Tieto on meidän -kansalaisaloite
Lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnassa 25.11.2021

Keskeiset tavoitteet

Tieto on meidän kansalaisaloitteen keskeiset tavoitteet ovat:

a. Ylen tekstimuotoinen journalistinen sisältö verkossa määritellään Ylen uudeksi merkittäväksi palveluksi
b. Yleisradiolain 7. pykälää täydennetään määrittelemällä tekstimuotoinen journalistinen sisältö sen tehtäviin
c. Asia saatetaan ennakkoarvioinnin kohteeksi

Haluamme tällä lausunnolla korostaa:

a. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 32/2021 vp.), että liikenne- ja viestintävaliokunnan "on syytä varmistua hallituksen esityksessä EU-oikeudesta esitetyn tulkinnan oikeellisuudesta". Esitetyn tulkinnan oikeellisuus on jäänyt tekemättä hallituksen esityksessä. Vaadimme liikenne- ja viestintävaliokunnalta perusteellista arviota yleisradiopoikkeuksesta EU:n valtiontukisääntelyssä.
b. Amsterdamin pöytäkirja (11997D/PRO/09) jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta jättää julkisen palvelun määrittämisen jäsenvaltion toimivaltaan, kunhan se ei julkisen palvelun tehtävän erityislaatuisuus huomioiden vaikuta yleisen edun vastaisesti laajasti kauppa- ja kilpailuolosuhteisiin. Komission yleisradiotiedonanto jättää julkisen palvelun määrittämisen jäsenvaltioiden toimivaltaan (kohta 44). Komissio voi puuttua tähän ainoastaan, kun kyse on selvien virheiden valvonnasta (kohdat 39 ja 48). Selvien virheiden luettelo (kohta 48) ei sisällä tekstimuotoisia palveluita. Sen sijaan julkisen palvelun tehtävän määrittely voi heijastaa toiminnan ja tekniikan kehitystä, erityisesti digitaalitekniikan osalta (kohta 47). Tässä valossa hallituksen esityksestä saatavien tietojen perusteella hallituksen esityksessä esitetty komission kilpailupääosaston tulkinta ei ole kiistaton tai olisi edes todennäköinen komission virallinen kanta. Tällä perusteella hallituksen esitys ei tältä osin muodosta sellaista painavaa yhteiskunnallista tarvetta, joka oikeuttaisi sananvapauden rajoituksen.
c. Kokonaisuutena on hallituksen esityksenkin mukaan kiistatonta, että esitys rajoittaa perustuslain 12 §:ssä ja Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattua sananvapautta rajoittamalla kansalaisten tiedonsaantia. Erityisesti rajoitus kohdistuu yhteiskunnallisesti heikommassa asemassa oleviin, etenkin kuulovammaisiin. Rajoituksen kiistattomuuden takia on arvioitava rajoituksen hyväksyttävyyttä.

d. Yleisradion tekstimuotoinen uutistoiminta verkossa nimenomaan lisää ja laajentaa suomalaisten sananvapautta ja mahdollisuutta vastaanottaa monipuolista tietoa, sillä muuten verkkouutisia jäävät hallitsemaan vain niitä ilmaiseksi tarjoavat iltapäivälehdet ja MTV3 sekä maksullisesti toimiva Helsingin Sanomat. Maakunnissa alueellinen uutistoiminta puolestaan jäisi maakunnallisten lehtitalojen monopoliksi. Esimerkiksi Keskisuomalainen-konserni hallitsee sanomalehtimarkkinaa 87-100-prosenttisesti kaikkiaan seitsemässä maakunnassa. Yleisradion alueellinen uutistarjonta tarjoaa maakunnissa ainoan realistisen vaihtoehdon.

Miksi kansalaisaloite?

Joulukuussa 2020 julkaistiin hallituksen esitys uudeksi Yle-laiksi, jossa suunnitellaan Ylen tekstimuotoisen journalistisen toiminnan merkittävää kaventamista. Lakiesityksen taustalla on kaupallista mediaa edustavan Medialiitto ry:n vuonna 2017 tekemä kantelu Euroopan komission kilpailupääosastolle. Kantelussa väitetään, että Ylen tekstimuotoinen verkkojournalismi haittaa kaupallisen median toimintaedellytyksiä Suomessa.

Uuden lain valmistelu tehtiin pitkälti komission ja hallituksen välisten salattujen dokumenttien pohjalta ja laajaa julkista keskustelua uudesta Yle-laista ei käyty. Lakiesityksen tultua julki, sen sisällöt aiheuttivat keskustelua etenkin Twitterissä. Miksi Ylen tekstimuotoisia journalistisia sisältöjä oikeastaan ollaan kaventamassa? Kuka tätä vaatii? Tukeeko tutkittu tieto lakiesityksen taustalla olevia olettamuksia?

Tämän ihmettelyn pohjalta syntyi Tieto on meidän -kansalaisaloite, joka julkaistiin kansalaisaloite.fi palvelussa 15.2.2021 ja joka saavutti vaaditun 50 000 allekirjoituksen rajapyykin 30.5.2021. Itse aloitteen ehdotus on otettu Helsingin ja Tampereen yliopistojen yhteisestä lausunnosta hallituksen esitykseen yleisradiolain muuttamisesta. Aloitteen taustalla on tutkijoista ja riippumattomista kansalaisista koostuva ryhmä. Kansalaisaloitteen tavoite on, että Yleisradion tekstimuotoinen journalistinen verkkosisältö määritellään Ylen merkittäväksi uudeksi palveluksi, jolloin hallituksen esityksen mukaista verkkojournalismin rajoittamista ei tarvittaisi.

Tässä esityksessä haluamme nostaa esille hallituksen esityksen ongelmakohtia, kommentoida yleisiä myyttejä koskien EU:n valtiontukisääntelyä sekä ottaa kantaa Medialiiton esittämiin näkemyksin.

Sananvapauden toteutuminen

“Hallitus tukee kansalaisten tasavertaisia mahdollisuuksia saada luotettavaa tietoa ja sivistää itseään.” Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma 10.12.2019

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa mainitaan kansalaisten tukeminen, jotta jokaisella olisi mahdollisuus päästä käsiksi luotettavaan tietoon ja sivistää itseään. Hallituksen esitys uudeksi Yle-laiksi rajoittaa vapautta tuottaa tekstisisältöjä, joka vähentää kansalaisten pääsyä tietoon sekä uutisointiin ilman maksumuuria. Tekstimuotoinen journalismi verkossa vähenee ja valtakunnallisten uutisten osalta uhkaa jäädä Ilta-Sanomien, Iltalehden ja MTV3:n ilmaistarjonnan sekä HS:n maksullisen tarjonnan varaan.

Hallituksen esityksessä (s. 14) todetaan, että lakiesitys vaikuttaa maksutta saatavilla olevan journalistisen sisällön saatavuuteen, joka voi näkyä kansalaisille vähäisempänä maksutta saatavilla olevan journalismin määränä. Oikeus hankkia ja vastaanottaa tietoa on tärkeä osa sananvapautta. Suomen perustuslaissa on säädetty sananvapaudesta ja Euroopan unionin perusoikeuskirja sisältää artiklan 11, joka turvaa sananvapauden sekä tiedonvälityksen vapauden unionissa. Julkisen vallan tulee luoda sellainen toimintaympäristö, joka tukee yksilön mahdollisuuksia ilmaista ja vastaanottaa erilaisia viestejä. Julkisrahoitteisella medialla on merkittävä vaikutus suomalaisten sananvapauden toteutumisen kannalta ja Suomessa on vakiintuneesti katsottu, että Ylen keskeisenä tavoitteena on nimenomaan perustuslain 12 §:n mukaisen yksilön sananvapauden turvaaminen. Ylen tekstimuotoisten verkkosisältöjen rajoittaminen heikentäisi suomalaista sananvapautta ja kansalaisten oikeutta tiedonsaantiin.

Lakiesityksen taustalla olevaan kanteluun liittyen EU:n komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (2009/C257/01, yleisradiotiedonanto) korostaa, että yleisradiotoiminta on erityisen luotettava tiedonlähde ja edistää kaikkien kansalaisten jonkinlaista osallistumista yhteiskunnallisiin asioihin.

Ylen verkkomuotoisten tekstisisältöjen vähentäminen kaventaisi mm. kuulo- ja näkövammaisten perusoikeuksia tiedonsaantiin. Journalismin saavutettavuus on myös varallisuuskysymys; Ylen verkkouutiset takaavat yhtäläisen tiedonsaantioikeuden myös vähävaraisille suomalaisille. Tutkitusti korkeammin koulutetut ja paremmassa yhteiskunnallisessa asemassa olevat kuluttavat merkittävästi enemmän laadukkaita journalistisia sisältöjä kuin vähemmän koulutetut ja heikommassa asemassa olevat. Jatkuessaan kehitys heikentää yhdenvertaisia demokraattisen osallistumisen edellytyksiä.

Tuhoaako Yle paikallismediat?

“Jotta sanomalehdistö pysyisi elinvoimaisena, se tarvitsee liikkumatilaa. Jos kaupallinen media hiipuu maakunnissa, se heikentää sananvapautta.” Medialiiton puheenjohtaja Veli-Pekka Kangaskorpi, Yle A-studio 9.2.2021

Kaupallinen media on ahtaalla erityisesti maakunnissa, mutta se ei johdu Ylestä. Paikallismedioiden vaikeudet, jotka juontuvat pitkälti jakelukustannusten kasvusta ja monikansallisten verkkojättien vaikutuksesta mediamarkkinaan, tulisi kompensoida nostamalla niille jaettu valtiontuki yleispohjoismaiselle tasolle, ei ajamalla alas Ylen toimintoja.

Ylen tekstimuotoista verkkouutisointia rajoittamalla nimenomaan vain heikennetään maakuntien uutistarjontaa, eikä vapauteta tilaa, jonka kaupalliset mediat voisivat täyttää. Vähentynyt uutisointi oman alueen tapahtumista ja ajankohtaisista aiheista vaikuttaa heikentävästi kansalaisten intoon vaikuttaa oman alueen päätöksentekoon. Miksi äänestää aluevaaleissa, jos paikallisesti tärkeät kysymykset eivät ole saaneet palstatilaa valtakunnallisella uutisoinnissa?

Hallituksen omassa esityksessä on siteerattu laajasti tutkimuksia, jotka osoittavat, että Yle heikennä kaupallisten medioiden kilpailumahdollisuuksia - oikeastaan päinvastoin. Esimerkiksi Sehl, Fletcher ja Picard vuonna 2020 julkaistussa EU-maat kattavassa tutkimuksessaan toteavat, että syrjäytymisvaikutusta ei ole havaittu. Syrjäytymisvaikutus toteutuisi, jos yleisradioiden maksutonta uutistarjontaa lukevat eivät haluaisi seurata mainos- tai käyttäjämaksurahoitteista uutistarjontaa tai seuraisivat sitä vähemmän kuin muuten seuraisivat.

Sen sijaan tutkimuksessa havaittiin, että erityisesti Suomessa ja muissa Pohjoismaissa kaupallisten toimijoiden tavoittavuus ja saamat tilaajamaksut olivat korkealla tasolla julkisen palvelun vahvasta roolista huolimatta. Myös Digital News Reportin julkaisemien Suomen maaraporttien (2018 ja 2019) mukaan Yleisradion verkkouutisia seuraavat maksavat muita käyttäjäryhmiä todennäköisemmin verkkouutisista.

Mitä sanoo EU?

“On kuitenkin mahdollista, että mikäli nyt käsittelyssä oleva kansalaisaloite hyväksyttäisiin, seuraamuksena saattaisi olla rikkomusmenettely” Suna Kymäläinen, Eduskunnan täysistunto 14.10.2021

EU-sääntely lähtökohtaisesti tunnistaa ja sallii julkisrahoitteisen yleisradiotoiminnan myös verkkoympäristössä. Yleisradiotoimintaa säätelevät vuoden 1997 Amsterdamin pöytäkirja tai vuoden 2009 komission laatima tiedonanto valtiotukisääntelyn soveltamisesta eivät linjaa, että tekstimuotoinen sisältö voi nauttia valtionapua vain jos se liitetään ääni- tai kuvasisältöön. Komission ns. yleisradiotiedonanto oikeastaan määrittelee, että

tekstimuotoiset verkkosisällöt voivat kuulua valtiontukea nauttivan yleisradiotoiminnan piiriin.

Hallituksen esityksen pohjaoletus kapeasta kansallisesta liikkumatilasta ja EU-oikeuden asettamasta pakosta sai kritiikkiä myös perustuslakivaliokunnassa, joka lausunnossaan totesi, että liikenne- ja viestintävaliokunnan tulee varmistua siitä, että hallituksen tekemä ehdotus Yle-laiksi on ylipäätään perusteltavissa EU-oikeuden näkökulmasta. Tämäkin osoittaa, että Suomella ei ole mitään erityistä syytä odottaa rikkomusmenettelyä.

Mikäli Suomi kuitenkin joutuisikin valtiotukisääntelyn rikkomusmenettelyyn, on hyvä muistaa, että Medialiiton kantelua sekä sitä seurannutta Yle-lain uudistusta on tähän mennessä käsitelty vain epävirallisessa tasolla komission kilpailuosastolla. Käytännössä tämä tarkoittaa, että asiasta on keskusteltu muutaman virkamiehen kanssa ja vaikka kyse on näennäisesti komission kannasta, niin käytännössä kyseessä on kilpailupääosaston virkamiesten tulkinta. Suomen Yle-lainsäädäntöä on arvioitu vain hyvin suppeasti kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta. Varsinaisessa rikkomusmenettelyssä punnittaisiin myös muita, esimerkiksi sananvapauteen liittyviä näkökulmia. Vastaavanlaisissa intressipunnintaa vaatineissa EU-oikeuden tapauksissa on usein annettu suurempi painoarvo perusoikeuksille, kuin kilpailuoikeuden täydelle toteutumiselle.

EU on antanut jäsenmaille vallan määritellä julkisten palvelujen, kuten yleisradiotoiminnan, tehtävät, kunhan ne on määritelty tarkasti ja palvelujen rahoitus ei vääristä kilpailua. Kuten jo aiemmin on todettu, minkäänlaista tutkimukseen perustuvaa näyttöä Ylen aiheuttamasta syrjäyttämisvaikutuksesta ja kilpailun vääristämisestä ei ole - oikeastaan päinvastoin. Mikään hallituksen esityksessä esitetty ei tue väitettä siitä, että sananvapauden rajoituksen taustalla olisi painava yhteiskunnallinen tarve. Nyt on siis aika käyttää jäsenvaltion oikeutta ja määrittää tekstimuotoinen journalistinen sisältö verkossa Ylen tarjoamaksi julkiseksi palveluksi.

Lopuksi - mitä vaadimme?

“Valtiosääntöoikeudellisesti ja periaatteellisesti on kuitenkin olennaista kysymys siitä, että onko perusoikeuksia tarpeen rajoittaa näennäisesti heikoin perustein ilman, että rajoituksilla edes saavutetaan toivottuja vaikutuksia.” Riku Neuvonen, OTT, viestintäoikeuden dosentti, asiantuntijalausunnosta HE 250/2020 vp PeV 26.03.2021

Sananvapaus on perustuslain 12 §:ssä ja Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattu ihmis- ja perusoikeus. Sananvapauteen kuuluu

olennaisesti oikeus saada tietoa. Sananvapauden rajoitusten tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Nämä vaatimukset eivät täyty käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä.

Mikäli Yle-lakia muutetaan hallituksen esityksen kuvaamalla tavalla, jättää se oven auki tuleville valtiontukikanteluille. Medialiitto ja muut vastaavat toimijat eivät varmasti epäröi uusien kanteluiden tekemistä, mikäli Ylen tehtäviä ei tässä yhteydessä määritellä selkeästi.

Hallitus on hallitusohjelmassaan sitoutunut "*tukemaan sananvapautta ja demokratian toimivuutta vahvistamalla vastuullisen median toimintaedellytyksiä ja kilpailukykyä sekä kansalaisten tasavertaisia mahdollisuuksia saada luotettavaa tietoa ja sivistää itseään. Yleisradion riippumattomuus turvataan ja sen merkittävää roolia kaikkia suomalaisia palvelevana julkisena mediana vahvistetaan.*"

Turvaamalla tekstimuotoisen journalismin Ylen keskeisenä palveluna hallitus noudattaa omaa ohjelmaansa.

Tieto on meidän -kansalaisaloite keräsi tarvittavat 50 000 kannatusilmoitusta ja nyt me vaadimme vain, että asia käsitellään oikein. Päätöksentekoon vaadittavat olennaiset tiedot ovat salassa. Komission tulkinta on vasta virkamiesten tulkinta. Kuten perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 32/2021 vp.), meidänkin mielestä "on syytä varmistua hallituksen esityksessä EU-oikeudesta esitetyn tulkinnan oikeellisuudesta". Meidän ei myöskään tule pitää EU:n rikkomusmenettelyä minään isona mörkönä, Suomi saattaa hyvin jopa voittaa sen tai komissio vähintään todeta, että lievempikin kirjaus lakiin riittää. Hallituksen esitys Yle-lain muuttamisesta yksiselitteisesti rajoittaa sananvapautta täyttämättä perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä. Hallituksen esittämät rajoitukset eivät ole perusteltuja. Me ehdotamme, että ongelmaa lähdetään korjaamaan aidosti suojelemalla sananvapauden oikeutta tiedonsaantiin. Me ehdotamme että:

a. Ylen tekstimuotoinen journalistinen sisältö verkossa määritellään Ylen uudeksi merkittäväksi palveluksi
b. Yleisradiolain 7. pykälää täydennetään määrittelemällä tekstimuotoinen journalistinen sisältö sen tehtäviin
c. Asia saatetaan ennakkoarvioinnin kohteeksi

LÄHTEET

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma 10.12.2019
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161931

A-studiossa sähköinen väittely: Kaupallinen media syyttää Yleä ”verkkolehden tekemisestä” – Yleisradio huolissaan myös pienituloisten tiedonsaannista 9.2.2021
https://yle.fi/uutiset/3-11781730

Annika Sehl, Richard Fletcher, Robert Picard, Crowding out: Is there evidence that public service media harm markets? A cross-national comparative analysis of commercial television and online news providers 28.2. 2020
https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0267323120903688?journalCode=ejca

Reuters Institute Digital News Report – Suomen maaraportti 2018 ja 2019
https://research.tuni.fi/comet/reuters-institute-digital-news-report-suomen-maaraportti/

Valiokunnan lausunto PeVL 32/2021 5.10.2021
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_32+2021.aspx

Riku Neuvonen, OTT, viestintäoikeuden dosentti, asiantuntijalausunnosta HE 250/2020 vp PeV 26.03.2021
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2021-AK-361745.pdf