja markkinaperusteiset toimijat, esimerkiksi lehtitalot, lainkaan samoilla relevanteilla markkinoilla tarjotessaan tekstimuotoisia journalistisia verkkosisältöjä. Yleisradio kilpailee toki lukijoiden huomiosta esimerkiksi lehtitalojen kanssa, mutta mainos- ja levikkituotoista se ei kilpaile. Yleisradion verkkouutistarjonnan pääpaino on valtakunnallisissa ja osin kansainvälisissä uutisissa, millä alueella sen kilpailijoita ovat harvat valtakunnalliset mediat, lähinnä *Ilta-Sanomat*, *Iltalehti*, *Helsingin Sanomat* ja *Kauppalehti*. Näistä kaksi suosituinta verkkopalvelua (is.fi ja iltalehti.fi) ovat nimenomaan kuluttajalle ilmaisia, kun taas kaksi jälkimmäistä ovat onnistuneet merkittävästi kasvattamaan digitaalista tilaajakuntaansa. Vuonna 2019 nämä neljä valtakunnallista lehteä keräsivät lähes kolme neljäsosaa koko lehdistön digituloista.[10] Neljä suurinta lehtitaloa – Sanoma, Keskisuomalainen, Alma Media ja TS Yhtymä – hallitsi vuonna 2019 koko sanomalehdistön nettomyyntiä valtakunnan tasolla 71-prosenttisesti.[11] *Helsingin Sanomien* tilaajamäärä on ollut kasvussa vuodesta 2017 ja viime vuoden lopulla se nousi yli 400 000 tilaajan lähinnä digitilausten kasvun ansiosta.[12]

Mitä taas tulee alueelliseen ja paikalliseen uutistoimintaan, Yleisradion palvelut ennakkoarvioitiin Medialiiton pyynnöstä vuonna 2017. Kilpailuvaikutusten osalta arvioinnin lopputulema oli, ettei esiin tullut *”näyttöä, joka osoittaisi, että Ylen alueuutisten nykymuotoinen tarjonta verkkopalvelussa heikentäisi merkittävästi kaupallisen median toimintaedellytyksiä paikallisuutisten tai verkkomainonnan markkinoilla”*.[13] Yleisradion aluetoimitukset tavoittivat ennakkoarviointia varten tehdyn selvityksen mukaan selvästi pienempiä yleisöjä kuin maakuntalehdet.[14] Lakiesitys nojaa osaltaan *”tarpeeseen turvata viestinnän moniarvoisuus”* (esim. s. 7). Moniarvoisuudesta puhuttaessa on huomattava, että suomalainen lehdistö rakentuu alueellisesti ja paikallisesti ja että useissa maakunnissa vallitsevat monopolin kaltaiset olot, koska

[10] Janne Arola: Helsingin Sanomien riippuvuus printistä vähenee aikataulussa – näin sanomalehdet kasvattavat digitulojaan (*Suomen Lehdistö* 4.6.2020), https://suomenlehdisto.fi/helsingin-sanomien-riippuvuus-printista-vahenee-aikataulussa-nain-sanomalehdet-kasvattavat-digitulojaan/
[11] Janne Arola: Sanomaa kiinnostavat Alman aluelehdissä digitilaukset – niiden haaliminen on myös teknologinen operaatio (*Suomen Lehdistö* 12.2.2020), https://suomenlehdisto.fi/sanomaa-kiinnostavat-alman-aluelehdissa-digitilaukset-niiden-haaliminen-on-myos-teknologinen-operaatio/
[12] Anni Lassila: Helsingin Sanomien tilaajamäärä ylitti 400 000 ensimmäistä kertaa seitsemään vuoteen: ”Faktapohjaiselle journalismille on kysyntää”, sanoo päätoimittaja Kaius Niemi (*Helsingin Sanomat* 29.10.2020), https://www.hs.fi/talous/art-2000006704256.html
[13] Ilkka Aalto-Setälä: Kilpailuvaikutusten ennakkoarviointi (Borenius), https://drive.google.com/file/d/0B-v6fV6ewetZYWVUTE9NWXZwZTQ/view
[14] Marko Ala-Fossi, Elina Venttola ja Esa Reunanen: Yleisradion alueellisten verkkouutisten vaikutus sanomalehtien verkkopalveluiden markkinoihin (Raportti Yleisradion hallintoneuvostolle, Journalismin, viestinnän ja median tutkimuskeskus COMET, Tampereen yliopisto, tammikuu 2017), https://drive.google.com/file/d/0B-v6fV6ewetZb243dkNxdUo3Z28/view

ykköslehtien omistajina toimivat lehtitalot omistavat markkina-alueillaan yleensä myös joukon paikallislehtiä. Esimerkiksi Keskisuomalainen Oyj hallitsee lehdistön markkinoita Kymenlaaksossa ja Pohjois-Savossa 98-prosenttisesti, Etelä-Savossa 97-prosenttisesti, Päijät-Hämeessä 95-prosenttisesti, Etelä-Karjalassa 94-prosenttisesti ja Keski-Suomessa 87-prosenttisesti.[15] Alueellisen viestinnän näkökulmasta Yleisradion verkkouutistarjonta ei heikennä viestinnän moniarvoisuutta, vaan päinvastoin takaa sen ja tarjoaa usein ainoan vaihtoehdon johtavan lehtitalon uutisoinnille.

Mitään varteenotettavaa näyttöä Yleisradion aiheuttamasta merkittävästä markkinahäiriöstä ei ole tiedossamme. Medialiiton joulukuussa 2020 julkaisema selvitys Ylen tekstimuotoisen alueellisen uutissisällön vaikutuksista maamme ruotsinkielisiin sanomalehtiin väitti, että *”Svenska Ylen ja ruotsinkielisten sanomalehtien tarjoamat sisällöt ovat pitkälti toisiaan korvaavia ja suorassa kilpailutilanteessa keskenään”*.[16] Todellisuudessa tulokset nimenomaan osoittivat päinvastaista. Sanomalehtien verkkoversiot olivat suomenruotsalaisten keskuudessa kaikkein suosituin uutislähde, selvästi suositumpi kuin Ylen verkkouutiset. Paikallisuutisten lukijoista 90 prosenttia luki niitä sanomalehtien verkkosivuilta ja vain 64 prosenttia Ylen sivuilta. Lukijat käyttivät sivustoja rinnakkain, jolloin ne täydensivät toisiaan.

Verkon mediamarkkinoilla vain kyllin suuret digitaaliset alustat voivat menestyä, oli sitten kyse ilmoitusten tai tilausten myynnistä tai pelkästä kävijämäärien kasvattamisesta. Yhä suuremman osan mainonnasta keräävät globaalit internet-yhtiöt, kuten Google, Facebook ja Amazon, joiden osuus Suomen verkkomainonnasta on noussut jo yli 60 prosentin. Sisällön tarjoajina parhaiten menestyvät suurimmat mediat, joilla on eniten voimavaroja tuottaa jatkuvasti päivittyvää sisältöä yleisön saataville. Tämä tarkoittaa, että verkon yleisömarkkina keskittyy väistämättä suurimmille sivustoille, joista Yleisradio on yksi. Kuten lakiesitys toteaa, lain muutoksella ei *”todennäköisesti ole suuria välittömiä vaikutuksia kaupallisen median sisällön tavoittavuuteen tai sen liikevaihtoon”* (s. 13).

Yleisradion maksuttomien verkkouutisten aiheuttamasta haitasta markkinaehtoiselle uutismedialle ei ole selkeää tutkimukseen perustuvaa näyttöä. Esityksellä ei todennäköisesti ole suuria välittömiä vaikutuksia sen sisällön tavoittavuuteen tai liikevaihtoon.

[15] Luvut perustuvat vielä julkaisemattomaan tutkimukseen, ks. Heikki Hellman, Kilpaileeko Yle todellakin lehtien kanssa? https://vennalammi.fi/heikki-hellman/kilpaileeko-yle-todellakin-lehtien-kanssa/
[16] Mikko Alkio, Lasse Nordström ja Petri Rouvinen: Ylen tekstimuotoisen alueellisen uutissisällön vaikutukset ruotsinkielisiin sanomalehtiin Suomessa (Avance Insight 03/2020), https://www.avance.com/wp-content/uploads/2020/12/AVANCE-Insight-03-2020.pdf

5. Lakiesitys on tulkinnanvarainen eikä pysäytä kanteluprosessia

Lakiesityksen tarkoitus on saattaa Yleisradiota koskeva laki EU:n valtiontukisääntöjen mukaiseksi. Muutos täsmentää Yleisradion julkisen palvelun tehtävää siten, että tekstimuotoiset uutissisällöt verkossa määritellään osaksi tätä tehtävää – kuitenkin niin, että tekstimuotoisten sisältöjen julkaisemista samalla rajoitetaan mutta rajoituksiin myönnetään myös joukko poikkeuksia. Rajoitusten valvonta puolestaan määritellään yhtiön hallintoneuvoston tehtäväksi. Poikkeusten nostaminen itse lakitekstiin helpottaa epäilemättä lain tulkintaa. Ehdotetut poikkeukset ovat merkittävässä roolissa, sillä niitä koskeva listaus on esityksen mukaan *”tyhjentävä”* ja sitä on tulkittava *”suppeasti”* (s. 25). Tämä ei kuitenkaan vielä poista lakitekstiin jäävää tulkinnanvaraisuutta, minkä vuoksi on vaikea ennakoida, miten esitys muuttaisi Yleisradion uutistarjontaa käytännössä.

Yleisradiolain 7 §:n pykälän 1 momentti on aina ollut varsin yleisluontoinen ja jättänyt tilaa tehtävänannon joustavalle tulkinnalle. Yleisluontoinen muotoilu on kestänyt aikaa ja mahdollistanut sen, että teknologinen kehitys on voitu ottaa huomioon ilman, että itse pykälää on tarvinnut merkittävästi muuttaa. Nyt Ylen yleistä tehtävänantoa täsmennetään nimeämällä joukko suhteellisen yksityiskohtaisilta näyttäviä rajoituksia, jotka lähemmässä tarkastelussa osoittautuvat hyvin vaikeasti valvottaviksi, koska ne jättävät merkittävän paljon tilaa hallintoneuvoston tulkinnoille.

Lain soveltamisen kannalta ongelmaksi jää, ettei lakiesitys määrittele millään tavalla kahta keskeistä kohtaa. Ensinnäkin epäselväksi jää, mitä tarkoittaa se, että *”sisältöpalvelujen pääpainon tulee olla liikkuvaa kuvaa ja ääntä sisältävissä julkaisuissa”* (s. 12 ja 27). Lakiesityksen mukaan edellinen rajoitus tarkoittaa sitä, että *”Yleisradion tekstimuotoisen sisällön julkaisutoiminta on laajuudeltaan suppeampaa suhteessa Yleisradion liikkuvaa kuvaa ja ääntä sisältävään julkaisutoimintaan”* ja että tätä *”arvioitaisiin suhteessa Yleisradion julkaisutoiminnan kokonaisuuteen tietyn ajanjakson aikana”* (s. 23). Tekstisisältöjen laajuuden vertaaminen audio- tai audiovisuaalisten sisältöjen laajuuteen on kuitenkin hyvin vaikeaa ja tulkinnanvaraista.

Toinen epäselvä kohta on vaatimus, jonka mukaan tekstimuotoisten sisältöjen tulee laissa nimettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta *”liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun”* (s. 23 ja 27). Edellä on todettu, ettei vaatimus perustu EU:n valtiontukisääntöihin, mutta lakiin tuotuna se jättää lisäksi täysin avoimeksi sen, millä perusteella ”liittymistä” radio- tai televisiotoimintaan arvioidaan. Lakiesityksessä nimettyjen poikkeusten kohdalla todetaan, että niitä on tulkittava suppeasti, mutta kuinka suppeasti tekstimuotoisen verkkosisällön liittymistä liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun on tarkoitus tulkita? Medialiitto on kantelussaan ja viimeaikaisissa ulostuloissaan katsonut, että tekstimuotoinen uutinen saisi korkeintaan referoida

televisiossa tai radiossa esitettyä uutista.[17] Sanamuoto mahdollistaa kuitenkin myös laveammin tulkinnan, jolloin riittäisi, että samaa aihetta olisi toisin keinoin käsitelty esimerkiksi radion tai television uutis- ja ajankohtaisohjelmissa.

Lakiesityksen mukaan ehdotettujen rajoitusten noudattamista valvoisi Yleisradion hallintoneuvosto. Epätarkat muotoilut mahdollistavat joustavat tulkinnat, mutta ne avaavat myös tien jatkuville tekstimuotoista uutistoimintaa koskeville kiistoille. Rajoitusten vaikutus kansalaisten sananvapauteen ja tiedonsaantiin sivuutetaan hallituksen esityksessä ohuesti. Epäselväksi jää myös se, miten ehdotetut rajaukset vaikuttaisivat markkinaperusteisen median toimintaedellytyksiin ja toisivatko ne ylipäätään niille mitään hyötyjä.

Lakiesityksessä kuvataan ne erilaiset optiot, joita Suomella on ollut käytössään valtiontukikantelun johdosta (s. 14–15). Ensimmäinen vaihtoehto olisi, ettei Suomi tee mitään, vaan antaa kantelun mennä komission viralliseen tutkintamenettelyyn. Sen seurauksena komissio määräisi päätöksellään, mitä Suomen olisi lainsäädäntöönsä tehtävä. Halutessaan Suomi voisi valittaa EU:n tuomioistuimeen. Toinen vaihtoehto olisi ottaa aikalisä ja panna Yleisradiota koskeva lainsäädäntö parlamentaariseen valmisteluun. Sitä ei mainita, että tämä vaihtoehto voisi sisältää myös Ylen tekstimuotoisen uutispalvelun ennakkoarvioinnin. Kolmas vaihtoehto on tehdä komission kanssa käytyjen epävirallisten keskustelujen pohjalta lainsäädäntöön nopeasti vain välttämättömät tarkennukset, joilla se saadaan vastaamaan EU:n valtiontukisääntöjä.

Koronan keskellä ja nykyisessä lainsäädäntöruuhkassa hallitus on valinnut helpoimman vaihtoehdon, viimeksi mainitun. Riskinä valitulla tiellä on kuitenkin se, että Medialiitto voi jatkaa kanteluaan komissiossa ja että Suomen lainsäädäntö alistetaan vielä viralliseen tutkintaan. Pidämme tätä jopa todennäköisenä, sillä liitto on ilmaissut tyytymättömyytensä lakiesitykseen.[18] Lain muuttaminen hallituksen esittämässä muodossa tuottaa vain hetkellisen ratkaisun tilanteeseen ja ainoastaan lykkää tuonnemmaksi kestävämmän ratkaisun tekemistä tekstimuotoisen journalistisen verkkosisällön asemasta Yleisradion palveluvalikossa.

Lakiehdotus on hyvin tulkinnanvarainen ja vaikutuksiltaan epätarkka. Esitetty sääntely on epämääräistä ja vaikeasti valvottavaa eikä rajoituksia kansalaisten ja Yleisradion

[17] Yleisradiolain muutos parantaa lehdistön toimintaedellytyksiä – ehdotusta on tarkennettava oikeudellisesti vastaamaan EU:n valtiontukisääntelyn vaatimuksia, https://www.medialiitto.fi/uutiset/yleisradiolain-muutos-parantaa-lehdiston-toimintaedellytyksia-ehdotusta-on-tarkennettava-oikeudellisesti-vastaamaan-eun-valtiontukisaantelyn-vaatimuksia/

[18] Yle-lakiesitys muuttunut oikeaan suuntaan, poikkeukset edelleen liian laajoja, https://www.medialiitto.fi/uutiset/yle-lakiesitys-muuttunut-oikeaan-suuntaan-poikkeukset-edelleen-liian-laajoja/

sananvapauteen kyetä selkeästi perustelemaan suhteessa esityksen mahdollisiin hyötyihin markkinaehtoiselle medialle. Lain hyväksyminen esitetyssä muodossa ei todennäköisesti pysäytä Yleisradion julkisen palvelun tehtävää koskevaa kanteluprosessia.

Ehdotus ratkaisuksi: kaksi vaihtoehtoa

Lakiesityksen perusteluissa vedotaan perustuslakiin, erityisesti sen 12 ja 22 §:iin:[19] *"Oikeudesta hankkia ja vastaanottaa tietoa on tullut yhä tärkeämpi osa sananvapautta. Tämä edellyttää, että tieto on saatavilla ja se esitetään ymmärrettävässä muodossa […] [T]ämä tarkoittaa erityisesti sitä, että julkisen vallan tulee luoda sellainen toimintaympäristö, joka tukee yksilön mahdollisuuksia ilmaista ja vastaanottaa erilaisia viestejä"* (s. 25). Esityksessä päätellään, että lakimuutoksella ei ole vaikutusta *"edellä mainittujen sananvapauteen liittyvien tavoitteiden toteuttamiseen Yleisradio Oy:n ohjelmatoiminnassa"* (s. 25).

Tämä johtopäätös on kuitenkin ristiriidassa sen kanssa, että toisaalla perusteluissa todetaan Yleisradion tekstimuotoisen journalismin kieltämisen saattavan vähentää maksutonta verkon välityksellä saatavilla olevaa journalismia, koska korvaavaa julkisen palvelun arvoille perustuvaa maksutonta sisältöpalvelua ei ole tarjolla (s. 14). Jos näin tapahtuu, seurauksena on kansalaisten eriarvoisuuden lisääntyminen suhteessa viestinnän ja tietojen vapaaseen saatavuuteen. Tältä osin esitetty muutos näyttää olevan ristiriidassa perustuslain takaaman sananvapausperiaatteen kanssa.

Lakiesityksen perustelujen pohjalta on epäselvää, mihin komissio on epävirallisessa lausunnossaan ottanut kantaa. Amsterdamin sopimuksen ja komission yleisradiotiedonannon mukaan komissiolla on toimivaltaa Yle-lain tapauksessa ainoastaan sen määrittelyyn, sisältyykö tekstimuotoinen uutis- ja ajankohtaisjournalismi Yle-lain 7 §:n tehtävänmäärittelyyn vai ei. Komission toimivallassa on siis a) ottaa kantaa siihen, sisältyykö kantelun kohteena oleva toiminta kansallisessa laissa määriteltyyn julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tehtäviin, ja b) mikäli näin ei ole, komissio voi arvioida, onko toiminta katsottava EU:n valtiontukisäännösten vastaiseksi.

Käsillä olevan lain muutosesityksen kannalta on ongelmallista, että EU:n Amsterdamin pöytäkirjan ja vuoden 2009 tiedonannon mahdollistamaa toista vaihtoehtoa, Yle-lain täydentämistä ja tekstipohjaisen journalistisen sisältöpalvelun lisäämistä 7 §:n ensimmäiseen momenttiin uutena merkittävänä palveluna, ei esitetä lainkaan harkittavaksi. Tämä olisi kuitenkin nykyisessä faktapohjaisen uutisvälityksen kannalta haastavassa tilanteessa kansalaisten tiedonsaannin turvaamisen kannalta luontevin ratkaisu. EU:n Amsterdamin pöytäkirjan ja komission yleisradiotiedonannon valossa ei

[19] Perustuslaki (731/1999), https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731

ole mitään estettä sille, että Yleisradiolain 7 §:n määritelmään Yleisradion julkisen palvelun tehtävistä yksinkertaisesti lisätään tekstimuotoisten uutis- ja ajankohtaispalvelujen tuottaminen ja tarjonta.

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 vuoksi anneta eduskunnan käsiteltäväksi, vaan teemme kaksi vaihtoehtoista ehdotusta, jotka molemmat tarjoavat esitettyä lakimuutosta kestävämmän ratkaisun tekstimuotoisen journalistisen verkkosisällön asemalle Yleisradion tarjonnassa.

Ensisijaisesti ehdotamme, että hallitus ottaisi asiassa aikalisän ja panisi Yleisradiota koskevan lainsäädännön kehittämisen parlamentaariseen valmisteluun.

Tämä vastaisi sitä optiota, joka mainitaan myös hallituksen esittelyssä (s. 14). Tämä olisi perusteltu ratkaisu, joka tähdentää sitä, että julkisen palvelun tehtävän määritteleminen kuuluu nimenomaan jäsenvaltion toimivaltaan, ei komissiolle. Parlamentaarinen työryhmä voitaisiin asettaa nopealla aikataululla vielä tänä keväänä. Se voisi keskittyä joko kapeasti vain yleisradion tehtävänantoa koskevan lainkohdan muotoiluun tai – mieluummin – pohtia laajemmin Suomen mediaympäristön kokonaisuutta tilanteessa, jossa kansainväliset teknologiayhtiöt vievät valtaosan digitaalisista mainostuloista, mikä on rapauttanut erityisesti sanomalehdistön perinteistä liiketoimintamallia. Kun markkinaehtoisen median toimintaedellytykset juuri uutistarjonnan puolella ovat heikentyneet, tilan on osittain jo ottanut sosiaalinen ja vaihtoehtoinen media, jota rahoitetaan muista, myös demokratialle vihamielisistä lähteistä. Nykyisin edellytyksin tämä kehitys jatkuu, ellei saada aikaan isompia rakenteellisia uudistuksia tai tukitoimia. Ylen toimintaedellytysten ja uutistarjonnan heikentäminen ei ole vastaus ongelmaan, vaan saattaa johtaa vaihtoehtoisen/demokratiaa heikentävän median vaikutusvallan kasvuun.

Ellei parlamentaarisen työryhmän asettamista pidetä mahdollisena, ehdotamme toissijaisesti, että Ylen tehtävänantoa laajennettaisiin lisäämällä tekstimuotoinen journalistinen verkkosisältö sen 7 §:ssä nimettyihin tehtäviin. Sen jälkeen tekstisisällöt määriteltäisiin merkittäväksi uudeksi palveluksi, joka alistettaisiin komission tiedonannon kohdan 81 ja yleisradiolain 6 a §:n mukaiseen ennakkoarviointiin.

Tämä olisi ratkaisuvaihtoehtona parlamentaarista työryhmää muodollisesti kevyempi. Jos Ylen tekstimuotoista journalistista verkkosisältöä kohdeltaisiin merkittävänä uutena palveluna, astuisi voimaan komission tiedonannon velvoite ennakkoarvioinnista: *”[J]äsenvaltioiden on selvitettävä avoimeen julkiseen kuulemiseen perustuvan ennakkoarviointimenettelyn avulla, täyttävätkö yleisradioyhtiöiden suunnittelemat merkittävät uudet audiovisuaaliset palvelut Amsterdamin pöytäkirjan vaatimukset”* (kohta 84). Ennakkoarviointi 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).

Se tosiasia, että Yleisradio on tarjonnut tekstimuotoisia uutissisältöjä verkossa jo vuodesta 2005 alkaen, ei estä ennakkoarviointia. *”Käytössä oleviin palveluihin tehdyt merkittävät muutokset arvioidaan samalla tavoin kuin merkittävät uudet palvelut”* (kohta 85). Se, mikä on merkittävä uusi palvelu, kuuluu jäsenmaiden toimivaltaan.

Ennakkoarviointimenettelyn erona lakiesityksen taustalla olevaan kantelumenettelyyn on se, että vastuullisten viranomaisten on tuotava kaikki merkittäviä uusia palveluja koskevat perustelut julkiseen arviointiin. Osana ennakkoarviointia on toteutettava myös uuden palvelun markkinavaikutusten arviointi, jossa jäsenvaltioiden edellytetään selvittävän, miten *”markkinat toimisivat uuden suunnitellun palvelun kanssa ja ilman sitä”* (kohta 87). 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.). Myös yleisradiolain mukaan *”[a]rviointiin on sisällytettävä arvio suunnitellun palvelun tai toiminnon vaikutuksista markkinoihin ja kilpailuun sekä muista vaikutuksista”*.[20] Markkinavaikutuksen puolueeton arviointi ennakkoarvioinnin yhteydessä vastaisi myös parhaiten Medialiiton kantelussaan esittämään huoleen Suomen kansallisten mediamarkkinoiden kokonaisanalyysista, minkä tulisi olla myös perustana SGEI-palveluja määriteltäessä.[21]

On huomattava, että nyt käsiteltävänä olevan lakimuutoksen perusteluihin ei sisälly tutkimukseen perustuvaa markkinavaikutusten arviointia. Tätä koskevat huomiot jäävät varsin yleisluontoisiksi ja epämääräisiksi. Lakiesityksen luvuissa ”Nykytilan arviointi” (s. 7–8) ja ”Tekstimuotoisten verkkosisältöjen tavoittavuus ja Yleisradion vaikutus

[20] Laki Yleisradio Oy:stä (1380/1993), 6 a §, 3 momentti, https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1993/19931380
[21] Mistä kantelussa on EU-oikeudellisesti kysymys? https://www.medialiitto.fi/files/4267/Liite_verkkosivuille.pdf

markkinoihin" (s. 8–12) ei esitetä tutkimuksellista näyttöä siitä, että Ylen tekstimuotoinen journalistinen verkkosisältö muodostaisi markkinahäiriön ja että sillä olisi todennettavissa oleva syrjäytymisvaikutus suhteessa markkinaehtoisten toimijoiden journalistisiin uutissisältöihin nähden. Päinvastoin perustelujen mukaan *"[a]iempaan tutkimukseen perustuen […] voidaan arvioida, ettei esityksellä ole suuria välittömiä vaikutuksia kaupallisen median sisällön tavoittavuuteen tai sen liikevaihtoon"* (s. 13). Myöskään viimeaikainen markkinakehitys ei näytä todistavan markkinahäiriöstä, vaan mediatoimialan kannattavuutta mittaava nettotuloprosentti on viime vuosina ollut positiivinen, samaten omavaraisuus- ja maksuvalmiusasteet ovat pääosin "hyvällä tasolla".[22]

Komission tiedonannon perusteella olisi johdonmukaista ja perusteltua, että Ylen tekstimuotoisten uutis- ja ajankohtaispalvelujen tuottaminen ja tarjonta katsotaan merkittäväksi uudeksi palveluksi, ja että se saatetaan asianmukaisesti Yleisradiolain 6 a §:n mukaisen ennakkoarviointimenettelyn piiriin. Osana ennakkoarviointia toteutetaan myös asianmukainen markkinavaikutusten arviointi.

Vaihtoehtoinen ehdotuksemme lain 7 §:ää koskevaksi muutokseksi on siten kokonaisuudessaan seuraavaa:

a) Yleisradion tekstimuotoinen uutis- ja ajankohtaisjournalismi määritellään Ylen merkittäväksi uudeksi palveluksi;

b) Yleisradiolain 7 §:ää täydennetään tällä lisäyksellä siten, että sen ensimmäinen momentti kuuluu seuraavasti:

"Yhtiön tehtävänä on tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Näitä ja muita julkisen palvelun sisältöpalveluja, mukaan lukien tekstimuotoiset uutis- ja ajankohtaissisällöt, tulee tarjota yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja maakunnallisesti."

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

[22] Marko Ala-Fossi, Mikko Grönlund, Heikki Hellman ja Katja Lehtisaari: *Media- ja viestintäpolitiikan seurantaraportti 2019* (Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2020:4), s. 38, 40 ja 42, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162144/LVM_2020_04.pdf?sequence=1&isAllowed=y