



medialiitto

Lausunto  
13.4.2017

mia.muurman@borenius.com

Viite: Lausuntopyyntö 16.3.2017

## **Ennakoarviointi Yleisradion verkkopalvelu-uudistuksesta ja palvelujen personoinnista**

Medialiitto kiittää Yleisradio Oy:n hallintoneuvostoa ennakoarviointimenettelyn käynnistämisestä Yle Uutisten verkkopalvelu-uudistuksesta ja palvelujen personoinnista.

Menettelyn kilpailuoikeudelliset kysymykset ovat yrityskohtaisia, joten liitto vastaa vain julkisen palvelun tehtäviä koskeviin kysymyksiin.

### **Kysymys:**

**Kuuluuko palvelukuvauksen mukainen Yleisradion alueellinen ja paikallinen verkkouutistarjonta Yleisradiolaissa määriteltyihin julkisen palvelun tehtäviin?**

### **Vastaus:**

**Hallintoneuvoston ei tule hyväksyä televisio- ja radio-ohjelmistoon liittymätöntä Yleisradion alueellisen ja paikallisen verkkouutistoiminnan sisällymistä julkisen palvelun tehtäviin.**

Yleisradion palvelukuvauksen mukaan alueellisten uutisten tarjoaminen internetissä tai tekstimuotoisena ei ole Ylelle uusi palvelu. Julkaistavien uutisten määrän kerrotaan kuvauksessa vähentyneen viime vuosien aikana. Palvelukuvauksessa ei esitetä tarkempia tietoja Ylen alueellisen ja paikallisen uutisoinnin määrästä, tavoitavuudesta, kehityksestä tai suunnitelluista muutoksista. Mielestämme nämä tiedot olisi ollut hyvä sisällyttää palvelukuvaukseen.

Kun Yleisradiolaki alun perin vuonna 1993 säädettiin, julkisen palvelun yleisradiotoiminnan käsitteelle ei lainvalmistelutöiden mukaan ollut löydettävissä täysin kattavaa ja yksiselitteistä määritelmää. Tehtävää koskevassa säännöksessä annettiin määritelmänomainen luettelo tehtävistä, joiden katsottiin olevan keskeisiä julkisen palvelun yleisradiotoiminnassa. Yhteistä näille tehtäville katsottiin olevan, että niitä ei voitaisi rahoittaa kaupallisesti eikä myöskään minkään ideologisen liikkeen taholta. Hallintoneuvoston todettiin voivan täsmentää luetteloa ja laajentaa sitä yksityiskohtaisemmilla ohjeilla (1993 vp – HE 124).

Voimassa olevassa Yleisradiolaissa julkisen palvelun tehtävä on määritelty 7 §:n 1 momentissa seuraavasti:

#### 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 voidaan tarjota yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja alueellisesti.

”Muut julkisen palvelun sisältöpalvelut” lisättiin Yleisradiolakiin vuonna 2002. Samalla julkisen palvelun tehtävään otettiin maininta ohjelmistoihin liittyvistä oheis- ja lisäpalveluista sekä mahdollistettiin palvelujen tarjoaminen kaikissa televerkoissa. Lainmuutoksen keskeisenä tavoitteena oli julkisen palvelun turvaaminen (HE 241/2002 vp):

”Lainmuutoksella huolehditaan Yleisradio Oy:n mahdollisuuksista laajentaa julkisen palvelun tarjontaansa teknologian kehityksen vaatimalla tavalla. Hallitus pitää tärkeänä ja tarpeellisena täyden palvelun televisio- ja radioyhtiön olemassaoloa. Yleisradio Oy:n asema ja tehtävät nykyisessä täyden palvelun laajuudessaan on turvattava. Yhtiön tulee voida ulottaa julkisen palvelun toiminta myös uusiin jakeluteihin. Tämän johdosta ei ehdoteta muita asiallisia muutoksia Yleisradio Oy:n julkisen palvelun määrittelyyn kuin niitä, jotka johtuvat uusien digitaalisten mahdollisuuksien käyttöönotosta.”

Lakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa annettiin esimerkkejä ohjelmistoihin liittyvistä oheis- ja lisäpalveluista, mutta muita sisältöpalveluja kuvattiin vain yleisluonteisesti ”uudentyyppisinä palveluina, esimerkiksi erilaisina Internet-palveluina”. Näiden uusien palvelujen todettiin olevan lain mukaista julkista palvelua ja yhtiön veloitteeksi annettiin huolehtia siitä, että ne sisällöltään ja muutoinkin ovat sopusoinnussa yhtiön tehtävien kanssa. Yhtiön tehtävänä oli tuolloin tarjota ”täyden palvelun” televisio- ja radio-ohjelmisto.

Eduskunta käsittelee parhaillaan Arto Satosen johtaman parlamentaarisen työryhmän ehdotusten pohjalta tehtyä hallituksen esitystä Yleisradiolain muuttamiseksi (HE 13/2017 vp). Esityksen perusteluihin on kirjattu sama periaate kuin alkuperäisessä Yleisradiolaissa: yhteistä julkisen palvelun keskeisille tehtäville on, että niitä ei voitaisi rahoittaa kaupallisesti. Tämä alkuperäinen julkisen palvelun oikeutusperuste tulee yhä ottaa huomioon tulkittaessa julkisen palvelun tehtävää.

Julkinen palvelun tehtävän arvioinnissa on kansallisen sääntelyn ohella otettava huomioon myös EU:n valtioneuvoston sääntely, joka asettaa reunaehdot julkisen palvelun määrittelylle.

Euroopan komission tiedonannossa valtioneuvoston sääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (EUVL C 257/2009) on todettu, että jäsenvaltioiden laatiman julkisen palvelun tehtävän määritelmän olisi oltava mahdollisimman tarkka. Sen perusteella olisi saatava varmuus siitä, onko jäsenvaltion tarkoituksena sisällyttää jokin tietty talouden toimijalle annettu

toiminto julkisen palvelun tehtävään. Tarkka julkisen palvelun määritelmä on edellytys sille, että komissio voi arvioida julkisen palvelun hoitamiseksi maksetun korvauksen soveltuvuutta sisämarkkinoille. (Tiedonannon kohta 45)

Tiedonannossa komissio on katsonut, että julkisen palvelun tehtävään sisällytettyjen toimintojen selvä määrittely on tärkeää myös toimijoille, jotka eivät hoida julkista palvelutehtävää, jotta ne voivat suunnitella toimintaansa. Lisäksi julkisen palvelun tehtävän olisi oltava riittävän tarkkarajainen, jotta jäsenvaltioiden viranomaiset voivat valvoa tehokkaasti tehtävän täyttämistä. (Tiedonannon kohta 46)

Komission tiedonanto ottaa huomioon radio- ja televisiolähetystoiminnan erityisluonteen ja tarpeen varmistaa julkisten yleisradioyhtiöiden toimituksellinen riippumattomuus. Laadullista määritelmää, jonka mukaan yleisradioyhtiön tehtäväksi uskotaan laajan, tasapainoisen ja vaihtelevan ohjelmiston tarjoaminen, pidetään oikeutettuna. Julkisen palvelun tehtävän määritelmä voi myös heijastaa toiminnan kehitystä ja monipuolistumista digitaalitekniikan aikakaudella. Tehtävään voi sisältyä audiovisuaalisia palveluja, jotka tarjotaan kaikkien jakelukanavien kautta. (Tiedonannon kohta 48).

Yleisradioalan audiovisuaalisella palvelulla/audiovisuaalisilla palveluilla tarkoitetaan tiedonannossa äänisisällön ja/tai audiovisuaalisen sisällön ja muiden niihin liittyvien palvelujen (esimerkiksi tekstipohjaisten online-tietopalvelujen) lineaarista ja/tai ei-lineaarista jakelua (tiedonannon alaviite 8). Toisin sanoen tällaisilla ”muilla palveluilla” on oltava liityntä yleisradioyhtiön tarjoamiin äänisisältöihin tai audiovisuaalisiin sisältöihin.

Ennakoarvioinnin kohteena on Yleisradio alueellinen ja paikallinen verkkouutistarjonta. Komission tiedonannon perusteella tällaisen palvelun sisällyttäminen osaksi Yleisradion julkisen palvelun määritelmää voidaan katsoa EU:n valtioneuvoston päätöksen valossa hyväksyttäväksi ainoastaan siltä osin kuin palvelulla on liityntä Yleisradion audiovisuaaliseen, televisiossa, radiossa ja internetissä tarjoamaan ohjelmistoon. Sellaisen uuden palvelun, jolla ei ole liityntää kyseiseen ohjelmistoon, sisällyttämistä julkisen palvelun määritelmän piiriin ei lähtökohtaisesti voida pitää hyväksyttävänä EU:n valtioneuvoston päätöksen näkökulmasta.

Kansalaisten saatavilla on kaupalliselta pohjalta erittäin laajasti alueellisia ja paikallisia verkkouutispalveluja. Suomessa ilmestyy noin 190 sanomalehteä ja noin 60 kaupunkilehteä. Sanomalehdet perustavat muutamaa valtakunnallista poikkeusta lukuun ottamatta sisältönsä maakuntaan tai sitä pienempään alueeseen. Pelkästään paikallislehtiä on noin 150. Kaikki sanoma- ja kaupunkilehdet julkaisevat uutis- ja ajankohtaissisältöään printtilehden lisäksi myös verkossa. Julkaisemisen ja lukemisen painopiste on siirtymässä painetusta lehdestä verkkoon. Tuloista yhä keskimäärin noin 90 prosenttia tulee painetusta lehdestä. Moniäänisen ja alueellisesti kattavan lehdistön säilyminen elinvoimaisena edellyttää ehdottomasti tilaajatulojen kasvattamista verkossa.

Sanomalehtien uutispalvelujen lisäksi myös kaupalliset radiot, aikakauslehdet ja televisioyhtiöt tarjoavat uutisia omilla verkkosivustoillaan.

Yleisradiolain 7 §:n mukaiseen julkisen palvelun tehtävään kuuluvat säännöksen sanamuodon perusteella julkisen palvelun sisältöpalvelut yleisissä viestintäverkoissa. Näitä palveluja ei ole tarkemmin määritelty laissa. Ottaen huomioon laaja kaupallisesti rahoitettu verkkouutistarjonta, EU:n valtioneuvoston asettamat reunaehdot julkiselle palvelulle sekä Yleisradiolain tavoitteet julkisen palvelun keskeisistä tehtävistä sellaisina tehtävinä, joita ei voitaisi kaupallisesti rahoittaa, Medialiitto katsoo, ettei hallintoneuvoston tule hyväksyä televisio- ja radio-ohjelmistoon liittymätöntä Yleisradion alueellisen ja paikallisen verkkouutistarjonnan sisältymistä julkisen palvelun tehtäviin.

### **Kysymys:**

**Millaisia vaikutuksia olisi Yleisradion verkkouutistarjonnan supistamisella tai lakkauttamisella?**

### **Vastaus:**

**Laadulliset muutokset eivät olisi merkittäviä. Kokonaisvaikutukset olisivat pidemmällä aikavälillä positiiviset, kun muiden toimijoiden mahdollisuudet tuottaa moniarvoista uutisisältöä paranisivat.**

Yleisradio voisi verkkouutistarjonnan supistamisen myötä käyttää vapautuvat resurssit yhteiskunnallista lisäarvoa tuottavien julkisen palvelun ydintehtävien hoitamiseen eli yhteiskunnan demokraattisia, sosiaalisia ja kulttuurisia tarpeita tyydyttävän radio- ja televisio-ohjelmiston tarjoamiseen kaikissa verkoissa, myös on demand -pohjaisesti. Muutos vahvistaisi näin julkisen palvelun asemaa ja legitimitettä.

Yleisradion verkkouutistoiminnan supistaminen televisio- ja radio-ohjelmistoon liittyväksi palveluksi saattaisi vähentää, ainakin joksikin aikaa, kansalaisten saatavilla olevaa tekstimuotoista uutistarjontaa. Yleisradion verkkouutistoiminnan supistaminen voisi toisaalta myös lisätä kokonaistarjonnan määrää, kun kaupallisten toimijoiden kannustimet verkko- ja mobiiliuutisointiin paranisivat Yleisradion aiheuttaman markkinavääristymän pienentyessä.

Laadulliset muutokset Yleisradion verkkouutistarjonnan supistamisesta eivät olisi merkittäviä, sillä kansalaisten saatavilla on runsaasti luotettavaa ja faktoiltaan tarkistettua uutistarjontaa kaupalliselta pohjalta tuotettuna.

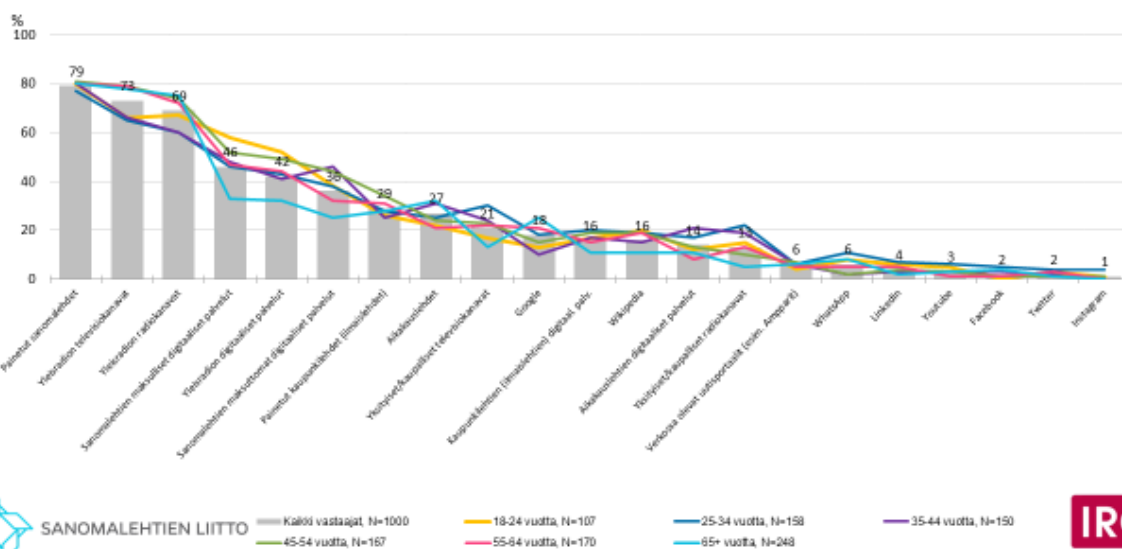
Tuoreen tutkimuksen<sup>1</sup> mukaan painetut sanomalehdet ovat luotetuin media Suomessa. Yleisradion luotettavuus on sen sijaan hieman laskenut.

---

<sup>1</sup> <https://www.sanomalehdet.fi/ajankohtaista/uutiset/sanomalehdill%C3%A4-selke%C3%A4-ykk%C3%B6sasema-luotettavuudessa>

## Mihin seuraavista medioista yhdistät sanan LUOTETTAVA

Kaikki vastaajat



SANOMALEHTIEN LIITTO

Käikki vastaajat, N=1000

18-24 vuotta, N=107

25-34 vuotta, N=158

35-44 vuotta, N=150

45-54 vuotta, N=167

55-64 vuotta, N=170

65+ vuotta, N=248



Yleisradion verkkouutistoiminnan supistamisen kokonaisvaikutukset olisivat nähdäksemme yhteiskunnalliselta kannalta positiiviset. Toiminnan fokuointi julkisen palvelun ydintehtäviin parantaisi muiden mediatoimijoiden toimintaedellytyksiä ja varmistaisi pidemmällä aikavälillä kansalaisten saataville mahdollisimman monipuolisen mediatarjonnan.

### Kysymys:

**Tulisiko alueellista ja paikallista verkkouutistarjontaa lisätä tai supistaa, vai onko sen määrä osapuilleen kohdallaan?**

### Vastaus:

**Tarjonta tulisi rajata ohjelmistoihin liittyvään uutisointiin.**

Yleisradion alueellisesta ja paikallisesta, pelkästään tai ensisijaisesti verkkoon tehdystä tekstimuotoisesta verkkouutistarjonnasta tulisi luopua. Kuten edellä olemme todenneet, verkko- ja mobiiliuutistarjonta voi kuulua julkisen palvelun tehtävään vain siltä osin kuin kyseessä ovat televisio- tai radio-ohjelmistot taikka ohjelmistoihin liittyvät palvelut.

Julkisin varoin tuotettua, alueellista tai paikallista tekstimuotoista verkkouutistarjontaa ei tulisi missään tapauksessa ainakaan lisätä. Median moniarvoisuuden kannalta olisi heikennys, jos julkiset ilmaisupalvelut syrjäyttäisivät alueellisten ja paikallisten lehtien uutispalveluita.

**Kysymys:**

**Toteuttaako palvelukuvauksen mukainen Yleisradion verkkouutispalvelun personointi yhtiön julkisen palvelun tehtävää? Millaisia seurauksia olisi verkkopalveluiden personoinnin lopettamisella?**

**Vastaus:**

**Yleisradion uutispalvelujen alueellisuuteen ja paikallisuuteen pohjautuva personointi rapauttaa alueellisen ja paikallisen lehdistön toimintaedellytyksiä ja vääristää kilpailua mediemarkkinoilla. Uutistarjonnan personointi soveltuu paremmin yksityisiin mediapalveluihin kuin julkiseen palveluun.**

Palvelukuvaus kertoo Yleisradion operoivan kaupallista yritystoimintaa vastaavalla logiikalla. Kaupalliset mediayritykset pyrkivät turvaamaan liiketoimintansa kannattavuuden maksimoimalla asiakkaiden määrän. Asiakaskunnan maksimointi ei ole julkisen palvelun tavoite.

Julkisen palvelun erottuvuutta yksityisistä mediapalveluista on korostettu jo alkuperäistä Yleisradiolakia säädettäessä:

”Julkisen palvelun periaate velvoittaa Oy. Yleisradio Ab:n ottamaan ohjelmapolitiikassaan huomioon useita näkökulmia. Selvimmin kaupallisista ohjelmistoista puuttuvat useimmat dokumenttiohjelmatyypit, taide- ja kulttuuriohjelmat, opetusohjelmat sekä vähemmistö- ja etniset ohjelmat. Kaikilla Oy. Yleisradio Ab:n ohjelmilla ei ole laajaa katsoja- tai kuulijakuntaa, mutta julkisen palvelun yleisradio-ohjelmistolla on muitakin laatukriteereitä kuin katsojaluvut.” (HE 1993 vp – HE 124)

Vuoden 2005 Yleisradiolain muutoksen perusteluissa on todettu osuvasti:

”Julkisen palvelun toiminnalla ei ole niinkään asiakkaita tai kuluttajia, vaan Yleisradio Oy:n ohjelmisto kohdistuu kansalaisiin.” (HE 43/2005)

Palvelukuvauksen nojalla vaikuttaa siltä, että julkisen palvelun fokus on Yleisradiossa hukassa. Yhtiö puhuu kansalaisista asiakkaina, personoinnista kilpailukykytekijänä ja yleisön saavuttamisesta välttämättömyytenä. Yleisradion ei julkisen palvelun yhtiönä kuitenkaan tule toimia samalla logiikalla kuin vaikkapa palvelukuvauksessa esiin nostettu Netflix.

Personoinnilla henkilökohtaistetaan palvelun sisältöä ja kerätään asiakasdataa, digitaalisten markkinoiden valuuttaa. Uutisisältöjen löydettävyyden paraneminen ei ole personoinnin perusmotiivi, vaan eräs sen seurauksista. Pohjimmiltaan personoinnissa on kysymys kilpailusta - Yleisradion osalta kilpailusta erityisesti lehdistön digitaalisten uutispalvelujen kanssa. Julkisen palvelun toimijan ei kuitenkaan tule tavoitella ensisijaisesti menestystä kilpailussa kaupallisen median kanssa, vaan keskittyä julkisen palvelun ydintehtävän hoitamiseen.

Julkisen palvelun legitimizeetti ei synny maksimoimalla palvelujen käyttäjäkunta, vaan tarjoamalla journalistisesti korkealaatuisia televisio- ja radio-ohjelmistoja, jotka tuottavat yhteiskunnallista

lisääarvoa erottamalla kaupallisista palveluista ja tyydyttämällä yhteiskunnan sosiaalisia, demokraattisia ja kulttuurisia tarpeita, viestinnän moniarvoisuutta edistäen.

Yleisradion yhteiskunnalliseen vastuuseen kuuluu muun ohella vastuu olla aiheuttamatta kohtuutonta haittaa mediamarkkinoiden toimivuudelle. Julkisen palvelun toimijan ei tule kilpailla kaupallisia toimijoita, kuten alueellista ja paikallista lehdistöä, ulos markkinoilta, vaan täydentää sisältötarjontaa moniarvoisemmaksi kuin mihin markkinaehtoisesti on mahdollisuus.

Medialiitto toivoo, että ennakoarvioinnin myötä julkisen palvelun rajanveto selkeytyy ja julkisen palvelun erottuvuus kaupallisista mediapalveluista kasvaa. Alueelliset ja paikalliset verkko- ja mobiiliuutispalvelut ilman liityntää televisio- ja radio-ohjelmistoihin eivät kuulu julkiseen palveluun. Uutistarjonnan personointi soveltuu paremmin yksityisiin mediapalveluihin kuin julkiseen palveluun. Yleisradion uutispalvelujen alueellisuuteen ja paikallisuuteen pohjautuva personointi rapauttaa alueellisen ja paikallisen lehdistön asemaa ja vääristää kilpailua mediamarkkinoilla.

Medialiitto ry

Jukka Holmberg  
toimitusjohtaja

Satu Kangas  
johtaja, lakiasiat ja viestintäpolitiikka

Medialiitto on media-alan ja graafisen teollisuuden yritysten edunvalvontajärjestö. Jäsenyrityksemme edistävät sananvapautta, kotimaista kulttuuria ja demokratiaa tuottamalla suomalaisille laadukkaita mediatuotteita ja -palveluja. Jäsenjärjestömme ovat Aikakausmedia, Graafinen Teollisuus, Sanomalehtien Liitto ja Suomen Kustannusyhdistys. Yhdessä edustamme lähes 700:ää yritystä, jotka työllistävät noin 20 000 henkilöä ja tuottavat 4,3 miljardin euron liikevaihdon.