

Julkaistu: *Kanava* 48(2020):6, s. 38–40.

Valtiontukisäännöt eivät kiellä Ylen tekstisisältöjä

Yleisradiota koskevaa lakia aiotaan korjata tavalla, joka ylittää eurooppalaisen valtiontukisääntelyn asettamat vaatimukset.

Heikki Hellman

Yleisradiota koskevaa lakia ollaan paraikaa muuttamassa. Se on näkynyt myös julkisessa keskustelussa.

Erityisen näkyvästi kunnostautuivat kesän aikana suurten lehtien päätoimittajat. Lukuisissa puheenvuoroissa he ovat tähdentäneet, kuinka Ylen saama valtiontuki on ”lainvastaista” siltä osin, kuin sitä on käytetty tekstimuotoisen verkkosisällön tuottamiseen. Heidän mukaansa Yleisradio on markkinahäirikkö, joka estää lehdistöä kehittämästä omia kaupallisesti kannattavia palveluitaan.

”Valtio ei voi tukea sellaista, mistä ei ole markkinoilla puutetta”, *Aamulehden* vastaava päätoimittaja Jussi Tuulensuu esimerkiksi kirjoitti (AL 28.7.) vedoten Euroopan komission valtiontukisääntöihin.

Mutta kun eurooppalaista säännöstöä katsoo tarkemmin, näyttääkin siltä, että lakia ollaan nyt korjaamassa tavalla, joka jopa ylittää valtiontukisääntelyn vaatimukset.

Lakimuutoksessa on kyse lain 7 §:n korjauksesta. Pykälä määrittelee Yleisradion julkisen palvelun tehtävän. Lakiluonnos lisäisi pykälän 1 momenttiin kaksi uutta virkettä:

”Sisältöpalvelujen pääpainon tulee olla liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa. Tekstimuotoisen sisällön tulee pääsääntöisesti liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun.”

Laki toisin sanoen määritteli tekstimuotoisen sisällön tarjonnan osaksi Yleisradion tehtävää – mutta rajaisi hieman sen laajuutta. Laki kuitenkin sallisi esimerkiksi vähemmistökielillä julkaistavat ja kulttuuriin liittyvät tekstimuotoiset sisällöt.

Lakimuutoksen taustalla on Medialiiton, kaupallisesti rahoitetun median edunvalvontajärjestön, vuonna 2017 Euroopan komissiolle tekemä kantelu, jonka mukaan Ylen tekstimuotoisen verkkosisällön saama rahoitus on EU:n valtiontukisääntöjen vastaista ja Ylen julkisen palvelun tehtävä määritelty Suomen laissa epätarkasti.

Komission esittämiä näkemyksiä ei ole päästetty julkisuuteen

Poikkeuksellista on, että lain kaikki perusteet eivät ole julkisia, vaikka lailla ollaan rajoittamassa sekä Yleisradion sananvapautta että kansalaisten tiedonsaantia.

Lakiluonnoksen perusteluosasta käy ilmi, että komissio on esittänyt ”alustavan” kantansa kanteluun ja että ”epävirallisissa” keskusteluissa komission ja Suomen liikenne- ja viestintäministeriön kesken on saatu komission ”alustava näkemys”, jonka mukaan lakiluonnoksessa esitetyt muutokset ”täyttävät valtiontukisääntelyn vaatimukset”.

Julkisuuteen keskustelujen sisältöä tai komission esittämiä näkemyksiä ei ole kuitenkaan päästetty. Suomen viranomaiset ovat vastanneet tutkijoiden ja toimittajien asiakirjapyyntöihin kielteisesti. Ministeriö on vedonnut muun muassa asian keskeneräisyyteen.

Suomen kaltaisessa oikeusvaltiossa on totuttu siihen, että lainvalmistelussa annetut lausunnot ovat heti julkisia. Mutta tässä tapauksessa me emme tiedä, mitä komission virkamiehet ovat Suomen yleisradiolainsäädännöltä edellyttäneet. Lakia kuitenkin laaditaan vetoamalla komission kantaan.

Lain perusteluosaa lukemalla, voidaan päätellä, että – toisin kuin päätoimittajat ovat viestineet – komissio ei ole suoranaisesti puuttunut Suomen oikeuteen rahoittaa Ylen verkkopalveluita valtiontuella, siis yleisradioverolla.

Ilmi käy myös se, että Ylen markkinahäiriöstä – jolla lain korjaamisen tarvetta on toistuvasti perusteltu – ei ole minkäänlaista näyttöä.

Lopulta käy ilmi myös se, mikä kenties on noussut varsinaiseksi ongelmaksi: Yleisradion julkisen palvelun määritelmä. Siis Yle-lain nykyinen seitsemäs pykälä. Ihan kuten Medialiiton kantelukin esittää, yhtiön tehtävänmääritys on epätarkka.

Yle-laista puuttuu yksiselitteinen viittaus tekstimuotoisiin sisältöihin

Kaupallisen median kannanotoista on henkinnyt käsitys, että itsenäiset, tekstimuotoiset verkkosisällöt ylipäänsä eivät voisi kuulua valtiontukeen oikeutettuun yleisradiotoimintaan. Mutta mitä eurooppalainen sääntelykäytäntö sanookaan asiasta?

EU:n piirissä julkista yleisradiotoimintaa säätelevät ennen muuta yhteisön perustamissopimukseen vuonna 1997 liitetty niin sanottu Amsterdamin pöytäkirja sekä komission vuonna 2009 laatima tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisradiotoimintaan.

Pöytäkirja toteaa, että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluu rahoittaa julkista yleisradiotoimintaa, sikäli kuin kyse on sen yleisradioyriykselle ”*antaman, määrittelemän ja järjestämän julkisen palvelun tehtävän täyttämisestä*”, ja sikäli kuin rahoitus ei vaikuta kilpailuolosuhteisiin yleisen edun vastaisesti.

Tiedonanto puolestaan suorastaan kannustaa siihen, että uudessa digitaalisessa ympäristössä ”*valtiontukea on voitava käyttää audiovisuaalisten palvelujen jakeluun kaikkien kanavien kautta, kunhan Amsterdamin pöytäkirjan aineelliset vaatimukset täyttyvät*” (kohta 84).

Tässä ydin on, mitä luetaan ”*audiovisuaalisiin palveluihin*”. Määritelmä löytyy tiedonannon alaviitteestä 8. Sen mukaan yleisradioalan audiovisuaalisilla palveluilla ”*tarkoitetaan äänisisällön ja/tai audiovisuaalisen sisällön ja muiden niihin liittyvien palvelujen (esimerkiksi tekstipohjaisten online-tietopalvelujen) lineaarista ja/tai ei-lineaarista jakelua*”.

Suomennoksessa oleva ”*niihin liittyvien*” voi hämätä. Englanninkielinen versio osoittaa, että oikeampi suomennos olisi ”*sen kaltaisten*” (”*– refers to the linear and/or non-linear distribution of audio and/or audiovisual content and of other neighbouring services such as online text-based information services*”).

Siis suomeksi: tekstimuotoinen sisältö voi nauttia valtionapua, eikä sen edes edellytetä liittyvän ääni- tai kuvasisältöön.

Komissiolla on tietysti sekä ensi- että viimekätinen valta tulkita omaa sääntelyään. Mutta samalla on muistettava, että EU on antanut nimenomaan jäsenvaltioiden tehtäväksi määritellä julkisen palvelun tehtävät. Komissio ainoastaan edellyttää, että määritelmä on mahdollisimman tarkka ja ettei toiminnan rahoitus vääristä kilpailua.

Sen tähden onkin paikallaan tarkastella Yleisradiota koskevan lain seitsemättä pykälää. Miten tarkasti se kuvaa Yleisradion julkisen palvelun tehtävän?

Nykyisin seitsemäs pykälä nimeää Yleisradion yleiseksi tehtäväksi ”*tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen*

saataville yhtäläisin ehdoin” sekä huomauttaa, että ”julkisen palvelun sisältöpalveluja tulee tarjota yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja maakunnallisesti”.

Sitä seuraavat momentit nimeävät erityistehtäviä, kuten kotimaisen kulttuurin, taiteen ja virikkeellisen viihteen edistämisen, kielivähemmistöjen palvelun ja niin edelleen. Tekstimuotoisesta verkkopalvelusta ei sanota halaistua sanaa.

Todettakoon, että pykälässä mainitut ”oheis- ja lisäpalvelut” eivät kata tekstimuotista uutispalvelua. Lain esitöiden mukaan ne viittaavat esimerkiksi palveluihin, jotka mahdollistavat ohjelmien seuraamisen vammaisille, ohjelmaoppaaseen ja supertekstitelevisioon.

Miksi yksiselitteinen viittaus tekstimuotoisiin sisältöihin puuttuu? Todennäköisesti siksi, että niiden on ilman muuta kuviteltu sisältyvän julkisen palvelun tehtävään – onhan Yle tarjonnut tekstimuotoisia sisältöjä internetissä vuodesta 1995 alkaen.

Mutta jos laissa määritellyn tehtävänannon halutaan olevan tarkka, on enemmän kuin paikallaan, että määritelmää nyt korjataan.

Ei ole minkäänlaista näyttöä siitä, että Ylen toiminta häiritsee markkinoita

Koska lakimuutoksen perustelut ja tausta-aineistot eivät ole kaikin osin julkisia, epäselväksi jää, miksi lakiluonnokseen on sisällytetty vaatimus, että tekstimuotoisen sisällön tulisi pääsääntöisesti liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään aineistoon.

Valtiontukisäännöstö ei sitä edellytä – ellei sitten ole osoitettavissa, että Yleisradion toiminta todella häiritsee markkinoita. Mutta kuten edellä sanoin, siitä ei ole minkäänlaista näyttöä.

Lakiluonnoksen perusteluosio raportoi muutamia viimeaikaisia tutkimustuloksia. Keskeinen lähde on Annika Sehlin, Richard Fletcherin ja Robert Picardin tutkimus, joka on julkaistu tänä vuonna *European Journal of Communicationissa*, yhdessä alan johtavista lehdistä.

Siinä tutkittiin julkisen palvelun niin sanottua syrjäytymisvaikutusta analysoimalla julkisen palvelun ja kaupallisen median tulojen ja tavoitavuuden välistä yhteyttä EU-maissa lukuisten muuttujien avulla. Syrjäytymisvaikutus tarkoittaa sitä, että julkisen palvelun maksuton uutistarjonta vähentäisi kaupallisen uutistarjonnan seuranta.

Tutkijat löysivät vain hyvin heikon negatiivisen yhteyden julkisen palvelun ja kaupallisen median tavoitavuuden välillä. Sen sijaan löytyi vahva positiivinen yhteys julkisen palvelun verkkouutisten tavoitavuuden ja kaupallisen media verkkopalveluistaan saamien tulojen välillä.

Jälkimmäinen tarkoittaa sitä, että maissa, joissa julkisen palvelun verkkouutisilla on vahva asema, myös kaupallisen median verkkouutiset menestyvät. Tällainen maa on esimerkiksi Suomi.

Havaintoa tukevat Oxfordin yliopiston vuosittain kokoaman Digital News Reportin Suomen-raportit. Niiden mukaan Yleisradion verkkouutisia seuraavat maksavat muita käyttäjäryhmiä todennäköisemmin myös kaupallisista verkkouutisista.

Google ja Facebook ovat suurempi uhka kuin Yle

Myös lakiluonnoksen perusteluissa myönnetään, ettei ”selkeää näyttöä” syrjäytymisvaikutuksesta ole. Toisaalta huomautetaan myös siitä, että tutkimukset antavat vain epäsuoraa tietoa julkisen palvelun median vaikutuksesta kaupallisen median käyttöön.

Totta, tutkimus ei todista mitään, osoittaa vain erilaisten muuttujien välisiä yhteyksiä. Suoraa tietoa syrjäytymisvaikutuksesta on kuitenkin vaikea saada. Tarjolla ei ole neitseellisiä laboratorio-olosuhteita, koska kaikki vakavasti otettavat mediatilat ovat olleet internetissä jo liki neljännesvuosisadan – ja aluksi kaikki tarjosivat sisältönsä ilmaiseksi.

Suomen suosituimmat verkkouutispalvelut ovat luonteeltaan kaupallisia, mutta käyttäjälle ilmaisia: is.fi ja iltalehti.fi. Ilmainen on myös mtv.fi. Ylen Uutisvahti on palveluista kolmanneksi suurin – mutta mitään näyttöä ei ole siitä, että se olisi vienyt maksavaa yleisöä esimerkiksi aamulehti.fi:ltä.

Suurimpia rosvoja ovat Google ja Facebook, joiden kautta uutiset (ainakin toistaiseksi) leviävät ilmaiseksi. Lisäksi ne ovat rohmunneet Suomen digimainonnan liikevaihdosta yli puolet. Sen luulisi lehdistön kannalta suuremmaksi uhaksi kuin Yleisradion, joka ei lainkaan kilpaile mainosmarkkinoilla.

On perusteltua täsmentää Yleisradion julkisen palvelun tehtävää ja laajentaa se koskemaan myös tekstimuotoinen verkkopalvelu. Mutta koska mikään ei viittaa väitettyyn markkinahäiriöön ja syrjäytymisvaikutukseen, riittäisi, että lakiin lisättäisiin yksinkertaisesti Yleisradion oikeus julkaista tekstimuotoisia uutisisältöjä verkossa. Ilman sen kummempia rajoja.

Kirjoittaja on tiedotusopin dosentti Tampereen yliopistossa. Hän on tutkinut media-alan kilpailua ja keskittymistä. Hän oli Yleisradion hallituksen jäsen 2013–2016.