

LUONNOS
16.6.2020

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:ää niin, että siinä tarkennettaisiin Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävän sääntelyä. Ehdotetut säännökset rajoittaisivat Yleisradio Oy:n mahdollisuutta julkaista tekstimuotoisia sisältöjä osana julkisen palvelun tehtävää.

Ehdotuksen tavoitteena muuttaa Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävän määrittelyä niin, että se olisi EU:n valtioneuvoston sääntelyn mukainen.

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.....	4
3 Tavoitteet	11
4 Ehdotus ja sen vaikutukset.....	11
4.1 Ehdotus.....	11
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	12
5 Ulkomainen lainsäädäntö.....	13
6 Lausuntopalaute.....	15
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	15
8 Voimaantulo	16
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	16
LAKIEHDOTUS	18
1. Laki Yleisradio Oy:stä annetun lain muuttamisesta.....	18
VALITSE KOHDE.....	19
RINNAKKAISTEKSTI.....	19
1. Laki Yleisradio Oy:stä annetun lain muuttamisesta.....	19

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Yleisradio Oy:n hallinnosta ja tehtävästä on säännökset Yleisradiosta Oy:stä annetussa laissa (1380/1993). 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.

Yleisradiosta annettua lakia 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 valtioneuvoston kantelu

Medialiitto ry. (jäljempänä Medialiitto) teki Euroopan komissiolle 21 päivänä kesäkuuta 2017 valtioneuvoston kantelun Yleisradiolle maksetusta valtioneuvostosta. 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-valtioneuvostokäytäntöjen mukaisella tavalla,
2. Ylen julkisen palvelun tehtävä on määritelty epätarkasti eikä se täytä valtioneuvostokäytäntöjen vaatimuksia,
3. Ylen hallintoneuvosto ei ole tosiasiallisesti riippumaton, joten Yleisradion toiminnan valvonta ei ole valtioneuvostokäytäntöjen vaatimalla tavalla tehokasta.

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

Suomen toimivaltainen viranomaisena 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 ilmoitettava, voimassa olevaa tukea. Lisäksi Yleisradion valvonta nähtiin asianmukaisena ja Yleisradiolle annettu tehtävä lainsäädännössä valtioneuvostokäytännössä tarkoitettulla tavalla riittävän selkeänä.

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

Tämän jälkeen komissio on tavannut sekä kantelija Medialiittoa että Suomen viranomaisia ja komissiolle on toimitettu lisätietoja. Suomen viranomaisten ja komission ensimmäinen tapaaminen järjestettiin 18 päivänä kesäkuuta 2018. Komissio lähetti alustavan kantansa kanteluun 24 päivänä toukokuuta 2019. Suomen vastine kirjeseen toimitettiin 27 päivänä syyskuuta 2019.

Suomen viranomaiset neuvottelivat komission edustajien kanssa Brysselissä 29 päivänä marraskuuta 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 myönnetystä 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 ulkoasiainministeriön asiantuntijat.

Keskustelu eduskuntaryhmien kanssa

Yleisradion tehtäviä, rahoitusta ja valvontaa koskevista asioista päätetään vakiintuneen tavan mukaan parlamentaarisesti. Muutoksia Yleisradiosta annettuun lakiin on perinteisesti käsitelty parlamentaarisisissa työryhmissä tai niistä on neuvoteltu eduskuntaryhmien kesken. Liikenne- ja viestintäministeriö kertoi eduskuntaryhmien puheenjohtajille 12 marraskuuta 2019 Medialiiton kantelusta käydyistä keskusteluista komission kanssa sekä tarpeesta tarkentaa Yleisradiosta annettua lakia. Eduskuntaryhmien puheenjohtajien keskustelun perusteella ministeriö sai mandaatin 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 päivänä maaliskuussa 2020 alustavasti hyväksymän, neuvottelujen perusteella laaditun pykäläluonnoksen perusteluineen muuttaa Yleisradiosta annetun lain 7 §:n 1 momenttia, minkä jälkeen liikenne- ja viestintäministeriötä pyydettiin valmistelemaan tämän alustavan neuvottelutuloksen mukainen hallituksen esitys.

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 radorahasto, joka on valtion talousarvion ulkopuolinen valtion rahasto ja sitä hoitaa Liikenne- ja viestintävirasto. Rahastolle suoritetaan rahoitusta valtion talousarvioon otettavasta määrärahasta yleisradiolain 7 §:ssä säädetyn julkisen palvelun kustannusten kattamiseksi. Valtion televisio- ja radorahastosta 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 tarkoitettuna ennakkoarvioinnin laatimisesta aiheutuvien palkkioiden maksamiseen ja rahaston hallinnoimiseen. Rahaston varoja voidaan käyttää muutoinkin televisio- ja radiotoiminnan 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 Yleisradio Oy:lle käyttösuunnitelman ja yhtiön rahoitustarpeen mukaisesti. Valtion televisio- ja radorahastosta myönnettävään avustukseen sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään.

Valtioneuvoston päätökset valtion televisio- ja radorahaston käyttösuunnitelman vahvistamisesta ovat julkisesti saatavilla². Valtioneuvoston päätökset perustuvat Liikenne- ja viestintäviraston ehdotukseen, joka puolestaan ehdotusta tehdessään kuulee Yleisradiota. Yleisradio antaa osana lausuntoaan luonnosbudjettinsa virastolle.

Yleisradiotoiminnan valtiontukisääntely

EU:n valtiontukisääntöjen mukainen valtiontuen käsite perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä SEUT-sopimus) 107 artiklan 1 kohtaan: ”Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka 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 valtiontukisääntöjä sovelletaan siis silloin, kun kaikki valtiontuen 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 valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (2009/C 257/01, jäljempänä *komission tiedonanto*). Sen mukaan julkisesta yleisradiotoiminnassa 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

² Uusin valtioneuvoston vahvistamis päätös 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>

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 katsoleet, 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 pöytäkirjassa*) olevat tulkintamääräykset. Amsterdamin pöytäkirjassa viitataan ”julkisen palvelun tehtävään, jonka kukin jäsenvaltio antaa, määrittelee ja järjestää” (määritelmä ja tehtävänanto).

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 virheidenvälvoontaan. Komission arviointi SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan nojalla julkisille yleisradioyhtiöille myönnettävän valtioneuvoston tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille tehdään tapauskohtaisesti komission päätöksentekokäytännön ja komission tiedonannon mukaisesti.

Nykytilan arviointi

Komission tehtävänä on SEUT-sopimuksen valvojana arvioida yleisradioyhtiöille myönnettävän valtioneuvoston tuen soveltuvuus yhteismarkkinoille. Komissiolle on yksinomainen toimivalta ja tulkintavalta valtioneuvoston tukiasioissa EU:ssa. Suomen viranomaisille 24. toukokuuta 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.

Yleisradiota koskevan lain 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.

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 yhdeksän 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.³

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.⁴

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 yhdeksän prosenttia ja oman paikallisen sanomalehden seitsemän prosenttia. Tutkimuksessa tarkasteltiin uutissisältöjen, ei muiden mahdollisten sisältötyyppien käyttöä.

³ 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>].

⁴ Reunanen (2019).

Myös suomalaisten mediasivustojen ja muiden verkkosivujen liikennettä ja tavoitavuutta mitaavan Finnish Internet Audience Measurement (FIAM)⁵ tulosten mukaan Yleisradion verkkopalvelut ovat hyvin suosittuja. Vuoden 2019 aikana Ylen Uutiset ja ajankohtaiset-sivusto⁶ 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 kuukausitavoitavuus oli keskimäärin 3,2 miljoonaa, Kauppalehden 1,8 miljoonaa, Aamulehden 1,4 miljoonaa, Kalevan 1,1 miljoona, 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 kuukausitavoitavuus vuonna 2019. Tilastolähde: FIAM [<https://fiam.fi/tulokset/>].

Verkkosivusto	Keskimääräinen kuukausitavoitavuus vuonna 2019
Ilta-Sanomat	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 *syrytymisvaikutus* on olemassa, jos yleisradioiden maksutonta uutistarjontaa lukevat eivät halua seurata mainos- tai käyttäjämaksurahoitteista uutistarjontaa tai seuraisivat sitä vähemmän kuin muuten seuraisivat. Koska ih-

⁵ Finnish Internet Audience Measurement. Tulokset. [<https://fiam.fi/tulokset/>]. Kuukausitavoitavuus 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.

⁶ 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.⁷ Vastaavia havaintoja ovat aiemmin tehneet aiemmin myös esimerkiksi Fletcher ja Nielsen (2017) kuutta maata koskevassa vertailussaan.⁸ Myös Oxfordin yliopiston Reuters-instituutin (2016) Tanskan kulttuuriministeriölle tekemän kirjallisuuskatsauksen johtopäätös oli, että julkisen palvelun medialla on korkeintaan vain vähäinen negatiivinen vaikutus kaupalliselle medialle.⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹

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.¹² Tampereen yliopisto (2017) vertaili Yleisradion hallintoneuvostolle tekemässään raportissa Yleisradion alueellisten verkkouutisten kävijämääriä maakuntalehtien verkkosi-

⁷ 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>].

⁸ 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>].

⁹ 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>].

¹⁰ 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>].

¹¹ 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>].

¹² Reunanen, E. (2018): Utismedia 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.¹³ Sen sijaan Taloustutkimuksen Yleisradiolle vuonna 2016 tekemässä kyselytutkimuksessa viisi prosenttia vastaajista kertoi peruneensa lehtitilauksen, koska koki löytävänsä haluamansa uutiset Yleisradion verkkosivuilta.¹⁴ Mediatoimisto IUM:n vuonna 2016 tekemän arvion mukaan Yle Uutisten verkkosivujen kaupallinen mainostuottopotentiaali voisi olla 12 miljoonaa euroa vuodessa.¹⁵

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, eivätkä ole halukkaita maksamaan niistä¹⁶. 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 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.

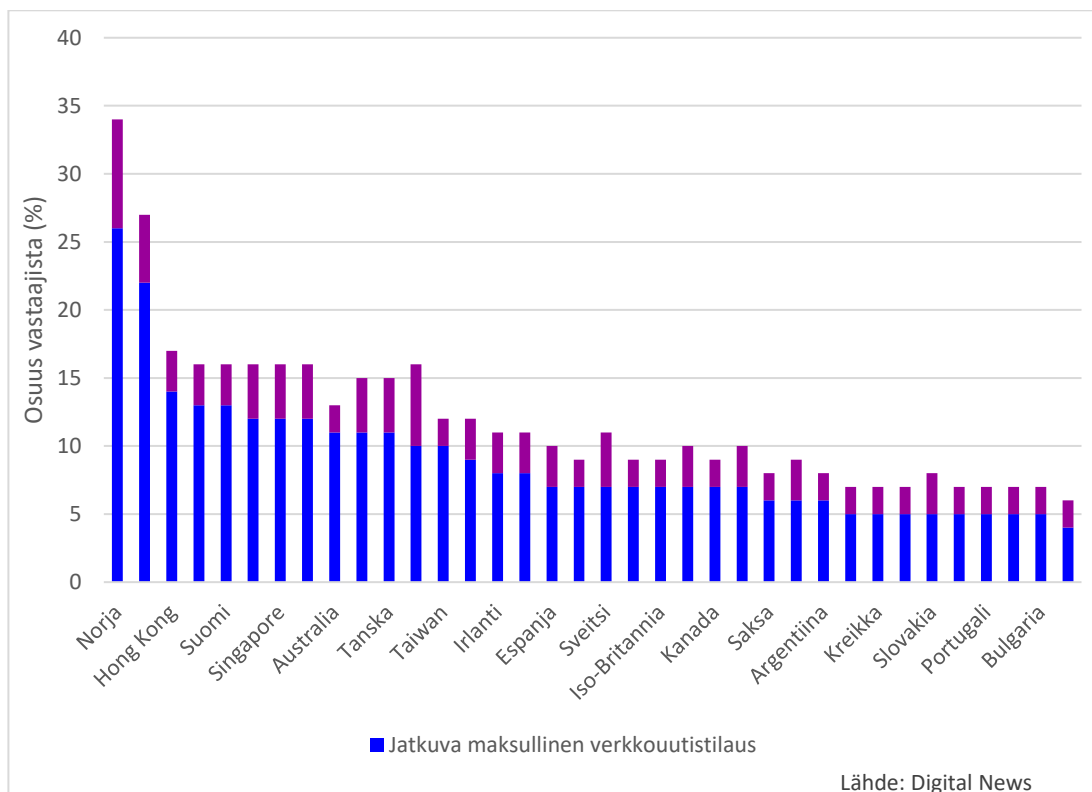
¹³ Ala-Fossi, M., Venttola, E. & Reunanen, E. (2017): Yleisradion alueellisten verkkouutisten vaikutus sanomalehtien verkkopalveluiden markkinoihin. Tampereen yliopisto 2017.

[<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.

¹⁴ Taloustutkimuksen tekemän kyselyn tuloksista ovat raportoineet Ala-Fossi, Venttola & Reunanen (2017), s. 17.

¹⁵ IUM:n arviosta ovat raportoineet Ala-Fossi, Venttola & Reunanen (2017), s. 19.

¹⁶ 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. Ehdotetut säännökset perusteluineen rajoittaisivat Yleisradion mahdollisuutta tarjota tekstimuotoisia sisältöjä osana julkisen palvelun tehtävää Euroopan komission kanssa neuvoteltujen sanamuotojen mukaisesti. Esityksen tavoitteena muuttaa sääntelyä niin, että se olisi EU:n valtioneuvoston sääntelyn mukainen. 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 liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun. Tekstimuotoisen sisällön ei tarvitsisi liittyä kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun ehdotetun säännöksen perusteluissa esitetyissä tapauksissa. Tällaisia olisivat tekstimuotoiset sisällöt, joita Yleisradio julkaisee Suomen tietotoimiston kanssa

tehtyyn yhteistyöhön perustuen; nopeisiin ja nopeasti kehittyviin uutistilanteisiin liittyvät uutissisällöt sekä Yleisradion lain mukaan välittämät viranomaistiedotukset. Yleisradio voisi myös julkaista ruotsinkielisiä alueellisia, saamen- ja romaninkielisiä sekä maan muiden vähemmistönä olevien kieliryhmien kielellä olevia tekstimuotoisia uutissisältöjä, vaikka ne eivät liittyisi Yleisradion liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältäviin julkaisuihin. Edelleen Yleisradio voisi julkaista kulttuuriin liittyviä tekstimuotoisia sisältöjä, vaikka sisällöt eivät liittyisi yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältäviin julkaisuihin. Vielä opetukseen liittyviä tekstimuotoisia sisältöjä Yleisradio voisi julkaista ilman, että sisällöt liittyvät yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältäviin julkaisuihin. Komission kanssa käytyjen keskustelujen perusteella edellä mainittujen poikkeusten luettelo on tulkittava tyhjäksi.

Yleisradion hallintoneuvosto valvoisi uusia sisältöpalvelujen rajoituksia osana Yleisradiosta annetun lain 6.1 § 3-kohdan mukaista valvontatehtäväänsä. Valvontatoiminnassaan hallintoneuvosto voisi esimerkiksi pyytää yhtiöltä raportointia ja tilata ulkopuolisia selvityksiä Yleisradion tekstimuotoisten julkaisujen määrästä suhteessa liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältäviin julkaisuihin sekä tekstimuotoisen sisällön liittymisestä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältämään 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 liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa eli audiovisuaalisessa sisällössä ja radio-ohjelmissa. Tätä tekstimuotoisen sisällön julkaisemisen rajoitusta arvioitaisiin suhteessa Yleisradion julkaisu-toiminnan 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 kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun, jota tarjotaan televisiossa, radiossa tai internetissä (mm. Yle Areena) lukuun ottamatta poikkeuksia, jotka luetellaan 7 §:n muutosta koskevissa perusteluissa.

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 liikkuvaa kuvaa 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 liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun. Yhtiö ei voisi kehittää rajoituksetta esimerkiksi uusia tekstiin perustuvia verkkopalveluja.

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 merkittävällä tavalla kaupallisen median kysyntää ja tuloja. Koska tiedossa ei ole, kuinka paljon esimerkiksi Yleisradion verkkosivuilta voisi siirtyä käyttäjiä kaupallisten yritysten sivustoille, täsmällisiä euromääristä arvioita 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 maksuttomaksi 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 Ulkomainen lainsäädäntö

Julkisen palvelun yhtiöiden julkaiseman tekstimuotoisia sisältöjä koskevista kysymyksistä 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 toimiluvissa¹⁷. Ruotsissa käytiin viimeisimpien toimilupien valmisteluvaiheessa keskustelua myös tekstimuotoisesta sisällöstä. Viimeisimmässä vuosia 2020-2025 koskevassa SVT:n toimilupapäätöksessä ja toimiluvan ehdoissa tekstimuotoiseen sisältöön ei puututa suoraan¹⁸. Sen sijaan SVT:n tulee ehtojen mukaisesti keskittyä sen

¹⁷ <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 lähetysehdot <https://www.regeringen.se/4ae0e7/contentassets/8c24422cf3ce41848af8d36a8983638a/medelsvillkor-for-2020-2025-avseende-sveriges-television-ab.pdf>

¹⁸ ”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

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 esityksessä¹⁹ 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 2019-2023²⁰. Sopimukseen tehtiin alun perin 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 liitteellä²¹ kumottiin sopimuksen kohdan 4.4 kirjaus.

Norja

Norjan yleisradion NRK:n tehtävistä ja toiminnan ehdoista säädetään Norjan parlamentin määrittelemissä NRK:n yhtiösäännöissä²². 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

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.”

¹⁹ 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

²⁰ Julkisen palvelun sopimus 2019-2023. <https://slks.dk/omraader/medier/tv/public-service-tv/dr/public-service-kontrakt/>

²¹ 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

²² <https://www.nrk.no/informasjon/nrks-vedtekter-1.5392438>

Saksan julkisen palvelun tukiohjelmaa on käsitelty myös komissiossa sanomalehtijärjestöjen valtioneuvoston seurauksena. Saksassa julkisen palvelun yleisradiota toimivat osavaltioittain. Osavaltioiden mediaviranomaiset tekevät kuitenkin sopimuksen²³, jossa määritellään yleisradioiden toiminnan peruseriaatteen, tehtävien ja rajoitukset. Nykyinen sopimus on ollut voimassa 1.5.2019 alkaen.

Tekstimuotoisen verkkosisällön osalta sopimukseen on kirjattu valtioneuvoston 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 valtioneuvoston seurauksena. Tapaus eteni komissiossa viralliseen tutkintaan.

Tapauksessa komissio piti alussa yhtiön tehtävän epätarkkaa määritelmää, erityisesti verkkopalveluiden osalta, ongelmallisena. Komissio kuitenkin hyväksyi Belgian tukiohjelman 7.5.2014²⁴. Hyväksynnän taustalla oli Belgian viranomaisten tarjoama lista RTBF:lle sallituista palveluista. Lista kirjattiin RTBF:n ja Belgian ranskankielisen osan (Fédération Wallonie-Bruxelles) väliseen julkisen palvelun tehtäviä määrittelevään sopimukseen.

6 Lausuntopalaute

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoja....

7 Säännöskohtaiset perustelut

7 §. Julkinen palvelu. Lain 7 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että pykälässä mainittaisiin erikseen Yleisradion tarjoama tekstimuotoinen sisältö, jota on esimerkiksi yhtiön nykyisin verkkosivuillaan tarjoama tekstimuotoinen uutisisältö. 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-ohjelmissa. Tätä tekstimuotoisen sisällön julkaisemisen rajoitusta arvioitaisiin suhteessa Yleisradion julkaisu-toiminnan kokonaisuuteen tietyn ajanjakson aikana.

Toiseksi Yleisradion mahdollisuutta julkaista tekstimuotoista sisältöä rajoitettaisiin niin, että tekstimuotoisen sisällön tulisi pääsääntöisesti liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun. Toisin sanoen yhtiön julkaiseman tekstimuotoisen sisällön tulisi liittyä yhtiön jul-

²³ https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag_RStV.pdf

²⁴ 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

kaisemaan audiovisuaaliseen televisio- tai radio-ohjelmistoon, joka on lähetetty lineaarisena lähetyksenä tai ollut tarjolla yleisessä viestintäverkossa vapaasti saatavilla esimerkiksi Yle-areenassa tai vastaavalla tavalla. Tekstimuotoisen sisällön tulisi pääsääntöisesti liittyä yhtiön liikkuvaan kuvaan tai ääntä sisältävään julkaisuun lukuun ottamatta jäljempänä lueteltuja tekstimuotoisia sisältöjä:

1) Tekstimuotoiset uutissisällöt, joita Yleisradio julkaisee Suomen tietotoimiston (STT) kanssa tehtyyn yhteistyöhön perustuen. Yhteistyöllä turvataan median monimuotoisuutta ja lain 7 a §:n mukaista yhteistyötä.

2) Nopeisiin ja nopeasti kehittyviin uutistilanteisiin liittyvät uutissisällöt. Tekstimuotoiset uutiset voivat olla välttämättömiä, jotta tieto tärkeästä ja nopeasti kehittyvästä uutistapahtumasta saadaan nopeasti välitettyä. Tämä voi olla erittäin tärkeää esimerkiksi ihmisten hyvinvoinnille. 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).

3) Yleisradion lain 7 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaisesti välittämät tekstimuotoiset viranomaistiedotukset ja Yleisradion lakisääteistä huoltovarmuuskyykyttä edellyttävät tekstimuotoiset sisällöt.

4) Ruotsinkieliset alueelliset, saamen- ja romaninkieliset sekä maan muiden vähemmistönä olevien kieliryhmien kielellä olevat tekstimuotoiset uutissisällöt. Yleisradio voisi tarjota edellä mainittua tekstimuotoista uutispalvelua, sillä siitä ei ole tarjontaa tai sitä on vähän.

5) Kulttuuriin liittyvät tekstimuotoiset sisällöt. Mahdollisuus tarjota kulttuuriin liittyviä vain tekstimuotoisia sisältöjä on tärkeää Yleisradion kulttuuritehtävän kannalta. Kulttuuritapahtumista ei aina ole tarjolla audio- tai videosisältöjä, mutta niistä raportointi voi olla merkityksellistä.

6) Oppimiseen liittyvät tekstimuotoiset sisällöt. Lain mukaan Yleisradion tehtävänä on tarjota mahdollisuus oppimiseen ja on tärkeää, että Yleisradio voi tarjota edelleen oppimiseen ja opetukseen liittyviä tekstimuotoisia sisältöjä ilman, että ne liittyvät yhtiön liikkuvaan kuvaan tai ääntä sisältävään julkaisuun. Näin Yleisradio voisi jatkaa nykyiseen tapaan esimerkiksi opetusviranomaisten kanssa yhteistyössä julkaistujen Ylen Abitreenien ja Svenska Ylen vastaavien Vetamix & Abimix julkaisua.

Euroopan komission kanssa käytyjen keskustelujen perusteella ehdotetut muutokset rajoittaisivat Yleisradion tekstimuotoisen sisällön julkaisemista EU:n valtioneuvoston edellyttämällä tavalla. Komission mukaan ehdotettu muutos lain 7 §:ään ja perusteluihin on riittävä.

8 Voimaantulo

Tarkoituksena on, että laki tulisi voimaan mahdollisimman pian.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Yleisradio Oy:stä annettua lakia. 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 päätöksiä määriteltäessä Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävää.

Tähän esitykseen sisältyvä ehdotus julkisen palvelun tehtävänannon tarkentamisesta ja Yleisradion tekstimuotoisen sisällön julkaisun rajoittamisesta eivät puutu edellä mainittujen sananvapauden liittyvien tavoitteiden toteuttamiseen Yleisradio Oy:n ohjelmatoiminnassa. Ehdotus 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 Yleisradiota koskevan lain peruslähtökohtiin eivätkä muuta lain 7 §:ssä määriteltyä Yleisradion julkisen palvelun sisältöä eikä merkittävästi sen laajuutta.

Ponsi

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

1.

Laki

Yleisradio Oy:stä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lain 7 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 436/2017, 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 pääsääntöisesti liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

..ministeri Etunimi Sukunimi

1.

Laki

Yleisradio Oy:stä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lain 7 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 436/2017, 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 pääsääntöisesti liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20