

Hallituksen esitys eduskunnalle Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Yleisradio Oy:stä annettua lakia niin, että laissa tarkennettaisiin Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävän sääntelyä. Ehdotetut säännökset rajoittaisivat Yleisradio Oy:n mahdollisuutta julkaista tekstimuotoisia sisältöjä osana julkisen palvelun tehtävää.

Ehdotuksen tavoitteena on muuttaa Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävän määrittelyä niin, että se olisi EU:n valtioneuvoston sääntelyn mukainen. Perustuen komission kanssa käytyihin keskusteluihin liikenne- ja viestintäministeriö on pyrkinyt muotoilemaan ehdotetut muutokset siten, että ne rajoittaisivat Yleisradio Oy:n tekstimuotoisen sisällön julkaisemista EU:n valtioneuvoston sääntöjen edellyttämällä tavalla. Riskinä komission epävirallisessa menettelyssä on, että komissio voi kuitenkin käsitellä asiaa edelleen ja Medialiitto ry. voi edelleen jatkaa kanteluaan komissiossa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
3 Tavoitteet	12
4 Ehdotus ja sen vaikutukset.....	12
4.1 Ehdotus.....	12
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	13
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	14
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	14
5.2 Ulkomainen lainsäädäntö	15
6 Lausuntopalaute	17
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	23
8 Voimaantulo	25
9 Suhde perustuslakiin ja säätämjärjestys	25
LAKIEHDOTUS	27
Laki Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n muuttamisesta.....	27
LIITE	29
RINNAKKAISTEKSTI.....	29
Laki Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n muuttamisesta.....	29

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Yleisradio Oy:n hallinnosta ja tehtävästä on säännökset Yleisradiosta Oy:stä annetussa laissa (1380/1993, jäljempänä *yleisradiolaki*). Lain 7 §:ssä määritellään Yleisradion Oy:n (jäljempänä myös Yleisradio) julkisen palvelun tehtävä. Yleisradio tuottaa Suomessa sisältöpalveluja eli televisio- ja radio-ohjelmistoja sekä tekstimuotoisia sisältöjä televisio- ja radioverkoissa sekä internetissä.

Yleisradiolakia muutettiin edellisen kerran vuonna 2017. Muutoksen taustalla oli tuolloin vuonna 2016 toiminut Arto Satosen puheenjohtama parlamentaarinen työryhmä. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa tiedonvälistystä ja journalismia koskevassa kohdassa todetaan, että hallitus tukee 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.

Medialiiton valtiontukikantelu

Medialiitto ry. (jäljempänä Medialiitto) teki Euroopan komissiolle 21.6.2017 valtiontukikantelun Yleisradiolle maksetusta valtiontuesta. Medialiitto pyysi Euroopan komissiota ratkaisemaan, saako julkisia varoja käyttää sellaisten tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen tuottamiseen, jotka eivät liity julkisen palvelun yleisradio-ohjelmistoihin. Kantelu koostui kolmesta osasta¹.

Kantelun mukaan:

1. tekstimuotoinen journalistinen verkkosisältö ei ole osa Yleisradion harjoittamaa yleisradio-toimintaa, vaan sitä on arvioitava “yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen” eli SGEI-valtiontukisääntöjen mukaisella tavalla,
2. Yleisradion julkisen palvelun tehtävä on määritelty epätarkasti eikä se täytä valtiontukisääntöjen vaatimuksia,
3. Yleisradion hallintoneuvosto ei ole tosiasiallisesti riippumaton, joten Yleisradion toiminnan valvonta ei ole valtiontukisääntöjen vaatimalla tavalla tehokasta.

Kantelun mukaan käytännössä Yleisradiolle annettu rahoitus on tekstimuotoisten sisältöjen osalta ollut EU:n valtiontukisääntöjen vastaista, eikä sitä ole ilmoitettu komissiolle. Näin ollen tukea tulisi näiltä osin periä takaisin.

Suomen toimivaltainen viranomainen eli liikenne- ja viestintäministeriö toimitti ensimmäisen vastineensa Medialiiton kanteluun ja komission siitä esittämiin kysymyksiin 14.11.2017. Vastineessa katsottiin, että Yleisradion julkaisema tekstimuotoinen sisältö on osa julkisen palvelun yleisradiotoimintaa ja että tuki on ilmoitettua, voimassa olevaa tukea. Lisäksi Yleisradion valvonta nähtiin asianmukaisena ja Yleisradiolle annettu tehtävä lainsäädännössä valtiontukisääntöissä tarkoitettulla tavalla riittävän selkeänä.

¹ Medialiiton kuvaus kantelusta: https://www.medialiitto.fi/files/4267/Liite_verkkosisuille.pdf

HE 250/2020 vp

Tämän jälkeen komissio on tavannut sekä kantelun tehnyttä Medialiittoa että Suomen viranomaisia ja komissiolle on toimitettu lisätietoja. Suomen viranomaisten ja komission ensimmäinen tapaaminen järjestettiin 18.6.2018. Komissio lähetti alustavan kantansa kanteluun 24.5.2019. Suomen vastine kirjeseen toimitettiin 27.9.2019.

Suomen viranomaiset neuvottelivat komission edustajien kanssa Brysselissä 29.11.2019 ja esittelivät ensimmäisen ehdotuksensa täsmentää yleisradiolain 7 §:n 1 momenttia. Komission kanssa käytiin edelleen sähköpostikirjeenvaihtoa keväällä 2020 koskien tämän esityksen ehdotusta muuttaa yleisradiolain 7 §:n 1 momenttia. Suomen viranomaiset ovat saaneet komissiolta alustavan näkemyksen, jonka mukaan tässä esityksessä ehdotetut muutokset täyttävät valtioneuvoston vaatimukset. Komissio on käsitellyt Medialiiton kantelua Yleisradiolle myönnettystä tuesta toistaiseksi ns. epävirallisella tasolla. Hallituksen tavoitteena on, että asian käsittely pysyy epävirallisella tasolla ja että yleisradiolakia muutettaisiin komission edellyttämällä tavalla.

Suomen vastineiden laatimiseen ovat osallistuneet myös työ- ja elinkeinoministeriön ja ulkoministeriön asiantuntijat.

Keskustelu eduskuntaryhmien kanssa

Yleisradion tehtäviä, rahoitusta ja valvontaa koskevista asioista päätetään vakiintuneen valtiosääntöisen käytännön mukaan parlamentaarisesti. Muutoksia yleisradiolakiin on perinteisesti käsitelty parlamentaarisisissa työryhmissä tai niistä on neuvoteltu eduskuntaryhmien kesken. Liikenne- ja viestintäministeriö kertoi eduskuntaryhmien puheenjohtajille 12.11.2019 Medialiiton kantelusta käydyistä keskusteluista komission kanssa sekä tarpeesta tarkentaa yleisradiolakia. Eduskuntaryhmien puheenjohtajien keskustelun perusteella ministeriö sai tehtävän neuvotella välttämättömistä lakimuutoksista komission kanssa, kuitenkin niin, että eduskuntaryhmien puheenjohtajille esitetään täsmälliset lain muutostarpeet ennen kuin neuvotteluissa komission kanssa päädytään mihinkään pykälämuotoiluun.

Liikenne- ja viestintäministeriö toimitti eduskuntaryhmien puheenjohtajille komission 16.3.2020 alustavasti hyväksymän, neuvottelujen perusteella laaditun pykäläluonnoksen perusteluineen muuttaa yleisradiolain 7 §:n 1 momenttia, minkä jälkeen liikenne- ja viestintäministeriötä pyydettiin valmistelemaan tämän alustavan neuvottelutuloksen mukainen hallituksen esitys. Tämän jälkeen ministeriö on informoinut eduskuntaryhmiä säännöllisesti kaikista hankkeen valmisteluun liittyneistä vaiheista sen varmistamiseksi, että valmisteltu esitys on eduskuntaryhmien antaman neuvottelumandaatin mukainen. Hallituksen esitys lopullisessa muodossaan on esitelty eduskuntaryhmien puheenjohtajille 14.12.2020.

Lausuntokierros ja esityksen jatkovalmistelu

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi pyydettiin laajasti lausuntoja². Lausuntopalautteesta on kerrottu jäljempänä jaksossa 6.

² <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=6c4c60ce-951b-462a-a682-dd48601c0eb0&proposalLanguage=da4408c3-39e4-4f5a-84db-84481bafc744>

Komissio toimitti 7.10.2020 Suomen viranomaisille lisätietopyynnön koskien kantelijan komissiolle toimittamia näkemyksiä. Suomen viranomaiset vastasivat tähän kyselyyn ja komissio esitti lisää huomioita 23.10.2020 tulleessa sähköpostiviestissä.

Esitystä on jatkovalmisteltu saatujen lausuntojen sekä komission lokakuussa 2020 esittämien huomioiden perusteella. Jatkovalmistelussa ehdotetun 7 §:n sääntelyä tarkennettiin niin, että sellaisten Yleisradion julkaisemien tekstimuotoisten uutissisältöjen, jotka eivät liity Yleisradion liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun, tulee olla pääsääntöisesti lyhyitä. Perustuen komission kanssa käytyihin keskusteluihin liikenne- ja viestintäministeriö on pyrkinyt muotoilemaan ehdotetut muutokset siten, että ne rajoittaisivat Yleisradion tekstimuotoisen sisällön julkaisemista EU:n valtioneuvoston edellyttämällä tavalla. Riskinä komission epävirallisessa menettelyssä on, että komissio voi kuitenkin käsitellä asiaa edelleen ja Medialiitto voi edelleen jatkaa kanteluaan komissiossa.

2 Nykytila ja sen arviointi

Kansallinen lainsäädäntö

Yleisradiolaissa on säännökset Yleisradion hallinnosta, kuten yhtiön hallintoelimistä ja niiden tehtävistä. Yleisradiossa on hallintoneuvosto, hallitus ja toimitusjohtaja. Yleisradion tehtävistä säädetään lain 7 §:ssä, jonka mukaan Yleisradion 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 tulee tarjota yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja maakunnallisesti. Pykälän 2 momentissa säädetään julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tavoitteista ja tarkoituksista tarkemmin.

Yleisradion rahoitus

Yleisradion toiminnan rahoitusta varten on valtion televisio- ja radiatorahasto, joka on valtion talousarvion ulkopuolinen valtion rahasto ja jota hoitaa Liikenne- ja viestintävirasto. Rahastolle suoritetaan rahoitusta valtion talousarvioon otettavasta määrärahasta yleisradiolain 7 §:ssä säädetyn julkisen palvelun kustannusten kattamiseksi. Valtion televisio- ja radiatorahastosta annetun lain (745/1998) mukaan vuonna 2013 määräraha oli 500 miljoonaa euroa ja vuonna 2014 määräraha oli indeksikorotuksen jälkeen 507 948 000 euroa. Määrärahan suuruus tarkistetaan lain mukaan vuosittain kustannustason muutosta vastaavasti. Väliaikaisten lakimuutosten mukaisesti indeksikorotusta ei kuitenkaan tehty vuosina 2015, 2016, 2017 ja 2018, jolloin määräraha säilyi vuoden 2014 tasolla. Vuonna 2019 määräraha oli 519 miljoonaa euroa ja vuonna 2020 se on 532 112 000 euroa. Rahaston varoja voidaan käyttää myös yleisradiolain 6 a §:ssä tarkoitetun ennakoarvioinnin laatimisesta aiheutuvien palkkioiden maksamiseen ja rahaston hallinnoimiseen. Rahaston varoja voidaan käyttää muutoinkin televisio- ja radio toiminnan edistämiseen.

Valtioneuvosto päättää kalenterivuositain rahaston käyttösuunnitelmassa sen varojen jakamisesta eri käyttötarkoituksiin. Rahaston varat, jotka vuosittain siirretään valtion talousarviosta rahastoon, allokoidaan Yleisradiolle ja kirjataan rahaston käyttösuunnitelmaan. Rahaston varoja suoritetaan Yleisradiolle käyttösuunnitelman ja yhtiön rahoitustarpeen mukaisesti. Valtion televisio- ja radiatorahastosta myönnettävään avustukseen sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään.

Valtioneuvoston päätökset valtion televisio- ja radorahaston käyttösuunnitelman vahvistamisesta ovat julkisesti saatavilla³. Valtioneuvoston päätökset perustuvat Liikenne- ja viestintäviraston ehdotukseen, joka puolestaan ehdotusta tehdessään kuulee Yleisradiota. Yleisradio antaa osana lausuntoaan luonnosbudjettinsa virastolle.

Yleisradiotoiminnan valtioneuvoston päätös

EU:n valtioneuvoston päätösten mukainen valtioneuvoston käsite perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä SEUT-sopimus) 107 artiklan 1 kohtaan: ”Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä tuki valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”. EU:n valtioneuvoston päätöksiä sovelletaan siis silloin, kun kaikki valtioneuvoston tunnusmerkit täyttyvät: julkisia varoja kanavoitetaan yrityksiin eli taloudelliseen toimintaan, tämä taloudellinen etu on valikoiva, toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Komissio on antanut tiedonannon valtioneuvoston päätösten soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (2009/C 257/01, jäljempänä *komission tiedonanto*). Sen mukaan julkisesta yleisradiotoiminnasta valtion rahoituksen soveltuvuutta yhteismarkkinoille arvioidaan yleensä SEUT-sopimuksen 107 artiklan sijaan 106 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Tämän mukaan yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan SEUT-sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa.

Perustuen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön komission tiedonannon 37. kohdassa luetellaan edellytykset, jotka jäsenvaltion tuen myöntämisen on täytettävä, jotta se täyttäisi edellä kuvatut SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan edellytykset. Tiedonannon mukaan yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja (kuten yleisradiotoiminta) ei sovelleta tietyin edellytyksin SEUT-sopimuksen kilpailusääntöjä (tässä tapauksessa valtioneuvoston kieltoa), jos soveltaminen estäisi yritykselle osoitettujen tehtävien täyttämisen eikä poikkeus vaikuta kaupan kehitykseen yhteisön etujen kanssa ristiriitaisella tavalla (suhteellisuudesta). Lisäksi edellytetään, että jäsenvaltio on uskonut nimenomaan kyseessä olevan yrityksen tehtäväksi tietyn palvelun tarjoamisen (tehtävänanto). Medialiiton kantelun käsittelyn yhteydessä komissiolle esitetyissä vastineissa Suomen viranomaiset ovat katsooneet, että 106 artiklan 2 kohdan edellytykset täyttyvät Yleisradiolle myönnetyn tuen osalta.

Edelleen komission tiedonannon mukaan (38. kohta) julkisen yleisradiotoiminnan rahoituksen arvioinnissa on otettava huomioon jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta laaditussa tulkitsevassa pöytäkirjassa (jäljempänä *Amsterdamin pöytäkirja*) olevat tulkintamääräykset. Amsterdamin pöytäkirjassa viitataan ”julkisen palvelun tehtävään, jonka kukin jäsenvaltio antaa, määrittelee ja järjestää” (määritelmä ja tehtävänanto).

³ Uusin valtioneuvoston vahvistamispäätös 8.1.2020 on saatavilla osoitteessa: <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Valtion-televisio-ja-radorahaston-k%C3%A4ytt%C3%B6suunnitelman-vahv-2020.pdf>

Vuonna 1997 tehdyssä Amsterdamin pöytäkirjassa EU:n jäsenvaltiot katsovat, että jäsenvaltioiden julkinen yleisradiotoiminta liittyy suoraan jokaisen yhteiskunnan demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin samoin kuin tarpeeseen turvata viestinnän moniarvoisuus. Edelleen pöytäkirjassa jäsenvaltiot sopivat tulkitsevista määräyksistä, joiden mukaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräykset eivät rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa rahoittaa julkista yleisradiotoimintaa, siinä määrin kuin rahoitus myönnetään yleisradioyrittäjälle kunkin jäsenvaltion antaman, määrittelemän ja järjestämän julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi, ja siinä määrin kuin rahoitus ei vaikuta yhteisön kauppaa- ja kilpailuolosuhteisiin sellaisessa laajuudessa, että se olisi yleisen edun vastaista, kun samalla otetaan huomioon tällaisen julkisen palvelun tehtävän toteuttaminen.

Komission tiedonannon mukaan julkisen palvelun tehtävä on määriteltävä virallisesti, esimerkiksi lainsäädännöllä, sopimuksella tai sitovalla toimeksiannolla. Määritelmän on oltava mahdollisimman tarkka ja sen perusteella olisi saatava varmuus siitä, onko jäsenvaltion tarkoituksena sisällyttää jokin tietty yleisradioyhtiölle annettu toiminto julkisen palvelun tehtävään. Vasta sen jälkeen komissio voi arvioida riittävällä oikeusvarmuudella, voidaanko 106 artiklan 2 kohdan mukaista poikkeusta soveltaa.

Kun jäsenvaltio määrittelee julkisen palvelun tehtävän, komission tehtävä rajoittuu selvien virheiden valvontaan. Komission arviointi SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan nojalla julkisille yleisradioyhtiöille myönnettävän valtiontuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille tehdään tapauskohtaisesti komission päätöksentekokäytännön ja komission tiedonannon mukaisesti.

Nykytilan arviointi

Komission tehtävänä on SEUT-sopimuksen valvojana arvioida yleisradioyhtiöille myönnettävän valtiontuen soveltuvuus yhteismarkkinoille. Komissiolla on yksinomainen toimivalta ja tulkintavalta valtiontukiasioissa EU:ssa. Suomen viranomaisille 24.5.2019 lähettämässä kirjeessään komissio katsoi, että Yleisradion saaman tuen soveltuvuutta on arvioitava SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan mukaisesti ja ottaen huomioon komission yleisradiotoimintaa koskeva tiedonanto.

Komissio on katsonut, että yleisradiotoimintaa koskevan tiedonannon mukaan julkisen palvelun tehtävä on määriteltävä virallisesti. Määritelmän olisi oltava mahdollisimman tarkka, ja sen perusteella olisi saatava varmuus siitä, onko jäsenvaltion tarkoituksena sisällyttää jokin tietty toiminto yleisradioyhtiön julkisen palvelun tehtävään. Julkisen palvelun tehtävä ei rajoitu perinteisiin yleisradiopalveluihin, vaan siihen voi sisältyä myös muiden jakelukanavien kautta tarjottavia uusia palveluja. Komission mukaan kyse on laajemmasta eurooppalaisesta tarkastelun kohteesta ja keskustelusta yleisradioyhtiöiden julkisen palvelun tehtävästä kuin vain Suomen Yleisradion osalta.

Yleisradiolain 7 §:n 1 momentissa viitataan ”siihen liittyviin oheis- ja lisäpalveluihin”. Tältä osin komissio on todennut, että kyseisten oheispalvelujen laajuus on epäselvä ja määritelmä vaikuttaa hyvin yleisluonteiselta, eikä sen perusteella voi määrittää riittävän tarkasti, millaisia palveluja Yleisradion julkisen palvelun tehtävään sisältyy.

Komission neuvotteluissa ilmaiseman näkemyksen mukaan, jotta Yleisradion tehtävänanto voidaan katsoa hyväksyttäväksi, Yleisradion tehtävänannosta tulee käydä ilmi tekstimuotoisen sisällön pääsääntöinen liitännäisyys Yleisradion liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään palveluun, jota palvelua voidaan tarjota myös verkossa. Komission (kilpailupääosaston) näkemyksen taustalla on tulkinta, jonka mukaan tekstimuotoinen journalistinen sisältö ei pääsääntöisesti ole

yleisradiotoimintaa, jos sillä ei ole liityntää yleisradioyhtiön julkaisemaan liikkuvaan kuvaan tai ääneen. Jos palvelu ei ole yleisradiotoimintaa, niin tällöin julkista tukea on arvioitava yleisten valtiontukisääntöjen mukaisesti eli sillä ei saa olla haitallista vaikutusta kilpailuun.

Tekstimuotoisten verkkosisältöjen tavoitavuus ja Yleisradion vaikutus markkinoihin

Oxfordin yliopiston Reuters-instituutin Digital News Report -tutkimuksen mukaan suurin osa suomalaisista seuraa viikoittain tekstimuotoisia mediasisältöjä, kuten verkkouutisia tai painettuja lehtiä. Kyselyyn vastanneista suomalaisista 85 prosenttia oli käyttänyt verkkomediaa uutislähteenä vastausta edeltäneen viikon aikana. Vastaajista 66 prosenttia kertoi käyttäneensä edeltävän viikon aikana uutislähteenä sekä perinteistä mediaa (lehdet, radio, televisio) että verkkomediaa. Vain verkkomediaa seuraavia oli 19 prosenttia vastaajista ja vain perinteistä mediaa seuraavia 13 prosenttia. Uutislähteitä seuraavista vastaajista 52 prosenttia ilmoitti verkkomediat pääasiallisiksi uutislähteikseen, kun taas painettuja lehtiä pääasiallisena uutislähteenään piti 9 prosenttia vastaajista. Pääasialliset uutislähteet eroavat merkittävästi eri ikäryhmissä. Esimerkiksi 79 prosenttia 18–24-vuotiaista ilmoitti verkkomediat pääasialliseksi uutislähteekseen, kun taas yli 65-vuotiaiden keskuudessa vastaava lukema oli vain 28 prosenttia. Heillä pääasialliset uutislähteet ovat televisio ja painetut lehdet.⁴

Digital News Reportin Suomen maaraportin mukaan varsin pieni osa väestöstä maksaa verkkouutisista. Kyselyyn vastanneista suomalaisista 16 prosenttia ilmoitti maksaneensa verkkouutisista kyselyä edeltäneen vuoden aikana. Osuus on pysynyt viime vuosina suhteellisen vakiona, vaikka samanaikaisesti yhä useammat suomalaislehdet ovat ottaneet käyttöön niin sanottuja maksumuureja. Verkkouutisista maksaneista 39 prosenttia on tehnyt jatkuvan tilauksen digitaalisesta uutispalvelusta. Yksittäisestä artikkelista tai julkaisusta tehtäviä kertamaksuja kyselyä edeltävän vuoden aikana oli tehnyt 12 prosenttia vastaajista. Verkkouutisista maksaminen on yleisempää nuorten ja suurituloisten keskuudessa.⁵

Yleisradion verkkosisällöt ja sovellukset ovat kansalaisten uutislähteenä hyvin tärkeässä asemassa. Digital News Reportin Suomen maaraportin mukaan Yleisradion uutisia verkosta (mukaan lukien Areena) seurasi vähintään kolme kertaa viikossa 22 prosenttia vastaajista. Tutkimuksen mukaan Yleisradion verkkosisällöt kuuluvat Suomen tavoitavimpiin verkkomedioihin iltapäivälehtien (vastaavat osuudet Iltasanomat 45 prosenttia ja Iltalehti 45 prosenttia) verkkosivustojen jälkeen. Helsingin Sanomien vastaava osuus on 19 prosenttia, MTV:n verkkouutisten 12 prosenttia, oman maakunnallisen sanomalehden verkkosivustojen 9 prosenttia ja oman paikallisen sanomalehden 7 prosenttia. Tutkimuksessa tarkasteltiin uutissisältöjen, ei muiden mahdollisten sisältötyyppien käyttöä.

⁴ Reunanen, E. (2019): Uutismedia verkossa 2019. Reuters-instituutin Digital News Report - Suomen maaraportti. Tampereen yliopisto 2019. [<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1139-1>].

⁵ Reunanen (2019).

Myös suomalaisten mediasivustojen ja muiden verkkosivujen liikennettä ja tavoitavuutta mitaavan Finnish Internet Audience Measurement (FIAM)⁶ tulosten mukaan Yleisradion verkkopalvelut ovat hyvin suosittuja. Vuoden 2019 aikana Ylen Uutiset ja ajankohtaiset-sivusto⁷ tavoitti keskimäärin noin 3 miljoonaa suomalaista internetin käyttäjää kuukaudessa. Yle oli mitauksessa mukana olleista sivustoista kolmanneksi suosituin iltapäivälehtien jälkeen. Ilta-Sanomien verkkosivut tavoittivat keskimäärin noin 3,7 miljoonaa suomalaista internetin käyttäjää kuukaudessa ja Iltalehden 3,6 miljoonaa. Sanomalehdistä esimerkiksi Helsingin Sanomien kuukausitavoittavuus oli keskimäärin 3,2 miljoonaa, Kauppalehden 1,8 miljoonaa, Aamulehden 1,4 miljoonaa, Kalevan 1,1 miljoonaa, Turun Sanomien 0,81, Satakunnan Kansan 0,74 miljoonaa, Keski-suomalaisen 0,73 ja Maaseudun tulevaisuuden 0,70 miljoonaa.

Taulukko 1. Eräiden verkkouutisia tarjoavien verkkosivustojen keskimääräinen kuukausitavoittavuus vuonna 2019. Tilastolähde: FIAM [<https://fiam.fi/tulokset/>].

Verkkosivusto	Keskimääräinen kuukausitavoittavuus vuonna 2019
Ilta-Sanomien	3 702 740
Iltalehti	3 594 621
Yle Uutiset ja ajankohtaiset	3 378 807
Helsingin Sanomat	3 307 292
MTV Uutiset	3 154 476
Kauppalehti	1 812 214
Aamulehti	1 443 875
Kaleva	1 135 824
Turun Sanomat	811 644
Satakunnan Kansa	735 553
Keski-suomalainen	733 324
Maaseudun Tulevaisuus	699 485

Eurooppalaisten julkisen palvelun yleisradioyhtiöiden merkittävien yleisömäärien vuoksi ja erityisesti niiden verkkopalveluiden markkinavaikutuksista on käyty keskustelua eri puolilla Eurooppaa. On mahdollista, että yleisradioyhtiöiden ilmaiseksi tarjolla olevat, kaupallisten toimijoiden sisällöille päällekkäiset uutissisällöt vähentävät kaupallisten toimijoiden saamia tilausmaksuja sekä mainos- ja ilmoitustuloja. Tämä niin sanottu *syrytytymisvaikutus* on olemassa, jos yleisradioiden maksutonta uutistarjontaa lukevat eivät haluaisi seurata mainos- tai käyttäjämaksurahoitteista uutistarjontaa tai seuraisivat sitä vähemmän kuin muuten seuraisivat. Koska ih-

⁶ Finnish Internet Audience Measurement. Tulokset. [<https://fiam.fi/tulokset/>]. Kuukausitavoittavuus on sivustoilla ja sovelluksissa eri päätelaitteilla käyneiden suomalaisten internetin käyttäjien määrä. Mitauksessa huomioidaan yhden käyttäjän eri laitteiden käyttö ja luvussa on tietokoneilla, älypuhelimilla ja tableteilla tapahtuva selain- ja sovelluskäyttö. Tutkimuksessa internetin käyttäjien määrä on 4 639 000 suomalaista.

⁷ Ei sisällä Yle Areenaa tai Ylen Elävää arkistoa, jotka myös tavoittivat keskimäärin yli kaksi miljoonaa internetin käyttäjää kuukaudessa vuonna 2019.

misten aika ja varallisuus ovat rajallisia, on todennäköistä, että julkisen palvelun mediaan käytetyt resurssit alkavat tietyn pisteen jälkeen syrjäyttää kaupalliseen mediaan käytettyjä resursseja. Syrjäytymisvaikutuksen olemassaolosta on kuitenkin varsin niukasti tutkimusnäyttöä.

Esimerkiksi Sehl, Fletcher ja Picard (2020) tutkivat julkisen palvelun median ja kaupallisen median tulojen ja tavoitavuuden välistä yhteyttä EU-maissa, eivätkä löytäneet selkeää tukea syrjäytymisvaikutuksen olemassaololle. He löysivät tekemässään maavertailussa heikon negatiivisen yhteyden julkisen palvelun median verkkouutisten tavoitavuuden ja kaupallisen median verkkouutisten tavoitavuuden välillä, joka ei kuitenkaan ollut tilastollisesti merkitsevä. Sen sijaan julkisen palvelun median verkkouutisten tavoitavuuden ja kaupallisen median verkkouutisista saamien maksujen väliltä löydettiin tilastollisesti merkitsevä positiivinen yhteys. Erityisesti Suomessa ja muissa Pohjoismaissa kaupallisten toimijoiden tavoitavuus ja saamat tilaajamaksut olivat korkealla tasolla julkisen palvelun vahvasta roolista huolimatta.⁸ Vastaavia havaintoja ovat aiemmin tehneet myös esimerkiksi Fletcher ja Nielsen (2017) kuutta maata koskevassa vertailussaan.⁹ Myös Oxfordin yliopiston Reuters-instituutin (2016) Tanskan kulttuuri-ministeriölle tekemän kirjallisuuskatsauksen johtopäätös oli, että julkisen palvelun medialla on korkeintaan vain vähäinen negatiivinen vaikutus kaupalliselle medialle.¹⁰ Konsulttiyhtiö KPMG (2015) puolestaan toteaa yleisradioyhtiö BBC:tä hallinnoivalle BBC Trustille laaditussa raportissa, ettei BBC:n verkkouutistatarjonnalla vaikuttaisi ekonometrisen analyysin perusteella olevan negatiivista vaikutusta paikallislehtien levikkiin tai mainostuloihin.¹¹ Oliver & Ohlbaumin ja Oxera Consultingin (2016) Ison-Britannian kulttuuri-, media- ja urheiluministeriölle laatimassa skenaarioanalyysissä puolestaan arvioitiin, että BBC:n viihteellisimpien verkkosisältöjen karsiminen voisi lisätä kaupallisen median mainostuloja 0,8–2,1 prosenttia.¹²

Myöskään Suomessa ei ole löydetty selkeää näyttöä syrjäytymisvaikutuksen olemassaolosta tai varsinkaan sen mittaluokasta. Digital News Reportin Suomen maaraporttien (2018 ja 2019) mukaan Yleisradion verkkouutisia seuraavat maksavat muita käyttäjäryhmiä todennäköisemmin verkkouutisista.¹³ Tampereen yliopisto (2017) vertaili Yleisradion hallintoneuvostolle tekemässään raportissa Yleisradion alueellisten verkkouutisten kävijämääriä maakuntalehtien verkkosi-

⁸ Sehl, A., Fletcher, R. & Picard, R. (2020): Crowding out: Is there evidence that public service media harm markets? A cross-national comparative analysis of commercial television and online news providers. *European Journal of Communication*. [<https://doi.org/10.1177%2F0267323120903688>].

⁹ Fletcher, R. & Nielsen, R. (2017): Paying for Online News. A comparative analysis of six countries. *Digital Journalism* 5(9), s. 1173–1191. [<https://doi.org/10.1080/21670811.2016.1246373>].

¹⁰ Reuters Institute for Study of Journalism (2016): Analysis of the Relation Between and Impact of Public Service Media and Private Media. [<https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/our-research/analysis-relation-between-and-impact-public-service-media-and-private-media>].

¹¹ KPMG (2015): An economic review of the extent to which the BBC crowds out private sector activity. October 2015. [<https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/uk/pdf/2017/02/bbccrowdingwebaccess.pdf>].

¹² Selvityksessä tarkasteltiin skenaariota, jossa BBC:n verkkosivuilta karsitaan sisältöjä, jotka vastasivat 13 prosentista verkkosivujen kokonaiskävijämäärästä. Oliver & Ohlbaum ja Oxera (2016): BBC television, radio and online services market impact. [<https://www.gov.uk/government/publications/bbc-television-radio-and-online-services-an-assessment-of-market-impact-and-distinctiveness>].

¹³ Reunanen, E. (2018): Ututismedia verkossa 2018. Reuters Institute Digital News Report. Suomen maaraportti. Tampereen yliopisto 2018. [<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0796-7>]; Reunanen (2019).

vujen kävijämääriin ja totesi, että ne ovat merkittävästi maakuntalehtien kävijämääriä alhaisemmat, eikä Yleisradion alueuutisten vaikutusta voitu siten pitää merkittävänä.¹⁴ Sen sijaan Taloustutkimuksen Yleisradiolle vuonna 2016 tekemässä kyselytutkimuksessa viisi prosenttia vastaajista kertoi peruneensa lehti-ilauksen, koska koki löytävänsä haluamansa uutiset Yleisradion verkkosivuilta.¹⁵ Mediatoimisto IUM:n vuonna 2016 tekemän arvion mukaan Yle Uutisten verkkosivujen kaupallinen mainostuottopotentiaali voisi olla 12 miljoonaa euroa vuodessa.¹⁶

Julkisen palvelun median verkkosisältöjen suhteellisen vähäistä vaikutusta kaupallisten medioiden kysyntään voi selittää se, että valtaosa ihmisistä seuraa uutisointia useista lähteistä. Siten Yleisradion verkkouutisten seuraaminen ei ainakaan kokonaisuudessaan poista muiden medioiden seuraamista. Lisäksi valtaosa kuluttajista hyödyntää yleisesti erilaisia ilmaisipalveluja uutisten seurannassa, eikä ole halukasta maksamaan niistä¹⁷. Yleisradion sisällöt ovat vain yksi osa ilmaissisältöjen tarjontaa, ja jos niitä ei olisi, siirtyisivät monet kuluttajat todennäköisesti muiden ilmaisipalvelujen käyttäjiksi. Tämä selittänee sitä, ettei julkisen palvelun median verkkosisältöjen kysyntä näyttäisi olevan yhteydessä kaupallisen median uutissisältöihin kohdistuvaan maksuhalukkuuteen.

Lisäksi on syytä huomata, että edellä kuvatuilla maavertailuihin tai käyttäjäryhmävertailuihin perustuvilla tutkimuksilla ei saada kuin epäsuorasti tietoa siitä, miten yleisradioiden verkkosisällöt vaikuttavat kaupallisten medioiden kysyntään. Vaikka kaupallisen median lukijoita ja sisällöstä maksavia asiakkaita olisi enemmän sellaisissa maissa ja käyttäjäryhmissä, joissa yleisradioiden tuottamien sisältöjen kulutus on korkeinta, ei tästä voida päätellä, onko yleisradioiden tuottama sisältö vähentänyt kaupallisten sisältöjen kysyntää vai ei. Kaupallisten medioiden ja yleisradioiden tuottaman verkkosisällön yhtäaikainen runsas kulutus tietyissä maissa ja käyttäjäryhmissä voi selittyä esimerkiksi sillä, että tietyt henkilöt lukevat ylipäättään muita enemmän uutisia ja että heillä on verkkomedian kulutukseen soveltuvat laitteet ja yhteydet. Näidenkin henkilöiden keskuudessa yleisradioyhtiöiden tarjoamiin sisältöihin käytetty aika on saattanut vähentää kaupallisen median sisältöihin käytettyä aikaa ja rahaa, vaikka he olisivatkin käyttäneet niihin enemmän aikaa ja rahaa kuin vertailuryhmät. Esimerkiksi koulutukseen, lukemiskulttuuriin ja sosioekonomiseen tilanteeseen liittyvät erot voivat selittää eri maiden ja käyttäjäryhmien välisiä eroja uutisten lukemisessa. Tutkimuksia, joissa olisi arvioitu yleisradioiden tarjoamien sisältöjen vaikutuksia yksilöiden kulutusvalintoihin, ei tiettävästi ole tehty.

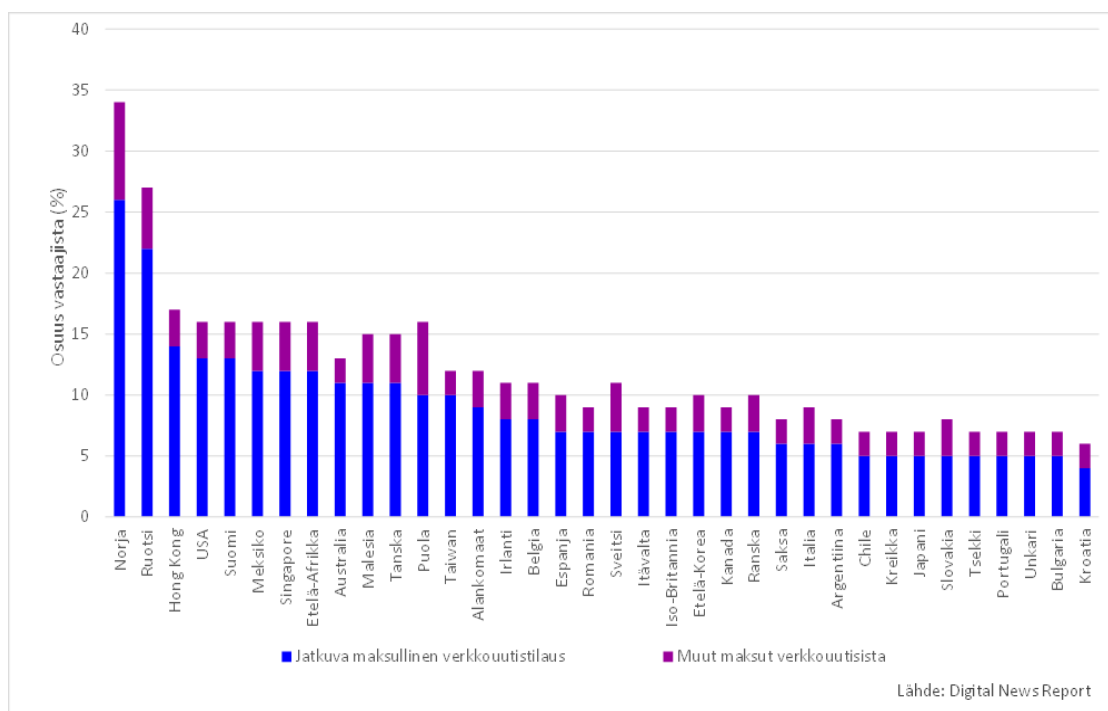
¹⁴ Ala-Fossi, M., Venttola, E. & Reunanen, E. (2017): Yleisradion alueellisten verkkouutisten vaikutus sanomalehtien verkkopalveluiden markkinoihin. Tampereen yliopisto 2017.

[<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0482-9>]. Selvityksessä ei tosin verrattu Yleisradion alueuutisten kävijämääriä maakuntalehtien alueuutisten lukijamääriin, vaan kokonaiskävijämääriin. Maakuntalehtien verkkosivuilla vierailevat todennäköisesti lukevat muitakin kuin alueellisia uutisia, joten kokonaiskävijämäärään vertailua voidaan pitää jossain määrin harhaanjohtavana.

¹⁵ Taloustutkimuksen tekemän kyselyn tuloksista ovat raportoineet Ala-Fossi, Venttola & Reunanen (2017), s. 17.

¹⁶ IUM:n arviosta ovat raportoineet Ala-Fossi, Venttola & Reunanen (2017), s. 19.

¹⁷ Ks. Ala-Fossi, Venttola & Reunanen (2017), s. 17.



3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on tarkentaa Yleisradion julkisen palvelun tehtävän sääntelyä lain 7 §:ssä ja mahdollistaa se, että Yleisradio voi jatkossakin tarjota tekstimuotoisia sisältöjä osana julkisen palvelun yleisradiotoimintaa. Edellä mainitun Amsterdamin pöytäkirjan mukaan jäsenvaltioiden julkinen yleisradiotoiminta liittyy suoraan jokaisen yhteiskunnan demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin samoin kuin tarpeeseen turvata viestinnän moniarvoisuus. Ehdotettu Yleisradion tekstimuotoisen sisällön julkaisemisen sääntely perustuu näihin yleisen edun mukaisiin tarpeisiin ja tavoitteisiin. Esityksen tavoitteena on muuttaa sääntelyä niin, että se olisi EU:n valtioneuvoston sääntelyn mukainen. Perustuen komission kanssa käytyihin keskusteluihin liikenne- ja viestintäministeriö on pyrkinyt muotoilemaan ehdotetut muutokset siten, että ne rajoittaisivat Yleisradion tekstimuotoisen sisällön julkaisemista osana julkisen palvelun tehtävää EU:n valtioneuvoston edellyttämällä tavalla. Ehdotetut säännökset selventäisivät nykyistä sääntelyä kaupallisen median toimintaympäristön kannalta.

4 Ehdotus ja sen vaikutukset

4.1 Ehdotus

Ehdotuksen mukaan Yleisradion sisältöpalvelujen pääpainon tulee olla liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa. Tätä tekstimuotoisen sisällön julkaisemisen rajoitusta arvioitaisiin suhteessa Yleisradion julkaisu toiminnan kokonaisuuteen tietyn ajanjakson aikana.

Edelleen ehdotuksen mukaan tekstimuotoisen sisällön tulee pääsääntöisesti liittyä yhtiön liikkuvaan kuvaan tai ääntä sisältävään julkaisuun. Tekstimuotoiselta sisällöltä ei edellytettäisi liittytään yhtiön kuvaan tai ääntä sisältävään julkaisuun ehdotetussa 7 §:n 3 momentissa luetelluissa tapauksissa. Tällaisia olisivat lyhyet tekstimuotoiset sisällöt, joita Yleisradio julkaisee Suomen tietotoimiston kanssa tehtyyn yhteistyöhön perustuen, nopeisiin ja nopeasti kehittyviin uutistilanteisiin liittyvät lyhyet uutissisällöt sekä Yleisradion lain mukaan välittämät viranomaistiedotukset. Yleisradio voisi myös julkaista saamen- ja romaninkielisiä sekä maan muiden vähemmistönä olevien kieliryhmien kielellä olevia tekstimuotoisia uutissisältöjä, vaikka ne eivät liittyisi Yleisradion liikkuvaan kuvaan tai ääntä sisältäviin julkaisuihin. Edelleen Yleisradio voisi julkaista kulttuuriin liittyviä tekstimuotoisia sisältöjä, vaikka sisällöt eivät liittyisi yhtiön liikkuvaan kuvaan tai ääntä sisältäviin julkaisuihin. Vielä opetukseen liittyviä tekstimuotoisia sisältöjä Yleisradio voisi julkaista ilman, että sisällöt liittyvät yhtiön liikkuvaan kuvaan tai ääntä sisältäviin julkaisuihin. Pykälän 3 momentissa ehdotettujen poikkeusten mukainen Yleisradion tekstimuotoisen sisällön julkaiseminen olisi yleisen edun mukaista, sillä edellä mainitut sisällöt liittyvät oleellisesti voimassa olevan lain 7 §:ssä määriteltyyn Yleisradion julkisen palvelun tehtävään. Ehdotetussa 3 momentissa lueteltujen poikkeusten luettelo on tyhjentävä.

Yleisradion hallintoneuvosto valvoisi uusia sisältöpalvelujen rajoituksia osana yleisradiolain 6 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaista valvontatehtävänsä. Valvontatoiminnassaan hallintoneuvosto voisi esimerkiksi pyytää yhtiöltä raportointia ja tilata ulkopuolisia selvityksiä Yleisradion tekstimuotoisten julkaisujen määrästä suhteessa liikkuvaa kuvaan tai ääntä sisältäviin julkaisuihin sekä tekstimuotoisen sisällön liittymisestä yhtiön liikkuvaan kuvaan tai ääntä sisältävään julkaisuun.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Esityksen vaikutukset Yleisradion toimintaan

Tekstimuotoinen sisältö kuuluisi edelleenkin yhtiön julkisen palvelun tehtävään, mutta sen tarjoamista rajoitettaisiin ensinnäkin niin, että yhtiön sisältöpalvelujen pääpainon tulisi olla liikkuvaan kuvaan tai ääntä sisältävissä julkaisuissa eli audiovisuaalisessa sisällössä ja radio-ohjelmissä. Tätä tekstimuotoisen sisällön julkaisemisen rajoitusta arvioitaisiin suhteessa Yleisradion julkaisutoiminnan kokonaisuuteen tietyn ajanjakson aikana.

Esitys merkitsisi myös rajoitusta Yleisradion mahdollisuuteen julkaista verkossa tekstimuotoisia sisältöjä osana lain 7 §:ssä määriteltyä julkisen palvelun tehtävää. Yleisradio ei saisi julkaista tekstimuotoisia sisältöjä, jos ne eivät liittyisi yhtiön kuvaan tai ääntä sisältävään julkaisuun, jota tarjotaan televisiossa, radiossa tai internetissä (mm. Yle Areena) lukuun ottamatta poikkeuksia, jotka luetellaan 7 §:n ehdotetussa uudessa 3 momentissa.

Yleisradiolta saatujen tietojen mukaan suurin osa tekstimuotoisten julkaisujen aiheista käsitellään nykyisin tv- ja radiokanavilla, video- tai audiomuodossa verkossa tai tv-kanavien osana olevassa teksti-tv:ssä. Yleisradio julkaisee nykyisin myös tekstisisältöjä, jotka eivät liity yhtiön liikkuvaan kuvaan tai ääntä sisältäviin julkaisuihin. Näin ollen Yleisradion pelkästään tekstimuotoisten verkkojulkaisujen kokonaismäärä vähenisi ehdotetun rajoituksen voimaantulon jälkeen vuoteen 2019 verrattuna.

Lisäksi esitys voi vaikuttaa Yleisradion tekstimuotoisen sisällön palvelukehitykseen verkossa, sillä yhtiö ei voisi lisätä tekstimuotoisen sisällön määrää, ellei se pääsääntöisesti liity yhtiön liikkuvaan kuvaan tai ääntä sisältävään julkaisuun. Uusien verkkopalvelujen kehittämisessä Yleisradion tulisi ottaa huomioon ehdotettujen säännösten edellytykset.

Yleisradiolta saadun tiedon mukaan esityksellä ei odoteta olevan vaikutuksia Yleisradion työvoiman tarpeeseen.

Vaikutus tekstimuotoisen uutispalvelun markkinoihin

Aiempaan tutkimukseen perustuen (ks. luku 2 Nykytila ja sen arviointi) voidaan arvioida, ettei esityksellä todennäköisesti ole suuria välittömiä vaikutuksia kaupallisen median sisällön tavoitavuuteen tai sen liikevaihtoon. Yleisradion verkkosisältöjen tarjonta saattaa tällä hetkellä hiukan vähentää esimerkiksi sanomalehtien tilauksia ja verkkosivustojen kävijämääriä, mutta vaikutus ei todennäköisesti ole merkittävä. Siten Yleisradion verkkosisältöjen suhteellisen vähäinen rajoittaminen tuskin lisää merkittäväällä tavalla kaupallisen median kysyntää ja tuloja. Koska tiedossa ei ole, kuinka paljon esimerkiksi Yleisradion verkkosivuilta voisi siirtyä käyttäjiä kaupallisten yritysten sivustoille, täsmällistä euromääräistä arviota esityksen vaikutuksista ei ole mahdollista esittää.

Yleisradiolain 7 §:ään esitetty rajoitus kuitenkin lisäisi kaupallisten mediayritysten varmuutta tulevaisuuden toimintaympäristöstä ja voisi auttaa niitä suuntaamaan tarjontaa sellaisiin tekstisisältöihin, joita Yleisradio ei enää jatkossa julkaisisi.

Vaikutukset kansalaisten tiedonsaantiin

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. Uutislähteiden moninaisuuden ja maksuttomasti verkossa saatavissa olevan tekstisisällön osalta vaikutusta ei arvioida kokonaisuudessaan katsoen merkittäväksi, sillä maksutta saatavilla olevaa tekstimuotoista sisältöä on tarjolla myös muiden medioiden kautta.

Ehdotettu rajoitus voi vaikuttaa sellaisten usein pienemmille yleisöille tarkoitettujen tekstisisältöjen määrään, joista ei esimerkiksi ole saatavilla audio- ja videomateriaalia. Vaikutus on osin kuitenkin riippuvainen Yleisradion sisältötuotannon painopisteistä ja Yleisradion toimintojen järjestämisestä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Komissiossa vireillä olevan valtioneuvoston päätöksen osalta Suomella on mahdollisuus olla tekemättä lainsäädäntömuutoksia Yleisradion tehtävänantoon. Tällöin kantelun käsittely etenisi todennäköisesti komissiossa viralliseen tutkintamenettelyyn, joka päättyisi siihen, että komissio antaisi Suomelle päätöksellään toimenpiteet siitä, miten Suomen tulee muuttaa lainsäädäntöään. Komission päätöksen lopputulosta on vaikea ennakoita. Halutessaan Suomi voisi valittaa komission päätöksestä EU:n tuomioistuimeen.

Toisena vaihtoehtona komissiossa olevan valtioneuvoston päätöksen osalta Suomessa voitaisiin tarkastella Yleisradion tehtäviä ja valvontaa laaja-alaisesti Medialiiton kantelun perusteella. Yleisradiota koskeva lainsäädäntö on Yleisradion asemasta ja tehtävästä johtuen vakiintuneen valtiosääntöisen käytännön mukaisesti valmisteltu parlamentaarisesti. Nyt hallituksen esityksen parlamentaarisessa valmistelussa ovat olleet vain välttämättömät muutokset ja tarkennukset

Yleisradion tehtävänantoon. Jos Yleisradion tehtäviä ja valvontaa haluttaisiin laajemmin tarkastella, se edellyttäisi vakiintuneen käytännön mukaisesti parlamentaarisen työryhmän perustamista.

Kolmantena vaihtoehtona on muuttaa Yleisradiota koskevaa lakia tässä esityksessä ehdotetulla tavalla, minkä arvioidaan täyttävän EU:n valtiontukisääntelyn vaatimukset ja samalla mahdollistavan kansalaisille päästä osalliseksi julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta.

5.2 Ulkomainen lainsäädäntö

Julkisen palvelun yhtiöiden julkaisemasta tekstimuotoisesta sisällöstä on tehty Euroopan komissiolle muutamia kanteluita. Lisäksi tekstimuotoiseen verkkosisältöön liittyvää yleisradiotoiminnan sääntelyä on käsitelty myös esimerkiksi muissa Pohjoismaissa.

Ruotsi

Ruotsissa julkisen palvelun Sveriges Television Ab:n (SVT) ja Sveriges Radio Ab:n tehtäviä ja toimintaa säännellään pääosin yhtiöiden toimiluvissa¹⁸. Ruotsissa käytiin viimeisimpien toimilupien valmisteluvaiheessa keskustelua myös tekstimuotoisesta sisällöstä. Viimeisimmässä vuosia 2020-2025 koskevassa SVT:n toimilupapäätöksessä ja toimiluvan ehtoissa tekstimuotoiseen sisältöön ei puututa suoraan¹⁹. Sen sijaan SVT:n tulee ehtojen mukaisesti keskittyä sen ydintoimintaan eli av-sisältöön. Yhtiön tulee huolehtia siitä, että sen ydintoiminta ja muut toiminnot ovat tasapainossa. Muita toimintoja ei tulisi olla niin paljon, että ne vaarantavat SVT:n ydintoiminnan tai luottamuksen julkisen palvelun toimintaan. Julkisen palvelun viimeisimpiä ehtoja koskevassa hallituksen esityksessä²⁰ avataan yllä mainittua niin, että julkisessa palvelussa tulee huomioida, miten tekstimuotoista sisältöä käytetään ja miksi. Esimerkiksi pitkiä artikkeleita ilman kytkentää televisio- tai radiouutisiin tulisi käyttää pidättyvästi.

Tanska

Tanskassa on tehty julkisen palvelun median tehtäviä koskevia noin viiden vuoden julkisen palvelun sopimuksia. Nykyinen sopimus on voimassa 2019-2023²¹. Sopimukseen tehtiin alun perin

¹⁸ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/regeringen-har-beslutat-om-public-services-nya-sandningstillstand/>, toimilupa-asiakirjat: toimilupa <https://www.regeringen.se/4ae1fc/contentassets/8c24422cf3ce41848af8d36a8983638a/tillstand-for-sveriges-television-ab-att-sanda-tv-och-sokbar-text-tv.pdf> ja lähetys ehdot <https://www.regeringen.se/4ae0e7/contentassets/8c24422cf3ce41848af8d36a8983638a/medelsvillkor-for-2020-2025-avseende-sveriges-television-ab.pdf>

¹⁹ ”SVT ska särskilja vad som är att betrakta som kärnverksamhet och kompletterande verksamhet och upprätthålla en god balans i omfattningen mellan dessa. Den kompletterande verksamheten ska utgå från och ha en tydlig koppling till kärnverksamheten. Sidoverksamheter ska inte ges en sådan omfattning eller vara av sådan karaktär att de kan riskera att inkräkta på kärnverksamheten eller skada förtroendet för radio och tv i allmänhetens tjänst.”

²⁰ Ett modernt public service nära publiken - villkor 2020-2025: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/ett-modernt-public-service-nara-publiken--_H603136

²¹ Julkisen palvelun sopimus 2019-2023. <https://silks.dk/omraader/medier/tv/public-service-tv/dr/public-service-kontrakt/>

HE 250/2020 vp

Tanskan julkisen palvelun yleisradiota DR:ää koskeva kirjaus verkon tekstimuotoisesta sisällöstä. Sopimuksen kohdan 4.4 mukaan DR voi julkaista tekstimuotoisia uutisia, mutta sen tulee pidättäytyä pidemmistä artikkeleista

Yhtiön ei tule sopimuksen mukaan myöskään kilpailla kaupallisen median kanssa alueilla, joilla ei ole selvää julkisen palvelun intressiä. Yhtiön ei tule myöskään sopimusaikana luoda uusia merkittäviä verkkopalveluita.

Tekstimuotoista sisältöä koskevaa kirjausta kuitenkin muutettiin maan hallituksen vaihduttua 2019. Sopimuksen tehdyllä uudella liitteellä²² kumottiin sopimuksen kohdan 4.4 kirjaus.

Norja

Norjan yleisradion NRK:n tehtävistä ja toiminnan ehdoista säädetään Norjan parlamentin määrittelemässä NRK:n yhtiösäännöissä²³. Tekstimuotoisen sisällön osalta ei ole säädetty tarkkoja rajoituksia. Yhtiösääntöjen mukaan NRK:n tulee toimia kaikilla alustoilla. Se voi myös tehdä samanlaista sisältöä kuin kaupalliset toimijat, mutta sen tulee pyrkiä korostamaan tällaisen tarjonnan yhteiskunnallista ja sosiaalista arvoa.

Saksa

Saksan julkisen palvelun tukiohjelmaa on käsitelty myös komissiossa sanomalehtijärjestöjen valtiontukikantelun seurauksena. Saksassa julkisen palvelun yleisradiot toimivat osavaltioittain. Osavaltioiden mediaviranomaiset tekevät kuitenkin sopimuksen²⁴, jossa määritellään yleisradioiden toiminnan peruseriaatteen, tehtävien ja rajoitukset. Nykyinen sopimus on ollut voimassa 1.5.2019 alkaen.

Tekstimuotoisen verkkosisällön osalta sopimukseen on kirjattu valtiontukikanteluun liittyvänä ratkaisuna varsin tarkka luettelo siitä, millaista tekstisisältöä yleisradioyhtiöt voivat tuottaa. Sopimuksen 11 d §:n mukaan tekstimuotoisen sisällön ei tule olla ”lehdistökaltaista” ja verkossa painopiste tulee olla liikkuvassa kuvassa ja äänessä. Sallittuja tekstisisältöjä ovat muun muassa otsikot, uutislähetysten litteroinnit ja muut liitännäiset tekstit, ohjelmaa varten tehdyssä taustatyössä syntyneet tekstit sekä yhtiön ohjelmistoa koskevat tiedot. Ohjelman teon yhteydessä syntyneiden artikkeleiden tulee olla identifioitavissa tiettyyn ohjelmaan.

Belgia

Belgian ranskankielisen yleisradion RTBF:n rahoitusta on käsitelty niin ikään komissiossa Belgian ranskankielisen kaupallisen median tekemän valtiontukikantelun seurauksena. Tapaus eteni komissiossa viralliseen tutkintaan.

Tapauksessa komissio piti alussa yhtiön tehtävän epätarkkaa määritelmää, erityisesti verkkopalveluiden osalta, ongelmallisena. Komissio kuitenkin hyväksyi Belgian tukiohjelman

²² https://slks.dk/fileadmin/user_upload/SLKS/Omraader/Medier/Tv/Landsdaekkende_tv/Public_service-tv/DR/2019/Tillaeg_til_public_service-kontrakt_mellem_DR_og_Kulturministeren_P6_og_P8.pdf

²³ <https://www.nrk.no/informasjon/nrks-vedtekter-1.5392438>

²⁴ https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag_RStV.pdf

7.5.2014²⁵. Hyväksynnän taustalla oli Belgian viranomaisten tarjoama lista RTBF:lle sallituista palveluista. Listaus kirjattiin RTBF:n ja Belgian ranskankielisen osan (Fédération Wallonie-Bruxelles) väliseen julkisen palvelun tehtäviä määrittelevään sopimukseen.

6 Lausuntopalaute

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi pyydettiin lausuntoja Lausuntopalvelussa, jossa on myös nähtävillä saadut lausunnot²⁶. Lausuntoja saatiin yhteensä 85 ja niistä noin puolet saatiin yksityisiltä kansalaisilta. Seuraavassa on esitetty päähuomioita eri lausunnonantajien toisistaan poikkeavista näkemyksistä. Esimerkiksi media-alan järjestöt ja yritykset suhtautuivat esitykseen varauksellisesti, mutta eri syistä johtuen. Tarkemmin lausuntoja on kuvattu lausuntoyhteenvedossa, joka on saatavilla valtioneuvoston hankeikkunan verkkosivuilla²⁷.

Oikeusministeriö kiinnitti huomiota lausunnossaan siihen, ettei tekstimuotoisen sisällön julkaisemisen rajoituksen valvomisesta ole esityksessä annettu täsmällisiä kriteereitä. Lisäksi ongelmallista on, ettei pääsäännöstä tehtävistä sinänsä selvästi listatuista poikkeuksista esitetä säädettyään laissa, koska poikkeuksilla voidaan ajatella olevan merkitystä arvioitaessa sääntelyn merkitsemää puuttumista sananvapauteen. Oikeusministeriön ohella monissa lausunnoissa katsottiin, että ehdotetusta pääsäännöstä tehtävistä poikkeuksista tulisi olla säännökset pykälätasolla ja tämän vuoksi esityksen jatkovalmistelussa ehdotetun pykälän perusteluissa olleet poikkeukset on nostettu pykälätasolle.

Oikeusministeriö katsoo, että esityksen perustelujen valossa ehdotettujen muutosten ei voitane katsoa merkitsevän ainakaan suoraa puuttumista Yleisradion toimituksellisia sisältöjä koskevaan autonomiaan, jolloin kyseessä ei perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan olisi perustuslain mukaisen sananvapauden käyttämisen ennakkollinen estäminen, vaikkakin ehdotettu sääntely ainakin jossain määrin vaikuttaisi yleisön oikeuteen vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä. Edellä mainittu huomioiden, oikeusministeriön mukaan esitysluonnoksen vaikutusarvioiden valossa sääntelyllä ei tulisi tosiasiallisesti olemaan merkittäviä sisältöjä rajaavia vaikutuksia suhteessa nykytilaan. Ministeriön mukaan siltä osin, kuin ehdotettavan sääntelyn voidaan katsoa rajoittavan sananvapautta, voidaan esityksen taustalla olevaa pyrkimystä saattaa sääntely EU:n valtioneuvoston mukaiseksi pitää lähtökohtaisesti hyväksyttävänä perusteena tälle rajoitukselle.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa mainitut poikkeukset tekstimuotoisten sisältöjen rajoittamisesta tulisi selvyyden vuoksi ottaa lakiin nimenomaisena luettelona tai muuna säännöksenä. Tämä olisi tarpeen sen kannalta, että poikkeuksilla varmistetaan, että Yleisradio voi myös tulevaisuudessa tarjota muun muassa tasapuolista uutisvälitystä ja laadukkaita kulttuuri- ja opetussisältöjä kaikkialle maahan, minkä lisäksi laintasoinen sääntely on tarpeen, koska perustelujen mukaan poikkeusten luettelo on tarkoitettu tyhjentyväksi. Ministeriö pitää myös tärkeänä, että lainmuutoksen voimaantulon jälkeen Yleisradion toimintaa

²⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_523 ja https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_32635

²⁶ <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=6c4c60ce-951b-462a-a682-dd48601c0eb0&proposalLanguage=da4408c3-39e4-4f5a-84db-84481bafc744>

²⁷ https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/53ea4015-ff38-415f-bd9e-380d8bb7c839/593e4685-1d6e-4a0f-974d-2003d349040b/YHTEENVETO_20200929131438.PDF

suunnattaessa otetaan huomioon muutoksen potentiaaliset vaikutukset pienemmille yleisöille tarkoitettujen tekstisisältöjen määrään.

Työ- ja elinkeinoministeriö ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoivat, että Yleisradion tehtävässä voi olla kyse kilpailulain (948/2011) 4 a luvussa tarkoitettusta julkisen tahon toiminnasta. Molempien mielestä Yleisradion julkisen palvelun tehtävän ei tulisi sisältää sellaisia palveluita, joihin ei liity yleisen edun perusteluita tai markkinapuutetta. Joka tapauksessa pääsäännöstä tehtyjä poikkeuksia tulisi tarkentaa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto korosti, että Yleisradiolle ehdotukseen kirjattu mahdollisuus tuottaa kyseisiä palveluita verorahoitteisena julkisena palveluna on omiaan johtamaan kilpailuneutraliteettiongelmiin ja yksityisen elinkeinotoiminnan riskien lisääntymiseen.

Sisäministeriö ei näe tarvetta rajoittaa Yleisradio Oy:n mahdollisuutta julkaista tekstimuotoisia sisältöjä osana julkisen palvelun tehtävää. Sisäministeriö ei ota kantaa siihen, onko julkisen palvelun tehtävän määrittely nykyisellään ristiriidassa EU:n valtioneuvoston päätöksen kanssa. Sisäministeriön näkemyksen mukaan Yleisradion rooli oikea-aikaisen, ajantasaisen ja luotettavan tiedon välittämisessä vaaratiedottamisessa, yhteiskunnallisissa häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa eri väestöryhmät, muun muassa kuulovammaiset huomioiden, tulee turvata jatkossakin. *Poliisihallitus* toteaa, ettei ehdotettu säännös Poliisihallituksen näkemyksen mukaan muuta nykytilannetta viranomaisen viestinnän kannalta. Erityisesti poliisitoiminnan kannalta lakimuu-toksessa tulisi kuitenkin huomioida se, ettei muutoksella vaikuteta poliisin ja muiden viranomaisten kriisiviestintään heikentävästi.

Liikenne- ja viestintävirasto pitää tarkoituksenmukaisena, että Yleisradion julkisen palvelun tehtävä on määritelty EU:n valtioneuvoston päätöksen mukaisesti. Liikenne- ja viestintävirasto pitää tärkeänä, että varmistetaan Yleisradion sisältöjen saavutettavuus ja ettei heikennetä kuulo- ja näkövammaisten henkilöiden yhtäläisiä mahdollisuuksia hankkia ja vastaanottaa tietoja.

Helsingin ja Tampereen yliopisto yhteisessä lausunnossaan vastustavat esitysluonnosta ja esittävät, että Yleisradion tekstimuotoisen journalistinen verkkosisältö määritellään Yleisradion merkittäväksi uudeksi palveluksi, yleisradiolain 7 §:ää täydennetään tällä lisäyksellä ja asia saatetaan yleisradiolain 6 a §:n mukaisesti ennakoarviointimenettelyn kohteeksi, jonka yhteydessä toteutetaan riippumaton uuden palvelun markkinavaikutuksen arviointi.

Asiaan liittyen yliopistot kiinnittävät huomiota varsinkin kuuteen kriittiseen seikkaan liittyen esitysluonnokseen: 1) On ongelmallista, että esitysluonnoksen perustelut ovat salaisia, 2) esitetty muutos heikentää kansalaisten tiedonsaantia, 3) päätösvalta julkisen yleisradiotoiminnan tehtävistä on EU:n jäsenvaltioilla, 4) jako tekstimuotoiseen ja audiovisuaaliseen sisältöön on teknologisesti vanhentunut, 5) yleisradiolain 7 §:n määritelmään Yleisradion julkisen palvelun tehtävistä tulee lisätä tekstimuotoisen journalistisen sisällön tuottaminen ja tarjonta ja 6) Yleisradion julkisen palvelun tehtävän muutos tulee saattaa yleisradiolain 6 a §:n mukaisen ennakoarviointimenettelyn kohteeksi.

Yliopistot toteavat lopuksi, että esitys saattaa lisätä kansalaisten eriarvoisuutta suhteessa viestinnän ja tietojen vapaaseen saatavuuteen ja olla ristiriidassa perustuslain turvaaman sananvapauden kanssa. Asian periaatteellisen merkityksen vuoksi se tulisi yliopistojen mukaan saattaa laajemman julkisen keskustelun kohteeksi.

Helsingin ja Tampereen yliopistojen yhteinen tutkimuskonsortio CorDi-hanke toi lausunnossaan esille samoja näkemyksiä kuin yliopistotkin. Lisäksi CorDi-hanke toi esille, että lakiehdotus on hyvin tulkinnanvarainen, vaikutuksiltaan epätarkka, vaikeasti valvottava ja perusteluiltaan heikko. Sen mukaan Yleisradion maksuttomien verkkosisältöjen aiheuttamasta haitasta

kaupalliselle medialle ei ole selkeää tutkimukseen perustuvaa näyttöä, eikä esityksessäkään todeta sillä olevan todennäköisiä suuria välittömiä vaikutuksia kaupalliselle medialle. Näin ollen CorDi-hankkeen mukaan tekstimuotoinen journalistinen verkkosisältö tulisi lisätä Yleisradion lakiin perustuvaksi tehtäväksi ja saattaa asia yleisradiolain mukaiseen ennakoarviointimenetelyyn.

Media-alan järjestöjen ja yritysten näkemykset

Medialiitto vaati ehdotettuja tiukempia rajoituksia Yleisradion tekstimuotoisen verkkosisällön julkaisuihin liittyen. *Alma Media Oyj, Kaleva Media, KSF Media* sekä *Sanoma Media Finland Oyj ja Kesksuomalainen Oyj* yhtyivät Medialiiton lausuntoon. Medialiitto katsoi, että yleisradiolain muuttaminen on välttämätöntä, jotta kotimaisen yksityisen median toimintaedellytykset voidaan turvata kestäväällä tavalla. Nykyinen laki on sallinut Yleisradion julkaista sellaisia verkkosisältöjä, jotka eivät liity Yleisradion yleisradio-ohjelmistoon.

Yhtiön tekstimuotoisessa julkaisutuotannossa on kyse käytännössä julkisin varoin tuetusta verkko-sanomalehdestä. Huomioiden Suomessa tarjolla oleva muu tekstimuotoinen verkkosisältö, on julkisin varoin tarjottu verkkosisältö EU:n valtioneuvoston vastusta ja komission alustava arvio asiasta osoittaa Medialiiton kantelun olleen perusteltu. Esitysluonnos edellyttää jatkotyöstämistä, jotta Yleisradion sääntely olisi EU:n valtioneuvoston mukaista. Esitys siitä, että Yleisradion julkaiseman tekstimuotoisen sisällön tulee liittyä yhtiön audiovisuaaliseen julkaisuun, on oikean suuntainen EU:n valtioneuvoston kannalta. Sallitun tekstimuotoisen sisällön julkaisutoiminnan alaa tulisi kuitenkin vielä selkeyttää siten, että se olisi pienimuotoista ja laajuudeltaan suppeaa suhteessa Yleisradion audiovisuaaliseen julkaisutoimintaan ja keskittyisi laajuudeltaan referoimaan audiovisuaalista ohjelmistoa. Esitetty löyhä kirjaus voisi johtaa siihen, että Yleisradion tekstimuotoinen julkaisutoiminta edelleen laajenisi.

Medialiitto katsoo, että ehdotetuista poikkeuksista tulisi ensisijaisesti luopua kokonaan, sillä ne eivät liity Yleisradion yleisradiotoimintaan ja lisäksi suurin osa niistä kohdistuu alueille, joissa lehdistö tarjoaa jo kattavasti sisältöä. Suurin osa poikkeuksista ei myöskään täytä EU:n valtioneuvoston ehtoja ja työ- ja elinkeinoministeriön valtioneuvoston tulisi arvioida niiden hyväksyttävyyden. Mahdolliset poikkeukset koskien esimerkiksi tekstimuotoisia viranomaistiedotuksia, huoltovarmuuskäyttöä tai saamen- ja romaninkielistä uutissisältöä tulisi määritellä yksityiskohtaisesti ja tarkkarajaisesti varsinaisen lakitekstin tasolla.

Medialiiton mielestä esityksen tulisi sisältää myös ehdotus Yleisradion julkisen palvelun tehtävän valvonnan siirtämisestä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, sillä Yleisradion hallintoneuvosto ei ole EU:n komission edellyttämä Yleisradion johdosta riippumaton elin. Yleisradion televisio- ja radio-ohjelmiston tarjonnan sekä Yleisradion rahoituksen käytön tulisi olla kotimaisen sisältötarjonnan kokonaisuuden kannalta vastuullista ja kohtuullista, eikä se saa vääristää kilpailua yleisen edun vastaisesti.

Medialiitto huomauttaa, että yksityisten mediayhtiöiden ansaintalogiikka on siirtynyt yhä enemmän maksullisten verkkopalveluiden suuntaan, joiden osalta Yleisradio tarjoaa huomattavan julkisen rahoituksen turvin rajoittamatonta verkkosisältöä. Lisäksi sosiaalisen median alustojen osuus mainonnan markkinoista kasvaa, jolloin sanomalehtien rahoitusmalli siirtyy entistä enemmän kuluttajarahoitukseen. Yleisradion vastikkeetta tarjoamat laajat tekstimuotoiset verkkosisällöt heikentävät olennaisesti sanomalehtien edellytyksiä kehittää kestäviä liiketoimintamalleja verkossa. Moniäänisen ja riippumattoman sisältötarjonnan kannalta olisi erittäin tärkeää, ettei Yleisradion toiminta vääristäisi kilpailua yleisen edun vastaisesti, eikä syrjäyttäisi yksi-

tyistä tarjontaa. Medialiitto viittaa myös yleisradiosääntelyn pohjoismaiseen ja keskieurooppalaiseen viitekehukseen, jossa on aktiivisesti rajoitettu yleisradioyhtiöiden laajentumista tekstimuotoisten verkkojulkaisuiden pariin.

Keskisuomalainen Oyj kiinnittää vielä huomiota erityisesti kolmeen seikkaan. 1) Yleisradion verkkoaineistoa määrittelevä lainmuutos on tarpeellinen, sillä Yleisradio tekee paljon pelkäänsä tekstimuotoista verkkolehtisisältöä ja pyrkii siirtämään television katsojia ja radionkuuntelijoita verkkolehtensä lukijoiksi. 2) Yleisradio heikentää runsaalla tekstimuotoisella verkkolehtisisällöllä sanoma-, kaupunki- ja paikallislehtien edellytyksiä tehdä onnistunut liiketoiminnan muutos paperisesta lehdestä verkko- ja digilehteen. 3) Lakiesityksen perusteluissa olevat poikkeukset tekstimuotoisen sisällön julkaisemisesta ovat liian laajoja.

Keskisuomalainen Oyj:n mukaan esitysluonnoksen yleisradiolain 7 §:n lisäyksen tarkoitus ja muotoilu ovat perusteltuja, mutta esitetyt poikkeukset ovat osittain ristiriidassa pykälän tekstin kanssa. Keskisuomalaisen mukaan Suomen tiettoimiston kanssa yhteistyössä julkaistavia tekstimuotoisia sisältöjä ei tulisi sallia, koska kaupallinen media julkaisee samoja uutisia. Nopeasti kehittyvistä uutistilanteista tulisi sallia tekstimuotoisten sisältöjen julkaiseminen vain niiden akuutissa alkuvaiheessa, eikä paikallisten, alueellisten tai maakunnallisten uutisten kohdalla pitäisi olla poikkeusmahdollisuutta. Lisäksi kulttuuriin liittyviä tekstimuotoisia tekstisisältöjä ei tule sallia, koska niistä on runsaasti tarjontaa. Keskisuomalaisen mukaan ainakin edellä mainitut poikkeukset on poistettava esityksestä.

Sanoma Media Finland Oy (jäljempänä Sanoma Media) pitää välttämättömänä, että yleisradiolakiin lisätään EU-oikeuden edellyttämä ehto, jonka mukaan julkisen palvelun tehtävän hoitaminen ei saa vääristää kilpailua yleisen edun vastaisesti. Lisäksi perustelutekstiin tulisi lisätä seuraava kappale: ”Julkisessa yleisradiopalvelussa tulee tavoitella erottuvuutta muusta kansalaisten saatavilla olevasta sisältötarjonnasta. Audiovisuaalisten sisältöpalvelujen ja radio-ohjelmistojen tulee olla viestinnän moniarvoisuutta edistäviä, korkealaatuisia ja journalistisesti riippumattomia.”

Sanoma Media esittää, että huomioiden kilpailuoikeudellisen sääntelyn edellyttämän asiantuntijuuden ja riippumattomuuden, Yleisradion valvonta määrätään Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, ja että viraston osaamista vahvistetaan erityisesti mediamarkkinoiden tuntemuksella. Sanoma Media kiinnittää huomiota myös siihen, ettei Yleisradion hallintoneuvosto ole EU-sääntelyn edellyttämä riippumaton ja tehokas valvontaelin, eikä Yleisradion toiminnasta tai valvonnasta voi valittaa Suomessa muille tahoille. Nämä seikat tulee Sanoma Median mukaan korjata lakiuudistuksessa.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa Medialiiton ja Sanoma Median vaatimuksen osalta siirtää Yleisradion valvonta yhtiön hallintoneuvostolta Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, ettei nykyistä valvontaa voida pitää EU:n valtioneuvoston vastaisena. Ehdotettua 7 §:ää on jatkovalmistelussa muokattu niin, että säännöksen poikkeuksia on tarkennettu.

KSF Media, Förlags Ab Sydvästkusten ja *HSS Media Ab* toteavat lausunnoissaan, että esitys on askel oikeaan suuntaan, mutta vaativat, että esitetyistä poikkeuksista poistetaan Yleisradiolle ehdotettu oikeus ruotsinkielisten tekstisisältöjen tuottamiseen, koska se on EU:n sääntelyn vastainen. Lausunnonantajat toteavat, että toisin kuin esityksessä todetaan, ruotsinkielisten uutispalveluiden määrä on vähintään samalla tasolla suomenkielisen tarjonnan kanssa ja ruotsinkielisiä yksityisen sektorin toimijoita (yhteensä 12 Suomessa) on kaikilla alueilla, joilla Svenska Yle toimii. KSF Media lisää myös, että Svenska Yle vastaa 60-70 prosentista Suomen ruotsin-

kielisestä mediamarkkinasta, kun taas suomenkielinen Yle vastaa vain noin 25 prosentista suomenkielisestä mediamarkkinasta, mikä vaikeuttaa yksityisen sektorin toimintaa ruotsinkielisillä mediamarkkinoilla.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa poikkeus Yleisradion julkaisemista ruotsinkielisistä alueellisista tekstimuotoisista uutissisällöistä on poistettu hallituksen esityksestä.

Maaseudun Tulevaisuus toteaa, että Yleisradion laaja verkkotarjonta heikentää muun median toimintaedellytyksiä. Siihen puuttuminen onkin perusteltua suomalaisen moniarvoisen median, laajan yhteiskunnallisen keskustelun ja demokratian pohjan vahvistamisen kannalta. Maaseudun Tulevaisuuden näkemyksen mukaan Yleisradion tulee suhtautua nykyistä pidättäytyvämmiin tekstimuotoiseen sisällöntuotantoon ja keskittyä tv- ja radiotuotantoon ja niihin liittyvään sisältöön. Lisäksi Yleisradion pitäisi voida julkaista lyhyitä sisältöjä kehittyvistä uutistilanteista, joihin ei ole kuvaa tai ääntä heti edes saatavissa. Tekstimuotoisen verkkoa varten tehdyn materiaalin julkaiseminen niin, että siihen lisätään video- tai audiosisältöä, ei ole kuitenkaan Maaseudun Tulevaisuuden näkemyksen mukaan muun median näkökulmasta suotavaa.

MTV Oy:n mukaan esitetty muutos vaarantaisi median monimuotoisuuden. MTV toteaa, ettei esitysluonnoksessa ole huomioitu lainkaan esityksen vaikutuksia kotimaisen liikkuvan kuvan kilpailukenttään, jossa toimii Yleisradion lisäksi vain MTV. MTV vetoaa ministeriöön, että ehdotus valmisteltaisiin uudelleen niin, että siinä arvioitaisiin sen vaikutuksia tähän kilpailukenttään ja kuultaisiin alan toimijoita etukäteen. MTV:n mukaan esitys vääristäisi kilpailua, vaarantaisi median monimuotoisuuden ja kaventaisi entisestään MTV:n toimintakenttää. Toisin kuin muissa Pohjoismaissa, Suomessa ei ole selkeästi vaadittu Yleisradiota huomioimaan kaupallisia markkinoita toiminnassaan, eikä Suomessa ole muihin Pohjoismaihin verrattavaa journalismin tukimuotoa.

MTV toteaa, että sillä on tärkeä rooli uutisten välittäjänä niin television kuin internetinkin kautta ja se tarjoaa muun muassa ympärivuorokautista digitaalista uutiskanavaa ja takaa suomalaisen median monimuotoisuutta ja luotettavuutta. Lakiesitys velvoittaisi Yleisradion kilpailemaan toista valtion tukemaa yksityistä toimijaa eli MTV:tä vastaan, koska se edellyttäisi Yleltä panostuksia erityisesti digitaalisen liikkuvan kuvan sisältöjen tuottamiseen. Näin ollen MTV:n mielestä lakiesitys vääristäisi kilpailua liikkuvan kuvan ja digitaalisten palveluiden osalta, olisi EU:n valtioneuvoston vastainen ja vähentäisi median monimuotoisuutta, sillä se heikentäisi yksityisten toimijoiden mahdollisuuksia haastavassa markkinatilanteessa tarjota liikkuvan kuvan palveluita.

MTV:n lausunnon osalta liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että Amsterdamin pöytäkirja ja EU:n valtioneuvoston päätökset sallivat sen, että jäsenvaltiot tukevat yleisradiotoimintaa ja siihen kuuluvaa liikkuvan kuvan palveluita.

Medialiiton lisäksi muissa media-alan järjestöissä suhtauduttiin varauksellisesti ehdotettuun muutokseen yleisradiolakiin, mutta vaihtelevista syistä. Muun muassa *Journalistiliitto ry* ja *Kansan Radioliitto ry* vastustivat esitystä sekä *Tutkivan journalismin yhdistys ry* sekä *Yleisradion ohjelmatoimikunta ry* suhtautuivat varauksellisesti. Jos ehdotettu lakimuutos tehdään, niin *Julkisen sanan neuvosto* ehdottaa, että lakimuutoksen vaikutuksia seurataan ja tarpeen mukaan ryhdytään toimiin heikentyneen tiedonsaannin parantamiseksi.

Lausunnossaan *Yleisradio* pitää tärkeänä, että esitysluonnokseen sisällytetyt poikkeukset tulevat sellaisenaan voimaan, jotta Yleisradio pystyy tarjoamaan julkista palvelua tasa-arvoisesti ja

monipuolisesti. Tekstimuotoiset sisällöt ovat Yleisradiolle tärkeitä julkaisukeinoja, koska muuten alueellinen tasa-arvo ja huoltovarmuus vaarantuisi, eikä Yleisradio voisi tarjota palveluitaan tietyille erityisryhmille tai niille, joilla on heikko kielitaito. Yleisradion julkaisema tekstimuotoinen sisältö varmistaa sananvapauden toteutumista ja mediapalveluiden moninaisuutta ja julkaisutapojen rajoittaminen estäisi esimerkiksi tutkivan journalismin tarjoamisen. Yleisradio toteaa, että hallintoneuvostolla on olemassa tarvittavat toimintatavat, jotta se voi valvoa esitetyllä tavalla Yleisradion toimintaa ja tekstimuotoisia julkaisuja osana Yleisradion julkaisutoimintaa.

Muiden järjestöjen lausunnot

Kuuloliitto ry, Näkövammaisten liitto ry, Vammaisfoorumi, SAMS - Samarbetsförbundet kring funktionshinder rf ja Förbundet Finlands Svenska Synskadade rf ovat kriittisiä lakiluonnokseen ja viittaavat muun muassa vammaisten henkilöiden oikeuksista tehtyyn YK:n yleissopimukseen (SopS 26-27/2017), jonka jäsenvaltiona Suomi on sitoutunut varmistamaan, että vammaiset henkilöt voivat käyttää sananvapauttaan yhdenvertaisesti muiden kanssa, ja jossa velvoitetaan suunnittelemaan palvelut ja ohjelmat niin, että ne olisivat mahdollisimman hyvin saavutettavissa myös erityisryhmille. Kuuloliitto vaatii, että jatkovalmistelussa selvitetään yksityiskohtaisesti lainmuutoksen vaikutukset kuulovammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Kuuloliitto ry näkee, että yleisradiolakiin ehdotettu pykälän muutos uhkaa kuulovammaisten henkilöiden tiedonsaantimahdollisuuksia ja mahdollisuutta saada käyttöön aineistoa saavutettavassa muodossa. Tekstipohjainen verkkosisältö on kuulovammaisille välttämätön ja perusoikeuksien toteutumista varmistava tapa saada tv:stä kuvana ja äänenä tuotettu informaatio tekstityksen puuttuessa.

Ylen tarjoamat tekstimuotoiset verkkosisällöt ovat tärkeitä erityisryhmille ja niiden korvaaminen audiovisuaalisella sisällöllä heikentäisi erityisryhmien, muun muassa näkövammaisten ja kuulovammaisten, tiedon saatavuutta ja sitä kautta tasa-arvoa sekä muun muassa mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun. Lisäksi maksuttomalla journalismilla taataan tiedonvälityksen esteettömyys ja saavutettavuus YK:n vammaissopimuksen edellyttämällä tavalla. Nämä seikat tulisi huomioida jatkovalmistelussa ja erityisryhmille pitää varmistaa mahdollisuus saada monipuolisesti tekstimuotoista verkkosisältöä myös tulevaisuudessa.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että ehdotetun lain 7 §:n muutoksen mukaan Yleisradiolla on edelleenkin oikeus julkaista tekstimuotoista sisältöä, mutta sisällön on pääsääntöisesti liityttävä Yleisradion liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun. Kuuloliitto vaatii, että jatkovalmistelussa selvitetään yksityiskohtaisesti lainmuutoksen vaikutukset kuulovammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Suomi on ratifioinut YK:n vammaissopimuksen, jonka perusteella sen tehtävänä on varmistaa vammaisten, kuten kuulovammaisten, tiedonsaanti yhdenvertaisesti muiden kanssa. Ministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa asiaa koskeva tarkastelu on lisätty lukuun 9.

Muut kuin media-alan järjestöjen lausunnoissa mielipiteet jakautuivat. Ne kiinnittivät huomiota vaihtelevasti ehdotetun sääntelyn yksityiskohtiin, esimerkiksi Yleisradion tärkeyteen ruotsinkielisten alueiden urheilutapahtumien raportoijana (*Finlands Svenska Idrott*) sekä tarpeeseen sisällyttää ehdotettuihin poikkeuksiin myös painoarvoltaan yhteiskunnallisesti merkittävä uutisjournalismi (*Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry ja Marketing Finland*).

Yksityishenkilöiden lausuntopalaute

Yksityishenkilöt pääsääntöisesti vastustavat esitystä. Merkittävälle osalle lausunnon antaneista yksityishenkilöistä Yleisradio on luotettu tiedon ja sivistyksen välittäjä, jota pidetään markkinavoimista riippumattomana julkisena palveluna. Esille nostettiin varsinkin Yleisradion asema merkittävänä suomalaisen mediakentän monikanavaisena toimijana, johon luotetaan puolueettomana ja objektiivisena medianä. Yleisradiolla todetaan olevan merkittävä rooli demokratian ja oikeusvaltion toiminnan kannalta, koska se jakaa kaikille kansalaisille tulotasosta riippumatta tietoa yhteiskunnallisista asioista. Yleisradion todetaan myös torjuvan disinformaatiota ja ylläpitävän huoltovarmuuden ja kriisitilanteiden kannalta tärkeää kansallista tiedonvälitystä. Lisäksi huomautetaan, että Yleisradion asema on turvattu myös ulkomaiselta omistukselta. Edellä mainittujen seikkojen valossa moni yksityishenkilöistä kannattaa Yleisradion mahdollisuuksia tuottaa tekstimuotoisia julkaisuja verkkoympäristössä ja toteaa, että sen tarjoamat palvelut ovat yhteiskunnallisen tasa-arvon ja demokratian kannalta tärkeitä julkisia palveluita.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7 §. Julkinen palvelu. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että pykälässä mainittaisiin erikseen Yleisradion tarjoama tekstimuotoinen sisältö, jota on esimerkiksi yhtiön nykyisin verkkosivuillaan tarjoama tekstimuotoinen uutissisältö. Edelleenkin tekstimuotoinen sisältö kuuluisi yhtiön julkisen palvelun tehtävään, mutta sen tarjoamista rajoitettaisiin ensinnäkin niin, että yhtiön sisältöpalvelujen pääpainon tulisi olla liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa eli audiovisuaalisessa sisällössä ja radio-ohjelmissä. Rajoitus edellyttää sitä, että Yleisradion tekstimuotoisen sisällön julkaisutoiminta on laajuudeltaan suppeampaa suhteessa Yleisradion liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisutoimintaan. Tätä tekstimuotoisen sisällön julkaisemisen rajoitusta arvioitaisiin suhteessa Yleisradion julkaisutoiminnan kokonaisuuteen tietyin ajanjakson aikana.

Toiseksi Yleisradion mahdollisuutta julkaista tekstimuotoista sisältöä rajoitettaisiin niin, että tekstimuotoisen sisällön tulisi 3 momentissa lueteltuja poikkeuksia lukuun ottamatta liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun. Toisin sanoen yhtiön julkaiseman tekstimuotoisen sisällön tulisi liittyä yhtiön julkaisemaan audiovisuaaliseen televisio- tai radio-ohjelmistoon, joka on lähetetty lineaarisena lähetyksenä tai muuhun audio- tai videosisältöön, joka on ollut tarjolla yleisessä viestintäverkossa vapaasti saatavilla esimerkiksi Yle-areenassa tai vastaavalla tavalla. Rajoituksella ei ole tarkoitus puuttua televisio-ohjelmiston yhteydessä oheispalveluna lineaarisessa televisiossa lähetettyyn Yleisradion teksti-TV:hen. Yleisradiolain 6 §:n mukaan Yleisradion hallintoneuvoston tehtävänä on huolehtia ja valvoa, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuiksi. Tekstimuotoisen sisällön tulisi liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun lukuun ottamatta 3 momentissa lueteltuja tekstimuotoisia sisältöjä.

Ehdotetussa uudessa 3 momentissa lueteltaisiin ne tilanteet, joissa Yleisradio voisi 1 momentista poiketen tarjota tekstimuotoisia sisältöjä ilman, että niiden tulee liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun. Ehdotettu säännös ei rajoittaisi tulevaisuudessa lain 6 §:n ja 6 a §:n mukaisesti määräytyvää Yleisradion hallintoneuvoston toimivaltaa uusien palvelujen arviointiin ennakoarviointimenettelyssä. Uusien palvelujen tulee kuitenkin olla ehdotetun 7 §:n mukaisia.

Ensimmäisen luetelmakohdan poikkeukseen kuuluisivat lyhyet tekstimuotoiset uutissisällöt, joita Yleisradio julkaisee Suomen tietotoimiston (STT) tai sitä vastaavan suomalaisen kansallisen uutistoimiston kanssa tehtyyn yhteistyöhön perustuen. Yhteistyö on yleisen edun mukaista ja toteuttaa lain 7 a §:n mukaista Yleisradion tehtävää turvata korkeatasoista journalismia ja

median monimuotoisuutta. Utissisältöjen lyhyys merkitsisi sitä, että Yleisradio ei voisi julkaista STT:n uutisia kokonaisuudessaan. Toisen luetelmakohdan mukaisesti nopeisiin ja nopeasti kehittyviin uutistilanteisiin liittyvät lyhyet uutissisällöt kuuluisivat poikkeuksen piiriin. Lyhyet tekstimuotoiset uutiset ovat yleisen edun mukaisia ja voivat olla välttämättömiä, jotta tieto tärkeästä ja nopeasti kehittyvästä uutistapahtumasta saadaan nopeasti välitettyä. Tämä voi olla erittäin tärkeää esimerkiksi ihmisten hyvinvoinnille ja turvallisuudelle. Usein tällaiset uutistapahtumat käsitellään välittömästi tai myöhemmin myös audion tai liikkuvan kuvan muodossa. Etukäteen ei aina ole selvää, että uutisesta tehdään myöhemmin audio- tai videouutinen (esimerkiksi yöllä tapahtuva onnettomuus). Nämä uutissisällöt voisivat perustua myös STT:n julkaisemiin uutissisältöihin.

Kolmannen luetelmakohdan mukaan poikkeuksen piiriin kuuluisivat Yleisradion lain 7 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaisesti välittämät tekstimuotoiset viranomaistiedotukset.

Lisäksi poikkeuksen piiriin kuuluisivat tekstimuotoiset sisällöt, joiden julkaiseminen on tarpeen, kun Yleisradio lain 7 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaisesti varautuu toimintaan poikkeusoloissa. Poikkeusoloissa tietoliikenneverkkojen ruuhkautuminen tai muut häiriöt voivat estää tavanomaisen liikkuvaan kuvaan ja ääneen perustuvien uutisten tarjoamisen yleisölle, jolloin uutisvälitys siirtyy tekstipohjaiseksi. Varautuminen poikkeusoloihin edellyttää, että Yleisradio ylläpitää teknisten järjestelmien ja henkilöstön valmiutta poikkeusolojen tekstimuotoiseen uutisvälitykseen. Utistoinnin henkilöstön osaamisen ja alueellisen huoltovarmuuden ylläpitämiseksi yhtiö voi julkaista varautumistehtävänsä täyttämiseksi välttämättömiä tekstimuotoista sisältöä myös normaalioloissa.

Neljännän poikkeuksen piiriin kuuluisivat saamen- ja romaninkieliset sekä maan muiden vähemmistöinä olevien kieliryhmien kielellä olevat tekstimuotoiset valtakunnalliset ja alueelliset uutissisällöt. Yleisradio voisi tarjota tätä tekstimuotoista uutispalvelua, sillä siitä ei ole kaupallista tarjontaa tai sitä on vähän. Viidentenä poikkeuksena 1 momentissa mainittuun pääsääntöön olisivat kulttuuriin liittyvät tekstimuotoiset sisällöt. Mahdollisuus tarjota kulttuuriin liittyviä vain tekstimuotoisia sisältöjä on tärkeää Yleisradion kulttuuritehtävän kannalta ja tähän tehtävään liittyvän yleisen edun kannalta. Lain 7 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan Yleisradion julkisen palvelun tulee erityisesti tuottaa, luoda, kehittää ja säilyttää kotimaista kulttuuria, taidetta ja virikkeellistä viihdettä. Edelleen 2 momentin 5 kohdan mukaan Yleisradion julkisen palvelun tulee tukea suomalaisen kulttuuriperinnön vaalimista ja 6 kohdan mukaan edistää kulttuurien vuorovaikutusta. Kulttuuritapahtumista ei aina ole tarjolla audio- tai videosisältöjä, mutta siitä huolimatta niistä raportointi voi olla Yleisradion julkisen tehtävän kannalta merkityksellistä ja yleisen edun mukaista.

Kuudennen luetelmakohdan mukaan oppimiseen liittyviltä tekstimuotoisilta sisällöiltä ei edellytetäisi liityntää Yleisradion liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun. Voimassa olevan 2 momentin 3 kohdan mukaan Yleisradion tehtävänä on tarjota mahdollisuus oppimiseen ja itsensä kehittämiseen. Sen vuoksi on tärkeää, että Yleisradio voi tarjota edelleen oppimiseen ja opetukseen liittyviä tekstimuotoisia sisältöjä ilman, että ne liittyvät yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun. Näin Yleisradio voisi jatkaa nykyiseen tapaan esimerkiksi opetusviranomaisten kanssa yhteistyössä julkaistujen Ylen Abitreenien ja Svenska Ylen vastaavien Vetamix & Abimix julkaisua. Tarkoituksena on, että Yleisradio voisi jatkossakin julkaista sellaista oppimateriaalia verkossa, joka ei vaikuta kaupallisten oppimateriaalien markkinoihin.

On huomattava, että 3 momentin 1, 2, 3, 5 ja 6 kohdassa tarkoitettujen tekstimuotoisten sisältöjen voivat olla myös ruotsinkielisiä ja tarvittaessa myös muunkin kielisiä. Näin on esimerkiksi viranomaistiedotusten osalta.

Ehdotetussa 3 momentissa lueteltujen poikkeusten luettelo on tyhjentävä ja poikkeuksia on tulkittava suppeasti. Euroopan komission kanssa käytyjen valtioneuvoston epäviralliseen menettelyyn kuuluvien keskustelujen perusteella liikenne- ja viestintäministeriön käsityksen mukaan ehdotetut muutokset rajoittaisivat Yleisradion tekstimuotoisen sisällön julkaisemista EU:n valtioneuvoston edellyttämällä tavalla.

8 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisympäristys

Sananvapaus

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yleisradiolakia. Suomessa on vakiintuneesti katsottu, että julkisen palvelun yleisradiotoiminnan keskeisenä tavoitteena on yksilön perustuslain 12 §:n mukaisen sananvapauden turvaaminen. Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Sananvapautta koskevia määräyksiä sisältyy lisäksi useaan Suomea velvoittavaan kansainväliseen sopimukseen.

Sananvapauden keskeisenä tehtävänä on luoda edellytykset ihmisten osallistumiselle poliittiseen ja yhteiskunnalliseen toimintaan sekä mahdollistaa julkisen vallankäytön kansanvaltainen kontrolli ja demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön avoin kansalaiskeskustelu. Oikeudesta hankkia ja vastaanottaa tietoa on tullut yhä tärkeämpi osa sananvapautta. Tämä edellyttää, että tieto on saatavilla ja se esitetään ymmärrettävässä muodossa. Perustuslain 22 §:ssä säädetään julkista valtaa koskevasta yleisestä velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Sananvapauden osalta tämä tarkoittaa erityisesti sitä, että julkisen vallan tulee luoda sellainen toimintaympäristö, joka tukee yksilön mahdollisuuksia ilmaista ja vastaanottaa erilaisia viestejä. Erityisesti yleisradiotoiminnassa julkisen vallan luomat reunaehdot yleisradiotoiminnan harjoittamiseen on keskeisellä sijalla. Toisaalta Suomen on myös noudatettava EU:n valtioneuvoston säännöksiä myöntäessään julkista tukea Yleisradiolle ja määritellessään Yleisradion julkisen palvelun tehtävää.

Tähän esitykseen sisältyvä ehdotus julkisen palvelun tehtävännäön tarkentamisesta ja Yleisradion tekstimuotoisen sisällön julkaisun rajoittamisesta eivät puutu edellä mainittujen sananvapauden liittyvien tavoitteiden toteuttamiseen Yleisradio Oy:n ohjelmatoiminnassa. Ehdotus ei merkitse puuttumista Yleisradion toimituksellisia sisältöjä koskevaan autonomiaan ja se vastaa muilta osin voimassa olevia lain 7 §:n säännöksiä Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävästä. Ehdotetut säännökset ovat ongelmattomia perustuslain sananvapauden kannalta, koska ehdotetut muutokset eivät vaikuta voimassa olevan yleisradiolain peruslähtökohtiin eivätkä muuta lain 7 §:ssä määriteltyä Yleisradion julkisen palvelun sisältöä eikä merkittävästi sen laajuutta.

Yhdenvertaisuus ja perusoikeuksien turvaaminen

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) ohella myös vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyssä YK:n yleissopimuksessa korostetaan yleistä yhdenvertaisuutta (5 artikla) sekä yhdenvertaista sanan- ja mielipiteenvapautta sekä tiedonsaantia (21 artikla).

YK:n yleissopimuksen 21 artiklan mukaan sopimuspuolet toteuttavat kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen, että vammaiset henkilöt voivat käyttää oikeutta sanan- ja mielipiteenvapautteen, mukaan lukien vapaus etsiä, vastaanottaa ja välittää tietoja ja ajatuksia yhdenvertaisesti muiden kanssa sekä käyttäen kaikkia valitsemiaan yleissopimuksen 2 artiklassa määriteltyjä viestintämuotoja, muun muassa: a) antamalla suurelle yleisölle tarkoitettua tietoa vammaisille henkilöille oikea-aikaisesti ja ilman lisäkuluja sellaisessa saavutettavassa muodossa ja sellaista saavutettavaa teknologiaa käyttäen, jotka soveltuvat eri tavoin vammaisille henkilöille; b) hyväksymällä sen, että vammaiset henkilöt käyttävät virallisessa vuorovaikutuksessaan viittomakieliä, pistekirjoitusta, puhetta tukevaa ja korvaavaa viestintää sekä kaikkia muita valitsemiaan saavutettavia viestintäkeinoja, -tapoja ja -muotoja, sekä helpottamalla näiden käyttöä; c) kehittämällä yksityisiä tahoja, jotka tarjoavat palveluja myös internetin välityksellä suurelle yleisölle, antamaan tietoa ja palveluja vammaisille henkilöille saavutettavassa ja käyttökelpoisessa muodossa; d) kannustamalla viestimiä, internetin välityksellä tietoa antavat tahot mukaan lukien, tekemään palvelunsa vammaisille henkilöille saavutettaviksi; e) tunnustamalla viittomakielten käytön ja edistämällä sitä.

YK:n yleissopimuksen 30 artiklan mukaan sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden osallistua yhdenvertaisesti muiden kanssa kulttuurielämään ja toteuttavat kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen, että vammaiset henkilöt voivat muun ohella seurata televisio-ohjelmia, elokuvia, teatteria ja muuta kulttuuri toimintaa saavutettavassa muodossa.

Lakiesityksen tarkoituksena on muuttaa Yleisradion julkisen palvelun tehtävän määrittelyä niin, että se olisi EU:n valtioneuvoston mukainen. Ehdotetut säännökset rajoittaisivat Yleisradion julkaiseman tekstimuotoisen sisällön määrää niin, että tekstimuotoisen sisällön tulisi pääsääntöisesti liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun. Ehdotettu sääntely vähentäisi jonkin verran Yleisradion julkaiseman tekstimuotoisen sisällön määrää, mutta Yleisradion olisi edelleenkin mahdollista julkaista tekstimuotoista sisältöä verkkosivuillaan, jos se olisi ehdotetun sääntelyn mukaista. Jos Yleisradio vähentää tekstimuotoisen sisällön ja journalismin määrää verkkosivuillaan, sillä on vaikutusta kaikkien kansalaisten vastaanottamaan sisältöön, mutta erityisesti esimerkiksi kuulovammaisiin kansalaisiin. Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan vaikuta ratkaisevasti Yleisradion julkaiseman tekstimuotoisen sisällön määrään, sillä suurin osa yhtiön nykyisin julkaisemasta sisällöstä liittyy yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun tai kuuluu 7 §:n 3 momentissa ehdotettujen poikkeusten piiriin. Siltä osin, kuin ehdotettavan sääntelyn voidaan katsoa rajoittavan vammaisten henkilöiden sananvapautta, voidaan esityksen taustalla olevaa pyrkimystä saattaa sääntely EU:n valtioneuvoston mukaiseksi pitää hyväksyttävänä perusteena tälle rajoitukselle.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993) 7 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 436/2017,
lisätään 7 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 635/2005, 474/2012 ja 436/2017, uusi 3 momentti seuraavasti:

7 §

Julkinen palvelu

Yhtiön tehtävänä on tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Edellä mainittuja ja muita julkisen palvelun sisältöpalveluja tulee tarjota yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja maakunnallisesti. Sisältöpalvelujen pääpainon tulee olla liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa. Tekstimuotoisen sisällön tulee 3 momentissa säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun.

Yhtiö voi 1 momentista poiketen tarjota yleisissä viestintäverkoissa seuraavia tekstimuotoisia sisältöjä ilman, että niiden on liityttävä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun:

- 1) lyhyet tekstimuotoiset uutissisällöt, joita yhtiö julkaisee Oy Suomen tietotoimisto – Finska Notisbyrån Ab:n tai muun sitä vastaavan kansallisen uutistoimiston kanssa tehdyn yhteistyön perusteella;
- 2) nopeisiin ja nopeasti kehittyviin uutistilanteisiin liittyvät lyhyet tekstimuotoiset uutissisällöt;
- 3) yhtiön 2 momentin 7 kohdan mukaisesti välittämät tekstimuotoiset viranomaistiedotukset ja poikkeusoloihin varautumisen edellyttämät välttämättömät tekstimuotoiset sisällöt;
- 4) saamen- ja romaninkieliset sekä maan muiden vähemmistönä olevien kieliryhmien kielellä olevat tekstimuotoiset uutissisällöt;
- 5) kulttuuriin liittyvät tekstimuotoiset sisällöt;
- 6) oppimiseen liittyvät tekstimuotoiset sisällöt.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

HE 250/2020 vp

Helsingissä 17.12.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka

Laki

Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993) 7 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 436/2017,
lisätään 7 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 635/2005, 474/2012 ja 436/2017, uusi 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

7 §

7 §

Julkinen palvelu

Julkinen palvelu

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 tulee tarjota yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja maakunnallisesti.

Yhtiön tehtävänä on tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. *Edellä mainittuja* ja muita julkisen palvelun sisältöpalveluja tulee tarjota yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja maakunnallisesti. *Sisältöpalvelujen pääpainon tulee olla liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa. Tekstimuotoisen sisällön tulee 3 momentissa säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun.*

Yhtiö voi 1 momentista poiketen tarjota yleisissä viestintäverkoissa seuraavia tekstimuotoisia sisältöjä ilman, että niiden on liityttävä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun:

1) lyhyet tekstimuotoiset uutissisällöt, joita yhtiö julkaisee Oy Suomen tietotoimisto – Finska Notisbyrån Ab:n tai muun sitä vastaavan kansallisen uutistoimiston kanssa tehdyn yhteistyön perusteella;

2) nopeisiin ja nopeasti kehittyviin uutistilanteisiin liittyvät lyhyet tekstimuotoiset uutissisällöt;

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3) yhtiön 2 momentin 7 kohdan mukaisesti välittämät tekstimuotoiset viranomaistiedotukset ja poikkeusloihin varautumisen edellyttämät välttämättömät tekstimuotoiset sisällöt;

4) saamen- ja romaninkieliset sekä maanmuiden vähemmistönä olevien kieliryhmien kielellä olevat tekstimuotoiset uutissisällöt;

5) kulttuuriin liittyvät tekstimuotoiset sisällöt;

6) oppimiseen liittyvät tekstimuotoiset sisällöt.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
