

VAPAAUS, HOLHOUS JA VALISTUS

Viestintäpolitiikan ideologisten valintojen tarkastelua

Kari Karppinen

Pro gradu –tutkielma

Viestintä

15.9.2003

SISÄLLYS

| | |
|--|-----------|
| 1 JOHDANTO | 4 |
| 1.1 Tutkielman lähtökohdat ja avainkäsitteet | 4 |
| 1.2 Menetelmä ja rakenne | 7 |
| 2 NORMATIIVINEN NÄKÖKULMA VIESTINTÄPOLITIIKKAAN | 9 |
| 2.1 Joukkoviestintä ja yleinen etu | 9 |
| 2.2 Kansalaisuuden käsite viestintäpolitiikan perusteena..... | 11 |
| 2.3 Viestintäpolitiikan ajankohtaisia suuntauksia | 15 |
| 2.3.1 Viestintävälineiden kehitys ja sääntelyn paradigmat | 15 |
| 2.3.2 Tietoyhteiskunta, deregulaatio ja median kaupallistuminen..... | 17 |
| 2.4 Mediatutkimuksen poliittinen vastuu..... | 19 |
| 3 SANANVAPAUDEN TULKINNAT | 23 |
| 3.1 Kaksi käsitystä vapaudesta | 23 |
| 3.2 Sananvapaus ihmisoikeutena..... | 24 |
| 3.3 Positiivinen vapaus ja viestinnän oikeus | 28 |
| 3.4 Demokratia sananvapauden perusteena..... | 30 |
| 3.5 Julkisuus ja julkinen harkinta normatiivisina periaatteina..... | 34 |
| 4 VALTIO VAPAUDEN UHKANA JA TURVANA | 39 |
| 4.1 Median vapaus ja vastuu..... | 40 |
| 4.2 Sääntelyn positiiviset tavoitteet..... | 42 |
| 4.2.1 Median monipuolisuus ja saatavuus | 45 |
| 4.2.2 Julkinen palvelu | 48 |
| 4.3 Säädelty pluralismi | 50 |
| 5 VIESTINTÄPOLITIIKAN HISTORIAN LOPPU? | 53 |
| 5.1 Yhteiskunnallisen muutoksen luonne..... | 53 |
| 5.2 Julkisen ja yksityisen hämärtyminen | 54 |
| 5.3 Teknologinen näkökulma viestintäpolitiikan haasteisiin | 57 |
| 5.4 Kulttuurin ja yhteiskuntapolitiikan näkökulma | 59 |
| 5.5 Kansalaisuuden murros | 63 |

| | |
|---|-----------|
| 6 VALINNANVAPAUDEN IDEOLOGIA JA KRITIIKKI..... | 66 |
| 6.1 Viestintäpolitiikan teknologinen determinismi..... | 66 |
| 6.2 Kilpailun ihanne ja markkinoiden vapaus | 68 |
| 6.3 Lisääntyvän informaation paradoksi..... | 70 |
| 6.4 Markkinoiden valta ja kuluttajan epävapaus..... | 72 |
| 6.5 Viestintä julkisena palveluna tietoyhteiskunnassa..... | 75 |
| 6.5.1 Kulttuurin ja informaation asema tietoyhteiskunnassa..... | 76 |
| 6.5.2 Sananvapaus ja yrittämisen vapaus | 77 |
| 7 LOPUKSI..... | 80 |
| 8 LÄHTEET | 84 |

1 JOHDANTO

Mediakentän nykyiset muutokset aiheuttavat monenlaisia haasteita viestintäpolitiikalle. Media-markkinoiden kansainvälistymisen, omistuksen keskittymisen ja teknisen kehityksen myötä median sääntelyn on sopeuduttava uuteen ympäristöön, mutta toisaalta politiikalla myös pyritään vaikuttamaan siihen, minkälaisiksi julkisen viestinnän rakenteet yhteiskunnassa kehittyvät. Vaikka viestintäpolitiikan haasteet esitetään usein viestintävälineiden teknisen kehityksen seurauksina, niihin liittyy myös laajempia normatiivisia kysymyksiä. Jos viestinnän sääntely nähdään vain teknologisen tai taloudellisen imperatiivin ohjaamana, valintojen taustalla vaikuttavat arvovalinnat jäävät helposti piiloon.

Tutkimuksessani näen viestintäpolitiikan perustuvan perimmiltään ideologisille käsityksille tavoittelemisen arvoisista päämääristä. Viestintäpolitiikan tavoitteilla on yhteiskuntafilosofinen perusta, ja ne liittyvät erilaisiin käsityksiin median yhteiskunnallisesta tehtävästä ja kansalaisten oikeuksista viestinnän ja kulttuurin alueella. Työni tavoitteena on asettaa viestintäpolitiikan tavoitteista ja muutoksista käytävää keskustelua tähän laajempaan yhteiskuntafilosofiseen ja ideologiseen kontekstiin.

Olen erityisesti kiinnostunut siitä, miten erilaiset käsitykset kansalaisuudesta ja kansalaisten oikeuksista artikuloituvat viestintäpolitiikassa. Tarkastelen erilaisten tulkintojen yhteiskuntafilosofista taustaa ja pohdin toisaalta miten muutokset viestintäpolitiikan toimintaympäristössä vaikuttavat käsityksiin kansalaisten oikeuksista viestintään ja tiedonsaantiin. Pyrin siis luomaan yhteyksiä käsitteellisten määritelmien, ideologisten taustaoletusten ja käytännön poliittisten valintojen välillä. Samalla pohdin myös viestinnän tutkimuksen roolia poliittisten valintojen käsitteellistämässä.

1.1 Tutkielman lähtökohdat ja avainkäsitteet

Viestintäpolitiikassa kuten muussakin yhteiskuntapolitiikassa sivutaan väistämättä yksilölliseen vapauteen ja sosiaalisen vastuuseen liittyviä yhteiskuntafilosofisia kysymyksiä. Näiden taustalla taas vaikuttavat erilaisten yhteiskuntafilosofisten suuntausten, kuten usein viestintätieteidenkin, omaksumat ihmiskäsitykset ja tulkinnat vapaudesta. Nämä erilaiset käsitykset vaikuttavat ainakin taustalla sekä keskustelussa julkisen palvelun tulevaisuudesta, lehdistön tukemisesta että tietoyhteiskunnasta ja sen palveluista. Tämän tutkielman tarkoituksena on jäsentää tätä keskustelua pohtimalla yhtä sen ydinarvoa eli sananvapauden käsitettä ja sen käyttöä viestintäpolitiikan perusteena.

Yksilön ja yhteiskunnan vapautta ja oikeuksia viestinnän alueella pohditaan yleensä laajasti sananvapauden yleiskäsitteen alla. Sananvapaus on eräänlainen valistuneen viestintäpolitiikan metatavoite, joka näyttää usein viittaavan sekä yksittäisen kansalaisen oikeuksiin että yleensä kansanval-

taisen yhteiskunnan julkiselle viestinnälle asettamiin edellytyksiin. Näin myös esimerkiksi median monimuotoisuuden tavoite on julkisessa keskustelussa luontevasti liitetty osaksi sananvapauden ihannetta. Näkemyksiä sananvapauden merkityksestä ja sisällöstä onkin monia. Siksi on tärkeää pohtia, millä tavoin erilaiset sananvapauskäsitteet ohjaavat viestintäpolitiikkaa.

Tarkastelen tässä yhteydessä sananvapauden käsitettä laajassa mielessä osana kysymystä median perustuslaillisesta asemasta demokratiassa. Sananvapauskeskusteluun liittyvät näin ollen kysymykset demokratian periaatteista ja kansalaisten osallistumisesta, joita muiden muassa Immanuel Kantin, J.S Millin ja Jürgen Habermasiin kaltaiset yhteiskuntafilosofit eri aikoina ovat pohtineet. Näiden teorioiden ja niistä käydyin keskustelun kautta myös julkisuuden monimuotoisuus ja kansalaisten viestintäoikeudet saavat merkityksensä. Käytän sananvapauden käsitettä nimen omaan siis tässä la- veassa yhteiskuntateoreettisessa mielessä enkä niinkään eksaktissa juridisessa merkityksessä.

Väljän sananvapauskäsitteen ongelmana on osaltaan se, että se helposti merkitsee kaikkea hyvää ja kaunista viestintäpolitiikassa. Sananvapauden tapaisia epämääräisiä käsitteitä voidaan käyttää perustelemaan hyvin monenlaisia tavoitteita. Myös nykykeskustelu usein osoittaa, että keskusteltaessa käytännön yhteiskuntapolitiikasta tukeutuen abstrakteihin moraalikäsitteisiin on käsitteellisen se- kaannuksen vaara ilmeinen.

Tavoitteenani onkin juuri jäsentää tätä keskustelua asettamalla viestintäpolitiikan valintoja laaje m- paan käsitteelliseen ja teoreettiseen yhteyteen, selvittää erilaisten sananvapauskäsitteiden taustaa ja pohtia niiden välisiä suhteita. En siis tarkastele niinkään sananvapauden toteutumista tai merkitystä tavallisen kansalaisen näkökulmasta vaan yleensä käsitteen erilaisia merkityksiä julkisen viestintä- politiikan perusteena. Tarkastelen esimerkiksi, miten median monimuotoisuuden tavoitetta voidaan normatiivisesti perustella sananvapauden ja kansalaisten oikeuksien näkökulmasta, ja kyseenalais- tuvatko näiden perustelujen oletukset jotenkin, kun viestintäjärjestelmän teknologinen ja taloudelli- nen perusta mullistuu?

Tarkastelen myös kriittisesti viestintäpolitiikan nykysuuntauksia ja vallitsevia käsityksiä kansalaisten viestinnän oikeuksista. Olen kiinnostunut niistä ajattelutapojen ja puhetapojen muutoksista, jot- ka liittyvät viestintäjärjestelmän teknologiseen ja käsitteelliseen uudelleen määrittelyyn. Kritisoin viestintäpolitiikan ja tietoyhteiskuntavisioiden vallitsevia taustaoletuksia ja pyrin näin problema- tisoimaan niiden johtopäätöksiä.

Uuteen teknologiaan ja mediamarkkinoiden uudelleen järjestymiseen sisältyy usein lupaus yleisön vallan lisääntymisestä ja kasvavasta valinnanvapaudesta. Optimistisimmassa tulevaisuudenvisioissa tekniset mahdollisuudet nähdään automaattisesti kansalaisten toimintamahdollisuuksia laajentavina ja yhteiskuntaa demokratisoivina innovaatioina. Toisaalta media käsitetään aiempaa selvemmin ta- loudelliseksi toimialaksi, jota sääntelevät markkinoiden lait ja yksityinen kulutus. Samalla julkinen

sääntely myös viestinnän ja kulttuurin alueella on usein saanut holhoavan leiman. Tähän liittyy myös vaatimus viestintäpolitiikan tehtävien ja tavoitteiden uudelleen määrittelemisestä. Esimerkiksi median monimuotoisuuden, saatavuuden ja julkisen palvelun käsitteet saavat kieltämättä uusia ulottuvuuksia, kun kuluttajien valinnanvara lisääntyy ja digitaalinen teknologia luo mielikuvia lähes rajattomasta määrästä erilaisia viestintäkanavia.

Tarkastelen viestintäpolitiikan perinteisten oletusten kyseenalaistamista ja sääntelyn oikeutukseen liittyviä kysymyksiä suhteessa näihin yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin muutoksiin. Kyse on lopulta siitä, miten julkinen interventio median rakenteisiin ja toimintaan voidaan normatiivisesti perustella ja minkälaisia yhteiskunnallisia tavoitteita viestintäpolitiikalle voidaan asettaa. Vastaukset näihin kysymyksiin taas riippuvat siitä, minkälaisia sosiaalisia, moraalisia ja poliittisia funktioita tiedotusvälineille asetetaan. Itse uskon vahvasti, että tärkeimmät valinnat riippuvat edelleen poliittisista päätöksistä, vaikka itse päätökset yhä useammin perusteltaisiinkin teknologisella tai taloudellisella välttämättömyydellä.

Viestintäpolitiikassakin on kyse erilaisista arvoista ja yhteiskuntafilosofisista näkemyksistä. Toisaalta viestintäpolitiikkaa ovat aina leimanneet ristiriitaiset tavoitteet, ja siihen liittyy monenlaisia taloudellisia, kulttuurisia ja poliittisia vaatimuksia ja intressejä. Kun mediapolitiikka liittyy yleiseen tietoyhteiskuntapolitiikkaan, kietoutuu keskustelu näistä arvoista yhä tiiviimmin myös teollisuus-, teknologia- ja kilpailupolitiikkaan. Samalla taloudelliseen tehokkuuteen ja kansalaisten oikeuksille perustuvan sosiaalisen sääntelyn väliset jännitteet näyttäisivät siis kärjistyvän. Tämän vuoksi kasvaa tarve keskustella niistä arvoista ja tavoitteista, joita halutaan edistää. Eri tahoilla on tapansa käyttää normatiivisia käsitteitä omalla tavallaan, joten käsitteellinen selkeys on tärkeää jo erilaisten päämäärien hahmottamiseksi.

Viestintämaailman toimintaympäristön muutoksia ei kuitenkaan voi jättää huomiotta. Päinvastoin viestintäjärjestelmän muutokset ja niistä seuraavat viestintäpolitiikan haasteet antavat hyvän syyn kansalaisten viestinnällisten oikeuksien tarkemmalle pohdinnalle. Joukkoviestinnän kehityksestä tarvitaan luotettavaa empiiristä tietoa, mutta sen lisäksi tarvitaan tietoa myös käsitteistä ja niiden merkitysten muutoksista. Toisin sanoen, ennen kuin keskustellaan sääntelyn keinoista ja toteutuksesta, on syytä kysyä, minkä takia mediaa säädellään ja mitä tavoitteita sääntelylle voidaan asettaa.

Tässä sivuan myös viestinnän tutkimuksen ja viestintäpolitiikan suhdetta ja keskustelua tutkimuksen poliittisesta vastuusta. Tuomalla esiin sen, miten myös akateemisen tutkimuksen käsitteiden määrittelyllä ja teoreettisilla valinnoilla on käytännön politiikassa merkitystä, otan kantaa näiden yhteyksien tunnustamisen ja poliittisesti merkittävän tutkimuksen puolesta. Joukkoviestinnän rakenteiden käydessä yhä monimutkaisemmiksi, voidaan väittää, että myös kysymykset kansalaisten viestintäoikeuksista tulevat vaikeammiksi käsitellä. Tiedonsaannin tietoinen rajoittaminen ja valtion sensuuri sananvapauden uhkana ovat yhä usein voimissaan, mutta syytä on olla kiinnostunut myös

niitä laajemmin sosiaalisten ja taloudellisten rakenteiden ja viestintäjärjestelmän vaikutuksista kansalaisten tasaveroisille oikeuksille sananvapauteen ja tiedonsaantiin.

1.2 Menetelmä ja rakenne

Viestinnän yhteiskunnallisia rakenteita ja viestintäpolitiikka korostava lähestymistapa on omaksuttu viestinnän kriittisen poliittisen taloustieteen perinteestä, jota yleensä leimaa vahva normatiivisuus ja usein avoin poliittisuus. Oma tarkoitukseni on kuitenkin ensisijaisesti selittää ja tehdä ymmärrettäväksi poliittisten valintojen ideologisia taustaoletuksia viestintäpolitiikan nykyisessä toimintaympäristössä, ei niinkään ottaa kantaa yksittäisiin poliittisiin kysymyksiin. Kriittisen tutkimuksen perinne ohjaa kuitenkin omia valintojani siinä määrin, että täydellisen objektiivisuuden sijasta omiakin johdopäätöksiäni on syytä pitää subjektiivisen tulkinnan tuloksina.

Tutkimuksessani on myös tarkoituksellisen idealisoiva ote. Ideat ja ideologiat eivät suoraan ohjaa politiikkaa, eikä viestintäpolitiikka suoraan ohjaa median kehitystä. Todellisuudessa yhteiskuntapolitiikassa on aina kyse kompromisseista erilaisten arvojen välillä. Instituutiot ja yhteiskunnalliset rakenteet syntyvät historiallisten olosuhteiden ja joskus sattumankin seurauksena, eivät minkään ideologisen ohjelman seurauksena. Sananvapauden merkitys yhteiskunnallisena arvona jää lopulta väistämättä avoimeksi, eikä käsitteen täsmällinen määrittely ole mahdollista.

Viestintäpolitiikan haasteita ei voidakaan lopullisesti ratkaista teoreettisella tai filosofisella tasolla. Tarkoitukseni ei olekaan tuottaa näitä ratkaisuja, vaan antaa välineitä kritiikille ja erilaisten valintojen merkityksen ymmärtämiselle. Tutkimus on luonteeltaan teoreettinen ja käsiteanalyttinen. Yhteiskuntateoreettisen kirjallisuuden lisäksi käytän lähteenä viime aikojen viestintäpoliittista tutkimusta ja keskustelua mediakentän muutoksista ja viestintäpolitiikan reaktioista. Tässä mielessä tarkastelen viestintäjärjestelmää osana laajempia yhteiskunnallisia rakenteita viestinnän poliittisen taloustieteen tapaan. Kriittisen poliittisen taloustieteen tapaan tutkielmaani leimaa myös normatiivinen ulottuvuus ja pyrkimys liittää teoreettisia kysymyksiä poliittisiin valintoihin. Normatiivisten tavoitteiden tarkastelussa hyödynnän sekä klassisen liberalismien sananvapausajattelun että Jürgen Habermasin tapaisten kriittisten teoretikoiden ajatuksia tiedonvälityksen suhteesta demokratiaan ja kansalaisosallistumiseen.

Tutkimuksen kohteena ovat siis ensisijaisesti käsitteet ja niiden saamat tulkinnat. Pyrin etsimään erilaisiin käsitteellisiin määritelmiin sisältyviä ideologisia merkityksiä. Tavoitteenani on yleisesti käytettyjen käsitteiden keskinäisten suhteiden ja taustaoletusten selvittäminen ja yleisesti ymmärryksen lisääminen viestintäpolitiikan yhteiskunnallisista tavoitteista. Tutkimus liittyy ensisijaisesti suomalaisen yhteiskunnan ja median kontekstiin, mutta lähestymistapa keskittyy käsitteellisiin kysymyksiin, jotka eivät välttämättä mitenkään rajoitu suomalaiseen yhteiskuntaan. Työtä ei siis tule

ymmärtää Suomen tai muunkaan maan viestintäpolitiikan systemaattisena analyysinä, vaan yrityksenä hahmottaa viestintäpolitiikan valintojen taustalla vaikuttavia kansalaisuuden määrittelyyn ja sananvapauden liittyviä käsitteellisiä teemoja.

En tietenkään pysty näiden teemojen tyhjentävään analyysiin. Sen sijaan tavoitteenani on avata näkökulmia viestintäpolitiikan ajankohtaisiin haasteisiin ja valintoihin asettamalla niitä laajempaan käsitteelliseen kontekstiin ja selvittämällä käsitteiden aatteellista taustaa ja niiden välisiä suhteita. En esitä niinkään konkreettisia tuloksia tai kannanottoja viestintäpolitiikan kysymyksiin, mutta siinä mielessä tutkimuksen lähtökohta on subjektiivinen, että pohtimalla sääntelyn normatiivisia perusteita osallistun myös itse keskusteluun viestintäpolitiikan perimmäisistä tavoitteista.

Seuraavassa luvussa esittelen tarkemmin tutkimuksen lähtökohtia sekä käsitteiden ja näkökulmien valintoja. Luvussa kolme tarkastelen varsinaisesti sananvapauden käsitteen erilaisia tulkintoja ja yhteyksiä viestintään ja demokratiaan liittyvään yhteiskuntateoriaan. Neljännessä luvussa pyrin liittämään näitä teoreettisia ja ideologisia lähtökohtia viestintäpolitiikan kontekstiin. Lopulta viidennessä ja kuudennessa luvussa pohdin miten viestintäpolitiikan toimintaympäristön viime aikojen muutokset ovat vaikuttaneet näihin yhteyksiin ja ylipäänsä normatiivisten käsitteiden käyttöön käytännön yhteiskunta- ja viestintäpolitiikassa.

2 NORMATIIVINEN NÄKÖKULMA VIESTINTÄPOLITIikkaAN

Kun viestintävälineet muuttuvat, vaikeutuu myös sen määrittelemisen, mitä viestintäpolitiikka tarkalleen pitää sisällään. Visiot tietoyhteiskunnasta ja viestinnän konvergenssista ovat monimutkaiset viestintäpolitiikan kenttää ja tuoneet uusia välineitä sen piiriin. Kapeammin voitaisiinkin puhua mediapolitiikasta, kun halutaan erityisesti rajata tarkastelu joukkoviestintään. Tarkastelen tässä erityisesti joukkoviestinnän säätelyä, mutta käytän perinteistä viestintäpolitiikan käsitettä sen vaikiintuneisuuden vuoksi ja toisaalta myös tuodakseni esille haasteita, joita erilaiset julkisen ja yksityisen viestinnän määrittelyt säätelylle aiheuttavat.

Niemisen ja Nordenstrengin (2001, 259) määrittelyn mukaan viestintäpolitiikan muodostaa laajasti ottaen kaikenlainen median toimintaperiaatteiden julkinen käsittely. Yleensä sillä tarkoitetaan julkisen hallinnon toimia joukkoviestinnän ohjailijana, mutta laajasti mukaan voidaan laskea myös koulu- ja viestinnän tutkimus sekä tiedotusvälineiden omat toimet ja ammattikulttuuri. Kivikurun (1998, 231) mukaan suomalaisessa yhteiskunnallisessa keskustelussa viestintäpolitiikka vakiintui 1970-luvulla tarkoittamaan erityisesti viestintäalan ihannetilän ja sen saavuttamisen keinojen suunnittelua julkishallinnossa. Perimmiltään viestintäpolitiikan tavoite on siis median ohjaaminen yleisen edun mukaisesti, ja näin sille tulee melkein lähtökohtaisesti yhteiskuntafilosofiaan liittyvä eettinen ja aatteellinen perusta.

Minkä tahansa yhteiskunnallisen toiminnan julkinen säätely tarkoittaa perusteiltaan toiminnan ohjaamista haluttuja päämääriä kohti. Viestintäpolitiikan taustalla vaikuttavat normatiiviset käsitykset pyrkivät osaltaan määrittelemään, miten tiedotusvälineiden pitäisi toimia ja mitä rakenteellisia ja suorituksellisia odotuksia niille yhteiskunnassa asetetaan. Viestintäpolitiikassa erilaiset normatiiviset odotukset ja vaatimukset kohtaavat, mutta säätelyä rajoittaa erimielisyys hyväksyttävistä tavoista, joilla tiedotusvälineiden toimiin voidaan puuttua.

Tässä luvussa esittelen tutkimukseni käsitteellisiä ja teoreettisia lähtökohtia. Esittelen ensin laueasti kansalaisten oikeuksille perustuvan näkökulman viestintäpolitiikan tarkastelulle avaamalla yhteiskuntaolitiikkaa normatiivisesti ohjaavia yleisen edun ja kansalaisuuden käsitteitä. Käsitteelen lyhyesti myös viestintäpolitiikan ajankohtaisia suuntauksia, jotka muodostavat varsinaisen kontekstin tutkimukselleni. Luvun lopussa tarkastelen yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen roolia viestintäpolitiikassa ja samalla pohdin myös oman tutkimukseni teoreettisia ja metodologisia lähtökohtia.

2.1 Joukkoviestintä ja yleinen etu

Joukkoviestinnän julkista säätelyä ohjaa demokraattisessa yhteiskunnassa perustuslaillinen sananvapauden periaate. Toisaalta median säätelyn lähtökohtana on, että tiedotusvälineille asetetaan

tehtävä palvella yhteiskunnan yleistä etua. Näin ollen medialle asettuu vapauden lisäksi vastuu siitä, että se toteuttaa näitä vaatimuksia. Yleinen etu käsitteenä kuitenkin on äärimmäisen vaikea määritellä. McQuailin (1992, 3) mukaan yleinen etu voidaan määritellä löyhästi viittaamaan yhteiskuntaan kohdistuviin tiedollisiin, kulttuurisiin ja sosiaalisiin hyötyihin, jotka ylittävät lähettäjinä tai vastaanottajina julkiseen viestintään osallistuvien yksityiset intressit. Tässä tutkimuksessa yleisen edun ajatellaan viittaavan lähinnä kansalaisten poliittiseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin ja demokraattisen järjestelmän edellytyksiin, kuten sananvapauden ja avoimen julkisuuden turvaamiseen. Yhtä lailla yleisen edun voi hahmottaa myös yhteiskunnan taloudellisten tai kulttuuristen tarpeiden kannalta. Joka tapauksessa jo yleisen edun käsitteen määrittely heijastaa erilaisia yhteiskuntafilosofisia käsityksiä ja sitoo näin viestintäpolitiikan lähtökohdiltaan aatteellisiin kysymyksiin.

Ylipäänsä sen, onko mitään yleistä etua olemassa muussa kuin utilitaristisessa mielessä yksilöiden etujen summana, voi aina kyseenalaistaa. Lisäksi viestintä yhteiskunnassa liittyy sekä yksityiseen että julkiseen elämään, ja osa viestintäpolitiikan haasteista liittyy juuri yksityisen ja julkisen välisen rajan häilyvyyteen nykyisessä mediakulttuurissa. Vastaavasti myös sananvapaudella on kaksijakoinen perusfunktio, sillä se voidaan perustella sekä yhteiskunnan että yksilön näkökulmasta. Toisaalta sananvapaus turvaa yhteiskunnan demokraattisen päätöksentekoprosessin ja toisaalta yksilön autonomian piiriin kuuluvan vapaan itseilmaisun (Kortteinen 1996, 32). Kuten jatkossa pyrin osoittamaan, saattavat nämä kaksi näkökulmaa painotuseroineen johtaa ristiriitaisiin tulkintoihin viestintäpolitiikassa.

Juha Sihvolan (1996) mukaan ajatus yleisestä edusta yhteiskuntapolitiikan perusteena liittyy erityisesti aristoteeliseen yhteisöllisen filosofiseen perinteeseen, jossa valtion perimmäiseksi tehtäväksi nähdään kansalaisten hyvän ja onnellisen elämän edistäminen. Sitä vastoin modernille individualismille on tyypillistä pyrkimys neutraalisti turvata yksilön vapauksia ja oikeuksia, jolloin ”hyvän elämän” määrittely ja tavoittelu näyttäytyy helposti holhoavana tai jopa totalitaarisena tavoitteena. Erilainen suhtautuminen valtion ja yksilön vastuuseen onkin myös viestintäpolitiikassa yksi keskeisimmistä ideologisista ongelmista.

Viestintäpolitiikan kannalta lähtökohtana on oletus, että yleinen etu jossain muodossa on olemassa ainakin siinä mielessä, että tiedotusvälineille asetetaan siihen vedoten moninaisia odotuksia ja vaatimuksia. Mediaan kohdistuvia moninaisia intressejä ja vaatimuksia ilmentää Hellmanin (1999, 27-28) havainto televisiokanavien yhteiskunnallisen legitimitietin aspekteista. Perustellakseen asemansa median on jollain tasolla ansaittava sekä poliittisen järjestelmän antama poliittinen hyväksyntä, yleisön kansalaisina antama sosiaalinen hyväksyntä että yleisön kuluttajina antama populaari hyväksyntä. Media ei siis ole kuin mikä tahansa liiketoiminnan alue, vaan sen odotetaan palvelevan jotain laajempaa yhteiskunnallista tehtävää. Tarkastelen viestintäpolitiikkaa tässä erityisesti kansalaisten oikeuksien kannalta, jolloin kiinnostavaa on tarkastella miten erilaiset vaatimukset suhtautu-

vat toisiinsa ja erityisesti, miten median poliittinen ohjaus ottaa huomioon toisaalta kansalaisten sosiaaliset tarpeet ja toisaalta kuluttajan näkökulman.

Demokratian ja kansalaisuuden näkökulmasta media toimii ennen kaikkea välineenä kansalaisten itsehallinnon toteuttamiseksi. Sananvapaus tai viestinnän oikeus on yksityisen kansalaisen oikeus, vaikka useimmiten se saakin yhteiskunnallisen merkityksensä joukkoviestinnän kautta. Ajatukseen kuuluu median vastuullisuus kansalaisille, mutta vastuusuhteen ja median riippumattomuuden välillä on olemassa jatkuva jännite. Usein markkinat ajatellaan mekanismiksi, joka välittää yleisön vaatimuksia tiedotusvälineiden suuntaan. Median ja kansalaisten välisen suhteen monimutkaisuutta heijastaa se, että pelkkien markkinoiden varaan tiedonvälitystä ei silti ole missään jätetty, vaan tiedotusvälineet on kaikkialla asetettu moninaisen juridisen ja poliittisen sääntelyn alaiseksi.

2.2 Kansalaisuuden käsite viestintäpolitiikan perusteena

Kansalaisten autonomisuus ja osallistuminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ovat demokratian perusarvoja, joiden yhteydessä myös sananvapauden ihanne saa merkityksensä. Lähdän tutkimuksessa siinä, että viestintäpolitiikan normatiivinen perusta liittyy kiinteästi kansalaisten oikeuksien kehitykseen, ja viestintäpolitiikan valinnat heijastelevat erilaisia käsityksiä kansalaisuudesta ja siihen kuuluvista oikeuksista. Myös kansalaisuus itsessään on historiallisesti ja kulttuurisesti rakentunut käsite, joka saa kontekstista riippuen monia merkityksiä. Sosiologisessa mielessä kansalaisuus on jatkuvasti muuttuva ja tiettyyn aikaan ja yhteiskunnalliseen kontekstiin sidottu käsite. Viitatesaan yksilön täysivaltaiseen osallistumiseen yhteisön toimintaan kansalaisuus ei siis ole vain poliittinen tai oikeudellinen vaan laajemmin yksilön ja yhteiskunnan välistä suhdetta jäsentävä käsite.

Lähtökohtaisesti kansalaisuus käsitteenä viittaa yleensä oikeuksiin ja velvollisuuksiin, joita poliittisen yhteisön, yleensä kansallisvaltion, jäsenenä on kansalaisen statuksensa perusteella. Kansalaisuuteen kuuluvat siis sekä yhteisöön kuulumisen että sen päätöksentekoon osallistumisen ulottuvuudet. Tunnetuin esitys modernin yhteiskunnan kansalaisuuteen kuuluvista oikeuksista on T. H. Marshallin (1964) jaottelu yksilöllisiin perusoikeuksiin, poliittisiin oikeuksiin ja sosiaalisiin oikeuksiin, jotka Marshallin mukaan ainakin Isossa-Britanniassa kehittyivät ajallisesti toisiaan seuraten. Marshallin käsitys kansalaisuudesta voidaankin nähdä modernin hyvinvointivaltion perustana, sillä se nostaa sosiaaliset ja taloudelliset oikeudet eli oikeuden hyvinvointiin kansalaisten perusoikeuksien joukkoon.

Viestintäpolitiikka on osa laajempaa yhteiskuntapolitiikkaa, ja samoin sen tavoitteet ja arvoperusta muodostuvat osana yhteiskuntapolitiikan toimintaympäristöä. Muutokset yhteiskuntapolitiikan toimintaympäristössä tai sen arvoperustassa vaikuttavat väistämättä myös viestintäpolitiikan pyrki-
myksiin. Suomalaistakin yhteiskuntapolitiikkaa on vahvasti ohjannut hyvinvointivaltion projekti,

jonka osana myös viestintäpolitiikkaa voidaan tarkastella. Pysin tässä tarkastelemaan viestintäpolitiikan taustaoletusten yhteyksiä kansalaisuuden käsitteen ja kansalaisten oikeuksia koskevien ajattelutapojen kanssa. Erityisen ajankohtainen on kysymys siitä, kuuluuko nykyisiin tietoyhteiskunnan visioihin jonkinlainen uudenlainen käsitys kansalaisena toimimisesta ja sen viestinnällisistä ulottuvuuksista.

Hyvinvointivaltion ideologiassa on pohjimmiltaan kyse tietyistä oikeuksista, jotka valtion tulee aktiivisesti turvata kaikille kansalaisille. Näiden oikeuksien perimmäinen tarkoitus on turvata merkityksellinen osallistuminen poliittisen ja kulttuurisen yhteisön toimintaan. Tässä mielessä voidaan Marshallin esittämien sosiaalisten oikeuksien ohella puhua myös kulttuurisista oikeuksista tai kulttuurisesta kansalaisuudesta. Kulttuuriseen kansalaisuuteen kuuluvat Stevensonin (1999, 59-61) mukaan ylipäänsä merkityksellisen sosiaalisen elämän, vallankäytön kritiikin ja erilaisten elämäntapojen ymmärtämisen ja suvaitsemisen edellytysten turvaaminen.

Erilaisten valtion takaamien sosiaalisten tai kulttuuristen oikeuksien jatkuvaa laajentamista voi myös arvostella. Pluralistisessa ja moniarvoisessa yhteiskunnassa ihmisten ihanteet vaihtelevat niin, ettei valtio voi millään määrittellä hyvän elämän edellytyksiä kaikille saati sitten taata niiden toteutumista. Liberalistisen ajattelun mukaan valtion tehtävänä tulisi olla ennen kaikkea turvata neutraalisti yksilön vapaus ja edellytykset tavoitella itse haluamiaan päämääriään. Modernin liberalismiin tunnetuimman edustajan John Rawlsin (1996, 173-189) mukaan voidaan kuitenkin määrittää tiettyjä ”perushyviä”. Nämä koskevat yhteisiä voimavaroja, joita yksilöllisten ihanteiden tavoitteluun vaatii ja jotka ovat edellytyksenä yksilön kehitykselle autonomiseksi ja rationaaliseksi kansalaiseksi.

Hellsten (1998, 44-45) pitää tietoa yhtenä tällaisena yhteiskunnallisena perushyvä. Demokratiassa kansalaiselle kuuluu oikeus saada tietoa erilaisista yhteiskunnallisista mielipiteistä ja osallistua julkiseen keskusteluun yhteisistä asioista. Jo sen perusteella kansalaisen oikeuksiin kuuluvat oikeus informaatioon ja viestintään välttämättöminä kansalaisena toimimisen edellytyksinä. Sen ohella kansalaiset tarvitsevat monipuolista tietoa ollakseen edes tietoisia muista oikeuksistaan ja mahdollisuuksistaan kansalaisina. Perushyvät myös määrittelevät vaateet, joita kansalaiset voivat yhteiskunnalle esittää näiden edellytysten turvaamiseksi, joten näin ajateltuna demokraattisen valtion velvollisuus on myös taata tiedon tasapuolinen ja laaja jakelu.

Tiedon jakelun edellytykset taas ovat pitkälti riippuvaisia median rakenteista. Siinä missä hyvinvointivaltion tehtävänä on turvata kaikille sosiaaliset, kulttuuriset ja poliittiset edellytykset demokraattisen yhteiskunnan kansalaisena toimimiselle, saa myös viestintä selkeän hyvinvointipoliittisen ulottuvuuden. Tässä mielessä kansalaisten viestinnän oikeuksien kehitys näkyy muutoksena negatiivisesta ajattelun ja ilmaisun vapaudesta poliittiseen sananvapauteen ja edelleen laajempien poliittisten viestinnän oikeuksien korostamiseen. Poliittisen ja kulttuurisen hyvinvoinnin näkökulmasta

ei riitä, että kansalaisille taataan vapaus omiin mielipiteisiinsä, vaan yhtäläillä on turvattava kansalaisten mahdollisuudet saada monipuolista informaatiota.

Perinteisesti ainakin yleisradiotoiminta ja viestinnän universaalien palvelun periaatteet on sijoitettu tähän kulttuuristen hyvinvointipalveluiden joukkoon (esim. Hellman 1988, Silvo 1988). Silvon (1988, 144) mukaan suomalaisessa viestintäpolitiikassa 1980-luvulle asti vallinnut julkisen vastuun televisiopolitiikka on aina liittynyt tiiviisti keskusteluun julkisten palveluiden jakamisesta ja niihin liittyvistä tasa-arvoisista oikeuksista. Kun yhteiskuntapolitiikan painopiste on siirtynyt julkisten palveluiden tarjoamisesta vapaan kilpailun kannustamiseen, sosiaalisen tai kulttuurisen palvelutoiminnan eetos on tiedotusvälineissäkin kuitenkin yhä enemmän saanut antaa tilaa markkinakilpailulle. Samalla vaikeutuu sen määrittäminen, mitkä jatkossa ovat sellaisia kansalaisuuden edellytyksiä tai oikeuksia, jotka julkisen viestintäpolitiikan tulisi varmistaa kaikille. Ainakaan viestintä ja kulttuuri eivät näyttäisi olevan menettämässä merkitystään mielekkään kansalaisuuden edellytyksenä, mutta sen sijaan käsitykset vaihtelevat viestinnän oikeuksien laajuudesta ja julkisen politiikan vastuusta niiden turvaamisessa.

Julkisen sääntelyn purkamista perustellaan usein yksilön vapauden lisääntymisellä. Taustalla on tällöin ajatus, että mitä enemmän subjektiivisia oikeuksia ja palveluita julkinen valta tarjoaa kansalaisille, sitä vähemmän yksilölle jää liikkumavaraa. Yksilön ja yrittämisen vapautta korostavassa talous- ja yhteiskuntafilosofiassa myös kulttuuri ja viestintä tulkitaan helposti elämänalueeksi, jossa julkinen sääntely uhkaa sekä yksilöllistä vapautta että taloudellista kasvua ja vapaata kilpailua. Ainakin julkisten hyvinvointipalveluiden laajentamisen vaihe näyttäisi olevan ohi myös viestintäpolitiikassa. Sen sijaan viestintäpolitiikan sosiaaliset ja kulttuuriset tavoitteet joudutaan perustelemaan uudessa yhteiskuntapoliittisessa toimintaympäristössä. Samalla kysymykset yhteiskunnan ja yksilön vastuualueista ja valtion vastuusta kansalaisistaan tulevat uudelleen arvioitaviksi. Kansalaisuuden käsite muuttuukin osana laajempaa kulttuurista muutosta.

Kriitikot väittävätkin, että vallitsevassa uusliberalistisessa ja postmodernissa ideologiassa kansalaisen käsitteen korvaa tai on korvannut suvereenin kuluttajan ihanne, joka heijastaa individualistista ja utilitaristista käsitystä kansalaisuudesta. Siinä kansalaisuuden klassisen itsemääräämisoikeuden ja autonomian ihanne käännetään tarkoittamaan lähinnä oman edun tavoittelua markkinoilla. Olennaisesti markkinoiden metafora ulotetaan tällöin kokemaan taloudellisen kilpailun lisäksi myös esimerkiksi kulttuuria ja koulutusta. (Pauwels 1998a, 65-66.)

Ylipäänsä kulttuuriset ja yhteiskunnalliset muutokset murentavat yhtenäistä kansalaisuuden ihannetta ja muuttavat käsityksiä kansalaisten tarpeista ja oikeuksista moninaisempaan ja kiistanalaisempaan suuntaan. Monipuolisempi näkemys joukkoviestinnän merkityksestä ihmisille on epäilemättä kaivattu, mutta toisaalta modernien ihanteiden hajaantumisen on usein pelätty johtavan poliittiseen välinpitämättömyyteen. Esimerkiksi Venturellin (1998, 40) mielestä postmodernismin

varjolla huomio siirtyy helposti normatiivisista selityksistä subjektiiviseen tulkintaan ja yksityisyyden korostamiseen, mikä yhteiskunnan tasolla helposti kääntyy vahvistamaan vallitsevaa järjestelmää.

Filosofisista ongelmista huolimatta viestinnän merkitystä kansalaisena toimimiselle on kokonaisuudessaan vaikea vähätellä. Vaikka yhteiskuntatieteissäkin monien mukaan kiinnostus yksilöiden toiminnan rakenteellisten reunaehtojen tarkasteluun on vähentynyt, tietoyhteiskunnassa elämisen mahdollisuudet tulevat useimpien mukaan olemaan entistä riippuvaisempia mahdollisuuksista käyttää hyväkseen tietoa ja viestintää. Lashin (1995, 154) sanoin: ”Vaikka onkin havaittavissa tiettyä yhteiskunnallisten rakenteiden perääntymistä, joka laajentaa toiminnalle jäävää tilaa ja vapautta, tällä isella ’vapaalla’ ja harkitsevalla toiminnalla on omat uudet rakenteelliset ehtonsa. Esitän, että väistyvät yhteiskunnalliset rakenteet ovat tässä yhteydessä laajasti korvautumassa informaation ja viestinnän rakenteilla.”

Informaation ja viestinnän kysymykset siis tulevat yhä tärkeämmäksi ”hyvän elämän” edellytyksiksi, jolloin informaatiovirrat ja niiden ulkopuolelle jääminen määrittelevät voimakkaasti myös yhteiskunnallisia valtasuhteita ja eriarvoisuutta (esim. Lash 2002). Yleensä tietoyhteiskuntavisioidissa vallitsevana oletuksena on ollut, että viestintäyhteyksien lisääminen ja nopeuttaminen hyödyttää automaattisesti kansalaisia. Toisaalta kysymys viestinnästä kansalaisuuden edellytyksenä liitetään usein myös ajatukseen digitaalisesta kuulusta. Siis vaikka tekniikka tarjoaa uusia mahdollisuuksia, se myös asettaa kansalaiset eriarvoiseen asemaan suhteessa näiden mahdollisuuksien käyttöön.

Tiedon puute voidaankin nähdä materiaalistien hyvinvoinnin edellytysten ohella keskeisenä yhteiskunnallista syrjäytymistä aiheuttavana uhkana (esim. Jääskeläinen 2000). Tiedon saatavuus ja kansalaisten kommunikatiivinen kompetenssi ei ole kuitenkaan vain teknologinen kysymys. Yhtäläillä voi ajatella, että tiedollista eriarvoisuutta tuottaa myös median kasvava eriytyminen kohderyhmien ja yleisön maksukyvyn mukaan. Kysymykset kansalaisten viestinnän oikeuksista ja niiden suhteesta sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen ovat siis hyvin ajankohtaisia, ja tietoyhteiskuntavisioiden lisäksi ne asettavat myös mediapolitiikalle tärkeän kehyksen.

Kansalaisuus yhteiskuntapolitiikkaa ohjaavana moraalikäsitteenä on kaiken kaikkiaan kiistanalainen ja ideologisesti latautunut. Yhteiskunnalliset ja kulttuuriset muutokset vaikuttavat kansalaisoikeuksia, demokratian perusrakenteita ja poliittista osallistumista koskevaan ajatteluun, ja nämä ihanteet puolestaan ohjaavat osaltaan viestintäpolitiikankin tavoitteita. Yksi juonne viestintäpolitiikan normatiivisen perustan tarkastelussa liittyy joka tapauksessa kansalaisuuden käsitteeseen ja kansalaisten asemointiin median kuluttajina ja yleisöinä.

2.3 Viestintäpolitiikan ajankohtaisia suuntauksia

McQuailin (1997) mukaan median ja yhteiskunnan suhde on nykyään erityisen ongelmallinen kahdesta syystä. Ensinnäkin median yhteiskunnallisen aseman ja vaikutusvallan on laajasti katsottu olevan lisääntymässä. Samalla kuitenkin mediamaisema on muuttunut niin, että julkinen valta on pitkälti menettänyt keinonsa sen ohjaamiseksi yleisen edun mukaisesti. Osaltaan muutos johtuu viestintäteknologian kehityksestä ja uusien viestintävälineiden lisääntymisestä. Sen lisäksi myös yhteiskuntapolitiikan ilmapiiri on muuttunut julkisen sääntelyn vastaiseksi, mikä osaltaan vaikeuttaa valtion kykyä puuttua viestintämarkkinoiden kehitykseen. (Mts. 511-512.)

Ongelmallisuus riippuu tietysti näkökulmasta. Etenkin tiedonvälityksen vapauden ihanne tekee aina valtion toimet yleisen edun nimissä monitulkintaisiksi. Historiallisesti sananvapauden kehitys kuvataan yleensä tiedotusvälineiden ja samalla yksilöiden puhemahdollisuuksien asteittaisena vapautumisena valtion kontrollista. Valtiollisen sääntelyn ja yksityisen vapauden vastakkainasettelu kuitenkin hämärtää sen, että viestintäpolitiikan tavoitteeksi voidaan asettaa myös sananvapauden edistäminen ja turvaaminen.

2.3.1 Viestintävälineiden kehitys ja sääntelyn paradigmat

Median sääntelyn voi jakaa karkeasti sisällölliseen ja rakenteelliseen sääntelyyn. Pääasiassa julkisen viestintäpolitiikan kohteena demokratiassa ovat yleensä median omistuksen ja talouden rakenteet. Tosin rakenteellisella sääntelylläkin pyritään usein epäsuorasti vaikuttamaan median sisältöihin. Keskeisimpiä sääntelyn keinoja ovat lainsäädäntö, toimitilvat ja erilaiset taloudelliset keinot, kuten verotus ja taloudellinen tuki. Lisäksi erilaiset strategiat ja tutkimukset sekä tietysti julkinen keskustelu ovat tavallaan osa viestintäalan julkista ohjailua.

Perustavimpana viestintäpolitiikka ohjaavana normina sananvapaus vahvistettiin Suomessa osaksi perustuslakia vuonna 1919. Sananvapaussäännös uudistettiin vuonna 1995 perustuslakiuudistuksen myötä, jolloin uuden säännöksen keskeinen tavoite oli saattaa sananvapaus koskemaan yhtäläillä kaikkia viestintävälineitä. Nykyisen perustuslain (12 §) mukaan jokaisella on ”oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä”. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan erilaisilla laeilla.

Sananvapauden konkreettinen tulkinta viestintäpolitiikassa on muodostunut osana viestintävälineiden kehitystä, ja eri viestintävälineiden sääntelyssä periaatetta on tulkittu eri tavoin. Painoviestinnän sääntelylle on ollut tyypillistä tukeutuminen markkinoiden itsesääntelyyn ja journalistien omaan ammattietiikkaan. Uusien viestintävälineiden kehitys 1900-luvulla on kuitenkin laajentanut keskustelua sananvapauden ulottuvuuksista, ja perustuslaki on saanut eri viestintävälineiden yhteydessä varsin erilaisia tulkintoja. Erityisesti yleisradiotoimintaa sääntelevissä säädöksissä sananvapautta on

tulkittu laajasti, jolloin monipuolisen ja laadukkaan joukkoviestinnän saatavuus kaikille on asetettu lähettäjän oikeuksia tärkeämmäksi arvoksi. Samalla valtion on osaltaan tulkittu olevan vastuussa kansalaisen oikeudesta monipuoliseen viestinnän vastaanottamiseen.

Edelleen uusien lähetyksimuotojen, kuten kaapeli- ja satelliittikanavien sekä tietoverkkojen, yhteydessä on tulkittu uudelleen sananvapauden periaatteita. Viestinnän kenttä on muuttunut erityisen nopeasti viime vuosikymmeninä, ja samalla viestintäpolitiikka on kohdannut uusia haasteita. Viestintäteknologian nopean kehityksen myötä viestintäkanavat ovat edelleen lisääntyneet ja eri välineiden välinen rajanveto on tullut ongelmalliseksi. Jopa joukkoviestinnän ja keskinäisviestinnän välinen raja on paikoin hämärtynyt, ja uutena käsitteenä viestintäpolitiikkaan on tullut mukaan konvergenssi eli viestinnän välineiden ja muotojen lähentyminen (ks. esim. Garnham 1996).

Digitaalinen teknologia ja viestintämuotojen lähentyminen on muuttanut erityisesti sähköisen median sääntelykulttuuria kyseenalaistamalla vanhan käsityksen lähetystaajuuksista niukkana resurssina. Nopeimmat ovatkin jo ehtineet todeta uuden kanavien runsauden avaavan ovet vapaalle kilpailulle ja poistavan yhteiskunnallisen sääntelyn tarpeen lähes kokonaan. Varovaisemmat taas muistuttavat, että kanavien niukkuuden poistuttuakin yleisön huomio, kiinnostava sisältö sekä eteenkin raha säilyvät edelleen hyvin rajallisina resursseina (Hellman 1999, 34-35).

Teknisten muutosten lisäksi ja myös niiden myötä ylikansallisten toimijoiden merkitys on kasvanut mediamarkkinoilla. Samalla kun mediayhtiöt ovat levittäneet toimintaansa yli kansallisten rajojen, myös viestintäpolitiikan päätösvaltaa on siirtynyt kansainväliselle tasolle. Viestintäpolitiikan keskeisenä haasteena onkin nähty säädösten sanamuodon ja tulkinnan soveltaminen nopeasti muuttuvan mediamaiseman sääntelyyn. Nopeiden muutosten ansiosta viestinnän sääntely onkin usein saanut reagoivan ja pragmaattisen luonteen ja laajempi yhteiskuntapoliittinen suunnittelu on jäänyt vähemmälle.

Van Cuilenburg ja McQuail (2003) jakavat viestintäpolitiikan historian länsimaissa kolmeen erilliseen vaiheeseen: Ennen toista maailmansotaa viestintäpolitiikan ensisijaisena päämääränä oli uusien viestintävälineiden perusrakenteiden luominen ja yhteiskunnan taloudelliset tarpeet. Toisessa vaiheessa, joka kesti 1980- tai 1990-luvulle asti, alettiin korostaa joukkoviestinnän sosiaalista ja poliittista merkitystä, jolloin myös viestintäpolitiikalle asetettiin selkeitä demokratiaan ja kansalaisten positiivisiin oikeuksiin liittyviä normatiivisia tavoitteita. Nykyisessä muotoaan hakevassa paradigmassa taas on van Cuilenburgin ja McQuailin mukaan palattu teemoihin, joissa pragmaattisesti määritellyt markkinoiden tarpeet ja tekninen kehitys ovat syrjäyttäneet avoimen normatiiviset poliittiset tavoitteet.

Viime aikoina viestinnän lainsäädännölle on ollut tyypillistä pyrkimys sovittaa eri välineitä koskevaa lainsäädäntöä yhteen ja samalla uudistaa pykäläiä nykyteknologiaan soveltuviksi. Keskeisiä lain-

säädäntöhankkeita viimeisten kymmenen vuoden aikana Suomessa ovat olleet uusi viestintämarkkinalaki ja sananvapauslaki. Näissä periaatteeksi on omaksuttu väline- ja teknologianeutraali sääntely, jonka mukaan digitaalinen sisältö on sääntelyn puolesta jakelu- ja välitystavasta riippumaton. Niemisen ja Nordenstrengin (2001, 261) mukaan teknologianeutraalius onkin tyypillisesti seurausta markkinavetoisesta ajattelusta, jossa viestintäpolitiikan näkökulma siirtyy median kulttuuris-poliittisesta sisällöstä yritystalouden ja markkinoiden mukaisiksi ja rajautuu koskemaan lähinnä teknistaloudellisia tuotanto- ja jakeluedellytyksiä. Valtion aktiivista interventiota joukkoviestintään on siis pyritty entisestään keventämään, ettei se muodostaisi esteitä teknologian ja markkinoiden vapaalle kehitykselle.

2.3.2 Tietoyhteiskunta, deregulaatio ja median kaupallistuminen

Erityisesti viestintätekniiikan muutosten, mutta myös yleisemmän yhteiskuntapoliittisen toimintaympäristön muutoksen, myötä puhutaankin jo viestintäpolitiikan uudesta ja vanhasta paradigmasta (Van Cuilenburg & McQuail 2003). Käsittelen tarkemmin viestintäpolitiikan toimintaympäristön ja arvomaailman muutoksia ja niiden syitä viidennessä luvussa, muuta jo nyt on hyvä huomauttaa, että tutkimukseni sijoittuu kontekstiin, jossa viestintäpolitiikan arvojen ja tavoitteiden on nähty olevan laajasti muutoksessa.

Kaupallistuminen on ollut joukkoviestinnän kehityksen selkeimpiä trendejä jo viimeiset pari vuosikymmentä. Viestintäpolitiikan paradigman muutosta tänä aikana on kuvattu ainakin deregulaation, reregulaation, liberalisaation, kaupallistumisen ja yksityistämisen termeillä (Hellman 1999, 75). Joka tapauksessa mediateollisuutta on aiempaa selkeämmin alettu pitää voittoa tavoittelevana liiketoiminnan alueena siinä missä muitakin talouden toimialoja. Sääntelyn purkamisen myötä viestintäpolitiikan sosiaaliset tavoitteet ja ei-kaupalliset arvot ovat helposti jääneet taka-alalle. Kaupallisen kilpailun sallimisen lisäksi myös positiivinen sääntely eli julkinen tuki joukkoviestinnälle on Suomessa vähentynyt 1990-luvulla. Lehdistötuesta on lähes luovuttu, ja yleisradion rahoitus puolestaan on yksi viestintäpolitiikan keskeisiä kiistakysymyksiä, josta parhaillaan keskustellaan.

Viestintäpolitiikkaan ovat vaikuttaneet globalisaation ja viestinnän rakenteiden muutosten ohella visiot uudesta tietoyhteiskunnasta. Viestintäpolitiikka ei ole koskaan ollut irrallinen muusta yhteiskuntapolitiikasta, joten se on aina sidoksissa muihin teknologia-, talous- ja kulttuuripolitiikan suuntauksiin. Näillä alueilla on 1990-luvulla ollut vahvasti esillä tietoyhteiskunnan käsite. Tietoyhteiskunta on helppo tyrmätä jonkinlaisena teknologiaa romantisoivana myyttinä. Käsitteen teoreettisesta kyseenalaisuudesta huolimatta sitä ei voi jättää huomioimatta, kun se on laajasti omaksuttu poliittista päätöksentekoa ja kansallisia strategioita ohjaavaksi tavoitteeksi tai käsitteeksi.

Tietoyhteiskunnan käsitteen voikin ymmärtää myös poliittisena projektina. Se millaisen muodon tietoyhteiskunta saa, riippuu poliittisista ja ideologista valinnoista. Nämä valinnat jäävät kuitenkin

helposti piiloon, kun tietoyhteiskunnan visio esitetään väistämättömänä uutena yhteiskuntamuotona, jonka teknologinen kehitys on saanut aikaan. Osaltaan tietoyhteiskunnan visioijat määrittävät kuitenkin uudelleen viestinnän ja informaation rakenteiden poliittista merkitystä ja käsityksiä julkisesta tilasta ja kansalaisten oikeuksista.

Pelkosen (2003) mukaan tietoyhteiskunnan rakentamisesta tuli Suomessa 1990-luvun puolessavälissä koko yhteiskuntapolitiikkaa leimaava ohjelma. Ensimmäisistä tietoyhteiskuntaohjelmat perustuivat voimakkaisiin taloudellisiin odotuksiin. Samalla talouden ja tekniikan näkökulma korostui laajemman yhteiskuntapolitiikan kustannuksella myös muilla aloilla, ja aiempaa suurempaa osaa yhteiskunnan tehtävistä alettiin ajatella teollisuuden toimintaympäristön ja kilpailukyvyn näkökulmasta. Kaiken kaikkiaan tietoyhteiskunta on siis ollut varsin normatiivinen hanke, jossa kansalaisyhteiskunta, tasa-arvo ja kulttuuri ovat alisteisia taloudellisille arvoille ja teknologian kehitykselle. (Mts. 56-59.)

Näin ollen laajempien yhteiskunnallisten tavoitteiden ja ylipäänsä kansalaisten näkökulman huomiointi muodostuu haasteeksi, kun uusliberalistiseen markkinaohjaukseen perustuvasta tietoyhteiskuntapolitiikasta on tullut eräänlaista ”superpolitiikkaa”, jonka tavoitteet ovat suodattuneet lähes kaikille politiikan alueille (mts. 59). Viestintäpolitiikan yhteydet tietoa ja viestintää korostaviin tietoyhteiskuntaohjelmiin ovat lähtökohtaisesti läheiset, joten tietoyhteiskuntakehitys onkin syytä nähdä yhtenä viestintäpolitiikkaan vaikuttavana tekijänä.

Kaiken kaikkiaan käsitykset viestintäpolitiikan roolista muotoutuvat teknologisen kehityksen, taloudellisten tekijöiden ja ideologisten visioiden yhteisvaikutuksesta. Joka tapauksessa sekä joukkoviestintää että telekommunikaatiota on lähes kaikkialla maailmassa 1980-luvulta lähtien vapautettu johdonmukaisesti kilpailulle. Eurooppalaisessa keskustelussa huolta viestintäalan kilpailukyvästä on vielä korostanut kansainvälinen kilpailu ja pelko amerikkalaisten yritysten ylivallassa medialla.

Ylipäänsä puhe sisällöntuotannosta tai audiovisuaalisesta teollisuudesta ohjaa helposti keskustelua kulttuurisista ja sosiaalisista arvoista taloudellisiin tavoitteisiin, jolloin viestintäpolitiikan sosiaaliset teemat jäävät helposti taka-alalle. Pelot kansalaisten oikeuksien kaventumisesta julkisen vallan sääntelytehtävien siirtyessä markkinoille ovat kuitenkin edelleen ajankohtaisia. Esimerkiksi Blumlerin (1992) mukaan yhteiskunnallisia arvoja, joita kaupallistumisen pelätään uhkaavan ovat ainakin ohjelmien laatu, monimuotoisuus, kulttuurinen identiteetti, julkinen keskustelu, toimitusten itsenäisyys kaupallisista voimista sekä lasten hyvinvointi.

Julkisen palvelun arvot ja muut yhteiskunnalliset tavoitteet säilyvät siis jatkossakin osana viestintäjärjestelmää, mutta niiden suhteellinen merkitys mediamarkkinoilla näyttäisi kaikkialla heikkenevän. Samalla käsitykset viestintäpolitiikasta ja julkisen palvelun tehtävistä määrittyvät uudelleen.

Viestintäpolitiikan käsitteet ja tavoitteet on määriteltävä niin, että ne perustuvat ajan tasalla olevaan käsitykseen median rakenteista. Samalla on kuitenkin pidettävä mielessä tavoitteiden normatiivinen perusta, joka perustuu pelkkää teknologista rakennetta perustavammille arvoille. Tähän perustuu tutkimuksen tavoite jäsentää käsitteellistä kontekstia keskustelulle viestintäpolitiikan perimmäisistä tavoitteista. Käsitteellisen analyysin kautta pyrin hahmottamaan, miten toisaalta ideologisen ilmapiirin muutos ja toisaalta teknologinen kehitys on muuttanut sananvapausajattelun ja siihen perustuvan viestintäpoliittisen keskustelun ja kontekstia ja teemoja.

Esimerkiksi suomalaisen lehdistötuen perusteita ja vaikutuksia pohtimaan asetettu tutkijaryhmä (Grönlund, Rannikko & Picard 1999) huomasi nopeasti lehdistötuen tehokkuuden arvioinnin vaikeaksi, koska sen myöntämisperusteita tai tavoitteita ei ole Suomessa selvästi määritelty. Tutkijat päätyivätkin ensi alkuun suosittelemaan keskustelua siitä, mitä lehdistön tukemisella ylipäänsä halutaan saada aikaan. Saman toiveen voi ulottaa kaikkeen joukkoviestintään kohdistuvaan sääntelyyn, sillä sananvapauden, median monimuotoisuuden ja julkisen palvelun kaltaisten abstraktien käsitteiden merkitys kieltämättä muuttuu osana viestintäympäristöä ja yhteiskunnallis-kulttuurista kehitystä.

2.4 Mediatutkimuksen poliittinen vastuu

Yhteiskunnan erilaiset taloudelliset, kulttuuriset ja sosiaaliset intressit asettavat medialle monia tavoitteita, joiden kompromissina käytännön viestintäpolitiikkaa harjoitetaan. Tämän tutkimuksen painotus on kuitenkin erityisesti viestintäpolitiikan aatteellisessa puolessa ja käsityksissä sananvapaudesta ja siihen liittyvistä oikeuksista. Viestinnän sisältöjen, yksilön median kulutuksen tai arkielämän näkökulman sijasta tarkastelen viestintäpolitiikkaa ja yleensä viestintäjärjestelmän rakenteita ohjaavaa normatiivista ajattelua.

Tällainen viestintäpoliittinen näkökulma lähestyy perinteisiä viestinnän poliittisen taloustieteen teemoja. Goldingin ja Murdockin (1996, 11) mukaan kriittisen poliittisen taloustieteen tavoitteena on selvittää, miten kulttuuriteollisuuden taloudellinen ja organisaationaalinen rakenne ohjaa erilaisen diskurssien esille pääsyä ja yleisön pääsyä niihin. Keskeisiä teemoja tässä traditiossa ovat julkisen sääntelyn ja markkinoiden välisen tasapainon liittäminen moraalisiin kysymyksiin oikeudenmukaisuudesta, tasa-arvosta ja yleisestä edusta (mts. 14). Poliittisen taloustieteen tutkimuksen tavoitteena on tunnistaa ne rajoitukset ja reunaehdot, joita materiaaliset resurssit ja laajemmat yhteiskunnalliset rakenteet asettavat kansalaisen tai kuluttajan vapaalle toiminnalle. Erityisesti kriittisen poliittisen taloustieteen tutkimus onkin pyrkinyt kiinnittämään huomiota siihen, miten epätasavertainen pääsy viestintävälineisiin uhkaa demokratian ja sananvapauden ihanteita.

Tutkimuksen lähtökohtana on, että viestintäpolitiikka perustuu tietyille ideologisille arvoille. Kuten Herman ja McChesney (1997, 11) toteavat, kysymykset siitä, kuka omistaa ja kontrolloi mediaa ja mitä tarkoitusta varten sitä käytetään, ovat kaikissa yhteiskunnissa olleet poliittisia kysymyksiä. Tällainen lähestymistapa sisältää kuitenkin omat ongelmansa. Yhteiskuntasuunnittelu on kaiken kaikkiaan saanut antaa tilaa markkinavetoiselle kehitykselle, ja usein tämä kehitys näyttyy hyvin epäpoliittisena ja pragmaattisena. Siinä mielessä voidaan kysyä, onko viestintäpolitiikan ideologinen tarkastelu enää perusteltua, jos sen vaihtoehdot joka tapauksessa ovat laajemman taloudellisen ja teknologisen kehityksen sanelemia.

Toisaalta viestinnän tutkimuksen kannalta mielenkiintoista on huomata, että samalla kun joukkoviestinnän kehitys on kulkenut yhä voimakkaammin markkinavoimien sanelemaan suuntaan, viestinnän tutkimuksessa on otettu voimakkaasti etäisyyttä taloudellisiin rakenneselityksiin ja poliittisen taloustieteen näkökulmaan (esim. Ampuja 2002). Erityisesti kulttuurintutkimus on yleensä kiinnostunut merkitysten rakentumisesta arkielämän kontekstissa, ja poliittisen taloustieteen näkökulmaa on siinä kritisoitu taloudellisten rakenteiden ylikorostamisesta. Kulttuurintutkimuksessa on korostettu ihmisten kykyä omaehtoiisiin ja vastustaviin tulkintoihin, ja sille tyypillinen vastaanottajan aktiivisuuden korostaminen onkin osaltaan murentanut viestintäjärjestelmän vaikutuksia yleistäviä argumentteja. Tällainen yleisökäsitys onkin ehkä luontevammin yhteensopiva kuluttajan valinnanvapautta korostavan markkinaliberalismin kuin holhoavan suunnittelumentaliteetin kanssa. Jos arvojen ja merkitysten moninaisuuden johdosta julkista intressiä on mahdotonta määritellä, on ehkä helpompi antaa markkinoiden tarjota jokaiselle yksilöllisesti sitä mikä todellisuudessa kiinnostaa ihmisiä.

Gripsrud (1997) on kritisoinut yleisöjen tutkimiseen keskittynyttä viestinnän tutkimusta ”olohuoneen politiikan” korostamisesta laajemman yhteiskunnallisen kontekstin ja kokonaisvaltaisen sosiologisen lähestymistavan kustannuksella. Hänen mukaansa tämä on johtanut puutteelliseen ymmärrykseen joukkoviestinnän yhteiskunnallisista määreistä ja vähentänyt valmiutta osallistua julkiseen keskusteluun viestinnän lainsäädännön ja sääntelyn normeista. Poliittisten kannanottojen välttäminen mediakulttuurin monimutkaisuuteen ja ristiriitaisuuteen vetoamalla voi siis pelkän mediakulttuurin muutoksen ohella kertoa myös tutkijoiden analyyttisestä ja poliittisesta kyvyttömyydestä. (Mts. 37-39.)

Oman työni lähtökohta sitoutuu kriittisen poliittisen taloustieteen näkökulmaan siinäkin, että en välttä teoreettisten määritelmien liittämistä käytännön poliittisiin kysymyksiin, vaikka niiden yhteys aina onkin moniselitteinen ja monitulkintainen. Uskon, että poliittisen taloustieteen näkökulma on myös tarpeellinen viestintäpolitiikan perustelujen tarkastelussa ja että viestinnän rakenteilla on edelleen merkitystä. Viestintäpolitiikan perusteet liittyvät sekä käsitteiden ideologisiin määrittelyihin että yhteiskunnallisiin rakenteisiin ja eri toimijoiden erilaisiin intresseihin. Vaikka päätökset usein

perustellaan pragmaattisin argumentein tai teknologiseen välttämättömyyteen vedoten, niiden taustalla vaikuttavat aina normatiiviset oletukset. Viestintäjärjestelmän kehitys riippuu edelleen politiikasta, ja myös sääntelyn purkaminen riippuu poliittisista päätöksistä. Toisaalta sekä politiikan että tutkimuksen valinnoilla on vaikutusta siihen, missä kontekstissa ja millä käsitteillä viestintäteknologiaa, viestintäpolitiikasta ja niiden vaikutuksista keskustellaan.

Harva keskustelija tunnustaa nykyään argumentoivansa ideologisista lähtökohdista. Tämän tutkimuksen tavoite onkin osoittaa, että ideologiset ja normatiiviset arvot ovat aina osa viestintäpolitiikkaa, ja sen tunnustaminen osaltaan auttaa ymmärtämään erimielisyyttä viestintäpolitiikan tavoitteista. Ensinnäkin on kuitenkin syytä täsmentää, mitä itse asiassa tarkoitetaan ideologian käsitteellä.

Thompson (1990) erottaa ns. neutraalin ja kriittisen ideologian määritelmän. Poliittikan tutkimuksessa yleistyneen neutraalin käsityksen mukaan ideologiat ovat yksinkertaisesti erilaisia ajatus- tai uskomusjärjestelmiä, joita voidaan sinällään vertailla tai analysoida. Kriittisen tulkinnan mukaan ideologiat eivät ole kuitenkaan koskaan neutraaleja siinä mielessä, että ne palvelevat aina tiettyjä valtasuhteita ja sosiaalisia rakenteita. Niinpä kriittisessä ideologiatutkimuksessa ei vertailla vain erilaisia ajatusmalleja, vaan myös pyritään paljastamaan miten erilaiset merkitysjärjestelmät legitimoivat vallankäyttöä ja yhteiskunnallisia rakenteita. (Thompson 1990, 5-11.)

Ideologian käsitteeseen liittyykin väärän tietoisuuden tai indoktrinaation konnotaatio, joka ehkä selittää käsitteen välttelyä poliittisessä keskustelussa. Oman tutkielmani kohteena ovat viestintäpolitiikan taustalla vaikuttavat normatiiviset ajatusmallit. Vaikka en itse pyri varsinaiseen valtarakenteiden analyysiin, jaan Thompsonin kriittisen käsityksen siinä mielessä, että en analysoi vain julkilausuttuja arvovalintoja, vaan implisiittisiä normatiivisia taustaoletuksia, jotka osaltaan liittyvät viestintäpolitiikan käsitteiden käyttöön ja niiden saamiin merkityksiin. Esimerkiksi sananvapaus on tässä mielessä hyvin ideologisesti latautunut käsite, vaikka se periaatteena onkin lähes kaikkien poliittisten aatteiden omaksuma. Joka tapauksessa niin kauan kuin ideologiset lähtökohdat ja päätösten arviointiperusteet eivät ole kaikilla ihmisillä samat, ei poliittisia päätöksiä voi pitää vain teknisinä asiantuntijakysymyksinä.

Teknologisen tai taloudellisen determinismin sävyttämällä pragmaattisella retoriikalla on ehkä se vaikutus, että keskustelu viestintäpolitiikan perimmäisistä tavoitteista ja arvoista on hajanaista. Vaikka sananvapaus esiintyy viestintäpolitiikan retoriikassa jatkuvasti, on syvällisempi keskustelun sisällöstä ja edellytyksistä vähäisempää. Kaarle Nordenstreng (1996, 284) on todennut, että Suomen viestintäjärjestelmä on ylikehittynyt, mutta viestintäpolitiikka alikehittynyttä. Tällä hän tarkoittaa sitä, että viestintäpolitiikka ohjaavat lähinnä teknologiset tai juridiset näkökulmat ja periaatteellinen keskustelu sananvapausnäkökulmista on sivuutettu liian kevyesti.

Osaltaan keskustelun puutetta selittää ehkä viestintätieteiden suuntautuminen poliittisista rakenteista median kulutuksen ja merkitysten tutkimukseen. Toisaalta politiikan tutkimuksessa median asema on saanut melko vähän analyttistä huomiota. Valtio-opillista ajattelua näyttää usein hallitsevan melko yksinkertaiset käsitykset sananvapaudesta ja tiedotusvälineistä neljäntenä valtiomahtina, jolloin klassisen liberalismiin ideologisia oletuksia tiedotusvälineiden yhteiskunnallisesta roolista ei juuri problematisoida tai pohdita niiden ongelmia nyky-yhteiskunnan kannalta.

Tutkimukseni perusajatuksena on pyrkimys hahmottaa teoreettista ja ideologista kontekstia viestintäpolitiikan muutoksille ja sen tehtäville, jotta voidaan keskustella merkityksellisesti sääntelyn keinoista ja tavoitteista. Näistä lähtökohdista on vaikea välttää normatiivisuutta ja kriittistä lähestymistapaa, joten tutkimus ei voi olla vain objektiivinen katsaus erilaisiin teorioihin. Tavoitteena ei ole niinkään ottaa kantaa yksittäisiin viestintäpolitiikan kysymyksiin, mutta kuten Kyösti Raunio (1999, 362) ylevästi toteaa, kriittisen yhteiskuntatieteen traditiossa ei ole mahdollista tuottaa sosiaalista maailmaa selittävää ja ymmärrettäväksi tekevää tietoa ilman emansipatorisia tarkoitusperiä. Toisin sanoen pohiessani vapauden tapaisten moraalikäsitteiden mahdollisia tulkintoja osallistun samalla näiden käsitteiden määrittelyyn ja erilaisten arvopäämäärien punnitsemiseen.

3 SANANVAPAUDEN TULKINNAT

Sananvapaus on yksi valistuksen suurista periaatteista, ja vaikka tämä abstrakti ihanne on nykyäänkin kiistaton, ei sananvapauden käsitteen varsinaisesta määrittelystä tai soveltamisesta viestintäpolitiikkaan ole samanlaista yksimielisyyttä. Tässä luvussa pohdin itse sananvapauden käsitteen yhteiskuntafilosofista perustaa ja kehitystä sekä sen erilaisten tulkintojen merkitystä viestintäpolitiikan tavoitteille.

Sananvapaus käsitetään yleensä yhdeksi perustavimmista yksilön vapauksista. Kapeasti ottaen sen voi tulkita vain yksilön ilmaisun vapautena, mutta laajemmin yhteiskunnallisesti sillä viitataan ylipäätään yksilön tai yhteiskunnan vapauten viestinnän alueella, jolloin sitä voidaan tarkastella myös positiivisen vapauden näkökulmasta ja koko yhteiskunnan itsehallinnon välineenä. On syytä huomauttaa, että käsittelen sananvapautta tässä pelkkää oikeudellista käsitettä laajempuna yhteiskunnallisena perusarvona, joka viittaa ylipäätään kansalaisten osallistumiseen julkiseen keskusteluun demokratiassa. Tässä mielessä sananvapaus on eräänlainen viestintäpolitiikan metatavoite, joka laajemminkin jäsentää keskustelua median roolista ja kansalaisten viestinnällisistä oikeuksista.

Sananvapauden juuria voidaan etsiä jo antiikin filosofiasta, mutta erityisesti valistusfilosofien vaatimukset painovapaudesta ja ilmaisunvapaudesta toivat sananvapauden ihmisoikeuksien ydinalueelle ja oikeudenmukaisen yhteiskunnan edellytykseksi. Sananvapauden perustana ovat siis yksittäisen kansalaisen mielipiteen ja ilmaisun vapaus, mutta valistuksen ajasta lähtien käsite on liitetty erityisesti tiedotusvälineiden sääntelyyn ja painovapauteen. Varsinaiset yhteiskunnalliset perustelut vaatimus sananvapaudesta yksilöllisenä oikeutena saa poliittisen liberalismiin aatteissa. Liberalismin määrittelyssä kuitenkin tunnetusti on ongelmana se, että sillä voidaan eri yhteyksissä viitata hyvin erilaisiin ajatussuuntiin. Perustana liberalistiselle ajattelulle on kuitenkin yksilön oikeuksien ja vapauksien nostaminen ensisijaisiksi mihinkään kollektiiviseen etuun nähden. Tässä mielessä tämänkin tutkimuksen lähtökohdat ovat tavallaan liberalistisen perinteen mukaiset, vaikka tämän ajatussuunnan perinteisiä oletuksia pyrin problematisoimaan. Keskeisellä sijalla liberalismiin monitulkintaisuudessa on vapauden käsitteen erilaiset määrittelyt, joiden pohjalta lähdin tässäkin tarkastelemaan sananvapauden käsitettä.

3.1 Kaksi käsitystä vapaudesta

Poliittinen filosofi ja aatehistorioitsija Isaiah Berlin teki aikanaan tunnetuksi jaotellun negatiivisen ja positiivisen vapauden välillä. Usein nämä käsitykset jaotellaan vapaudeksi jostakin ja vapaudeksi johonkin. Berlinin negatiivinen vapaus tarkoittaa inhimillisen toiminnan ulkoisten esteiden puuttumista eli aluetta, jolla ihminen saa toimia mielensä mukaan. Vapauden positiivinen tulkinta taas perustuu yksilön toiveeseen olla oma herransa ja hallita omaa elämäänsä. Positiivinen vapaus tarkoittaa

taa siis ihmisen oman elämän rationaalista hallintaa ja autonomiaa, johon liittyy vapauden lisäksi yksilön kompetenssi eli toimintakyky. (Berlin 2001, 44-60.)¹

Berlinin mukaan tukeutuminen vain toiseen näistä on vahingollista. Puhtaasti negatiivisen vapauden varaan perustuva yhteiskunta on eriarvoinen, sillä ihmisten kyvyt tavoitella haluamaansa eivät jatkautu tasa-arvoisesti. Toisaalta yksilön rationaalisuudelle perustuvat positiiviset vapauskäsitteet sisältävät aina totalitarismin vaaran. Positiivisen vapauden käsitteeseen liittyy ajatus, että rationaalinen ajattelu luo pohjan yksilön vapaalle toiminnalle. Ihminen ohjaa tällöin itse omaa toimintaansa eikä ole ulkoisen maailman ohjaama. Kuitenkin jos poliittiset ja moraaliset kysymykset voitaisiin rationaalisesti ratkaista, aina on joku joka tietää muita paremmin mikä on yksilön ja oikeudenmukaisen yhteiskunnan todellinen etu. Holhous ja paternalismi ovatkin Berlinin mukaan pahimman laadun sortoa, sillä ne kiistävät ihmisiltä oikeuden määrittellä itse hyvän elämän ihanteensa: ”Pluralismi, johon liittyy negatiivisen vapauden vaatimus, on mielestäni aidompi ja humanimpi ihanne kuin niiden ihmisten päämäärät, jotka etsivät suurista, ankaran säännönmukaisista, autoritaarisista järjestelmistä yhteiskuntaluokkia, kansoja tai koko yhteiskuntaa koskevaa itsensä hallitsemisen positiivista ihannetta” (mts. 96).

Positiivisen vapaus on vahvasti esillä sosialistisessa ajattelussa, mutta myös modernissa hyvinvointivaltiossa kehitys on johtanut negatiivisista vapausoikeuksista positiivisiin oikeuksiin, ensin poliittiseen osallistumisen oikeuteen ja lopulta oikeuteen hyvinvointiin. Moderni hyvinvointivaltio lepää siis ajatukselle kansalaisten oikeudesta oman elämänsä hallinnan edellytyksiin. Berlinin varoituksilla on kuitenkin yhä kaikupohjaa, sillä ainakin hyvinvointivaltion arvostelijoiden argumenteissa valtion holhous ja paternalismi ovat yhä keskeisiä teemoja. Modernin liberalistisen ajattelun mukaan ihmisten tavoitteet eivät aina sopeudu yhteen, joten vapauden vaatimuksista on tingittävä muiden yleisen edun päämäärien, kuten oikeudenmukaisuuden tai yhdenvertaisuuden, hyväksi. Vastavasti, kuten Berlin muistuttaa, pitää olla olemassa henkilökohtaisen vapauden vähimmäisalue, jota ei saa koskaan loukata. Tästä yksityiselämän ja julkisen vallan vaikutusalueen rajasta kiistellään paitsi yhteiskuntafilosofiassa myös käytännön yhteiskuntapolitiikassa.

3.2 Sananvapaus ihmisoikeutena

Vaikka sananvapaudelle voidaankin antaa ihmisoikeutena luonnonoikeudellinen perusta, on sananvapaus ja siitä johdettu lehdistön vapaus liberalistisessa ajattelussakin silti useimmiten myös välineellinen oikeus, jolla tavoitellaan jotain yleisempää hyvää. Kortteisen (1996, 39-40) mukaan sa-

¹ Berlin erotteli vapauskäsitteiksi alkuaan virkaanastujaisesityksensä vuonna 1958. Vapauden lajeista ks. myös Sen (1987) ja Lagerspetz (1998).

nanvapauden perustelut voidaan jakaa instrumentaalisiin eli välineellisiin perusteluihin ja konstitutiivisiin perusteluihin, joissa vapaus nähdään moraalisen itseisarvona. Sananvapauden klassisissa perusteluissa korostuu kolme argumenttia: yleensä sitä pidettiin välineenä totuuden löytämiseksi, toisaalta sananvapautta pidetään yksilön itsemääräämisoikeuden ja kolmanneksi yhteiskunnallisen demokratian välttämättöminä edellytyksinä. Näiden lisäksi sananvapautta on puolustettu ainakin suvaitsevaisuuden edistämisen, arvojen pluralismin tai yhteiskunnallisten voimavarojen tehokkaan jakautumisen nimissä. (Cambell 1994, 17.)

J.S. Millin mukaan ainoa osa ihmisen käytöksestä, josta hän on vastuunalainen yhteiskunnalle, on se, joka koskee muita. Siinä osassa, joka koskee häntä itseänsä, hänen vapautensa on ehdoton. Ihmisen vapauden ehdoton ala sisältää siis ainakin tajunnan sisäisen maailman, eli ajatuksen ja mielipiteen vapauden. Vapaus lausua ja julkaista mielipiteitä koskee myös muita ihmisiä, mutta käytännössä sen on Millin mukaan lähes yhtä tärkeä kuin ajattelemisen vapaus eikä sitä voi näin siitä erottaa. (Mill 1982, 17-19.)

Sama ajatus tulee ilmi Kantin (1995b, 99) ”yhdessä ajattelun” ideassa:

Vaikkakin ylempi auktoriteetti saattaa estää meitä puhumasta tai kirjoittamasta vapaasti, se ei voi viedä meiltä ajattelemisen vapautta. Mutta miten paljon ja miten asianmukaisesti voimme ajatella, jos emme ajattelisi niin sanoakseni yhdessä toisten kanssa, jotka välittävät meille ajatuksensa ja joille me välitämme ajatuksemme! Voidaan siis sanoa, että samat ulkoiset rajoitukset, jotka estävät ihmisiä välittämästä ajatuksiaan julkisesti toisille myös poistavat heiltä ajatuksen vapauden.

Millin mukaan sananvapaus on välttämätöntä ihmiskunnan henkiselle kehitykselle ja totuuden saavuttamiselle, sillä ensinnäkin mielipide, joka pakotetaan vaikenemaan saattaa olla tosi. Toiseksi useimmiten väärissäkin mielipiteissä on osa totuutta, jolloin koko totuus voi tulla esiin vain vastakkaisia mielipiteitä yhdistelemällä. Kolmanneksi vaikka kyseinen mielipide olisikin väärä, on avoin keskustelu välttämätön sen kumoamiseksi ja totuuden käsittämiseksi selvästi ja syvällisesti. Joka tapauksessa sananvapaus on siis välttämätöntä, jotta eri mielipiteiden rationaalisia perusteita voidaan arvioida. (Mill 1982, 23-60.)

Tällaisista Millin ohella muiden muassa John Miltonin esittämistä ajatuksista ihmisen luontaisesta pyrkimyksestä totuuteen ja tästä johdetusta kaikkien sanomisenvapauden välttämättömyydestä juontuu myös liberalismiin ”ajatusten vapaan markkinapaikan” metafora (ks. Heinonen 1995, 28-29). Valistusajattelun edistysuskoa heijastellen avoin keskustelu nähdään siinä välttämättömänä totuuden saavuttamiseksi yhteisistä asioista, ja sen rajoittamisen ajatellaan tukahduttavan tai vinouttavan totuuden etsimisen. Metaforan mukaan paras tai totuudellinen mielipide tulee parhaiten esiin suurimman mahdollisen määrän erilaisia mielipiteitä ollessa vapaasti edustettuina ja kilpailevan keskenään ajatusten markkinoilla.

Yksilön itsemääräämisoikeuteen liittyy toisaalta ajatus, että sananvapauden ja vapaan mielipiteenmuodostuksen ja kriittisen keskustelun rajoittaminen estää yksilöä toteuttamasta itseään ja kehittymästä ihmisenä. Kolmannen, ehkä tärkeimmän perustelun muodostaa sananvapauden välttämättömyys demokratian itsehallintoperiaatteelle. Kriittisen kansalaiskeskustelun välttämättömyys lainsäädännössä ja näkemyserojen sovittelemisessa kuuluvat keskeisesti klassiseen sananvapausajatteluun. Tästä puolestaan juontuu vaatimus kansalaisten informoimisesta valistuneiksi päätöksentekijöiksi ja valtion päätöksenteon valvominen, jotka modernissa yhteiskunnassa on annettu pääosin median tehtäviksi.

Liberalistisessa ja utilitaristisessa filosofiassa lehdistönvapautta pidettiin kuitenkin ennen kaikkea itsevaltaisen valtion vastavoimana ja keinona muodostaa lakeja ja yhteiskunnallisia päätöksiä, jotka tuottavat mahdollisimman suuren hyödyn mahdollisimman monelle (Keane 1991, 15-17). Tästä voidaan johtaa myös peruste tiedotusvälineiden vapaudelle valtion sääntelystä, sillä tiedotusvälineiden on oltava riippumattomia voimista, joita niiden on yhteiskunnassa määrä valvoa. Klassisessa liberalistisessa ajattelussa sananvapaus onkin ensisijaisesti negatiivinen vapaus. Yksilön tai tiedotusvälineiden vapauden turvaaminen on liberalismiin ensisijainen arvo, ja kaikkia ulkopuolisia rajoituksia tiedotusvälineille on vastustettava.

Sananvapautta turvaavat ihmisoikeussopimukset heijastelevat Korteisen mukaan kahta erilaista sananvapaustraditiota. Aristoteelisen yhteisöllisyyttä korostavan tradition mukaan lakien tehtävänä on ohjata ihmiset hyveellisiksi. Sen mukaan yhteinen hyvä on ensisijainen yksityisiin erityisintresseihin nähden silloin kuin ne eivät ole sovitettavissa yhteen. Liberalismin edustaman modernin vapausajattelun mukaan taas lakien tehtävänä on taata yhteiskunnan järjestys mahdollisimman neutraalisti. (Kortteinen, 1996, 35-36.)

Toisin sanoen liberalistisessa sananvapauskäsitteessä sananvapauden käytölle ei voida antaa ulkopuolisia vaatimuksia tai tehtäviä, vaan valtion tehtäväksi tulee ainoastaan turvata yksilön vapaus ja perusoikeudet. Kuten J.S. Mill toteaa, yksilön moraalinen etu ei ole riittävä syy hänen vapauden rajoittamiseen: ”Yksilöä ei saa oikeudenmukaisesti pakottaa tekemään jotain tai olemaan tekemättä sen vuoksi, että se tekisi hänet onnellisemmaksi tai että muiden mielestä olisi viisaampaa tehdä niin” (Mill 1982, 17).

Korteisen mukaan klassista liberalismia voidaan kuitenkin kritisoida siitä, että sen ajatus omasta neutraaliudestaan johtaa turhan abstraktiin ja sisällöltään tyhjään sananvapausajatteluun. Todellisuudessa sananvapauden sisältö määräytyy aina poliittisessa tulkinnassa, eikä sananvapautta käytännössä suojella itseisarvona, vaan itsehallinnollisen prosessin ja kansalaisten autonomian toteuttamiseksi. Sananvapauden tulee siis edistää yhteiskuntapolitiikan yleisiä pyrkimyksiä, eikä sitä voi pitää vain median omistajien vapaasti käytettävänä oikeutena. (Kortteinen 1996, 40-41.)

Ongelmia negatiivisessa sananvapausteoriassa tuottaakin nykyään erityisesti joukkoviestinnän instituutioiden muuttunut luonne. Painovapaus ajateltiin alunperin yksilöllisen sananvapauden luonnollisena jatkeena, minkä seurauksena nykyään on usein epäselvää puhutaanko sananvapaudesta tiedotusvälineiden vai kansalaisten oikeutena. Vaikka sananvapaus on moraalisesti nimenomaan yksilön oikeus, saa se merkityksensä usein vasta suhteessa tiedotusvälineisiin. Sananvapauden ymmärtäminen yksilöllisenä oikeutena ja soveltaminen sellaisena myös tiedotusvälineiden sääntelyyn saattoi vaikuttaa luonteelta painotekniikan ja porvarillisen pienlehdistön alkuaikoina, mutta osoittautuu ongelmalliseksi kun tiedotusvälineet koostuvat keskittyneistä kaupallisista instituutioista.

Nykyään media on yhteiskunnallinen instituutio, joka myös itsessään käyttää merkittävää valtaa. Liberalistisen sananvapausajattelun arvostelijoiden mukaan tiedotusvälineiden vapaus itsessään ei voi olla itseisarvo, vaan yleinen etu vaatii myös että tiedotusvälineet ovat kaikille avoimia ja että niissä käytävä keskustelu heijastelee erilaisia mielipiteitä mahdollisimman monipuolisesti. Näiden tavoitteiden turvaamiseksi tarvitaan tiedotusvälineiden julkista sääntelyä. Lagerspetz (1996) muistuttaa, että liberalistisille teorioille tyypillinen muodollisen tasa-arvoinen vapaus ei tässä mielessä ole riittävä, koska yhteiskunta voi käytännössä luoda toimintapakkoja, jotka tekevät vapauden merkityksettömäksi. Pelkkä valinnan vapaus ei takaa, että tarjolla olisi paljon vaihtoehtoja mistä valita.

Positiivisen vapauden käsite sen sijaan pyrkii ratkaisemaan tämän ongelman korostamalla yksilön toimintakykyä ja todellisten vaihtoehtojen turvaamista osana vapauden käsitettä. Modernissa yhteiskunnassa joukkoviestintä saakin selvästi edustuksellisen luonteen. Koska tiedotusvälineiden perustaminen ei ole jokaiselle kansalaiselle mahdollista, median ajatellaan ikään kuin toimivan kansalaisten kollektiivisena edustajana. Jos media ajatellaan tällä tavoin kansalaisten edustajaksi, sen täytyy olla myös vastuullinen kansalaisille. Kuten Keane (1991, 44-45) huomauttaa, median vastuullisuus edustamilleen kansalaisille jää kuitenkin klassisen liberalismiin ja sen negatiivisen sananvapauskäsityksen ulkopuolelle.

Keanen ja muiden liberalismiin kritikkoiden mukaan liberalistinen sananvapausajattelu perustuu pienen yhteisön keskinäiseen viestintään, ja sovellettuna välitettyyn joukkoviestintään se jättää väistämättä huomioimatta viestinnän materiaalistien resurssien epätasaisen jakaantumisen. Varhaisessa sananvapausajattelussa ilmaisunvapaus liitettiin yleensä omaisuudenvapauden kautta vapaaseen markkinakilpailuun, joka puolestaan klassiselle liberalismille tyypillisesti ajateltiin neutraaliksi kansalaisyhteiskunnan tarpeiden välittäjäksi. Näin ollen se ei ottanut huomioon tapoja, joilla markkinat itsessään rajoittavat sananvapautta ja estävät kansalaisten tasa-arvoisen pääsyn julkisuuteen. (Mts. 35-50.)

Jos vapauden tarkoitus on turvata tiedotusvälineiden riippumattomuus voimista, joita sen on tarkoitus valvoa, samalla logiikalla tiedotusvälineet tulisi erottaa myös markkinavoimista ja talouselämän kontrollista. Klassisessa liberalismissa vain valtio kuitenkin nähdään potentiaaliseksi sananva-

pauden uhkaajaksi, kun taas markkinat ajatellaan vapaan toiminnan luonnolliseksi tilaksi. Tulkinta sananvapaudesta negatiivisena vapausoikeutena on siis riittämätön modernissa yhteiskunnassa. Nykyiselle sananvapauskeskustelulle on sen sijaan tyypillistä erilaisten määrittelyltään liikkuvien viestinnän oikeuksien ja vapauksien moninaisuus. Käytännössä sananvapaus nykykontekstissa koostuukin erilaisista vapauksista ja oikeuksista, joiden tavoitteena tulisi olla kansalaisten viestinnän mahdollisuuksien laajentaminen ja niiden tuominen kaikkien ulottuville.

3.3 Positiivinen vapaus ja viestinnän oikeus

Sananvapauden käsite on huomattavasti laajentunut sitten varhaisten ihmisoikeuksien kehittymisen. Modernissa liberalismissa muillakin yhteiskunnan alueilla negatiivisesta vapauden määrittelystä on siirrytty kansalaisten positiivisten oikeuksien korostamiseen, jolloin valtion tehtäväksi on tullut myös aktiivisesti turvata näiden oikeuksien ja ihmisten tasa-arvoisuuden toteutuminen. Tässä mielessä sananvapauden kehitys voidaan asettaa T.H. Marshallin (1964) esittämälle jatkumolle kansalaisoikeuksien kehityksestä yksilöllisistä vapausoikeuksista valtion takaamiin positiivisiin sosiaaliin oikeuksiin.

Uudemmalta modernia tai sosiaalista liberalismia ilmentävälle sananvapausajattelulle tyypillisiin pyrkimyksiin kuuluu sekä yksilöllisen autonomian ja valinnanvapauden laajentaminen että viestinnän mahdollisuuksien laajentaminen. Käännettä voi myös ajatella painotusten siirtymisenä lähettäjän oikeuksista vastaanottajan oikeuksiin tai tiedotusvälineiden oikeuksista kansalaisten oikeuksiin. Sanoman lähettämisen oikeuden lisäksi on alettu korostaa yksilön oikeutta saada tietoja, jotka ovat aktiivisena kansalaisena toimimisen edellytyksenä.

Positiivisen vapausajattelun mukaisesti kansalaisille tulisi turvata myös tosiasiallinen ja käytännöllinen mahdollisuus sananvapauden harjoittamiseen. Nykyisen joukkoviestinnän osalta suurimmalle osalle ihmisistä omien mielipiteiden julkaisemisen sijasta tärkeämpää onkin, millaista informaatiota he voivat vastaanottaa (Pohjalainen 1996, 189). Toisin sanoen kysymys ei ole siitä, etteikö yksilö saisi ilmaista mielipidettään, vaan myös siitä mitkä mielipiteet pääsevät esille. Tällöin valtion sensuurin sijasta tärkeäksi tulevat sananvapauden kenttää sääntelevät rakenteelliset tekijät. Pierre Bourdieu on todennut, että sosiaaliset rakenteet ja ehdot määrittelevät lopulta yhteiskunnassa mitä voidaan ja mitä ei voida sanoa. Hänen mukaansa paras tapa vaientaa ihmisiä on sulkea heidät sellaisten asemien ulkopuolelle, joista käsin voidaan vaikuttavasti puhua, ja vastaavasti diskurssia voidaan valvoa sijoittamalla näihin asemiin sellaisia ihmisiä, jotka sanovat vain mitä kenttä sallii ja odottaa (Bourdieu 1991, 138). Tällainen käsitys laajentaa sananvapauden problematiikkaa valtion ennakkosensuurista ylipäänsä viestinnän sosiaaliin rakenteisiin.

Myös positiivisen sananvapauskäsitteen perusta on valistuksen ajatuksissa järjen ja julkisen kritiikin merkityksestä ja kansalaisten kyvystä päättää itse omista asioistaan. Sananvapaus vain nähdään tällöin ilmaisun vapautta laajemmin demokraattisen julkisen mielipiteenmuodostuksen ehtojen turvana. Ajatus tulee vahvasti esiin Kantin (1991) julkisuusperiaatteessa, joka asettaa julkisuuden kaikkien oikeudenmukaisten päätösten välttämättömäksi edellytykseksi. Kantin mukaan kaikki muiden ihmisten oikeuksiin vaikuttavat toimet ovat väärin jos niitä ei voida julkisesti perustella (mts. 126). Tämän perusteella voidaan todeta, että ilman kansalaisten laajaa oikeutta saada tietoa ja osallistua julkiseen keskusteluun, demokraattinen valtio menettää legitimitettinsä (Venturelli 1998, 9-13). Sananvapaus voidaan käsittää siis oikeudellisena perusoikeusnormina, mutta oikeudellisesta sääntelyä laajemmin sillä voidaan tarkoittaa myös kansalaisen asemaan liittyvää yhteiskunnallista perusarvoa (Pohjalainen 1996, 185).

Kantin yhdessä ajattelun tai julkisen järjenkäytön ihanteesta voidaan johtaa negatiivisen vapauden lisäksi myös positiivinen oikeus tietoon ja julkisen harkinnan edellytyksiin. Pulkkinen (1998, 24-25) mukaan juuri Kantin aloittamassa filosofisessa perinteessä vapauden käsite ei liberalismiin tapaan tarkoita halujen esteetöntä toteutumista vaan vapaus liittyy moraaliseen kykyyn ja yksilön autonomiaan. Vapaus riippuu siis kyvystä osallistua julkiseen elämään omaan järkeen luottaen.

Negatiivisenkin sananvapauskäsitteen mukaan toimiva demokratia edellyttää poliittista vapautta eli kansalaisten oikeutta julkiseen yhteisten asioiden hoitoon. Positiivisen vapausajattelun mukaan demokratian tulee kuitenkin lisäksi pyrkiä tasa-arvon ja yksilön autonomian turvaamiseen. Poliittinen vapaus positiivisen vapausajattelun kontekstissa edellyttää, että yksilö on autonominen ja hänen tahtonsa on vapaa. Käytännössä autonomisuus edellyttää laajaa tietoa erilaisista vaihtoehdoista ja mahdollisuuksista, jolloin demokraattisen valtion tehtäväksi tulee myös tiedon tasapuolisen jakelun turvaaminen. (Hellsten 1998, 44 – 45.)

Samalla voidaan puhua laajemmin oikeudesta viestintään ja tietoon kansalaisen perusoikeutena. Tällöin kansalaisen vapaus voidaan liittää luontevasti kysymyksiin julkisen viestinnän rakenteista ja tiedon saatavuudesta. Koska julkisen järjenkäytön ja sen myötä todellisen vapauden edellytyksenä on kaikille avoin ja monimuotoinen viestintäjärjestelmä, seuraa viestintäpolitiikalle tästä positiivinen normatiivinen tavoite turvata kansalaisten tiedonsaantioikeus ja mahdollisimman laaja osallistuminen julkiseen keskusteluun.

Näin viestinnän oikeuksien kenttä laajenee pelkästä ilmaisun ja mielipiteenvapaudesta käsittämään laajasti demokratian kansalaisuuden koko viestinnällisen ulottuvuuden. Nordenstreng (1996, 273) mukaan tämän päivän sananvapausajattelussa korostuu yhtäältä kansalaisen oikeus viestintään ja toisaalta julkisuuden monipuolisuus sekä näitä tavoitteita palveleva median vastuu. Samoin McQuailin (1992, 71) mukaan vapaus viestintäpolitiikan arvona pitää sisällään sekä median itsenäisyyden

instituutiona että viestintävälineiden avoimen saatavuuden kansalaisille ja niiden sisällön monimuotoisuuden.

Suomessakin lainsäädännön perusteluissa sananvapauden keskeisenä tarkoituksena pidetään kansanvaltaisen yhteiskunnan edellyttämän vapaan mielipiteenmuodostuksen ja avoimen julkisen keskustelun turvaamisesta, joukkotiedotuksen vapaata kehitystä ja moniarvoisuutta ja mahdollisuutta vallankäytön kritiikkiin. Tällaisen demokraattis-funktionalistisen tulkinnan mukaan perusoikeudet eivät ole olemassa vain yksilön valtiolta vapaan toimintapiirin takaamiseksi, vaan oikeuksia käytetään nimenomaan yhteisön jäsenenä julkisessa intressissä. (Viljanen 2002, 88.)

Kuten aiemmin todettiin, sananvapauden välineellinen merkitys demokratian kannalta on keskeisesti esillä myös klassisessa liberalistisessa ajattelussa. Kuitenkin liberaali perusoikeusteoria perustuu ennen kaikkea ajatukselle perusoikeuksista yksilön oikeuksina valtiota vastaan. Sen mukaan valtio tulee pitää erillään tästä vapauden piiristä, ja vapauden sisällön ja käyttötapojen tulee ehdottomasti olla valtion sääntelyn ulkopuolella. Vapaus itsessään on siis merkityksellinen eikä se, mihin tarkoitukseen sananvapautta käytetään ole niinkään olennaista.

Erilaisissa sananvapauden tulkinnoissa onkin kyse pitkälti sitä korostetaanko sananvapautta yksilön itseilmaisun ja negatiivisen vapauden vai yhteisön itsehallinnon välineenä. Jos kansalaisten itseilmaisun turvaaminen katsotaan ensisijaiseksi, ei valtiolla ole oikeutta asettaa sille sisällöllisiä vaatimuksia. Jos taas sananvapaus katsotaan ensisijaisesti demokraattisen yhteisön itsehallinnon välineenä, tulee valtiolle jopa velvollisuus valvoa, että tiedotusvälineet toteuttavat tätä tavoitetta. On helppo huomata, että nämä kaksi erilaista sananvapaustulkintaa johtavat erilaisiin käsityksiin sananvapauden soveltamisesta viestintäpolitiikassa. Ajatus sananvapaudesta demokraattisen itsehallinnon välineenä on kuitenkin sen verran moniselitteinen, että se vaatii hieman lisää käsittelyä.

3.4 Demokratia sananvapauden perusteena

Joka tapauksessa sananvapaus ja sen perustelut näyttävät kietoutuvan erottamattomasti demokratiaan yhteiskuntamallina. Sananvapaus ja demokratia ovat toistensa edellytyksiä, sillä demokratia tarvitsee monella tasolla avoimuutta ja julkisuutta, jota sananvapaudella pyritään turvaamaan. Demokratia on myös perimmäisenä perusteena usein, kun puhutaan median yhteiskunnallisesta tehtävästä ja sen instituutioiden järjestämisestä. Ilmeisestä kyseenalaistamattomuudestaan huolimatta, sanalla demokratia voidaan kuitenkin tarkoittaa monia asioita. Voiko näin epämääräistä käsitettä käyttää siis politiikan perusteena muuten kuin retorisessa tarkoituksessa?

Demokratiasta voidaan puhua toisaalta empiirisenä ja kuvailevana käsitteenä esimerkiksi verrattaessa erilaisia valtiomuotoja tai demokratian muodollisia vaatimuksia. Toisaalta demokratiasta puhutaan myös normatiivis-teoreettisena käsitteenä, jolloin pohditaan laajemmin demokratian olemusta

ja ihanteita. Demokratian muodollisten vaatimusten, kuten säännöllisten vaalien ja oikeusvaltioperiaatteen, lisäksi voidaan puhua normatiivisesta demokratiasta, jolloin perustuslaillisen demokratian määrittelyn lisäksi painotetaan demokratian moraalista perustaa. Ainakin ihmisoikeudet ja ihmisarvon kunnioittaminen, poliittinen osallistuminen, rauhanomaisuus, hallinnon avoimuus ja julkiset palvelut voidaan lukea tällaisiksi demokratiaan liittyviksi moraaliksiksi aspekteiksi (Falk 1999, 146).

Sananvapaus kuuluu useimpiin demokratian muodollisiinkin vaatimuksiin, mutta laajassa mielessä se saa vahvasti moraalisen ja normatiivisen merkityksen. Demokratian normatiivinen ihanne lepää kriittisten, itsenäisten ja valistuneiden kansalaisten ihanteella. Se millainen tulkinta ja sisältö sananvapaudelle annetaan ja mitä oikeuksia ja velvollisuuksia siihen luetaan riippuu paljon siitä, minkälainen käsitys demokratiasta ja kansalaisen asemasta siinä omaksutaan¹. Normatiiviset demokratiateoriat pyrkivät aina hahmottamaan tietyn ideaalin kansalaisena toimimiselle. Negatiivisen vapauden näkökulmasta korostuu silloin yksilön oikeus vapaan toiminnan alueeseen, positiivinen vapauskäsitys taas korostaa itsehallintoa ja poliittista osallistumista demokratian itseisarvoina.

David Held (1996, 6) jakaa käsitykset demokratiasta karkeasti suoran tai osallistuvan demokratian ja edustuksellisen demokratian malleihin. Toisaalta malleja voidaan jaotella myös sen mukaan, ajatellaanko demokratia välineenä oikeiden päätösten tekemiseen vai sinänsä itseisarvona. Monet sananvapausihanteet liittyvät käsitteellisesti suoraan demokratiaan, jonka esikuvana usein pidetään antiikin Kreikan avoimia kansalaiskokouksia, joissa keskustelu toimi demokratian keskeisenä prosessina. Vaikka suoran demokratian ihanne vaikuttaa monien normatiivisten käsitysten taustalla, sen toteuttamisen ongelmat suurten yhteiskuntien tasolla ovat ratkaisematta.

Liberalistista negatiivista sananvapauskäsitystä voikin kritisoida siitä, että se jättää huomiotta modernin yhteiskunnan tiedonvälityksen teknologisen ja välitteisen luonteen. Nyky-yhteiskunnassa demokratia on luonteeltaan edustuksellista, ja kommunikaatio päätöksentekijöiden ja kansalaisten välillä on joukkoviestimien välittämää. Media informoi kansalaisia päätöksenteon vaihtoehtoista, ja kansalaiset ilmaisevat kantansa äänestämällä vaaleissa. Vaikka päätöksenteon tueksi kerätään monella tavalla tietoa ns. yleisestä mielipiteestä, varsinainen päätöksiä edeltävä keskustelu käydään poliittisen eliitin kesken. Äänestäjien tehtäväksi jää antaa tai olla antamatta hyväksyntänsä tehdyille päätöksille jälkikäteen. Poliittisen eliitin jäsenet ovat julkisuuden toimijoita ja kansalaisille on varattu lähinnä yleisön rooli.

¹ Demokratiateorioita jaotellevat mm. Held (1996) ja Setälä (2003).

Toisaalta edustuksellisen demokratian on nähty olevan vaikeuksissa myös kansallisvaltioiden aseman heikentymisen ja kansalaisten politiikasta etäännyttymisen myötä. Oman osansa tästä kritiikistä on saanut usein poliittiseen eliittiin rinnastuva media, jonka katsotaan epäonnistuneen tehtävässään kansalaisten ja päätöksentekijöiden välisenä linkkinä. Pelkkä äänestäminen ei muodostakaan kovin vahvaa perustaa demokraattiselle itsehallinnolle. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen onkin yksi normatiivisen demokratiakeskustelun keskeisistä kysymyksistä. Suoran ja edustuksellisen demokratian ohella on tässä keskustelussa viime aikoina korostettu deliberatiivista eli julkiseen harkintaan perustuvaa demokratian ulottuvuutta¹. Kantin julkisuusperiaatteen mukaisesti sen perustasajatus on, että vain päätökset, jotka perustuvat kaikille avoimelle keskustelulle ja julkiselle harkinnalle, voivat nauttia kansalaisten luottamusta ja muodostua sitoviksi.

Thompsonin (1995, 255) mukaan deliberatiivinen demokratia on ymmärrettävä täydentämään edustuksellista demokratiaa luomalla institutionaaliset edellytykset päätöksentekoprosessin sitomiseksi kansalaisten harkintaan ja valistuneeseen julkiseen mielipiteeseen. Deliberatiivisessa demokratiassa siis julkisuuden rooli korostuu erityisesti, joten sen edellytykset liittyvät tiiviisti myös julkisuuden rakenteisiin ja median toimintatapoihin. Tähän perustuu myös ajatus, että tiedon hallitseminen on demokratian toteutumisen kannalta keskeinen tekijä, sillä tieto ohjaa yksilöiden päätöksentekoa ja toimintaa sekä määrää yhteiskunnallista kanssakäymistä (Hellsten 1998, 31). Ylipäänsä demokraattinen prosessi edellyttää tietoa asioiden tilasta, päätöksenteon vaihtoehdoista ja mahdollisuuksista. Näin avoin tiedonvälitys ja kansalaisten vuorovaikutus muodostuvat keskeisiksi demokratian edellytyksiksi. Kansalaisia ei tällöin ajatella vain politiikan yleisöksi, vaan osallisiksi prosessiin, jossa päätöksenteon vaihtoehtoja hahmotetaan.

Vaikka kaikki eivät pääse julkisuudessa puhumaan, ajatuksena on julkisen harkinnan avoimuus kaikille, ja päätöksenteon sitominen sen tuloksiin. Thompson huomauttaa että julkinen harkinta sinällään ei edellytä niinkään dialogia, vaan ennen kaikkea monipuolisen tiedon saatavuutta kansalaisille (Thompson 1995, 255 - 256). Julkisen harkinnan demokratia siis eroaa suorasta demokratiasta siinä, että sen viestintä on viestimien välittämää, jolloin keskustelu ei edellytä kaikkien osallistujien samanaikaista läsnäoloa. Ajallinen ja paikallinen etäisyys saattaa olla sille jopa eduksi, koska se sulkee pois tilannekohtaisia tekijöitä ja mahdollistaa aidosti kriittisen suhtautumisen asioihin (mts. 256).

Dryzekin (2000, 6-7) mukaan deliberatiivisen demokratiateorian eri versiota voidaankin erotella muun muassa sen mukaan, minkälaisia ehtoja julkisen keskustelun muodoille ja rationaalisuudelle asetetaan, mitkä ajatellaan julkisen harkinnan keskeisiksi instituutioiksi ja miten tulisi suhtautua

¹ Deliberatiivisen demokratiateorian eri suuntauksista ks. Dryzek (2000).

siihen, että mahdollisuudet ja kyvyt julkiseen harkintaan ovat kansalaisten kesken epätasa-arvoisesti jakaantuneet.

Ei ole tarkoitukseni tässä yhteydessä mennä tarkemmin tämän keskustelun yksityiskohtiin, vaan viestintäpolitiikan kannalta kiinnostavaa on erityisesti se, millaisia vaatimuksia erilaiset demokraatiakäsitykset asettavat viestintäjärjestelmälle. Deliberatiivisen demokratian mukaisesti myös joukkoviestinnän instituutiot pitäisi järjestää sen mukaisesti, että ne tukevat julkista keskustelua ja harkintaa yhteisistä asioista. Keskeinen ongelma tälle ihanteelle muodostuukin sopivan viestintäfoorummin puutteesta ja median vakiintuneiden toimintatapojen muuttamisesta. Toisaalta varsinkin kriittisiin deliberatiivisen demokratian ihanteisiin kuuluu vahvasti kansalaisyhteiskunnan itsenäisyys ja omaehtoinen toiminta ja vastaavasti kriittisyys virallisia kanavia kohtaan. Oleellinen kysymys onkin, miten viestinnän instituutiot palvelevat tätä demokratian ihannetta, ja mitä vaatimuksia se asettaa viestintäpolitiikalle.

Syy demokratiakeskustelun esiin ottamiseen tässä yhteydessä on myös se, että haluan osoittaa, miten erilaiset demokratiateoriat käsitteellistävät kansalaisen aseman, ja minkälaisia vaatimuksia tästä voidaan johtaa tiedonvälityksen yhteiskunnalliselle organisoimiselle. Sananvapaus liittyy oleellisesti poliittiseen osallistumiseen ja ajatukseen kansalaisten itsehallinnosta, mutta käsitykset osallistumisen laajuudesta ja muodoista vaihtelevat. Keskeisin ero liittyy ehkä siihen, ajatellaanko kansalaisten rooli vain päätöksentekijöiden valvojana, vai aktiivisena päätöksenteon ohjaajana. Erilaisissa demokratiateorioissa poliittista osallistuminen voidaan pitää joko itsessään arvokkaana tai välineenä turvata vallankäytön vastuullisuus tai yksilöiden oikeudet.

Kun liberalistisessa edustuksellisen demokratian traditiossa demokratian kriteeriksi muodostuu lähinnä yksilön vapauden turvaaminen valtiokoneiston toiminnalta, yhteisösubjektille perustuvassa hegeliläisessä traditiossa ja myös osallistuvan demokratian traditiossa demokratian kriteeri on se, kuinka moni yksilö on mukana yhteiskunnan tietoisessa itsehallinnossa (Pulkkinen 1998, 200). Deliberatiivisen demokratian vaatimus pohjautuu osin tähän itsehallinnon traditioon ja sen tapaan ottaa poliittinen osallistuminen itseisarvoksi, mutta toisaalta sen korostamat vapaan keskustelun ja julkisuuden ja kansalaisyhteiskunnan riippumattomuuden teemat kuuluvat vahvasti myös liberalismiin perintöön. Jos ajatellaan positiivisen vapauden liittyvän erityisesti kansalaisten autonomiaan ja itsehallintoon, liittyvät poliittista osallistumista korostavat demokratian ihanteet kuitenkin negatiivista ilmaisun vapautta laajempaan käsitykseen sananvapaudesta yksilön oikeutena. Seuraavaksi käsitlenkin tarkemmin deliberatiivisen demokratiakäsityksen taustalla vaikuttavia ajatuksia julkisuuden yhteiskunnallisesta funktiosta, sillä ne osaltaan antavat yhden normatiivisen ihanteen kansalaisten osallistumiselle julkiseen harkintaan.

3.5 Julkisuus ja julkinen harkinta normatiivisina periaatteina

Demokratiaan kuuluvan julkisen harkinnan voi nähdä kiteytyvän Kantin julkisen järjenkäytön ihanteessa. Kantin mukaan: ”Järjen julkisen käytön tulee aina olla vapaata, ja se yksin voi saada aikaan valistusta ihmisten keskuudessa; järjen yksityiskäyttö saa useimmiten olla hyvin ahtaasti rajoitettua ilman, että se kuitenkaan erityisesti estäisi valistuksen edistymistä. Mutta oman järjen julkisella käytöllä ymmärrän sitä, mitä joku oppineena henkilönä tekee sillä koko yleisen lukijakunnan edessä.” (Kant 1995a, 79.)

Lainaus sitoo sananvapauden arvon yleisen lukijakunnan olemassa oloon, ja julkisen mielipiteen muodostumisen prosessiin. Julkisuus on siis demokratian legitimitietin edellytys, sillä perusta julkiselle mielipiteelle voi syntyä vain julkisen viestinnän ja julkisen harkinnan kautta. Vaikka julkisuus kiistatta kuuluu demokratiaan, itse käsite sinällään on melko epämääräinen. Alunperin 1962 saksaksi ilmestyneessä *Strukturwandel der Öffentlichkeit* teoksessaan Jürgen Habermas (1989) hahmottaa Kantin julkisuusperiaatteeseen perustuen julkisuuden valtion ja yhteiskunnan yksityisen alueen väliseksi yhteiskunnallisen elämän alueeksi, jossa kansalaisista tulee poliittisia toimijoita ja julkinen mielipide voi muodostua rationaalisen keskustelun kautta. Julkisuutta siis syntyy aina, kun kansalaiset ryhtyvät keskustelemaan yhteisinä pidetyistä tärkeistä asioista (mts. 27).

Habermas esittää julkisuuden historiallisena käsitteenä, jonka juuret ulottuvat valistusaikaan ja porvarillisen luokan ja vapaan lehdistön syntyyn (mts. 14-26). Ennen kaikkea teoria kuitenkin luo normatiivisen mallin julkisuudelle, jossa valistuneen julkisen mielipiteen myötä kansalaiset toteuttavat demokraattista itsehallintoa. Tällöin ajatellaan, että paras ratkaisu yhteiskunnallisiin ongelmiin saadaan aikaan keskustelulla. Koko deliberatiivisen demokratian ihanne nojaakin vahvasti Kantin julkisuusperiaatteelle ja Habermasin siitä kehittämille ajatuksille rationaalisesta julkisuudesta ja kommunikatiivisesta toiminnasta.

Habermasilainen julkisuuskäsitys liittyy kriittiseen yhteiskuntatutkimukseen, mutta monet sen perusajatuksista ovat yhteisiä liberaalin perinteen ja sen ajatusten markkinapaikan metaforan kanssa. Kumpikin korostaa sinällään kansalaisten tarvetta monipuoliseen informaatioon ja erilaisiin mielipiteisiin poliittisen osallistumisen ehtoina (Dahlgren 1995, 9). Habermasin julkisuuskäsitys sitoutuu liberalistiseen traditioon myös korostaessaan poliittisen julkisuuden ja kansalaisyhteiskunnan riippumattomuutta ja keskustelun merkitystä totuuden etsimisessä, mutta toisaalta Habermas kiinnittyy yhteisöllisempään marxilais-hegeliläiseen traditioon korostaessaan poliittisen osallistumisen merkitystä itsessään ja julkisuuden merkitystä yhteisön itsehallinnan ja yleisen edun kannalta (Pulkinen 1998, 66; Sassi 2000, 47-49). Habermasin oma näkemys julkisuudesta modernin kapitalismin aikana on loppujen lopuksi pessimistinen. Kontrastina liberalistiselle ihanteelle Habermas nimittäin

tuo myös esiin, miten modernin yhteiskunnan instituutiot, median rakenteet ja vallan keskittyminen voivat haitata avointa julkisuutta.

Habermas näki julkisuuden ideaalin ikään kuin kääntyvän pääläelleen modernissa valtiossa. Alkuperäisen liberaalin julkisuusihanteen mukaan julkisuuden instituutioiden säilyminen yksityisissä käsissä takasi sen riippumattomuuden. Näiden instituutioiden kaupallistuminen ja keskittyminen ja niiden muuttuminen itsessään yhteiskunnallisen vallan keskittymiksi kuitenkin alkoi julkisuuden rakennemuutoksen myötä muodostua uhaksi kriittisen julkisen keskustelun ihanteelle. Julkisen ja yksityisen alueen kietoutuminen yhteen johtaa Habermasin mukaan julkisuuden uusfeodalisointiin, jossa järjestäytyneet intressit saavat hallitsevat aseman ja kansalaisten rooliksi jää lähinnä tämän näytöksen passiivinen seuraaminen. (Habermas 1989, 181-235.)

Pelko järjestäytyneiden intressiryhmien valtaamasta julkisuudesta liittyy myös Kantin julkisen ja yksityisen järjen erotteluun ja vastakkainasetteluun yhteisymmärrykseen pyrkivän järjeilyn ja yksityiseen intressiin perustuvan suostuttelun välillä. Ajatellen erilaisten eturyhmien asemaa yhteys nykyiseen mediajulkisuuteen on ilmeinen, puhumattakaan erilaisten julkisuudenhallinnan ja toiminnan muotojen kasvusta. Ylipäänsä ajatus julkisuudessa pyyteettömästi yhteistä etua ajattelevista järjeilevistä kansalaisista onkin melko idealistinen, ja myös julkisen mielipiteen rationalistinen muotoutuminen on nykyään asetettu kyseenalaiseksi. Monien mielestä realistisemman pohjan julkisuuden analysointiin tarjoaakin liberalistis-pluralistinen näkemys demokratiasta, jossa oleellista on eri intressiryhmien mahdollisuus ajaa omaa etuaan ja esittää omat näkemyksensä julkisuudessa. Negatiivinen sananvapausajattelu ja ajatusten markkinapaikan metafora perustuvatkin kutakuinkin tällaiselle ajattelulle.

Habermasia voi kritisoida myös historiallisesta näkökulmasta, mutta normatiiviselta kannalta oleellisempaa on kuitenkin erityisesti kritiikki yhteisen julkisuuden ja konsensuksen mielekkyydestä. Fraserin (1992, 121 – 128) mukaan Habermasin käsitys julkisuudesta ei ota tarpeeksi huomioon yhteiskunnan moniarvoisuutta ja kerrostuneisuutta. Fraserin mukaan parempi olisi puhua useista rinnakkaisista julkisuuksista, jotka kilpailevat keskenään, ja jolloin vähemmistöt voivat muodostaa omia vaihtoehto- ja vastajulkisuuksiaan. Muutenkin, ainakin suhteessa kulttuurintutkimuksen nykyisiin suuntauksiin, Habermasin käsityksiä ihmisten välisistä suhteista sekä merkitysten ja mielipiteiden muodostumisesta on ajateltu korostavan liikaa ihmisten rationaalisuutta ja konsensuksen mielekkyyttä.

Myöhemmin Habermas on itsekkin omaksunut käsityksen monitasoisista ja eriytyneistä julkisuuksista, joihin hän laskee erilaiset sosiaaliset liikkeet ja kollektiiviset toimijat sekä median (Habermas 1996, 373-376). Habermasin tunnustaa, että kansalaisten rajalliset tiedolliset resurssit vaikeuttavat monissa asioissa yhteiskunnallisten asioiden ratkaisemista kansalaiskeskustelun keinoin. Sen sijaan

hän kuvaa julkisuutta eräänlaisena varoitusjärjestelmänä, joka nostaa esiin yhteiskunnallisia kysymyksiä, vaikka niitä ei julkisuudessa voitaisikaan ratkaista (mts. 358).

Nykykontekstissa uudelleen tulkittuna Habermasin käsitettä onkin käytetty viittaamaan hajautuneempaan ja monimuotoisempaan ilmiöön kuin mihin alkuperäinen muotoilu viittaa (ks. Nieminen 2003). Ehkä vastoin alkuperäistä tarkoitustaan se onkin noussut esiin normatiivisena mallina nykykeskusteluun yhteiskunnan eri aloilla. Itsekin käytän Habermasin julkisuuskäsitystä ideaalimallina, joka avaa kriittisiä näkökulmia demokratian ilmiöiden tarkasteluun. Habermasin historia- tulkintaa ja hänen julkisuusmallinsa realistisuutta on hyvin perustein kritisoitu ja kyseenalaistettu (esim. Calhoun 1992, Nieminen 1997). Empiirisestä tai historiallisesta epätarkkuudesta huolimatta ne nostavat kuitenkin joka tapauksessa esiin eettisiä kysymyksiä kansalaisten oikeudesta osallistua julkisuuteen ja median roolista sen toteutumisessa.

Julkisuus sosiologisessa mielessä on tietysti mediaa laajempi käsite, sillä julkista harkintaa käydään erilaisten käytäntöjen puitteissa. Nyky-yhteiskunnassa median rooli tiedon välittämisessä, päätöksi- en julkistamisessa ja harkinnan läpinäkyvyyden takaamisessa on kuitenkin ilmeisen ensisijainen. Julkisuusteoreettinen keskustelu avaa loputtomasti mahdollisuuksia, mutta en aio kuitenkaan tässä tarkastella sen tarkemmin julkisuusteoriaa ja sen erilaisia juonteita, vaan tarkoitus on lähinnä nostaa julkisuusteoreettinen näkökulma esiin yhtenä viestintäpolitiikan normatiivisena kiinnekohtana. Kuten myöhemmin tulee ilmi, sitä on nimittäin käytetty yhtenä keskeisenä perusteena viestintäpolitiis- sessä keskustelussa ja erityisesti julkisen palvelun perusteena.

Oman työni oleellista on se, että sekä Kantilla että Habermasilla julkisuus ja julkinen keskustelu asettuu demokratian legitimitetin mittariksi, ja samalla se asettaa tietynlaiset ihanteet koskien jul- kisen harkinnan olosuhteita. Näistä julkisen harkinnan muodoista ja edellytyksistä voidaan keskus- tella, mutta joka tapauksessa jonkinlainen abstraktimalli julkisuudesta yhteiskunnallisena sfäärinä on välttämätön edellytys demokratian hahmottamiselle. Samalla tulee myös sananvapauden keskei- seksi funktioksi ja perusteeksi julkisen keskustelun ja julkisen harkinnan mahdollistaminen.

Modernin yhteiskunnan ja demokratian rakenteiden kannalta julkisuuden normatiivisia periaatteita voidaan karkeasti tiivistää. Ensinnäkin julkinen harkinta edellyttää kaikille avoimen foorumin ole- massaoloa. Toiseksi rationaalinen toiminta ja keskustelu perustuu informaatioon. Tästä seuraa kan- salaisten oikeus luotettavaan tietoon ja vaatimus eri näkökulmia ja mielipiteitä sisältävistä moni- puolisista tietolähteistä. Lopuksi julkisuuden yhteiskunnallinen funktio on vallankäytön kriittinen arviointi ja valvonta, joka puolestaan edellyttää julkisuuden instituutioiden riippumattomuutta sekä valtiollisen että taloudellisen vallan kontrollista. Abstraktilla tasolla julkisuusteoreettisen näkökul- man johtopäätöksenä onkin ylipäänsä niiden käytäntöjen demokratisoiminen, joissa kansalaiset osallistuvat julkisen mielipiteen muodostukseen.

Myös medialle voidaan samalla logiikalla perustella tiettyjä tehtäviä. Julkisuustutkimuksen nimissä on muun muassa edellytetty medialta kansalaisten informoimista, erilaisten näkemysten välisen keskustelun tukemista ja ylipäänsä sosiaalisen monimuotoisuuden heijastamista. Nyttemmin käsityksiään mediasta ja julkisuushanteesta hiukan tarkentanut Habermas (1996, 378-379) näyttäisi itse nykyään ajattelevan median roolin nimenomaan jonkinlaisena kansalaisten asiamiehenä, ja keskustelujen heijastajana ja herättäjänä. Tällöin median itsensä tulisi olla lähellä neutraalia suhteessa poliittisiin ja sosiaalisiin intresseihin, vaikka se toimisikin vuorovaikutuksessa muun kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Yhtenä teemana julkisuus- ja demokratiateoreettisessa keskustelussa onkin ollut pohtia miten nykyajan media ylläpitää tällaista poliittista julkisuutta, ja mitä vaatimuksia se asettaa viestinnän rakenteille. Julkisuushanteen kannalta nyky-yhteiskunnan joukkoviestinnän tekee ongelmalliseksi ainakin tiedonvälityksen keskittyneisyys ja usein yksisuuntainen tiedonkulku eliiteiltä kansalaisille. Ongelmana on myös valistuneen julkisen harkinnan erottaminen passiivisesta viestimien kuluttamisesta. Kuten Barber (2001) toteaa, keskeinen tapa toimia kansalaisena nyky-yhteiskunnassa on katsoa televisiota. Television kautta saadaan suurin osa informaatiosta, mutta se on perustaltaan passiivista toimintaa. Kansalaiset ovat parhaimmillaankin vain keskustelun seuraajia ja demokratian vahτικοiria, harvemmin julkisen keskustelun aktiivisia osallistujia.

Ongelma on kuitenkin osin tiedostettu monissa pohdiskeluissa. Erilaiset kansalaisjournalismiko-keilut edustavat yhdellä tasolla yrityksiä muokata sisältä päin median toimintatapoja ja asenteita tätä ihannetta paremmin suosiviksi (esim. Heikkilä & Kunelius 2000). Joidenkin mielestä taas kysymys kansalaiskeskustelun foorumista taas ratkeaa vasta uusien vuorovaikutteisten viestintävälineiden myötä (Kuronen 2000). Usein julkisuushanne onkin tullut esiin puheissa uuden viestintäteknologian demokratisoivista vaikutuksista ja utopioissa uudenlaisesta informaatiodemokratiasta. Uudet viestintävälineet tarjoavat uudenlaisia vuorovaikutuksen ja osallistumisen muotoja, ja parhaimmillaan tietoverkkojen ajatellaan muodostavan aidon julkisen harkinnan foorumin, joka on ainakin periaatteessa kaikille avoinna ja jossa kaikilla on mahdollisuus osallistua päätösten valmisteluun¹.

Toisaalta viestinnän välittömän luonteen ja tiedonvälityksen nopeuden voi ajatella olevan todellisen julkisen harkinnan vastainen tendenssi. Ennemminkin tällainen teledemokratia muistuttaa suoraa tai populistista demokratiaa, jossa jokainen saa ilmaista mielipiteensä, mutta todellinen harkinta jää kuitenkin niiden vastuulle, joilla todella on aikaa tai kiinnostusta asioiden pohtimiseen (ks. Hellsten 1998, Barber 2001). Voidaankin kai sanoa, että demokratian kohtalo ei ole teknologinen vaan po-

¹ Sassi (2000) on tarkastellut verkon mahdollisuuksia ja ongelmia syvällisemmin julkisuusteoreettisesta näkökulmasta.

liittinen kysymys. Poliittinen kommunikaatio ei automaattisesti lisäännä teknologian mahdollisuuksien myötä. Toisaalta kansalaisten muodollisten viestintäoikeuksien laajentaminenkaan ei juuri auta asiaa, jos kansalaiset itse eivät ole alkuunkaan kiinnostuneita osallistumaan poliittiseen keskusteluun.

Pohdinnat erilaisista konkreettisista julkisen harkinnan muodoista ovat kiinnostavia, mutta viestintäpolitiikan kannalta oleellista on pohtia erityisesti valtion roolia suhteessa julkisuuteen. Nykyään perustuslailliset kansalaisoikeudet takaavat useimmissa valtioissa alueen, jossa yksityiset kansalaiset välittävät yhteiskunnan vaatimuksia valtioon nähden. Modernissa hyvinvointivaltiossa valtion tehtäväksi tulee kuitenkin lisäksi positiivisen sananvapausajattelun mukaisesti turvata julkisen keskustelun institutionaalinen perusta ja huolehtia, että kansalaisilla on pääsy julkisuuteen, joka heijastaa erilaisia yhteiskunnallisia näkemyksiä.

Valtion rooli suhteessa julkisuuteen onkin muuttunut aikojen kuluessa. Julkisuus käsitteenä syntyi alunperin palvelemaan liberaalin oikeusvaltion tarpeita, jolloin julkisuus oli keskeinen normatiivinen ideaali, jota käytettiin vastustamaan itsevaltaisten hallitsijoiden asemaa. Kansalaisten sananvapaus nähtiin keskeisenä oikeusvaltion ja demokratian periaatteiden takeena, ja itsevaltaisen valtion vastavoimana. 1900-luvulla käsitettä alettiin kuitenkin käyttää yhä voimakkaammin puolustamaan kansalaisyhteiskunnan riippumattomuutta modernin kapitalismin ja massakulttuurin puristuksessa. Markkinoiden ehdoilla toimivan median ja kulutuskulttuurin nähtiin uhkaavan valistuneen ja osallistuvan kansalaisuuden arvoja. Kun aiemmin lähinnä itsevaltaisen valtion nähtiin uhkaavan vapaata julkista keskustelua, niin nyt myös vapaiden markkinoiden koettiin kaventavan julkista tilaa. (Keane 1998, 158-160.)

Tästä teoreettisesta lähtökohdasta voi helposti ymmärtää myös median monimuotoisuuden ja saatavuuden turvaamisen yhtenä viestintäpolitiikan perustavoitteena. Samoin julkisen palvelun instituutioiden synnyn voi sijoittaa Keanen kuvaamaan henkiseen ilmastoon. Valtion rooli suhteessa julkisuuteen on kuitenkin myös viestintäpolitiikan kannalta varsin ongelmallinen kysymys. Habermasin rationaaliseen keskustelujulkisuuteen liittyy nimittäin ajatus spontaanista toiminnasta, joka helposti menettää perustansa, jos julkisuudesta tulee jotain ylhäältäpäin tuotettua tai valtiollista.

4 VALTIO VAPAUDEN UHKANA JA TURVANA

Tässä luvussa pyrin soveltamaan sananvapauden ja julkisuuden teoreettisia tulkintoja viestintäpolitiikan tavoitteiden ja viestintäjärjestelmän rakennetta koskevien argumenttien tarkasteluun. Sananvapauden ja demokratian teoretisointi johtaa viestintäpolitiikan peruskysymyksiin ja siihen, mitä yhteiskunnallisia tehtäviä ja vaatimuksia medialle halutaan asettaa ja miten demokraattinen viestintäjärjestelmä tulisi institutionaalisesti järjestää. Lisäksi erilaiset demokratiateoriat ja vapauskäsitteet liittyvät myös siihen, missä kysymyksissä yhteiskunnassa ylipäänsä tulisi tehdä kollektiivisia päätöksiä ja milloin valinnat tulee jättää yksilöiden tai markkinoiden vastuulle

Edellisessä luvussa käsittelin vapauden käsitteen erilaisia tulkintoja. Vastaavasti suhtautuminen viestinnän sääntelyyn riippuu vastaavasti myös erilaisista valtiokäsityksestä. Poliittisen filosofian liberaali angloamerikkalainen perinne ja hegeliläis-marxilainen perinne asetetaan usein vastakkain niiden suhtautumisessa yksityiseen toimintaan ja valtiolliseen sääntelyyn. Teoreettisesti liberalismissa julkinen tila nähdään vastakkaisena sen vapautta uhkaavalle valtiolle, hegeliläisittäin valtio nähdään yhteisön itsesäätelyn utopiana ja vapauden turvaajana (Pulkinen 1998).

Yhteisöllisen perinteen mukaan yksilö voi saavuttaa onnellisuuden vain poliittisen yhteisön, siihen osallistumisen ja itsehallinnon kautta. Ihmisen yhteisöllisyyttä korostavan ajattelun juuret liittyvät jo aiemmin mainittuun Aristoteleen valtiokäsitykseen. Sen mukaan valtion tulee edistää hyvää elämää, ja eläminen valtiossa kuuluu luonnostaan ihmisen olemukseen. Erilaista valtiokäsitystä heijastavat osuvasti myös erot viestinnän lainsäädännössä. Angloamerikkalaisessa perinteessä sananvapauden ajatellaan toteutuvan parhaiten ilman sitä koskevaa lainsäädäntöä, kun taas mannereurooppalaisessa perinteessä lait ajatellaan tyypillisesti keinoksi turvata sananvapaus.

Liberalistinen poliittinen filosofia syntyi tietenkin aikana, jolloin epäluulo valtion tarkoituspäriä kohtaan oli ilmeisen perusteltua. Vaatimukset rajoittaa valtion sekaantumista yksilön vapauteen eivät ole kuitenkaan loppuneet, vaikka itsevaltiudesta onkin siirrytty edustukselliseen demokratiaan. Liberalistisen ajattelun mukaan hallitus, olkoon sitten vastuunalainen kansalle tai ei, ei ole oikeutettu kontrolloimaan yleistä mielipidettä, ja yksilön vapautta on aina suojattava myös ”enemmistön tyrannialta” (Mill 1982, 11-12). Liberalistisessa ajattelussa medialla on siis vallan vahtikoiran rooli, joka edellyttää ennen kaikkea itsenäisyyttä valtiovallasta.

Vaikka Millia luetaankin yleensä valtion sensuurin vastustajana, hänenkin liberalismissa tulee kuitenkin esiin ajatus, että valtiovalta ei ole ainoa yksilönvapautta uhkaava taho, vaan koko yhteiskunta laajassa mielessä voi muodostaa vapautta rajoittavan ”sosiaalisen tyrannian” (mt.). Bruce Baumin (2001) tulkinnan mukaan myös J.S. Mill ymmärsi sananvapauden ja julkisen mielipiteen muodostumisen olevan yhteydessä sosiaalisiin valtasuhteisiin ja joukkoviestinnän omistukseen. Vapaus koostuu sekä yksilöllisestä vapaudesta että kyvystä demokraattiseen itsehallintoon, ja itsehal-

linnon edellytyksenä puolestaan on erilaisten mielipiteiden tasapuolinen esittäminen julkisuudessa. Koska valta vaikuttaa julkiseen mielipiteeseen on epätasaisesti jakautunut ihmisten kesken, pelkkä negatiivinen ilmaisun vapaus ja sääntelemätön ajatusten markkinapaikka ei välttämättä riitäkään moniarvoisen julkisuuden takeeksi. (Mts. 506-510.)

Sananvapauden näkökulmasta keskeisen teoreettisen jännitteen muodostaakin tarve turvata toisaalta tiedonvälityksen riippumattomuus valtiosta, toisaalta estää vapaiden markkinoiden negatiiviset vaikutukset median monimuotoisuudelle ja saatavuudelle. Sen myötä viestintäpolitiikan ongelmaksi tulee pelkän valtiovallan rajoittamisen sijaan se, miten yhteiskunta tulisi järjestää, jotta siitä ei kehittyisi tällaista yksilön vapautta tukahduttavaa tyranniaa. Tässä mielessä julkinen valta saa modernissa liberalistisessa ajattelussa positiivisen tehtävän turvata yksilön tosiasiallinen vapaus estämällä toisia käyttämästä omaa vapauttaan – tai vaikkapa taloudellista vaikutusvaltaansa – vaarantamaan muiden vapautta.

4.1 Median vapaus ja vastuu

Vuonna 1956 alunperin ilmestyneessä lehdistöteorioiden klassikossa *Four Theories of the Press* Siebert, Peterson ja Schramm (1973) erottelivat neljä normatiivista käsitystä lehdistön roolista yhteiskunnassa: autoritaarisen, libertaristisen, sosiaalisen vastuun ja neuvostokommunistisen. Mallit heijastelevat erilaisia ratkaisuja valtion sääntelyn ja yksilöllisen vapauden dilemmaan. Jaottelu on sidoksissa omaan aikaansa, mutta ainakin libertaristinen, jota nykyään nimitettäisiin ehkä uusliberalistiseksi, ja sosiaalisen vastuun malli näkyvät nähdäkseni nykyisessäkin keskustelussa¹.

Klassiseen liberalismiin ja sen ajatusten markkinapaikan metaforaan puhtaimmillaan perustuvan libertaristisen ajattelun mukaan sananvapaus toteutuu parhaiten tiedotusvälineiden yksityisomistuksessa ja vapaassa markkinakilpailussa. Libertarismi tässä viittaa kapeampaan liberalismiin suuntaukseen, tai sen äärimuotoon, jossa yksilön vapaus ja yksityisomistus nostetaan kaikkien muiden arvo päämäärien yläpuolelle. Omaisuuden suoja ja markkinoiden vapautta korostava libertarismi puolestaan puhtaimmillaan negatiivista käsitystä yksilönvapaudesta ja optimistista käsitystä vapaasti toimivien markkinoiden itseohjautuvuudesta. Siihen perustuva markkinaliberalistinen käsitys julkisuudesta perustuu yksinkertaisimmillaan markkinoiden vapauden, yksilön ilmaisunvapauden ja kuluttajan valinnanvapauden varaan. Tällöin julkinen tila käsitteellistetään ennen kaikkea yksityisen valinnan mekanismina, jossa kuluttajat vahvistavat yksilöllistä autonomiaansa käyttäessään valinnanvapauttaan vapailta markkinoilla.

¹ ks. Nerone et al. (1995) tarkemmin neljän lehdistöteorian soveltuvuudesta nykypäivään.

Kun yleinen etu määritellään yksityisten intressien summaksi, palvelee kuluttaja sitä parhaiten tyydyttäessään omia tarpeitaan markkinoilla. Heinosen (1995, 31) mukaan libertaristisen lehdistöteorian keskeisin sisältö tulee esiin siinä, mitä se vastustaa; kenenkään ei ole puuttuminen lehdistön vapauteen. Vaikka lehdistön tehtäväksi tunnustettaisiinkin kansalaisten informoiminen ja valistaminen, kaiken tämän edellytyksenä nähdään itsenäisyys valtiovallasta. Suoja sisällölliseltä sääntelyltä toteutuu Suomenkin perustuslain takaamassa ennakkosensuurin kiellossa. Sen sijaan median rakenteellinen sääntely on itsenäisyyden kannalta monimutkaisempi kysymys. Puhtaan markkinaliberalismin mukaan kaikenlainen median omistuksen sääntely johtaa kestävämpään tilanteeseen, jossa valtiolla on mahdollisuus suosia tiettyjä tahoja ja toimia ikään kuin julkisuuden portinvartijana. Näin ollen täysin vapaat markkinat ajatellaan ainoaksi takeeksi sananvapauden toteutumiseksi.

Tämäntyyppisen markkinasääntelyn keskeinen lähtökohta on yleisön tunnustaminen vastuulliseksi ja valistuneeksi, ja yleisön oletetaan kuluttajina ohjaavan valinnoillaan lehdistöä haluamaan suuntaan (Curran 1996, 92). Liberalismin periaatteiden mukaisesti kukaan ulkopuolinen ei voi päättää mikä yksilölle on hyväksi, joten myös viestintäpolitiikassa tulee välttää arvokysymyksiä ja eksplisiittisten tehtävien asettamista tiedotusvälineille. Libertaristinen lehdistöteoria onkin perustaltaan sananvapauteen liittyvien yksilöllisten negatiivisten vapauksien laajennus joukkoviestintään.

Kuten edellisessä luvussa todettiin, klassisen liberalismin ajatus yksilöllisestä sananvapaudesta on kuitenkin ongelmallinen sovellettuna moderniin joukkoviestintään monestakin syystä. Thompson (1990, 251) mukaan ainakin mediateollisuuden keskittyminen ja kaupallistuminen, viestintäteknologioiden kehitys ja sananvapauden välttämättömät rajoitukset asettavat klassisen liberalistisen teorian kyseenalaiseksi. Ideaalimallina se sopi ehkä valistusajan pienlehdistöön, muttei enää maailmanlaajuisesti toimivan teollisuudenalan sääntelyyn. Kriittisessä tutkimuksessa on perinteisesti kyseenalaistettu vapaiden markkinoiden ja median itsenäisyyden välinen suhde korostamalla tapoja, joilla markkinakilpailu kaventaa vaihtoehtoja, sulkee tiettyjä tahoja julkisuuden ulkopuolelle, estää avoimen markkinoille pääsyn ja kaiken kaikkiaan sitoo median vallitsevien valtarakenteiden ja ideologioiden pönkittäjäksi (esim. Curran 1996).

Jos sananvapaus nähdään libertaristisesti, voikin kysyä, mikä on sananvapauden ja yrittämisen tai omistamisen vapauden ero. Myös väite, että markkinoiden näkymätön käsi ohjaa mediaa yleisön haluamaan suuntaan, on helppo kyseenalaistaa. Markkinasääntely idealisoi kansalaisen aseman suureneena kuluttajina eikä ota juuri huomioon kansalaisten lähtökohtaista eriarvoisuutta markkinoilla. Heinosen (1995, 53) mukaan markkinasääntely toisaalta idealisoi ja toisaalta aliarvostaa yleisöä, toiseksi teoria idealisoi markkinoiden luonteen, ja kolmanneksi se väheksyy liiketoiminnan perimmäisiä motiiveja suhteessa yleiseen etuun.

Garnhamin mukaan klassinen ajatus markkinoiden vapaudesta yksilöllisen sananvapauden jatkeena on jo perusteiltaan puutteellinen modernin median yhteydessä. Pienen yhteisön keskinäisviestintään

perustuvassa mallissa pelkkä kokoontumisenvapaus takasi pääsyn mukaan keskusteluun ja puhe-taito tasa-arvoisen mahdollisuuden osallistua siihen. Nykyisten joukkoviestimien perustava ominaisuus on kuitenkin se, että pääsy viestintävälineisiin riippuu materiaalisista voimavaroista, jotka jakaantuvat yhteiskunnassa epätasaisesti. Tosiasiassa siis viestinnän resurssien jakaantumisen määrää sama taloudellinen ja poliittinen valta, jota julkisen keskustelun demokratiassa oli tarkoitus valvoa. (Garnham 1992, 365.)

Modernissa yhteiskunnassa joukkoviestintä saakin selvästi edustuksellisen luonteen. Koska tiedotusvälineiden perustaminen ei ole jokaiselle kansalaiselle mahdollista, median ajatellaan toimivan ikään kuin kansalaisten kollektiivisena edustajana (Keane 1991, 43-45). Siihen liittyy myös ajatus tiedotusvälineiden vastuusta yleisen edun palvelijoina. Vastuullisuuden idean sovittamista liberalistiseen ajatteluun edustaa lehdistöteorioissa ns. sosiaalisen vastuun teoria. Siinä tiedotusvälineille asetetaan entistä selvemmin yhteiskunnallinen palvelutehtävä, jonka tärkeimpiä painotuksia ovat vaatimukset kansalaisten informoisesta, sisältöjen totuudellisuudesta ja monipuolisuudesta sekä toimimisesta mielipiteiden ja kritiikin vaihdon foorumina. Kyseessä on puhtaaseen libertarismiin verrattuna erilainen painotus yksilöllisyyden ja yhteisöllisyyden välillä. Libertarismista poiketen sosiaalisen vastuun teoria näkee yksilön selvemmin yhteisön jäsenenä, jolloin vapauden lisäksi tiedotusvälineille asetetaan myös vastuu yhteiskunnan palvelemiseen. (Heinonen 1995, 35 – 37.)

Jos libertaristisen näkemyksen taustalla on ajatusten vapaan markkinapaikan diskurssi ja sen tarve erotta hallitusvalta kaikkien sanomisen vapaudesta, sosiaalisen vastuun teorian taustalla vaikuttaa liberalismiin suuntaus, joka korostaa tiedotusvälineitä demokraattisen yhteiskunnan rakentamisen välineenä (mts. 29). Sosiaalisen vastuun teoriassa yksilön ilmaisun vapauden rinnalle nousee siis selvästi ajatus kansalaisen oikeudesta asianmukaiseen tietoon. Sen lisäksi siinä korostuu yhteisöllisempi näkökulma, kun yleinen etu tunnustetaan oikeutetuksi normien lähteeksi.

Vaikka ensisijaisena sääntelymekanismina pidetäänkin yhä itsesääätelyä ja markkinoita, nousee modernissa sosiaalisen vastuun viestintäpolitiikassa vahvasti esiin julkisen vallan sääntelyn oikeutus tiedotusvälineiden vastuullisuuden varmistamiseksi. Sosiaalisen vastuun teorian voi siis nähdä ilmentävän paremmin modernia positiivista vapausajattelua, jossa kansalaiselle kuuluu oikeuksia ja valtion tehtävä on taata niiden toteutumisen.

4.2 Sääntelyn positiiviset tavoitteet

Viestintäpolitiikan normatiivisen tarkastelun ilmeisenä taustaoletuksena on, että viestintä ja demokratia ovat tavalla tai toisella yhteen kietoutuneet, ja että viestintäpolitiikkaa saa tästä perusteen viestintäjärjestelmän rakenteiden ohjailuun. Julkisuuden näkökulmasta tähän kuuluvat yhtäläisesti

sekä oikeus tiedon saamiseen että omien mielipiteiden ilmaisemiseen. Ongelmana on kuitenkin näiden oikeuksien takaaminen puuttumatta tiedonvälityksen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen.

Ajatus viestinnän demokratisoimisesta irrottamalla viestintävälineet sekä valtion byrokratian että kaupallisen voitontavoittelun kontrollista ei ole mikään uusi ajatus. Kulttuuristen instituutioiden demokratisoimista 1960-luvulla pohtinut Raymond Williamsin (1965) tiedosti hyvin sekä valtion hallitseman paternalistisen että kaupalliseen joukkoviestintäjärjestelmän vaarat. Williamsin mukaan tiedonvälityksen asettaminen markkinoiden varaan merkitsi kulttuurin joutumista lyhytnäköisten keinottelijoiden haltuun. Toisaalta erilaiset julkisen palvelun ja yhteisöllisen omistuksen muodot olivat Williamsille keinoja valtion suoran omistuksen ja ohjauksen välttämiseksi. Keinottelijoiden tai byrokraattien intressien sijasta demokraattisen viestintäjärjestelmän tulisi perustua kansalaisten oikeuteen lähettää ja vastaanottaa monipuolista informaatiota ja kaikenlaisia mielipiteitä, toisin sanoen sekä negatiiviseen ilmaisun vapauteen että positiiviseen oikeuteen osallistua julkiseen keskusteluun. (Mts. 364-375.)

Williamsista ja Habermasista lähtien erilaisissa pyrkimyksissä viestinnän demokratisoimiseksi näkyy tavoite vapauttaa tiedotusvälineet toisaalta kaupallisten intressien kontrollista ja toisaalta myös valtiollisen byrokratian ohjauksesta (ks. Nieminen 1997). Valtiokeskeisten järjestelmien ongelmana pidetään paternalismia ja holhoavuutta yksilön näkökulmasta. Vaikka valtiosääntelyn tavoitteena olisikin yleinen etu, on liberaalin vapausajattelun näkökulmasta välttämätöntä asettaa rajoja valtion puuttumiselle joukkoviestintään ja yksilöiden valintoihin. Markkinaliberalistisen paradigman kritiikin keskeinen ajatus taas on, että markkinat itsessään eivät turvaa julkisuuden riippumattomuutta ja monimuotoisuutta. Puhe sosiaalisesta vastuusta saattaa rajoittaa kaupallisuuden pahimpia ylilyön-
tejä, mutta se ei poista viestintäjärjestelmän perustavanlaatuisia riippuvuutta yksityisen voitontavoittelun motiivista.

Vaikka markkinat eivät toimisikaan täydellisesti, ajatellaan niiden häiriöiden olevan usein liberalis-
tisesta näkökulmasta itsessään hyväksyttävämpää kuin valtion puuttuminen yksilön vapauteen. Kuitenkaan täydellistä sananvapautta vapauden negatiivisessa mielessäkään ei toteuta mikään yhteiskunta, vaan sananvapauden hyväksyttävälle käytölle on aina asetettu jonkinlaiset normit. Ajatusten markkinapaikan metafora negatiivisen vapauden varaan perustuvasta julkisuudesta onkin tämän rajanvedon suhteen erityisen ongelmallinen. Jos metaforista kehittelyä viedään eteenpäin, se ei aseta mitään vaatimuksia kaupan oleville ajatuksille eikä toisaalta myöskään takaa kuluttajien tasa-arvoisuutta markkinoilla. Sen sijaan Kantin julkisuusperiaate ja sen uudelleen muotoilu Habermasin ajattelussa tuo esiin vaatimukset kansalaisten osallistumisesta julkiseen harkintaan. Asettamalla julkisen keskustelun ja harkinnan demokratian legitimitettiin mittariksi, ne muodostavat epämääräisyydessäänkin markkinaliberalismia pidemmälle menevän normatiivisen perustan viestintäpolitiikalle.

Liberalistisessa ajattelussa korostetaan tyypillisesti median negatiivista asemaa vallan vahtikoirana, joka asettaa tehdyt päätökset jälkikäteen julkisen mielipiteen punnittaviksi. Habermasilainen julkisuuden ideaali puolestaan asettaa positiivisen tavoitteen medialle yleisen mielipiteen muodostumisen välineenä. Edellinen viittaa demokratian edustuksellisuuteen, kun taas julkisuuden roolia korostavassa demokratian mallissa julkisuus ajatellaan itsessään demokraattisen politiikan foorumiksi eikä vain sen vahtikoiraksi (Taylor 1994, 200).

Julkisuusperiaatteen näkökulmasta sananvapaus sisältää sen, että kansalaisille tulee taata mahdollisuudet julkiseen järjenkäyttöön. Erotukseksi negatiiviseen vapauteen nojaavasta liberalistisesta tulkinnasta julkisen viestinnän rakenteille asetetaan silloin konkreettisia vaatimuksia. Nordenstreng tiivistää tämän tulkinnan sanoessaan: ”Media ei voi sananvapauteen vedoten asettua yhteiskunnallisen sääntelyn yläpuolelle. Päinvastoin sillä on erityinen vastuu, sillä sekä perustuslaillinen sananvapauden suoja että ihmisoikeussopimukset asettavat median välikappaleeksi demokraattisessa yhteiskunnassa elävien kansalaisten käyttöön” (Nordenstreng 1996, 276).

Samanlaiseen käsitteelliseen erotteluun perustuu myös käsitys informaatiosta joko julkisen hyödykkeenä tai toisaalta yksityisenä kauppatavarana. Kun libertaristisessa teoriassa informaatio nähdään ensisijaisesti vapaasti kaupattavana markkinahyödykkeenä, yhteisöllisessä tulkinnassa informaatio ja kulttuuri nähdään kaikille tarjottavana julkisena palveluna, jonka saatavuus palvelee yhteisön itsehallintaa ja osallistumisoikeutta. Tästä näkökulmasta viestintäpolitiikalle tulee selkeä normatiivinen tavoite puuttua markkinoiden toimintaan ja turvata kansalaisten oikeudet demokraattiseen viestintäjärjestelmään ja tietoon julkisena hyödykkeenä.

Kuitenkin viestintäpoliittisena periaatteena positiivisen sananvapaushanteen liittämässä Habermasin ajatteluun on omat ongelmansa. Habermas nimittäin erottaa käsitteellisesti kansalaisyhteiskunnan ja julkisuuden valtiosta ja näyttää uskovan ainakin ihannetapauksessa kansalaisyhteiskunnan ja markkinoiden itsenäiseen toimintaan (Nieminen 1997, 53-67). Positiivisille oikeuksille perustuva, julkisen ja yksityisen sfäärin rajaa hämärtävä, hyvinvointivaltio näyttää siten sopivan hieman ongelmallisesti Habermasin julkisuusajatteluun. Habermasin vastaus viestintäjärjestelmän demokratisoimiseen käytännössä jää siten avoimeksi, ja hän tarjoaakin vain ideaalimallin, jonka pohjalta muut ovat kehittäneet erilaisia malleja.

Toisaalta kritiikkiin holhoavuudesta on todettava, että valtion tehtäväksi voi asettaa vain mahdollisuuksien tasapuolisen saatavuuden. Se miten kansalaiset mahdollisuuksiaan käyttävät kuulunee aina yksilön negatiivisen vapauden alueeseen. Julkinen ohjaus tai suunnittelu ei välttämättä merkitse valtiollista kontrollia. Kuitenkin vaihtoehtojen turvaaminen on edellytys sille, että yksilöllinen vallinnanvapaus ylipäänsä olisi kansalaisille merkityksellinen. Positiivisen vapauskäsitteksen omaksuminen ei siis välttämättä tarvitse merkitä negatiivisen vapauden arvon kiistämistä, mutta se laajentaa

keskustelua sananvapauden yhteiskunnallisesta arvosta laajempiin julkisuuden ja demokratian kysymyksiin.

Habermasin teoria tarjoaa yhden käsitteellisen ihanteen demokraattiselle julkisuudelle, mutta sitä on muutenkin melko vaikea soveltaa modernin mediajulkisuuden tarkasteluun, sillä se perustuu pohjimmiltaan käsitykseen yhtä aikaa samassa paikassa läsnä olevista keskustelijoista (Thompson 1995, 261). Sen sijaan nykyajan julkisuuden tarkastelun tulisi ottaa huomioon modernin yhteiskunnan viestintäjärjestelmän välitteinen ja hajaantunut luonne. Thompsonin mukaan tarvitaan ensinnäkin uudenlainen käsitys julkisuudesta ja sen välitteisestä luonteesta nykyisessä mediayhteiskunnassa. Julkisuutta ei voi enää hahmottaa dialogisen keskustelun kautta, vaan sen on pitkälti korvannut kamppailu näkyvyydestä mediassa (mts. 247).¹

Käsitteellisen ymmärryksen lisäksi tarvitaankin keskustelua siitä, miten julkisuutta ylläpitävien instituutioiden organisoimiseksi yhteiskunnassa tulisi järjestää. Valistuksen sananvapausfilosofien mielissä valtio oli ensisijainen sananvapauden uhka, mutta heillä tuskin oli käsitystä nykyisen globaalin mediateollisuuden toiminnasta. Ihanteena on joka tapauksessa ajatus, että säilyttääkseen legitimitettinsä demokratia tarvitsee avoimen julkisen tilan, joka ei ole sosiaalisten tai taloudellisten valtasuhteiden vääristämä, johon kaikilla on pääsy ja joka edustaa kaikkia yhteiskunnan ryhmiä.

Viestintäpolitiikan näkökulmasta täysin vapaat markkinat eivät tällaista tilaa turvaa. Yksinkertaisten markkinoiden sääntely perustuu kahteen oletukseen. Toisaalta markkinat eivät aina toimi käytännössä klassisen talousteorian mukaisesti, ja toiseksi vaikka toimisivatkin, saattaa taloudellinen tehokkuus johtaa sosiaalisesti sietämättömiin seurauksiin, kuten kansalaisten välisen epätasa-arvon korostumiseen. Toisin sanoen sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja taloudellinen tehokkuus eivät aina kulje käsi kädessä. Konkreettisia sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ehtoja, joita vapaa kilpailu ei täytä ovat ainakin median tasa-arvoinen saatavuus ja sisällöllinen monimuotoisuus. Tarkastelen seuraavaksi tarkemmin viestintäpolitiikan erilaisia lähestymistapoja näiden tavoitteiden suhteen.

4.2.1 Median monipuolisuus ja saatavuus

Eri aatesuuntauksille yhteinen viestintäpolitiikan yleisesti hyväksytty tavoite näyttäisi olevan tiedotusvälineiden monipuolisuuden ja monimuotoisuuden eli diversiteetin turvaaminen. McQuailin mukaan mediadiversiteetistä on tullut jonkinlainen mediapolitiikan itseisarvo, jolla voidaan perustella hyvinkin vastakkaisia näkemyksiä median sääntelystä (McQuail 1992, 142). Monella tavalla pluralismi ja moniarvoisuus onkin jo arvo sinällään liberaalissa demokratiassa. Pluralismi, sananva-

¹ Myös Habermas (1996, 376-379) itse näyttää nyttemmin ymmärtävän median roolin tämänsuuntaisesti.

paus ja demokratia ovat käsitteinä läheistä sukua toisilleen; sananvapaus yhteiskunnassa edellyttää moniarvoista ja monimuotoista julkisuutta, toisaalta monimuotoisuus taas on seurausta vapaasta julkisesta keskustelusta. Monimuotoisuuden idea liittyykin keskeisesti sananvapauden piiriin, tarkoitetaan sillä sitten kuluttajan valinnanvapautta tai kansalaisen oikeutta monipuoliseen tietoon.

Kun julkisuus käsitteellistetään kamppailuksi näkyvyydestä, demokratian kannalta keskeiseksi kysymykseksi tulee erilaisten mielipiteiden edustavuus ja monimuotoisuus. Joka tapauksessa mediainstituutiot ovat sekä tiedon hankkimisen että mielipiteiden julkisen esittämisen kannalta nyky-yhteiskunnassa ilmeisen keskeisiä. Kun julkisuus ja siihen kuuluva julkisen mielipiteen muodostuminen nähdään aiemmin kuvattujen demokratiateorioiden tavoin demokratian perustana, on selvää että myös vallan ja näkyvyyden jakaantuminen julkisuudessa on osa poliittista vallankäyttöä.

Median monimuotoisuudella on keskeinen asema myös liberalistisen ajatusten vapaan markkinapaikan metaforan käsitteellisessä ymmärtämisessä. Sen mukaan vapaa pääsy markkinoille takaa suurimman mahdollisen monimuotoisuuden toteutumisen ja kansalaisten valinnanmahdollisuudet mielipiteiden ja tietolähteiden suhteen. Tietolähteiden monipuolisuuden on ajatusten markkinapaikan diskurssissa usein ajateltu kausaalisesti johtavan myös tarjolla olevan sisällön monimuotoisuuteen. (Napoli 1999.)

Tunnetusti klassinen markkinoiden malli ei aina vastaa taloudellista todellisuutta, puhumattakaan sosiaalisista ilmiöistä, joihin sitä yritetään soveltaa. Ajatusten markkinapaikan malli on kuitenkin usein käsitteellinen ihanne, johon sääntely perustuu. Julkinen sääntely ajatellaan silloin erilaisten markkinoiden vääristymien, kuten kilpailun puutteen tai keskittymisen, korjaajaksi. Näin ollen useimmat vapaaseen kilpailuun perustuvat monimuotoisuuteen perustavat sääntelykeinot, kuten omistuksen keskittymisen rajoittaminen, ovat perustuneet jakelukanavien eli lähteiden monipuolisuuden turvaamiseen.

Monimuotoisuus ei kuitenkaan suoraan liity tiedotusvälineiden määrään, vaan sen voi ajatella monella tavalla. McQuailin (1992) erottelee kolme tulkintaa median monimuotoisuudesta viestintäpolitiikan tavoitteena. Ensimmäisen mukaan median tulisi heijastaa mahdollisimman tarkasti sosiaalista todellisuutta ja vallitsevia eroja yhteiskunnassa. Toisen, avoimutta korostavan näkökulman mukaan median tulisi neutraalisti antaa erilaisille äänille esteetön pääsy julkisuuteen. Kolmanneksi diversiteetin funktioksi voi nähdä valinnanvaran tarjoamisen yleisöille ja kuluttajille. (Mts. 144-145.)

Tavoitteet ovat tietyt osin päällekkäisiä, mutta niihin liittyy myös ristiriitoja, esimerkiksi markkinoiden avoimuuden ja mielipiteiden tasapuolisen käsittelyn välillä. Markkinat takaavat parhaiten valinnanvapauden toteutumisen, mutta sosiaalisen edustavuuden toteutumiseksi tarvitaan yleensä julkista sääntelyä. Klassiseen sananvapausajatteluun kuuluva ajatus, että negatiivinen ilmaisun- ja

mielipiteen vapaus antaa kaikille saman mahdollisuuden esittää mielipiteensä, ei välttämättä päde liiketoimintaan perustuvassa mediajulkisuudessa. Markkinat eivät yleensä heijasta tasa-arvoisesti yhteiskunnan eri intressejä, vaan painottuvat helposti mainostajien intressien ja valtakulttuurin mieltymysten mukaisesti. Markkinat epäonnistuvat, koska markkinoille pääsyn vaikeus sulkee osan yhteiskunnasta käytännössä julkisuuden ulkopuolelle, ja lisäksi kilpailu yleisöstä johtaa helposti sisältöjen kaventumiseen ja samankaltaistumiseen. Tyypillisesti julkinen valta onkin pyrkinyt turvaamaan monimuotoisuutta säätelemällä markkinoiden toimintaa julkisen palvelun instituutioiden kautta, lehdistötuen kaltaisella suoralla tuella tai suoranaisilla sisältövaatimuksilla ja ohjelmakiintiöillä.

Kuitenkin jos median vaaditaan tasapuolisesti edustavan eri mielipiteitä, tulee ongelmaksi tasapuolisuuden arvioiminen tai mittaaminen. Varsinkin nykyisessä kanavien runsauden ja markkinoiden hajautumisen leimaamassa mediamaisemassa sisällöllistä tasapuolisuutta korostavan näkökulman ajatellaan pitkälti menettänyt merkityksensä ja sisältöjen vertailun sijasta viestintäpolitiikan tavoitteeksi ajatellaan mediakentän toimintamahdollisuuksien tasapuolisuus laajemmin (van Cuilenburg 1998). Useimmiten tämä tarkoittaa vapaata kilpailua, omistuksen keskittymisen estämistä ja median saatavuuden turvaamista kansalaisille (mts. 46-48).

Tarjonnan monipuolisuuden käänttöpuoli onkin kansalaisten tasa-arvoinen ja avoin pääsy monipuolisiin tietolähteisiin. Julkisuusperiaate edellyttää tasa-arvoisia mahdollisuuksia julkiseen järjestykseen ja julkiseen harkintaan. Markkinasääntely taas johtaa helposti resurssien keskittymiseen ja kuluttajien eriarvoisuuteen markkinoilla. Kansalaisten yhdenvertaisuutta on perinteisesti viestintäpolitiikassa puolustettu universaalien palvelun periaatteella. Periaatteessa siis palvelun tarjoajille asetetaan velvollisuus turvata palveluiden saatavuus kohtuullisin kustannuksin kaikille. Kuitenkin myös universaalien palvelun periaatteita on mietittävä uudelleen viestintävälineiden muuttuessa ja kaupallistuesssa (esim. Burgelman 1998). Milloin valtion tulisi antaa tukea tai asettaa vaatimuksia palveluntarjoajille, jotta ne palvelisivat myös epäkannattavia asiakkaista tai alueita, ja mitkä ylipäänsä ovat kansalaisena toimimisen perusedellytyksiä tietoyhteiskunnassa?

Ylipäänsä kysymykset julkisuuteen pääsystä ja välineiden saatavuudesta muuttuvat paljon entistä monimutkaisemmiksi, kun viestintäjärjestelmää leimaa hajanaisuus ja yhteisten julkisten tilojen kaventuminen. Erilaisten palveluiden moninaistumisen myötä viestinnän saatavuutta voi tarkastella monella tasolla. Pelkkien välineiden lisäksi tulisi tarkastella myös sisältöjä, ja uusien palveluiden kohdalla taas usein rajalliset käyttötaidot rajoittavat saatavuutta. Laajassa mielessä puhutaankin kansalaisten kommunikatiivisesta kompetenssista, joka ilmentää sitä, että tietoyhteiskunnassa huomio siirtyy pelkistä materiaalisista resursseista tiedollisten ja taidollisten valmiuksien korostamiseen.

4.2.2 Julkinen palvelu

Puhe kommunikatiivisesta kompetenssista liittyy luontevasti ajatukseen, että yhteiskunnan on turvattava monipuolisen median saatavuus ja julkisuuden avoimuus erilaisille äänille, ja yksittäisen kansalaisen vastuulle jää tiedon etsiminen ja arvottaminen. Mikään ei kuitenkaan takaa, että tietolähteiden monipuolisuus johtaisi automaattisesti sisällön monipuolisuuteen, vaan päinvastoin median fragmentoitumista pidetään usein uhkana kansalaisten mahdollisuuksille saada luotettavaa tietoa asioista (esim. Gibbons 2000, 308-309). Vaikka eri välineet edustaisivatkin monipuolisesti yhteiskuntaa, riittääkö se, jos erilaiset näkemykset eivät koskaan kohtaa?

Mediadiversiteetin käsitteestä erotetaan usein ulkoinen ja sisäinen monimuotoisuus. Kun ulkoinen diversiteetti viittaa yllä mainittuun ajatukseen useista erilaisista jakelukanavista, jotka kilpailevat keskenään, sisäinen diversiteetti taas viittaa vaatimukseen sisältöjen monipuolisuudesta yhden välineen sisällä. Päinvastoin kuin ajatusten markkinapaikan ideassa, jälkimmäinen ajatus mielipiteiden tasapuolisesta käsittelystä ja yhteiskunnallisen todellisuuden heijastamisesta yhden välineen sisällä on edelleen esimerkiksi julkisen palvelun instituutioiden perustana. (McQuail 1992, 145 – 147.)

Julkisen palvelun yleisradiotoiminta onkin useimmissa länsimaissa säilynyt erityisasemassa konkreettisena vaihtoehtona tiedotusvälineiden markkinasääntelylle. Julkisen palvelun yleisradiotoiminta heijastaa positiivista sananvapauden tulkintaa, jossa kansalaisten oikeuksien turvaamiseksi katsotaan tarpeelliseksi median ja sananvapauden käytön organisoiminen tiettyjen sisällöllisten ja rakenteellisten vaatimusten mukaan. Riippumattomuus ja erilaisten näkemysten tasapuolinen käsittely ajatellaan myös keskeiseksi osaksi julkisen palvelun funktiota julkisen keskustelun ja demokratian kannalta (Gibbons 2000, 307). Yksinkertaisesti ajateltuna on liikaa vaadittu, että saadakseen monipuolisen kuvan asioista kansalaiset joutuvat seuraamaan kaikkia markkinoilla olevia tiedotusvälineitä. Julkisen palvelun ideassa keskeisellä sijalla on siis kansalaisten oikeus monipuoliseen ja laadukkaaseen viestintään, mikä osaltaan asettuu ristiriitaan vapaiden markkinoiden ja ohjelmien lähittäjän oikeuksien kanssa.

Jos ulkoiseen diversiteettiin perustuvassa ajatusten markkinapaikan metaforassa nojataan pluralistiseen liberalismiin, julkisen palvelun ideologian voi nähdä liittyvän esimerkiksi Raymond Williamsin (1965) esittämään huoleen yhteisestä kulttuurista demokraattisen osallistumisen ja ylipäänsä yhteiskuntaelämän perustana. Williamsin näkee kulttuurin laajasti ottaen yhteiskuntaa orgaanisesti koossa pitävänä tekijänä ja yksilöiden ja yhteiskunnan suhdetta määrittävänä siteenä. Yhden Williamsilta vaikutteita saaneen määritelmän mukaan kulttuuri koostuu kaikesta yhteisestä tiedosta, joka ylipäänsä mahdollistaa yksilöiden kehityksen ja osallistumisen yhteiskunnan toimintaan (At-

kinson 1997, 38). Tällöin tämän tiedon saatavuus tulee ilman muuta keskeiseksi demokratian edellytykseksi ja yksilön poliittiseksi oikeudeksi.

Atkinsonin (1997, 19 – 20) mukaan julkisen palvelun instituution synnyn taustalla Euroopassa vaikuttivat aikanaan kolme argumenttia. Ensinnäkin teknisistä syistä rajallisten taajuuksien jakamisen ja käytön säänteleminen oli välttämätöntä. Toiseksi television poliittinen, kulttuurinen ja sosiaalinen vaikutusvalta katsottiin heti alkuun ylivertaiseksi muihin välineisiin verrattuna. Kolmanneksi osin juuri välineen voimakkuuden vuoksi markkinoiden kykyyn palvella yhteiskuntaa näissä asioissa asennoiduttiin varauksellisesti.

Näistä lähtökohdista syntyivät tietyt institutionaaliset järjestelyt, jotka ovat edelleen viestintäpoliittisen keskustelun keskiössä. Nykykeskustelun kannalta on kuitenkin hyvä pitää mielessä, että yleisradion institutionaaliset rakenteet liittyvät ensisijaisesti tietyssä historiallisessa tilanteessa syntyneisiin käytännöllisiin järjestelyihin, kun taas julkisen palvelun ideologiset perustelut ovat usein muotoutuneet vasta kun järjestelmää on alettu kyseenalaistaa (Hellman 1999, 58). Näissä perusteluissa nousee yleensä tavalla tai toisella esiin ajatus kansalaisten oikeudesta monipuoliseen mediaan julkisena hyödykkeenä. Verrattuna kaupalliseen kilpailuun julkisen palvelun ideologiassa onkin korostunut universaalius eli palvelun saatavuus kaikille sekä ohjelmiston monipuolisuus ja edustavuus suhteessa erilaisiin yhteiskunnallisiin ääniin. Julkisen palvelun instituution tarpeellisuutta on puolustettu myös käyttäen Habermasin teoriaa julkisuudesta analyttisenä ja normatiivisena mallina markkinoista ja valtiosta erillään olevalle kommunikatiiviselle tilalle (Garnham 1990). Garnhamin mukaan julkisen palvelun ideologiassa kiteytyy tämä molemminpuolisen riippumattomuuden periaate, ja vain julkisen palvelun media voi turvata sosiaalisesti tasa-arvoisen ja riippumattoman tiedonvälityksen tilanteessa, jossa tiedotusvälineiden omistus vaatii mittavia materiaalisia resursseja ja panostuksia (mts. 109-111).

Journalistinen riippumattomuus ja itsenäisyys ovatkin julkisen palvelun ydinarvoja, joita heijastavat myös institutionaaliset rakenteet, jotka toisaalta pyrkivät ottamaan etäisyyttä kaupallisiin vaikutteisiin ja toisaalta eristämään ohjelmatoiminnan suoralta poliittiselta vaikutusvallalta. Kuitenkin myös julkisen palvelun instituutiot ovat saaneet osakseen kritiikkiä ja niiden kyky lunastaa ihanteensa on usein kyseenalaistettu. Yhteiskunnalliseen riippumattomuuteen perustuvia instituutioita on kritisoitu elitistisyydestä ja yleisön tarpeiden huomiotta jättämisestä. Viestintämarkkinoiden muututtua ja perinteisten teknisten perustelujen menetettyä painoaan onkin aika ajoin viimeisten vuosikymmenten ajan puhuttu julkisen palvelun kriisistä:

Thompsonin (1990, 254) mukaan julkisen palvelun vaarana on symbolisen vallan liika keskittyminen ohjelmatoiminnasta vastaavalle eliitille, alttius poliittisten toimijoiden painostukselle ja ylipäänsä vaikeudet ylläpitää järjestelmää uusien viestintämahdollisuuksien yleistyessä. Toisaalta julkisen palvelun tavoite on myös antaa tilaa vähemmistöille ja vaihtoehtoisille mielipiteille, jotka ei-

vät muuten pääsisi ääneen. Kuitenkin tasapuolisuus, joka päällisin puolin vaikuttaa neutraalilta tavoitteelta, vaatii kuitenkin aina subjektiivista tulkintaa ja arvostelmia siitä, mitkä ovat yhteiskunnan keskeisiä jakolinjoja joiden suhteen tulisi olla tasapuolinen. Keanen (1991, 122) mukaan väite yhteiskunnallisesta edustavuudesta ja tasapuolisuudesta – eli kaikkien palvelemisesta kaiken aikaa – kaatuu omaan mahdottomuuteensa nopeasti muuttuvassa pluralistisessa yhteiskunnassa. Kaiken lisäksi julkisen palvelun ongelmana nykytilanteessa on, että sitä on perinteisesti totuttu pitämään sähköisen viestinnän teknisten rajoitusten ja kanavien niukkuuden pakottamana välttämättömänä järjestelynä enemmänkin kuin positiivisena tavoitteena itsessään.

Sekä median monimuotoisuuden että julkisen palvelun tavoitteet heijastelevat toisaalta ajatusta, että yhteiskunta on vastuussa kansalaisten viestinnän oikeuksien toteutumisesta, mutta samalla ne tuovan esiin perustavan kysymyksen valtion oikeudesta puuttua yksilön valintoihin. Suunnittelu ja ohjaaminen ei voi koskaan olla täydellistä, vaan sääntely liittyy aina myös ideologisiin kysymyksiin julkisen vallan ja yksilön vastuusta. Seuraavassa esittelen, miten viestintäpolitiikasta kiinnostuneet tutkijat ovat teoreettisesti etsineet tähän ratkaisua.

4.3 Säädelty pluralismi

Sitoutuminen pelkästään julkisen palvelun mediaan riippumattoman julkisuuden takaajana on siis osoittautunut ongelmalliseksi. Vaikkakin julkinen palvelu sinällään koetaan tarpeelliseksi, sen merkitys kasvavilla viestintämarkkinoilla on joka tapauksessa vähentymässä, eikä se yksin riitä turvaamaan sosiaalisesti vastuullista tai monimuotoista mediajärjestelmää. Sen sijaan on ehdotettu, että julkisen palvelun periaatteita ja velvoitteita olisi yhden instituution sijasta laajennettava koskemaan koko viestintäjärjestelmää eli myös kaupallisia viestimiä (Keane 1991). Yhden institutionaalisen järjestelyn sijasta viestintäpolitiikan tavoitteeksi tulisi ymmärtää monien erilaisten markkinoista ja valtiosta riippumattomien viestintäjärjestelmien tukeminen.

Tämän tunnustaminen merkitsee siirtymistä pelkästä yksityisen ja julkisen median dualismista kokonaisvaltaisempaan käsitykseen julkisuudesta ja sananvapaudesta viestintäpolitiikan perusteena. Thompson (1995, 240 - 243) on esittänyt demokraattiselle viestintäpolitiikalle periaatteen, jota hän kutsuu *säädellyksi pluralismiksi*. Se perustuu yhtäältä liberaalin ilmaisun vapauden ja valtiosta riippumattoman median ihanteelle, mutta tunnustaa toisaalta että markkinat itsessään eivät välttämättä takaa sananvapauden toteutumista tai johda aitoon monimuotoisuuteen mediassa. Näiden tavoitteiden turvaamiseksi on perusteltua säädellä ja ohjata markkinoiden toimintaa, jotta taloudellisen ja symbolisen vallan keskittyminen ei uhkaa julkisuuden monimuotoisuutta.

Sitoutumatta mihinkään tiettyyn institutionaaliseen järjestelyyn Thompsonin mukaan viestintäpolitiikan ensisijaisena tehtävänä on kaikenlainen voimavarojen hajauttaminen mediamarkkinoilla. Tä-

mä voidaan saavuttaa ensinnäkin estämällä median omistuksen keskittymistä. Sen lisäksi monimuotoisuutta voidaan lisätä tukemalla riippumattoman median ja uusien symbolisen vallan keskus-
 ten synty- ja toimintaedellytyksiä. Rajoittavan sääntelyn lisäksi tarvitaan siis edistävää sääntelyä, joka tulee suunnata ennen kaikkea riippumattomalle medialle. Samalla säädellyn pluralismin periaate
 vaatii mediainstituutioiden erottamista tiukasti valtiollisesta vallankäytöstä. (Mts. 241.)

Myös Keanen (1991) julkisen palvelun määritelmän mukaan viestintäpolitiikan tehtäväksi tulisi yh-
 den instituution sijasta tukea monimuotoisten sekä valtiosta että markkinoista riippumattomien me-
 diainstituutioiden kehitystä. Julkisuutta ei saa samaistaa markkinakilpailuun, vaan julkisen säänte-
 lyn tehtäväksi tulisi nimenomaan suojella kansalaisyhteiskunnan riippumattomuutta markkiname-
 kanismeilta ja estää median tuotteistumista. Keanen mukaan markkinamekanismit ovat osa kansa-
 laisyhteiskuntaa, mutta eivät mikään luonnollinen tila johon tulisi pyrkiä. Vaikka media toimisi
 osana markkinoita, on mediaa säädeltävä ennen kaikkea julkisena hyödykkeenä, joka kuuluu kan-
 salaisille. Tällöin markkinoiden toimintaan voidaan puuttua ja myös kaupalliselle medialle voidaan
 asettaa velvoitteita palvella kaikkia yleisöjä ja antaa tilaa erilaisille äänille. (Mts. 151 – 162.)

Ylipäänsä pluralistinen näkökulma perustuu filosofisesti erilaisuuden ja monimuotoisuuden tun-
 nustamiseen ja samalla epäilykseen yhden instituution kyvystä määritellä kansalaisten tarpeet (mts.
 167). Kieltämättä mediaympäristön muutos ja erilaisten kanavien runsaus vaikuttaa monimuotoi-
 suuden käsitteen käyttöön viestintäpolitiikassa, ja asettaa uusia haasteita myös julkisen palvelun
 toimintaympäristölle. Keanen keskeinen väite on, että yhden instituution sijasta tarvitaan erilaisia
 julkisuuksia, joissa julkista vallankäyttöä koskevia keskusteluja voidaan nostaa esiin ilman, että mi-
 kään tietty käsittely- tai esitystapa määritellään ainoaksi oikeaksi tavaksi julkisten asioiden hoitoon
 (Keane 1998, 185 – 186).

Laadun käsitteeseen sitoutunut julkisen palvelun toteutus on siis liberalistisen arvopluralismin nä-
 kökulmasta ongelmallinen, koska se vaatii tiettyjen arvojen ja laadun määritelmien suosimista. Kai-
 ken kaikkiaan säädeltäviä pluralismia korostavat näkemykset voidaankin nähdä viestintäpoliittisina
 periaatteina, jotka välttävät paternalistiset pyrkimykset määritellä hyvän ja laadukkaan viestinnän
 sisältö jättämättä kuitenkaan joukkoviestintää markkinoiden armoille.

Säädellyn pluralismin periaatteet voi nähdä konkreettisina yrityksinä kehittää eteenpäin abstrakteja
 ideaalimalleja viestintäjärjestelmän demokratisoimiseksi. Osaltaan ehdotukset heijastavat esille
 nousseita ajatuksia median eristämisestä poliittisista ja kaupallisista valtasuhteista koko viestintä-
 järjestelmän tasolla. Jos valvonta tai sääntely yksittäisten tiedotusvälineiden kohdalla ei tule kysee-
 seen, viestintäpolitiikan tulisi siis vähintäänkin varmistaa, että koko viestintäjärjestelmä ei joudu
 samojen kaupallisten tai poliittisten intressien alaiseksi.

Teoreettisille pohdinnoille valtion roolista näyttää olevan yhteistä johtopäätös, että valtiolle kuuluu jonkinlainen aktiivinen rooli pluralismin ja monimuotoisuuden edistämiseksi, eikä vain sen sallimisessa. Edelleen voidaan kuitenkin kysyä, voiko tai pitäisikö valtion koskaan olla täysin puolueeton erilaisten arvopäämäärien suhteen. Onhan myös pluralismi selkeästi arvopäämäärä, joka edellyttää toisten arvojen, kuten esimerkiksi kulttuurisen homogeenisuuden tai taloudellisen tehokkuuden, asettamista toisarvoiseksi. Kysymys moniarvoisuudesta ja valtion roolista nouseekin keskeiselle sijalle kulttuurisissa muutoksissa, jotka vaikuttavat myös viestintäpolitiikkaan. Toisaalta sinällään neutraalit pyrkimykset pluralismiin mediamarkkinoilla ovat törmänneet vastoinkäymisiin, jotka liittyvät sekä globaalien mediamarkkinoiden dynamiikkaan että vallitseviin käsityksiin valtion roolista talouselämässä. Seuraavissa luvuissa käsittelemme näitä haasteita ja niiden merkitystä viestintäpolitiikan arvoperustalle.

5 VIESTINTÄPOLITIIKAN HISTORIAN LOPPU?

Edellä on esitetty joitakin teoreettisia lähtökohtia viestintäpolitiikan tavoitteiden arvioimiselle. Viestintäpolitiikan periaatteet ovat kuitenkin syntyneet historiallisten olosuhteiden pakosta, osin taloudellisten ja poliittisten intressien kompromisseina, joskus jopa sattuman kautta. Viestintäpolitiikan tarkastelu jonkin yhtenäisen ideologian tai teorian kautta lepää siis lähtökohtaisesti hieman hataralla pohjalla. McQuailin (1992, 31, 65) mukaan normatiiviset mediateoriat ovat normien ja arvojen rakennelmia, jotka ovat tarkoitettu lähinnä teoreettiseen keskusteluun median roolista yhteiskunnassa, ja niiden käyttökelpoisuus viestintäpolitiittisen tutkimuksenkin kannalta on aina ollut kyseenalainen. Toisaalta ne nostavat esiin joitakin demokraattisen viestintäjärjestelmän periaatteita ja asettavat viestintäpolitiikalle yleisiä suuntaviivoja. Toisaalta normatiiviset teoriat voi ajatella myös yrityksiksi hankkia viestintäpolitiikan linjalle oikeutus luomalla sille jälkikäteen teoreettiset perustelut.

Mikä viestintäpolitiikkaa sitten ohjaa? Pohdittaessa viestintäpolitiikan kehitystä ja muutosta nykykontekstissa törmätään yhteiskuntatieteiden ääsiyskysymykseen. Miten pitkälle ilmiöitä selittävät yhteiskunnallisten rakenteiden muutokset ja miten paljon yhteiskunnallisten toimijoiden tavoitteellinen ja tietoinen toiminta? Viestintäpolitiikan periaatteiden taustalla vaikuttavat monenlaiset kulttuuriset, yhteiskunnalliset ja teknologiset tekijät, jotka osaltaan muuttavat viestintäpolitiikan taustaoletuksia ja perusteluja. Pohdin tässä luvussa tarkemmin viestintäpolitiikan toimintaympäristön viime aikaisia muutoksia. Pohdin niiden syitä ensinnäkin rakenteellisesta näkökulmasta viestintätekniikan ja joukkoviestinnän rakenteiden näkökulmasta ja toiseksi yhteiskuntapolitiikan arvo maailman kannalta. Luvun otsikon myötä keskeiseksi kysymykseksi nousee, onko viestintä*politiikka* enää aatteellisessa mielessä olemassa, vai onko ”historian loppu” kaventanut senkin ideologisen liikkumavarain olemattomiin.

5.1 Yhteiskunnallisen muutoksen luonne

Perti Alasuutarin (1996) mukaan kaikenlaisiin yhteiskunnallisten muutosten kokonaisvaltaisiin selitysmalleihin liittyy yleensä oletus jostakin kausaalista mekanismista, joka sysää muutoksen liikkeelle. Sen sijaan yhteiskuntatieteilijöiden ja kulttuurikeskustelijoiden oma rooli muutoksen määrittelijöinä ja tulkitsijoina leikkautuu helposti analysoitavan muutoksen ulkopuolelle. Tutkimuksen kohde on kuitenkin aina myös tutkijan oma konstruktio. Moderni muuttuu postmoderniksi vasta, kun muutokset tulkitaan ja nimetään siten. Samalla jokainen tulkinta merkitsee myös valintaa sen suhteen, mistä näkökulmasta muutokseen kiinnitetään huomiota. Poliitiikan toimijat reagoivat muutokseen ja muutospaineisiin, mutta nämä reaktiot taas edellyttävät aina muutosten tulkintaa ja nimeämistä. Vastaavasti muutosten tulkinta politiikassa on samalla myös oman toiminnan legitimoimista. (Mts. 252-256.)

Yhteiskuntatieteilläkin on oma myyttinen tai narratiivinen ulottuvuutensa, joka kannattaa pitää mielessä analysoitaessa tarinoita aikakausien vaihtumisesta. Koetan tässä analysoida viestintäpolitiikan toimintaympäristön muutosta pitäen tämän mielessä. Teknologiset määrittelyt ja muutosten tulkinnat ovat poliittisessa mielessä usein myös itseään toteuttavia, jolloin tärkeää on pohtia, voisiko muutokset määritellä jotenkin toisin ja millaisia poliittisia seurauksia erilaisilla käsitteellisillä määrittelyillä on.

Viestintäpolitiikan murroksen voi liittää yleisempään hyvinvointivaltion ideologian uudelleen määrittelyyn, jossa julkisen sääntelyn ja markkinoiden toiminnan suhde määrittyy. Toisaalta väitetään myös, että usko valistuksen suuren sivistysprojektin jatkuvuuteen on murenemassa, mikä näkyy suhtautumisessa moniin viestintäpolitiikan perinteisiin tavoitteisiin. Yhteiskunnan tai kansalaisten ylhäältäpäin määriteltyjen tarpeiden sijasta yleisö luo medialle omat käyttötapaansa ja merkityksensä. Yksilöllinen valinnanvapaus onkin keskeinen arvo, joka leimaa viestintäpolitiikan nykykeskusteluja.

Toisaalta viestintäpolitiikan haasteiden taustalla voi nähdä myös laajasti yhteiskuntapolitiikkaan vaikuttavan tietoyhteiskunnan vision. Viestintä- ja informaatioteknologian merkitystä kulttuurin ja kansalaisten aseman kannalta on vaikea arvioida, ja yhteiskunnallisten muutosten moniulotteisuus väistämättä latistuu, kun niistä puhutaan tietoyhteiskunnan kaltaisten yleiskäsittein. Kuitenkin voidaan olettaa, että pelkällä teknologisellakin muutoksella on merkittäviä vaikutuksia mediamaiseman kehitykseen, ja samalla myös kansalaisten viestintäoikeuksien tulkintaan.

Tarkoitukseni ei ole sinällään kuvata empiirisesti mediamaiseman muutoksia, vaan keskityn niiden aiheuttamiin teoreettisiin ja käsitteellisiin ongelmiin viestintäpoliittisessa ajattelussa. Keskeinen kysymys liittyy siihen, voiko viestintäpolitiikan muutoksia selittää vain reaktiivina teknologiseen kehitykseen vai muuttuvatko samalla myös mediaan kohdistuvat sosiaaliset, eettiset ja normatiiviset vaatimukset. Vaikka sääntelyn uusimisen tarpeen on helppo ajatella olevan seurausta lähinnä teknoluontoisesta muutoksesta, uskon, että samalla joudutaan väistämättä pohtimaan uudelleen myös sääntelyn normatiivisia perusteita ja viestintäpolitiikan perimmäisiä tavoitteita. Tässä mielessä ei ole niinkään oleellista pohtia ovatko viestintäpolitiikan muospaineet ensisijassa teknologisen kehityksen vai ideologisten syiden määräämiä, koska nämä kietoutuvat joka tapauksessa yhteen.

5.2 Julkisen ja yksityisen hämärtyminen

Teknologisten välineiden lisäksi julkisuutta nyky-yhteiskunnassa muovaa myös sen alueellinen uudelleenmäärittely. Julkisuus ja demokratia yleensä perustuvat ennen kaikkea kansallisvaltiolliseen poliittiseen järjestelmään. Käytetyt käsitteet viittaavat ensisijaisesti televisioon, radioon ja sanomalehtiin kansallisen julkisuuden areenana. Sekä välineet että julkisuuden spatiaalinen määrittely

asettavat viestintäteknologian ja globalisaation myötä kyseenalaisiksi. Globaalien tietoverkkojen ja ylikansallisesti toimivien mediayritysten kasvun myötä sekä viestinnän rakenteet että markkinat määrittävät yhä enemmän yli kansallisten rajojen.

Samalla myös käsitteellisesti on siirryttävä monipuolisempaan käsitykseen julkisuudesta. Keanen (1998, 169) mukaan ainakin ajatus yhtenäisestä julkisuusalueesta, jossa rajatun yhteisön jäsenet tavoittelevat kaikkien yhteistä etua on auttamatta vanhentunut. Sen sijaan mielekkäämpää on puhua monista erillisistä ja päällekkäisistä julkisuuksista, joista osa toimii paikallisella tasolla ja osa maailmanlaajuisesti. Julkisuuden kansallisen määrittelyn lisäksi myös asioiden tasolla yhteiskunnan julkisen ja yksityisen alueen määrittely on vaikeutumassa. Klassisen liberalismiin erottelun yksityiseen ja julkiseen voi asettaa jo perusteiltaan kyseenalaiseksi, mutta nykyään tätä erottelua vaikeuttaa entisestään perinteisesti yksityisiksi miellettyjen asioiden tunkeutuminen politiikkaan ja toisaalta valtion että markkinoiden edustaman logiikan leviäminen yksityiseen elämään (Nerone & al. 1995, 177-178).

Habermasilainen julkisuusihanne perustuu yhteiskunnan julkisen ja yksityisen alueen erotteluun. Varhainen porvarillinen lehdistö toimi Habermasin mukaan julkisen rationaalis-kriittisen keskustelun jatkeena, ja lehdistön kaupallistuminen ja kulttuurin muuttuminen kulutushyödykkeiksi hämärsi osaltaan yhteiskunnan yksityisen alueen ja julkisuuden välistä eroa. Toisaalta juuri kaupallistumisen seurauksena valtio joutui takamaan julkisuuden instituutioiden riippumattomuuden, mikä puolestaan irrotti julkisuuden yhteiskunnan yksityisestä alueesta valtion takaamaksi alueeksi. (Habermas 1989, 181.)

Garnham (2000, 45) muistuttaa, että julkisen ja yksityisen alueen erottelu toimii myös normatiivisella tasolla määritellessään sekä asiat, joita julkisesti voidaan käsitellä että tahot, joilla on keskusteluun pääsy. Kysymys on sekä siitä, mihin julkisen ja yksityisen välinen raja vedetään, että siitä mitä normatiivisia arvoja niihin yhdistetään. Ajatellaanko ihmisten yksityisyys arvoksi, jota on suojeltava julkisuudelta vai tuleeko julkisuutta erityisesti suojella yksityisten intressien vaikutukselta?

Zygmunt Bauman tuntuu taipuvan jälkimmäiseen valitellessaan, että julkisuudesta on nykyään tullut paikka, jossa yksityiset asiat asetetaan näytteille. Julkinen tarkoitti aiemmin kollektiivisiä kysymyksiä, joita kukaan ei voi väittää yksityisasiakseen, mutta jotka vaikuttavat kaikkiin. Nykyään taas ei ole enää julkisia asioita, vaan ainoastaan kasauma yksityisiä ongelmia ja huolia, joita käsitellään julkisuudessa. Erityisesti television keskusteluohjelmat symboloivat Baumanin kritiikin mukaan yksityisten asioiden tuomista julkisiksi. Ne tarjoavat katsojille speaktaakkelin, jonka he kuvittelevat kuvaavan omaa elämäänsä, mutta joka ei tarjoa mitään perustaa kollektiiviselle toiminnalle. (Bauman 1999, 64 – 65.)

Yhtä lailla myös median rakenteiden tasolla jako julkisen joukkoviestinnän ja yksityisen viestinnän välillä on hämärtyneessä. Tämä julkisen ja yksityisen sfäärin välisen rajanvedon hämärtyminen näyttää vähintäänkin korostuvan uusien viestintävälineiden myötä (Sassi 2000, 281-283). Massamediasta ollaan tietoyhteiskunnasta monien mukaan siirtymässä kohderyhmäajatteluun tai jopa yksilöllisesti räätälöityihin informaatiopalveluihin. Samalla ajatus mediasta valtion erityissuojelua vaativana julkisen viestinnän muotona sekoittuu helposti yksityisen viestinnän muotoihin, joissa toimijoiden yksityisyyden suojeleminen ajatellaan ensisijaiseksi tavoitteeksi. Tässäkin mielessä uusien viestintävälineiden määrittely tuottaa selvästi ongelmia sekä teoreetikoille että viranomaisille.

Ylipäänsä siis kysymys julkisen viestinnän määrittelystä problematisoituu, ja samalla kantilainen julkisen ja yksityisen järjenkäytön erottelu menettää merkitystään. Julkisen ja yksityisen sekoittuminen ja julkisuuden hajautuminen liittyy myös huoleen yhteisten julkisten tilojen tyhjentymisestä ja yhteiskunnan atomisoitumisesta. Ylipäänsä kansalaisuuden käsite liittyy ajatuksellisesti julkiseen toimintaan, kun taas kuluttajana ihmisten ajatellaan toteuttavat yksityisiä tarpeitaan. Normatiivisesti nämä käsitteet johtavat varsin erilaisiin kysymyksiin median roolista ja vastuusta.

Vaikka julkisen ja yksityisen viestinnän rajan hämärtyminen tulee erityisesti esiin uusien viestintävälineiden kohdalla, myös valtamediassa julkisten ja yksityisten asioiden määrittely muuttuu jatkuvasti. Monessa yhteydessä journalismin sijasta yhä useammin puhutaan vain informaatiosta tai jopa sisältöteollisuudesta. Rationaalisen keskustelujulkisuuden kannalta onkin selvästi ongelmallista suhtautua nykyiseen mediaan, jonka sisällöstä valtaosa on viihteellistä ja elämyksellistä ja yksityiseen kulutukseen suunnattua, ei suinkaan julkiseen harkintaan orientoivaa rationaalista asiakeskustelua. Ylipäänsä suhtautuminen populaarikulttuuriin onkin usein normatiivisten mediateorioiden heikko kohta, sillä niiden asettaminen analysoiminen sananvapauden, rationaalisen julkisuuden tai poliittisen pluralismin käsitteillä on paljon vaikeampaa kuin perinteisen journalismin.

Liberalistisessa teoriassa viihde on ollut tapana sivuuttaa joko valitettavana poikkeamana median tiedonvälitystehtävästä tai toisaalta tiedonvälitysfunktiosta erillisenä kategoriana, joka omalta osaltaan tyydyttää yksilöllisiä tarpeita (Curran 1991, 33). Toisaalta myös viihteellä on kieltämättä oma yhteiskunnallinen merkityksensä. Omalla tavallaan fiktiivinen media nostaa esiin sosiaalisia kysymyksiä ja luo yhteiskunnallisia representaatioita, joiden sosiaalista ja poliittista merkitystä ei voi noin vain sivuuttaa (esim. Dahlgren 1995). Keanen (1998, 182) mukaan onkin harhaanjohtavaa liittää julkisuuden ideaali vain julkisen palvelun mediaan tai vakavaan journalismiin, vaan yhteiskunnallista julkisuutta tuottavat yhtälailla myös kaupallinen media, tietoverkot, sanomalehdet kuin lasten videopelitkin.

Toisin sanoen kysymyksiä kulttuurisesta kansalaisuudesta, median saatavuudesta ja monimuotoisuudesta ei voi liittää vain johonkin ahtaasti määriteltyyn mediasektoriin. Laajempi kulttuurisen kansalaisuuden käsite auttaa osaltaan ymmärtämään viestinnän moniulotteisen merkityksen kansa-

laisuudelle ja toisaalta itse kansalaisuuden käsitteen moniulotteisuuden. Joukkoviestintä kaikkine muotoineen ei anna välineitä vain modernistisen rationaaliselle poliittiselle toiminnalle, vaan ylipäänsä yhteisön jäsenenä toimimiselle, jolloin kansalaisuus saa myös identiteettien ja yhteenkuuluvuuden ulottuvuudet (Dahlgren 1995, 141 – 146).

Viihteellistyminen on yhteydessä median rakenteiden kaupallistumiseen, mutta samalla myös kulttuurinen muutos, yksilöllistyminen ja konsumeristinen elämäntapa on tehnyt populaarikulttuurista yhä tärkeemmän osan mediakulttuuria. Julkisen keskustelun vakiintuneiden muotojen saadessa uusia muotoja yhtenäisjulkisuuden ideaalista ollaan myös teoreettisesti siirtymässä yhä pluralistisempaan ja hajanaisempaan käsitykseen julkisuuden merkityksestä nyky-yhteiskunnasta. Julkisuusalueen hajautuessa loputtomasti erilaisiin muotoihin ja paikkoihin kyseenalaistuu myös viestintäpolitiikan rooli yhtenäisen julkisuusihanteen vaalimisessa. Viestintäpolitiikan kannalta olennaista on kysyä, onko mielekästä pyrkiä tukemaan mitään tiettyjä mediarakenteita, jos uudet julkisuuden muodot kuitenkin karttavat muodollisia määritelmiä ja institutionaalisia kehyksiä.

5.3 Teknologinen näkökulma viestintäpolitiikan haasteisiin

Kiistatta digitaalisen viestintäteknologian kehitys on lisännyt huomattavasti tiedonvälityksen kapasiteettia. Samalla käsitys huolellisesti valittujen sanomien lähettämisestä passiiviselle massayleisölle on korvautunut kohderyhmien hajautumisella ja ajatuksella aktiivisesta kuluttajasta, joka paitsi valitsee myös osallistuu aktiivisesti viestintätapahtumaan. Ilmeisempänä muutoksena kansalaisille avautuvien erilaisten viestintäkanavien määrä on teknologian ansiosta kasvanut rajusti.

Goldingin (1998, 15) mukaan uudelle mediaympäristölle on tyypillistä kanavien niukkuuden korvautuminen informaation ylitarjonnalla, kuluttajan valinnanvaran lisääntyminen, interaktiivisuus ja viestintävälineiden globalisaatio. Kaikkien näiden muutosten on osaltaan ajateltu vievän perustaa interventionistiselta viestintäpolitiikalta. Keskeinen peruste viestintäpolitiikan merkityksen hävämiseksi on kanavien niukkuuden loppuminen. Sen avulla pyritään kyseenalaistamaan ajatus, että julkinen sääntely on tarpeellista median monimuotoisuuden turvaamiseksi. Kanavien lisääntymisen rinnastaminen valinnanvapauteen ja samalla median monimuotoisuuteen on keskeinen argumentti sääntelyn purkamisen puolesta. Optimistisesti katsoen lisännyt tarjonta paitsi antaa kuluttajalle lisää valinnanvaraa, myös alentaa markkinoille pääsyn kynnyksiä ja avaa näin näkyvyyttä uusillekin rakemyksille.

Sääntelyn purkamisen kannattajien mukaan digitaalisen teknologian myötä kilpailun vapauttaminen myös sähköisessä viestinnässä lisäisi kuluttajan valtaa ja erottaisi tiedotusvälineet lopullisesti valtion kontrollista. Taloustieteen termein voidaan argumentoida, että markkinoiden epäonnistumisen

vaihe medianmarkkinoilla on viestintäteknologian ansiosta ohitettu, ja tekninen kehitys on tehnyt markkinoiden keinotekoisien sääntelyn tarpeettomaksi (Collins & Murrone 1996, 5-6).

Viestintäpolitiikan kannalta toinen merkittävä teknologinen muutos on digitaalisen tekniikan mukanaan tuoma konvergenssi, joka ainakin periaatteessa mahdollistaa eri viestintävälineiden välisten erojen häviämisen. Konvergenssi eli viestinnän lähentymiskehitys tarkoittaa viestinnän eri muotojen, kuten joukkoviestinnän ja kohdeviestinnän, rajojen hämärtymistä ja erilaisten jakelutekniikoiden sulautumista toisiinsa. Konvergenssilla voidaan tarkoittaa yhdentymistä sekä itse vastaanottajille suunnattujen laitteiden tasolla, sisällön pakkaamisen ja jakelutekniikan tai vielä laajemmin viestintämarkkinoiden rakenteen tasolla. Konvergenssikehityksen nopeudesta ja lopputuloksesta voidaan tosin esittää monia arvioita, ja historia todistaakin, että teknologiset muutokset harvoin mullistavat nopeasti olemassa olevia sosiaalisia ja institutionaalisia rakenteita (esim. Garnham 1996). Sekä markkinoiden rakenne että poliittinen sääntelyjärjestelmä on joukkoviestinnässä rakentunut eriytyneiden jakelutekniikoiden varaan, eikä näiden rakenteiden muuttuminen tapahdu hetkessä vaikka teknologia sen mahdollistaisikin. Viestintäpolitiikan kannalta ei olekaan niinkään olennaista, häviävätkö eri välineiden väliset erot käytännössä. Olennaisempaa on mahdollisuus välittää periaatteessa samoja sisältöjä eri muodoissa, sillä sen seurauksena viestintäpolitiikan perinteinen jaottelu painoviestintään, sähköiseen viestintään ja televiestintään menettää merkitystään.

Keskeiseksi periaatteeksi viestintäpolitiikassa onkin omaksuttu, että kaikkea joukkoviestintää tulee kohdella lainsäädännössä samalla tavoin. Välineriippumattomuuden ajatuksena on, että viestintäpolitiikkaa ohjaavat yleiset periaatteet, joita sovelletaan johdonmukaisesti kaikkiin viestimiin. Eri ajattelutapojen yhdistäminen ei kuitenkaan ole helppoa ja potentiaalisia ristiriitoja ei ole vaikea havaita. Päämääriä, joita on jonkin periaatteen nimissä pidetty tavoitteina, on usein toisten välineiden yhteydessä saatettu vastustaa viimeiseen asti.

Silvon (1988, 144) mukaan suomalaisen televisiopolitiikassa on 1980-luvulle asti tietoisesti pyritty tekemään erottelua sähköisen viestinnän ja lehdistön välille. Televisiota on julkisen vastuun näkökulmasta pidetty niin erityisenä ja voimakkaana välineenä, että sen on yleisen edun vuoksi saatava osakseen omintakeinen ja muusta mediasta täysin poikkeava kohtelu. Eri viestintävälineisiin on siis sovellettu erilasta yleisen edun paradigmaa, jossa tavoitteiden painotukset ovat vaihdelleet sisällöllisen sääntelyn, viestintävälineiden saatavuuden ja markkinoiden itsesäätelyn välillä. Nykyään sääntelyn purkamisen ja vapaan kilpailun kannattajat perustelevat, että sähköisen viestinnän erityisaseman perustelut ovat menettäneet teknologian myötä merkityksensä. Näyttääkin siltä, että ideologinen visio vapaasta markkinakilpailusta ja teknologinen konvergenssin käsite liittyvät mielenkiintoisella tavalla toisiinsa.

Konvergenssin käsitteeseen liittyy myös visio massamedian korvautumisesta erilaisilla interaktiivisilla ja räätälöidyillä informaatiopalveluilla. Kuten aiemmin toin esiin, liberalistista markkinasään-

telyn mallia kritisoidaan usein juuri siitä, että se lepää käsityksellä ihmisten välisestä suorasta viestinnästä julkisuuden hallitsevana muotona eikä ota huomioon viestintävälineiden kehitystä yhteiskunnallista valtaa pitäviksi instituutioksi. Näin ollen juuri modernien viestintävälineiden teknistyminen ja niiden omistuksen keskittyminen olisivat tehneet tarpeelliseksi niiden asettamisen yhteiskunnallisesti vastuuseen.

Konvergenssin vision keskeisenä vaikutuksina pidetään juuri teknologian mahdollistamaa hajautumista, interaktiivisuutta ja joukkoviestinnän, kohdeviestinnän ja keskinäisviestinnän rajan hämärtymistä. Tämä oletus on keskeisellä sijalla myös kehityksessä, jonka seurauksena myös televisio siirtyy yhteiskunnan julkisesta resurssista yksityiseksi kulutuskohteeksi. Joka tapauksessa konvergenssin visio herättää merkittäviä periaatteellisia kysymyksiä, jotka liittyvät julkisuuden monimuotoisuuteen, julkiseen palveluun ja ylipäänsä julkisen viestinnän määrittelyyn. Samalla on kuitenkin tärkeää esittää kysymys, onko konvergenssi käsitteenä vain teknologinen tosiseikka, johon viestintäpolitiikan on reagoitava vai myös poliittinen käsite, jolla perustellaan viestintäpolitiikan ideologisia tavoitteita.

5.4 Kulttuurin ja yhteiskuntapolitiikan näkökulma

Teknologisten perusteiden lisäksi viestintäpolitiikalla on kuitenkin perustavimmatkin normatiiviset rationaliteettinsa. Viestintäpolitiikka on osa laajempaa yhteiskuntapolitiikkaa, eikä sitä voi käsitellä irrallisena muusta yhteiskunnallisesta kehityksestä. Teknologisten muutosten lisäksi keskeiset yhteiskunnalliset ja kulttuuriset muutokset vaikuttavat myös viestintäpolitiikan arvoihin ja tavoitteisiin. Yhteiskuntapolitiikan ilmapiiriä tai ajan henkeä on aina vaikea mitata objektiivisesti. Viime vuosikymmenten muutoksia yhteiskuntaelämän eri alueilla on kuvattu uusliberalismin, postmodernin, jälkimodernin ja monien muiden nimikkeiden alla. Niiden lisäksi myös tietoyhteiskunnan käsitteellä on joskus tarkoitettu teknisen muutoksen lisäksi jonkinlaista uudenlaista yhteiskuntamuotoa, jossa myös yhteiskuntapolitiikan rooli muuttuu. En yritä esittää tässä kattavaa analyysia modernin yhteiskunnan muutoksista, vaan pyrin tuomaan esiin joitakin teemoja, joiden kontekstissa myös viestintäpolitiikkaa keskustelua käydään.

Ensinnäkin viestintäpolitiikkaan vaikuttavat kiistatta yleiset yhteiskunta- ja talouspolitiikan ajattelutavat ja trendit. Viimeisten vuosikymmenien aikana on puhuttu ahkerasti hyvinvointivaltion kriisistä tai vähintäänkin sen ydintehtävien uudelleen määrittelystä. Deregulaatio viestintämarkkinoilla on osa laajempaa talousfilosofiaa, joka korostaa kilpailun, tehokkuuden ja vapaiden markkinoiden merkitystä kaikilla yhteiskunnan alueilla. Julkisten monopolien purkaminen on ollut osa tätä ajattelutapaa lähes kaikkialla länsimaissa. Uusliberaalin talousfilosofian mukaan vapaa kilpailu edistää innovatiivisuutta ja tehokkuutta ja julkisen sääntelyn ajatellaan edustavan jäykkyyttä ja hierarkkisuutta. Tiivistäen tässä uusliberalistisessa yhteiskuntapolitiikassa solidaarisuus menettää merkitys-

tään politiikkaa ohjaavana käsitteenä ja sen tilalle nousee kilpailukyvyyn ihanne (Burgelman 1998, 127). Viestinnän osalta taloudellisen tehokkuuden lisäksi vapaan kilpailun on ajateltu johtavan myös monipuolisempaan viestintätarjontaan ja valinnanvapauden myötä palvelevan parhaiten yksilön hyvinvointia.

Suomalaisen yhteiskuntapoliittisen keskustelun muutoksi tutkinut Pertti Alasuutari (1996) sijoittaa yksilöä ja markkinoita korostavan kilpailutalouden kauden alun suomessa 1980-luvun alkupuolelle. Yksilön aseman korostaminen yhteiskuntapolitiikassa näkyy hänen mukaansa yksilön esittämisenä asiakkaana tai kuluttajana. Sen mukaan sosiaalipolitiikan tulisi antaa yksilölle valinnan tai kilpailuttamisen mahdollisuus. Sitä vastoin aiemmassa moraalitalouden ja suunnittelutalouden kontekstissa tyypillistä oli vetoaminen eettisiin periaatteisiin, kuten yhteisvastuuseen tai usko siihen, että yhteiskunnalliset ongelmat voidaan ratkaista paremmalla suunnittelulla ja organisoimisella. (Mts. 104 – 112.)

Kilpailutalouden kaudelle onkin tyypillistä ylipäänsä kasvava kriittisyys yhteiskunnallista suunnittelua kohtaan. Kokonaisvaltaisesta suunnittelusta siirryttiin korostamaan asiakkaiden ja kuluttajien valinnanvapautta ja markkinaohjausta, ja samalla tasa-arvon ja kansanvaltaisuuden sijasta alettiin puhua enemmän tehokkuudesta ja kilpailukyvyistä. Tämän puhettavan merkityksestä ja vahvistumisesta edelleen 1990-luvulla on keskusteltu paljon myös viime vuosina (esim. Kantola 2002, Pelkonen 2003).

Ajattelutapojen muutoksella on suoria vaikutuksia myös viestintäpolitiikkaan. Suomalaisen televisiopolitiikan puheavaruutta tutkinut Ismo Silvo (1988) toteaa, että aina televisiopolitiikan alkuvuosista 1980-luvulle asti viestintäpolitiikasta puhuttiin ensisijaisesti julkisen demokraattisen politiikan ja yleisen edun kehyksissä. Poliitiikka ja sääntely merkityksellistettiin positiivisesti sosiaalisen vastuullisuuden ja koko kansan yleisen edun ajamiseksi kun taas talous ymmärretään negatiivisesti harvojen ja ei-demokraattisten intressien kautta (mts. 70). Vielä 80-luvulla voitiin todeta, että ”talouden ja teknologian tavat käsitteellistää television maailmaa eivät ole koskaan päässeet kovinkaan vaikutusvaltaisiin asemiin viestintäpolitiikan kentällä” ja ”julkisen vastuun merkityksellistämistä on tulkinnut, että talouden ja teknologian merkitykset liittyvät aina tavalla tai toisella harvojen etujen ajamiseen julkista ja yleistä etua kyseenalaistavalla tavalla” (mts. 148).

McQuailin (1998, 111) mukaan entiselle julkisen palvelun televisiopolitiikalle tyypillinen yhtenäinen kaupallisuutta vastustanut ajatusmaailma on nykytilanteessa kuitenkin lopullisesti hajautunut. Viestintäpolitiikkaa ei enää ohjaa mikään yhtenäinen ideologia vaan hajanaisempi joukko ideoita ja pyrkimyksiä. Kaupallisuuden periaatteellinen vastustaminen on muuttunut marginaali-ilmiöksi. Sen sijaan useat sosiaalista vastuuta korostavat ajatukset ovat säilyneet viestintäpoliittisessa keskustelussa. Erinäiset sosiaaliset tavoitteet ilmenevät yhä viestintäpolitiikassa, mutta niiden on täytynyt sopeutua uuteen ympäristöön, uuteen puhetapaan ja osaksi monia muita tavoitteita.

Uusliberalistinen kilpailutalous lienee saanut entisestään vauhtia tietoyhteiskunnan kasvuhakuisessa retoriikassa, jossa viestintä ja informaatio on yleensäkin nostettu taloudellisen kasvun ylimmäksi veturiksi. Samalla myös median taloudellisen merkityksen on nähty kasvaneen ja viestintäpolitiikkaan on tullut vahva teollisuuspoliittinen ulottuvuus. Pelkosen (2003, 59) mukaan tietoyhteiskunnan visioon perustuvasta teollisuuspolitiikasta tuli 90-luvulla ”superpolitiikka”, jonka tavoitteet suodattuivat lähes kaikille politiikan alueille. Verrattuna vanhaan sosiaalisen vastuun diskurssiin yhteiskuntapolitiikan toimintaympäristö ja sosiaalisen vastuun ja talouden merkityksellistapa on varsin erilainen uuden tietoyhteiskuntapolitiikan puhetavoissa. Karvosen (2000, 249) mukaan tietoyhteiskuntapuheissa kansainvälinen talous otetaan poikkeuksetta luonnon kaltaisena lähtökohdaksi, johon julkisen vallan on sopeuduttava. Kilpailukyky otetaan tällöin positiiviseksi itseisarvoksi, ja yhteiskuntapolitiikan perustaksi omaksutaan kansanvaltaisuuden tai tasa-arvon sijasta tehokkuuden vaatimus ja asiakaslähtöisyys (mts. 272 – 274).

Kulttuurisella tasolla vastaava politiikan tulkintakehyksen muutos liitetään usein postmoderniin kulttuuriseen logiikkaan ja ajatukseen yhteisen hyvään perustuvan suunnittelun korvautumisesta yksilöllisyydellä ja arvojen relativismilla. Lyotardin (1985) mukaan postmodernissa ajattelussa on kyse siitä, että modernin yhteiskunnan suuret kertomukset ovat menettämässä pätevyytensä. Kun yhteiskunta keskittyy ennemminkin erilaisuuden ja moninaisuuden tunnustamiseen, rationaalisuuden, edistyksen ja universaalien ihmisoikeuksien abstraktit päämäärät ovat menettämässä merkitystään. Alati laajeneva sananvapauskäsitys tietysti ennen kaikkea kuuluu näihin valistuksen suuriin kertomuksiin, joiden postmodernissa ajattelussa sanotaan menettävän merkitystään.

Yhteiskuntapoliittinen suunnittelu sinällään ja erilaisten julkisten järjestelmien rakentaminen sopii kovin huonosti yhteen tämän logiikan kanssa. Sekä uusliberalistisen talouspolitiikan että postmodernin ajattelun taustalla on kasvava kriittisyys yhteiskunnallista suunnittelua kohtaan. Kun yhteiskuntapoliittinen sääntely pyrkii yhteiskunnallisen ilmiön hallintaan tai ohjaamiseen, informaatioajan suuntaus sen sijaan on ilmiöiden monimutkaisuuden tunnustaminen ja erilaisten itseorganisoituvien rakenteiden tunnistaminen (Castells 1996, 69). Ylipäänsä yhteiskuntapoliittisesta näkökulmasta postmoderni liitetään yksityisen ja julkisen elämän hajautumiseen, ja huomion kääntymiseen pois normatiivista kysymyksistä ja rationaalisesta suunnittelusta (O’Brienin ja Penna 1998, 202). Samalla vastuu siirtyy julkisista instituutioilta yksilöille. Näin postmoderni näkökulma osaltaan kyseenalaistaa koko modernin yhteiskuntapolitiikan progressiiviseen suunnitteluun perustuvan puhe-tavan.

Kortteisen mukaan myös postmoderni oikeuskäsitys kiertyy helposti takaisin uusliberalistisiin lähtökohhtiin. Jos oikeutta ei voida perustella millään universaaleilla periaatteilla tai moraalissäännöillä, voi oikeusvaltio olla enintään neutraali menettelyjä turvaava järjestely. Silloin sananvapauskin su-

pistuu yhteiskunnalliselta ulottuvuudeltaan pelkän yksilöllisen autonomian suojaamiseksi. (Kortteinen 1996, 46.)

Viestintä- ja kulttuuripoliitikassa postmodernia ajattelua heijastaa laadun käsitteen ja yleensäkin normatiivisten kannanottojen ongelmallisuus. Ylipäänsä median toiminnan arvioiminen jollain yhteisesti hyväksytyllä mittarilla on postmodernista näkökulmasta mahdotonta, puhumattakaan sen tietoisesta ohjaamisesta (Ang 1998, 83 - 84). Kun aiemmassa kulttuuriseksi paternalismiksi kutsutussa ajattelussa laatu ajateltiin rajalliseksi hyödykkeeksi, jota haluttiin tarjota mahdollisimman monille, postmodernissa ajattelussa jokainen itse määrittelee laadun käsitteen ja äänestää makunsa mukaan viestinnän kuluttajana (Burgelman 1998, 127).

Samalla tavat ymmärtää median yleisö määrittellään uudelleen. Aiemmin eroteltiin tiukasti käsitykset yleisöstä kansalaisina, joiden tarpeita media pyrkii palvelemaan, ja toisaalta kuluttajina, joiden huomiosta kilpaillaan. Nykyisessä tilanteessa nämä puhuvat lähentyvät toisiaan siten, että yleisön tarpeiden erottaminen kuluttajan valinnoista ja mieltymyksistä on yhä vaikeammin perusteltavissa. (Hellman 1999, 254.)

Tässä ilmapiirissä viestintäpoliittinen suunnittelu tuomitaan helposti paternalistiseksi ja holhoavaksi, ja mediamarkkinoiden innovatiivisuutta kahlitsevaksi pakkopaidaksi. Vapaan kilpailun on myös viestintäpolitiikassa katsottu merkitsevän, että tarjonta vastaa väestön mieltymyksiä ja kiinnostuksen kohteita. Alasuutarin (1996, 212) mukaan, ”katsojien mieltymyksistä ja suosioista on tullut ohjelmiston hyvyyden keskeinen kriteeri, kun taas sivistykselliset kriteerit, kuten väestön ’objektiiviset viestintätarpeet’ ovat jääneet vähemmälle huomiolle”. Muutos on ilmeinen, kun vielä 1960- ja 70-luvuilla kaupallinen, suosiohakuinen ja järjen sijasta tunteisiin vetoava viestintä käsitettiin ”pimeyden valtakunnan subjekteiksi” (Silvo 1988, 180).

Uusliberalistisesta näkökulmasta erilaisiin universaaleihin oikeuksiin perustuvat palvelut kaventavat väistämättä yksilön vapautta. Näin ajateltuna julkisten palveluiden perusheikkoutena on holhoavuus ja paternalismi, yhdenmukaistavuus, erilaisten tarpeiden vähäinen huomioon ottaminen ja valinnanmahdollisuuksien vähäisyys. Kuluttajan suvereenisuus taas perustuu siihen, että jokainen itse tietää parhaiten tarpeensa ja tavoitteensa. Nämä tarpeet taas ilmenevät parhaiten, kun he voivat itse osoittaa markkinoilla, onko palvelu tarpeellinen ja kilpailukykyinen.

Tämän ajattelutavan kanssa sukua olevia suuntauksia löytyy myös viestinnän tutkimuksessa. Kulttuurintutkimuksen aktiivinen yleisökäsitys lienee osaltaan rajannut ”objektiivisten viestintätarpeiden” käsitteellistä käyttökelpoisuutta. Hyvinvointivaltion ideologiaan kriittisesti suhtautuvien mukaan sosiaalisen vastuun viestintäpolitiikka perustuu asiantuntijavaltaan, jossa rationaalisella suunnittelulla uskotaan ratkaistavan, mikä kansalaisille on parhaaksi. Individualistisen liberalismien mukaan taas jokainen ihminen on itse omien tarpeidensa paras asiantuntija. Koko viestinnän sääntelyn

tarpeellisuus perustuu ajatukseen joukkoviestinnän merkittävistä kollektiivisista vaikutuksista yleisön ajatteluun. Kuitenkin jos tutkimusten mukaan yleisö antaa itsenäisesti merkityksen viestinnälle, on vaikutusten ennustaminen mahdotonta, ja laadun käsite ylipäänsä menettää helpporustansa.

5.5 Kansalaisuuden murros

Kansalaisuuden käsite on monessa yhteydessä saanut antaa tilaa kuluttajan käsitteelle, mutta myös käsitykset kansalaisuudesta ovat kulttuurisen ja yhteiskunnallisen muutoksen myötä muuttuvia konstruktioita. Hyvinvointivaltion ja sosiaalisen kansalaisuuden lähtökohdat ylipäänsä on viime aikoina asetettu kyseenalaiseksi sekä taloudellisin että kulttuurisin perustein. Yhteistä monille näistä ajatuksista on vaatimus, että yksilön tulee kantaa entistä enemmän itse vastuu omasta elämästään. Uusliberalistisen talousfilosofian piirissä valtion takaamia sosiaalisia oikeuksia ja yleensä valtion sekaantumista ihmisten elämään katsotaan lähtökohtaisesti karsaasti. Poliitiikan korvautuminen talouden logiikalla heikentää osaltaan poliittisen kansalaisuuden rakentamisen edellytyksiä, mutta toisaalta myös käsitys hyvinvointivaltion sosiaalisesta kansalaisuudesta on saanut osakseen kritiikkiä. Hyvinvointivaltion katsotaan muun muassa kannustavan kansalaisia avuttomuuteen ja riippuvaisuuteen todellisen autonomian sijasta (esim. Hautamäki 1996).

Anttiroikon (1998) mukaan kansalaisuuden käsitettä murentaa tietoyhteiskunnassa erityinen “post-moderni mentaliteetti”, jolle on tyypillistä antipatia kaikenlaisia systeemejä ja virallisia järjestelmiä kohtaan. Narsismin ja epäilyksen täyttämä epäpoliittinen yksilö on hänen mukaansa valmis hyväksymään epävarmuuden ja pluralismin, ja tällöin kansalaisen käsite modernissa muodossaan ilmentää lähinnä yksilöiden alistamista tiettyyn institutionaaliseen kehykseen.

Suvereenin kuluttajan mallissa näkyikin selvä pyrkimys eroon elitistisestä ja hierarkkisesta ajattelusta, jossa valtio tietää parhaiten mikä on kansalaisille hyväksi (Pauwels 1998a, 67). Niinpä kuluttaja tai katsoja saa itse päättää mikä on hyvää, ja valtion tulee pysyä erossa yksilön valinnoista. Osaltaan juuri tässä ajattelutavassa on näkyvissä myös viestinnän tutkimuksen yleisökäsityksen muuttuminen passiivisesti alistuvasta katsojasta itsenäiseen ja aktiivisesti merkityksiä luovaan kuluttajaan. Aktiivisen kuluttajan malli on epäilemättä korjannut yksinkertaistettuja käsityksiä viestinnän vaikutuksista, mutta äärimmilleen vietynä sen on helppo nähdä johtavan välinpitämättömyyteen suhteessa viestinnän yhteiskunnallisiin rakenteisiin.

Postmodernin kulttuurintutkimuksen ja uusliberalistisen talouspolitiikan näkökulmien yhdistäminen on tietysti osin mielivaltaista, sillä niiden ideologiset lähtökohdat ovat toki erilaiset ja vaihtelevat. Kuitenkin ne voi nähdä reaktionä samaan asiaan. Ne jakavat epäluulon yhteiskunnallista suunnittelua ja julkisen sääntelyn mahdollisuuksia kohtaan. Kansalaisten oletettuja viestintätarpeita palveleva

sosiaalinen viestintäpolitiikka saa nykyään helposti holhoavan ja paternalistisen leiman. Sen sijaan sosiaalisia tehtäviä pyritään siirtämään politiikasta arkielämän perustasolle ja kansalaisyhteiskuntaan. Samalla myös markkinavoimien odotetaan ottavan hoitaakseen yhä enemmän perinteisen yhteiskuntapolitiikan tehtäviä.

Toisaalta ongelmia perinteiselle kansalaisuuden käsitteelle aiheuttaa myös poliittisen ja kulttuurisen yhteisön määrittelyn vaikeus. Kansallisvaltioiden aseman heikkenemisen myötä ajatus valtion kansalaisilleen takaamista objektiivisista oikeuksista alkaa auttamatta vaikuttaa riittämättömältä perspektiiviltä. Myös vähäinen kiinnostus julkisten asioiden hoitoon ja vieraantuminen poliittisista instituutioista rapauttaa kansalaisuuden instituutiota. Tietoyhteiskunnan sanotaan parantavan kansalaisten vaikutusvaltaa ja toimintamahdollisuuksia, mutta samalla kaikkialla länsimaissa surraan kansalaisten poliittista vieraantumista ja poliittisen osallistumisen murentumista. Koko sananvapauden ideaali perustuu ajatukseen kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien laajentamisesta. Perustellusti voidaan myös kysyä, mitä seuraa siitä, jos kansalaiset ovat yhä vähemmän kiinnostuneita näistä mahdollisuuksista.

Viestintäpolitiikan lähtökohtien uudelleen määrittelyn tarpeen voi nähdä lähtevän tavallaan kahdesta suunnasta. Toisaalta sääntelyn kohde eli media, käy läpi perustavia muutoksia, mutta samalla myös valtion asema ja sen suvereniteetti kansallisen julkisuusalueen sääntelyssä on murenemassa. Teknologisen muutoksen ja yhteiskuntapolitiikan arvohierarkian lisäksi myös tahot, jotka viestintäpolitiikka harjoittavat ovat muuttumassa.

Nykyajan yhteiskunnallinen trendi on vallan erkaantuminen politiikasta, ja erityisesti kansallisten poliittisten toimijoiden vallan heikkeneminen (mm. Castells 1996, Bauman 1999, Falk 1999). Kaiken kaikkiaan sekä teknologinen muutos että laajempi yhteiskuntapoliittinen ilmapiiri on vaikuttanut siihen suuntaan, että sosiaalisille ja kulttuurisille tavoitteille perustuva aktiivinen viestintäpolitiikka on menettänyt asemansa vallitsevana diskurssina. Perinteisesti viestintäpolitiikka perustuu ajatukselle median erityisroolista kulttuurin ja kansalaisuuden kannalta. Kun media sulautuu kulttuuriteollisuuteen ja samalla laajempaan tietoyhteiskunnan tietoon perustuvaan talouteen, voidaan kysyä mitä ylipäänsä jää jäljelle erityisestä mediapolitiikasta.

Erityisesti julkisen palvelun instituutioita on totuttu pitämään aiemman suunnittelumentaliteetin ja vanhan viestintäpolitiikan ilmentyminä, joiden edustama filosofia ja arvot ovat yksilöllistymisen, postmodernin kulttuurirelativismin ja markkinaliberalismin myötä menettäneet merkitystään. Julkisen palvelun idea, kuten viestintäpoliittinen suunnittelu yleensäkin, tuomitaan helposti paternalistiseksi kansalaisten holhoamiseksi. Kun samalla teknologinen peruste, jolle julkisen palvelun järjestelmä rakennettiin on auttamatta vanhentumassa, yhä useammin kysytään, mihin koko järjestelmää enää tarvitaan.

Saman kysymyksen voi ulottaa muihinkin viestintäpolitiikan perinteisiin tavoitteisiin. Onko monimuotoisuuden turvaaminen markkinoiden toimintaa säätelemällä enää mielekästä tai mahdollista? Jos kilpailu yleisöistä yhdistettynä teknologisiin mahdollisuuksiin tuottaa automaattisesti sen, mitä kuluttajat haluavat, eikö tähän puuttuminen ole jo lähtökohtaisesti elitististä ja kansalaisia holhoavaa? Mediaan liittyvät yhteiskunnalliset, kulttuuriset ja sosiaaliset merkitykset ovat kuitenkin edelleen esillä yhteiskunnallisessa keskustelussa. Median vaikutusvallan kasvu on herättänyt huolta sekä politiikan, kasvatuksen että kulttuurin piirissä, ja myös informaation ja viestinnän keskeisyys kansalaisena toimimisen voimavarana on yleisesti tiedostettu. Ongelmaksi muodostuvatkin lähinnä viestintäpolitiikkaan kohdistuvat ristiriitaiset vaatimukset ja epätietoisuus mahdollisuuksista puuttua kehityksen kulkuun.

6 VALINNANVAPAUDEN IDEOLOGIA JA KRITIIKKI

Monet tunnistavat nykyisessä teknologia- ja markkinauskossa paluun libertaristiseen ajattelutapaan, jossa sananvapaus ajatellaan ainoastaan yksilön negatiivisena vapautena. Keanen (1991, 52) mielestä keskustelu median sääntelyn purkamisesta muistuttaa läheisesti varhaisten painovapauden puolustajien retoriikkaa. Siinä yksilön valinnanvapaus ja markkinakilpailu nostetaan jälleen sananvapauden ytimeen ja julkinen sääntely esitetään sananvapauden suurimmaksi esteeksi. Ylipäänsä yksilöllisyyttä ja valinnan vapautta korostavat näkemykset ovatkin osaltaan johtaneet asetelmaan, jossa valtio ja yksilön vapaus nähdään toistensa vastakohtina. Collinsin ja Murrinin (1996, 10) mukaan viestintäpolitiikan uuden asetelman voi tiivistää seuraavasti: Uusi oikeisto ottaa lähtökohdakseen suvereenin kuluttajan ihanteen, jolloin vapaa kilpailu nähdään viestintäpolitiikan tavoitteena. Puolustuskannalle joutunut vasemmisto taas pyrkii suojelemaan yleisöä itseltään ja korjaamaan kuluttajan valintoja julkisen sääntelyn avulla.

Uuden tekniikan ja vapaiden markkinoiden yhdistelmään sisältyy siis lupaus yleisön vallan lisääntymisestä ja uudesta valinnanvapaudesta. Monille ongelmana on kuitenkin se, että ilman ohjausta yleisöllä on taipumus valita “väärin”. Tällainen holhoava paternalismi on kuitenkin yleisön aktiivisuutta ja luovuutta korostavan tutkimuksen myötä menettänyt asemansa ilmeisen peruuttamattomasti. Oleellinen kysymys viestintäpolitiikassa onkin, voiko yleisön valinnoista ja median käyttötavoista enää kantaa huolta sortumatta elitismiin ja paternalismiin.

Kansalaisuuteen perustuvat universaalit palvelut nähdään helposti valinnan vapauden vastakohtana. Erityisesti kritiikkiä on saanut julkisen vallan asiantuntijoiden rooli kansalaisen parhaan määrittelyssä ja erilaiset suunnittelumekanismit, jotka liittyvät hyvinvointivaltion julkiseen politiikkaan. Julkiset palvelut viestinnässäkin ovat aina tavallaan kollektiivisia, koska ne ovat tarkoitettu kaikille. Mainosrahoitteinen ja maksullinen media taas palvelee kuluttajan valinnan vapautta ainakin teoriassa ohjaamalla tuotantoa yleisön makujen mukaan. Esiin nousee siis kysymys, ovatko teknologiset tai yhteiskunnalliset muutokset, tehneet tiedotusvälineiden sääntelyn tarpeettomaksi ja muuttaneet mediamarkkinoiden logiikkaa niin, että markkinahäiriöiltä pystytään välttymään. Tarkastelen tässä luvussa ensin yleisesti teknologian käyttämistä poliittisena perusteena. Sen jälkeen pyrin osaltaan problematisoimaan valinnanvapauden käsitettä sananvapauden kontekstissa ja tuon yksityiskohtaisemmin esiin valinnanvapauteen perustuvan viestintäpolitiikan ristiriitoja ja ongelmia nykyisessä mediaympäristössä.

6.1 Viestintäpolitiikan teknologinen determinismi

Tietoyhteiskunnan visioon kuuluu erottamattomasti tietynlainen teknologinen optimismi tai jopa determinismi. Kasvavaan viestintäkapasiteetin ajatellaan parhaimmillaan palvelevan demokratiaa,

taloudellista kasvua ja kansalaisten arkielämän tarpeita yhtäläisesti. Kieli on vallan väline, ja käsitteet, joilla median muutoksista puhutaan ohjaavat keskustelua tiettyyn suuntaan. Tietoyhteiskuntadiskurssissa teknologia esiintyy usein autonomisena voimana, joka on yhteiskunnallisen vaikuttamisen ulkopuolella. Tällaisen epäpoliittisen diskurssin seurauksena viestintäpolitiikan tehtäväksi on helppo ymmärtää reagoiminen teknologiseen muutokseen. Onkin syytä jo lähtökohtaisesti kyseenalaistaa deterministiset käsitykset viestintäjärjestelmän muutoksesta.

Raymond Williams totesi aikanaan pohtiessaan televisiota uutena teknologisena välineenä, että tekniikan voi nähdä yhtä hyvin yhteiskunnallisen muutoksen syynä kuin seurauksenakin. Teknologisen determinismin mukaan teknologian kehitys on enemmän tai vähemmän omalakista, ja ympäröivän yhteiskunnan on lopulta sopeuduttava tähän kehitykseen. Vastakkaisen näkemyksen mukaan teknologian saamat muodot ovat aina seurausta laajemmista sosiaalisista prosesseista ja yhteiskunnan valtasuhteista. (Williams 1975, 10-14.)

Teknologian ja muun yhteiskunnan vuorovaikutuksen moninaisuutta ilmentää se, että teknologisia argumentteja käytetään myös argumenttina poliittisten päämäärien saavuttamiseksi. Esimerkiksi konvergenssin käsitettä voi käyttää myös ideologisena ja retorisenä keinona markkinaliberalismin edistämiseen. Kehityksen esittäminen jonkin ulkoisen voiman ohjaamana tai teknologia nostaminen yhteiskunnallisen toimijan asemaan on yksi keino kaventaa julkisten interventioiden liikkumavaraa ja ohjata käsityksiä siitä, mikä nähdään mahdolliseksi viestintäpolitiikassa.

Kriittisesti myös tietoyhteiskunnan visio on nähty kertomuksena, joka kylmän sodan ideologisen vastakkainasettelun jälkeen on omaksuttu keskeiseksi kapitalismia ja sen tavoitteita tukevaksi ja sille merkityksen antavaksi myytiksi (Calabrese & Burgelman 1998, 5). Tietoyhteiskunta tarjoaa silloin tulevaisuuden vision, jota kohti eteneminen nähdään välttämättömäksi yhteiskunnan ja kansalaisten olojen parantamiseksi. Teknologisiin käsitteisiin vetoaminen viestintäpolitiikassa onkin syytä nähdä aina kontekstissaan, sillä vaikka median rakenne ja käyttötavat muuttuvat, median luonne yhteiskunnallisena instituutiona ja sen merkitys demokratian ja kansalaisuuden kannalta eivät välttämättä muutu samassa tahdissa. Teknologiset muutokset ja niiden vaikutukset ovat tutkimisen arvoisia, mutta edelleen tarvitaan myös keskustelua siitä, mihin päämääriin teknologiaa käytetään ja mitkä tekijät ohjaavat kehityksen suuntaa.

Benjamin Barberin (2001) mukaan ongelmana teknologian vaikutusten teoretisoinnissa on se, että ne jotka tietävät eniten teknologiasta tietävät usein vähiten yhteiskunnasta ja demokratiasta ja vastaavasti yhteiskuntatutkijat eivät juuri tunne teknologiaa. Teknologia yleensä mukautuu olemassa oleviin sosiaalisiin rakenteisiin, ei luo uusia tai käännä niitä pääläelleen. Deregulaation retoriikkaa voikin kritisoida ainakin kahdesta ilmeisestä lähtökohdasta. Ensinnäkin se perustuu kovin optimistiseen kuvaan teknologian vaikutuksista yhteiskunnassa, ja toiseksi sen perustana on idealisoitu käsitys taloustieteellisesti optimaalisesti toimivista markkinoista, joka ei vastaa mediamarkkinoiden

todellisuutta. Kolmanneksi hieman radikaalimmin voidaan kyseenalaistaa koko ajatus markkinoiden sopivuudesta kulttuurin tai viestinnän organisointiperiaatteeksi yhteiskunnassa.

6.2 Kilpailun ihanne ja markkinoiden vapaus

Monien muiden tavoin Karvonen (2002, 272) on huomannut, että kilpailu on monella tavalla saanut yhteiskuntapolitiikan päämääränä itseisarvon aseman. Viestintäpolitiikassa erilaisten sääntelyn pullonkaulojen poistamisella ajatellaan avattavan viestintämarkkinat suuremmalle monimuotoisuudelle ja kuluttajan valinnanvapaudelle. Kilpailu samaistetaan tällöin automaattisesti vaihtoehtojen kasvuun ja moniarvoisuuteen.

On vaikea kiistää, etteikö vapaa kilpailu ja sääntelyn purkaminen olisi tuottanut lisää viestintäkanavia ja sinällään lisännyt valinnanvaraa. Sen sijaan vaikeampaa on todeta, onko todellinen monimuotoisuus lisääntynyt, ja miten kansalaisten mahdollisuudet käyttää hyväkseen vaihtoehtojen lisääntymistä jakautuvat. Ohjaavatko ihmisten tarpeet todella markkinoiden toimintaa vai mukautuvatko tarpeet tarjontaan? Vapaan kilpailun perusteina ajatellaan, että se takaa avoimen pääsyn markkinoille ja antaa yksilölle valinnanvapauden. Todellisuudessa sekä vapaan kilpailun että yksilön valinnanvapauden ihanteen voi kääntää myös toisinpäin, jos niitä tarkastellaan kansalaisten positiivisen vapauden ja kilpailun sosiaalisten seurausten näkökulmasta. Seuraavassa tuon esille näkökulmia, joiden avulla markkinoiden ja yksilön vapauden lisääntymisen voi kyseenalaistaa.

Vaikka teknologia mahdollistaakin viestintäkanavien lisääntymisen ja periaatteessa moniäänisemmän julkisuuden, ei kehitys mitenkään deterministisesti kulje siihen suuntaan. Vastakkaisen tulkinnan mukaan mediayritysten keskittyminen entistä suuremmiksi yksiköiksi näyttää muodostuneen ajan trendiksi. Jos suuret mediayhtiöt kaappaavat kaiken vaikutusvallan, ei vapaakaan kilpailu välttämättä edistä markkinoille pääsyä. Monilla median aloilla uusien yrittäjien pääsy markkinoille onkin tosiasiaassa tullut lähes mahdottomaksi¹.

Myös Suomessa valtaosaa joukkoviestinnästä hallitsee melko pieni määrä yrityksiä, ja esimerkiksi alueelliset sanomalehdet ja kaapelitelevisioyhtiöt toimivat yleensä omilla alueillaan toimialansa ainoina yrityksinä. Samalla eri mediasektoreilla toimivat yritykset ovat ennakoineet mediakonvergenssia hakemalla synergiaetuja sisällöntuotantoonsa yrityskaupoilla ja fuusioilla. (Sauri & Picard 2001.)

¹ Empiirisesti tästä kehityksestä tarkemmin ks. de Bens (1998). Jyrkimpiä kriittisiä kannanottoja omistuksen keskittymisestä ovat esittäneet mm. Schiller (1996) ja McChesney & Herman (1997).

Vaikka teknologia saattaakin joskus alentaa uusien yrittäjien kynnystä päästä sisään mediamarkkinoille, teknologinen konvergenssi luo myös edellytyksiä multimediatekniikoille ja niiden synergiaeduille. Samalla kysymykset mediaomistuksen keskittymisestä tulevat yhä ongelmallisemmaksi, ja monet perinteiset omistuksen rajoittamiskeinot kyseenalaistuvat (Garnham 1996, 113). Aiemmasta poiketen omistusrakenteet keskittyvät myös ylikansallisella tasolla ja yli mediarajojen, jolloin monien mukaan yhtiöiden ainoaksi vaihtoehdoksi jää vertikaalinen ja horisontaalinen keskittyminen (esim. Burgelman 1998, 131). Samat yritykset, jotka hallitsevat perinteistä media kaappaavat siis suuren osan uuden teknologian resursseista. Muutamien ylikansallisten mediayhtiöiden hallitsemat markkinat eivät juurikaan herätä innostusta monimuotoisuudesta ja pluralistisesta julkisuudesta, vaan lähinnä pelkoja globaalista oligopolista.

Toisaalta voidaan argumentoida, että juuri määräävän markkina-aseman estämiseksi markkinataloudessa harjoitetaan kilpailupolitiikkaa. Median omistuksen sääntelyssä viime aikoina onkin ollut hallitsevana yleistä kilpailupolitiikkaa korostava näkemys, jonka mukaan keskittymistä analysoidaan lähinnä vapaan kilpailun vääristymien näkökulmasta. Samalla tämän taloustieteellisen näemyksen alle on jäänyt yhteiskunnallisesti painottunut näkemys keskittymisen vaaroista pluralistisen julkisuuden kannalta (Meier & Trappel 1998, 40). Median omistuksen rakenteet ovatkin keskeinen kysymys tiedotusvälineiden monimuotoisuuden sääntelyssä. Kuitenkin kilpailupolitiikan ja monimuotoisuutta turvaavan mediapolitiikan välillä on tärkeitä eroja. Kilpailupolitiikalla voidaan estää yhden toimijan vallitseva asema markkinoilla, mutta sisältöjen tasolla ihanteellinenkin kilpailu voi johtaa samankaltaistumiseen (Collins & Murrone 1996, 62).

Kilpailupolitiikka perustuu oletukselle, että markkinat eivät aina toimi käytännössä klassisen talousteorian mukaisesti, joten negatiivisten seurausten välttämiseksi markkinoita tulee säädellä. Täysin toisenlaiseen lähestymistapaan taas johtaa oletus, että vaikka markkinat toimisivatkin ihanteellisesti, saattaa taloudellinen tehokkuus kuitenkin johtaa sosiaalisesti sietämättömiin seurauksiin, kuten kansalaisten välisen epätasa-arvon korostumiseen (Collins 2000, 108). Kilpailupolitiikka katsotaan kuitenkin sosiaalista sääntelyä huomattavasti neutraalimmaksi sääntelykeinoksi. Ajatus julkisesti määritellyistä laatuvaatimuksista ja keinotekoisista pyrkimyksistä diversiteetin ylläpitämiseksi katsotaan helposti elitistisiksi yrityksiksi määritellä kansalaisten tarpeita ylhäältäpäin, kun taas kilpailun ihannoinnissa näkyy selvä pyrkimys eroon ajattelusta, jossa valtio tietä parhaiten mikä on kansalaisille hyväksi.

Omistuksen sääntelyssä onkin erotettava pyrkimykset turvata mediatarjonnan monipuolisuus ja saatavuus ja kilpailurajoitusten poistamiseen tähtäävä taloudellinen sääntely. Toisaalta käsitykset omistuksen keskittymisen vaikutuksista ovat myös varsin kiistanalaisia. Omistuksen rakenteiden ja median monimuotoisuuden välinen yhteys ei ole mitenkään suoraviivainen. Vakaan taloudellisen aseman voi myös ajatella turvaavan laadukkaan ja monipuolisen sisällön tuotantomahdollisuudet,

joita hajautuneilla markkinoilla ei ole. Ei olekaan yllätys, että tutkijat ovat korostaneet omistuksen keskittymisen ja eri välineiden ristiinomistuksen vaaroja ja hyötyjä varsinkin eri tavoin lähtökohdista riippuen (Pauwels 1998b, 48).

Kuitenkin median omistuksen liika keskittyminen on monien mielestä jo periaatteesta demokratian kannalta ongelmallista, ja myös kilpailupolitiikka on hyvä nähdä yhtenä keinona varmistaa markkinoiden liiallinen keskittyminen. Ongelmana tämänkin tavoitteen yhteydessä on kansallisen politiikan keinojen ja globaalien mediemarkkinoiden epäsuhta. Säädellyn pluralismin periaatteiden kannalta kehitys näyttää olevan hyvin ongelmallinen. Julkisen vallan keinot puuttua markkinoiden rakenteeseen ovat rajatut, ja koko periaatteen perusta helposti kyseenalaistuu teollisuuspoliittisesti suuntautuneessa viestintäpolitiikassa. Teollisuuspolitiikan näkökulmasta nimittäin ajatellaan usein, että suurten mediayhtiöiden syntyminen ja kasvu on välttämätöntä kansainvälisen kilpailun vuoksi.

Suomalaista viestintäpolitiikkaa voi pitää tässä mielessä korostetusti taloudellisiin ja teknisiin tekijöihin keskittyvänä. Omistuksen keskittymistä tai tiedotusvälineiden ristiinomistusta esimerkiksi ei ole säädelty juuri ollenkaan, vaan päinvastoin alan taloudellista vakautta ja lujittumista on enemmänkin kannustettu. Osin tämä liittyy ehkä Suomen pienuuteen markkina- ja kulttuurialueena, mutta toisaalta se kertoo myös viestintäpolitiikan korostetusta pragmaattisuudesta sekä sosiaalisten ja kulttuuristen perusteiden vähäisestä painoarvosta. (Hellman 1999, 133-177.)

Omistuksen keskittyminen on siis konkreettinen esimerkki viestintäpolitiikan ongelmasta, jossa taloudelliset intressit ja sosiaaliset tavoitteet asettuvat ristiriitaan. Vapaaseen kilpailuun perustuvien markkinoiden, kansallisten mediateollisuuden etujen ja mediadiversiteetin tapaiset sosiaaliset tavoitteet muodostavat varsinkin ristiriitaisen kontekstin viestintäpolitiikalle. Mielenkiintoista on myös huomata, että vapaa kilpailu ja markkinamekanismit, joita ideologisesti usein puolustetaan pluralismin ja valinnanvapauden nimissä, näyttävät käytännössä olevan viime kädessä alistettavia muille teknis-taloudellisille tavoitteille.

6.3 Lisääntyvän informaation paradoksi

Markkinoiden avoimuuden ja deregulaation taustalla vaikuttavan sananvapausajattelun keskeinen lähtökohta ainakin retoriikan tasolla on siis kuluttajan valinnanvapauden turvaaminen. Valinnanvapautta sinällään pidetään usein sekä taloustieteen että yksilön hyvinvoinnin kannalta itseisarvona, mutta kuten muihinkin vapauskäsitteisiin itse valinnanvapauden käsitteeseen liittyy monia filosofisia kysymyksiä (esim. Sen 1987). Myös valinnanvapauden käsitettä voidaan pohtia sekä negatiivisen vapauden että positiivisen vapauden kannalta, jolloin periaatteellisten valinnan esteiden lisäksi kiinnitetään huomiota valinnan vaihtoehtoihin ja tosiasiallisiin mahdollisuuksiin. Tarkemman tarkastelun myötä yksilöllisen valinnanvapauden lisääntymisen deregulaation perusteena voi helposti

problematisoida. Kriitikoiden mukaan markkinat eivät takaa kuluttajien vapautta, vaan yleensä valinnanvaraa on tarjolla vain niille jotka pystyvät maksamaan. Lisäksi monipuolistumisen sijaan median tarjonta saattaa hyvinkin kaventua ja samankaltaistua sääntelyn purkautumisen ja koventuvan kilpailun seurauksena.

Van Cuilenburg (1998, 44) tiivistää median ja informaation lisääntyvän tarjonnan paradoksaalisuuden kolmeen ”yltäkyläisyyden paradoksiin”: diversiteetin, informaation ja viestinnän paradoksiin. Ensimmäisen mukaan kanavien lisääntyminen johtaa sisällön diversiteetin kaventumiseen. Toisen paradoksin mukaan informaation määrän jatkuva lisääntyminen johtaa todellisen tiedon ja ymmärryksen hukkumiseen. Kolmannen, eli viestinnän paradoksin mukaan erilaisten viestintävälineiden ja kanavien lisääntyminen vähentää yhteiskunnan kokemaa yhteisyyttä ja sen jäsenten välistä vuorovaikutusta.

Markkinaliberalismia voi kritisoida siitä, että se ei ota huomioon mediamarkkinoiden keskittymistä, ja vapaan kilpailun tuottamaa sisältöjen samankaltaistumista. Monien mukaan kilpailu edistää kulttuurista yhdenmukaisuutta, ja sulkee ainakin vähemmistöt ja muut ja muuten markkinoiden kannalta epäkiinnostavat ryhmät väistämättä mediajulkisuuden ulkopuolelle (Keane 1991, 77-81). Markkinat kyllä tarjoavat periaatteessa ihmisille mitä he haluavat, mutta vain kannattavuuden rajojen sisällä. Vaikka määrällinen tarjonta kiistatta lisääntyy, tutkimusten mukaan koventuneen kilpailun seurauksena sisällöllinen diversiteetti usein sitä vastoin kaventuu (mm. de Bens 1998).

Suomalaisten empiiristen tutkimusten tuloksista voi sanoa sen verran, että tutkijat ovat selvästi varoneet vetämästä taloudellisen kilpailun ja omistusrakenteiden muutoksista kovin dramaattisia johtopäätöksiä. Kuitenkin omistuksen keskittymisen ja kilpailustrategioiden on meilläkin ajateltu ainakin valtamedian tasolla johtavan sisällölliseen lähentymiseen. (Hellman 1999, Sauri & Picard 2001.)

Vastaavasti myös median tasa-arvoinen saatavuus vaarantuu markkinaohjauksessa. Vaikka teknologia ja kanavien lisääntyminen avaa mahdollisuuksia monenlaisille kapeasti suunnatuille palveluille, näidenkin palveluiden saatavuus kuitenkin pitkälle yleisön maksukyvyistä ja kohderyhmän houkuttelevuudesta mainostajille. Lisäksi herää pelko, että yhä pienempien kohdeyleisöjen hyödyntäminen yhdistettynä yleisöjen sosiaalisen jakaantumiseen kiihdyttää entisestään jakoa valistuneisiin eliitteihin ja viihdytettyihin massoihin ja näin vähentää eri ryhmien välistä vuorovaikutusta. Viestintäkanavien lisääntyminen ei siis välttämättä tarkoita, että yksittäinen kansalainen käyttäisi mediaa aiempaa monipuolisemmin.

Kuvitelmat vapaan kilpailun ylivertaisuudesta perustuvat vahvasti vapaiden tietovirtojen ja niiden elvyttämän sananvapauden visioon. Demokratiakäsitys, johon ihanne yksilöiden varustamisesta ja tukuvasti uudella informaatiolla taas perustuu käsitykseen politiikasta markkinoina, joilla yksityinen

kansalainen toimii kuluttajana. Demokraattinen päätöksenteko ei kuitenkaan perustu matemaattiseen kaavaan saatavilla olevan tiedon määrästä. Informaation määrä ei kerro mitään kansalaisten toiminnasta julkisuudessa ja myös itse väite tiedon lisääntymisestä on kovin kyseenalainen. Van Cuilenburgin esittämässä informaation paradoksissa onkin kyse siitä, että yleisön kyky vastaanottaa ja omaksua informaatiota ei juurikaan kasva tarjonnan kasvun myötä.

Hellstenin (1998, 31) mukaan yleensäkin tietoyhteiskuntavisioiden etusija annetaan usein teknisille välineille inhimillisten arvojen ja päämäärien sijasta. Informaatiovirrat muuttuvat todelliseksi tiedoksi kuitenkin itsenäisen ajattelun ja kriittisen päättelyn myötä. Tietoyhteiskunta lukemattomine mahdollisuuksineen ei tee kansalaisista automaattisesti yhtään valistuneempia tai viisaampia. Päinvastoin kuin useimmissa tietoyhteiskunnan visioissa, kriittisten näkemysten mukaan informaatiotulva lähinnä passivoi ja eristää kansalaiset yhteiskunnallisesta osallistumisesta (Stevenson 1999, 161).

Mitä enemmän informaatiota on tarjolla, sitä helpompi kansalaisen on myös välttää vakavaa informaatiota yhteisistä asioista. Kyse on myös siitä, miten monimuotoisuus tai diversiteetti määritellään. Ulkoinen diversiteetti, eli erilaisten viestintävälineiden määrä ehkä kasvaa, kun markkinat vapautuvat. Yksittäisen medioiden sisäisen diversiteetin tai yksittäisen kuluttajan mediankäytön monipuolisuudesta sen sijaan ei ole takeita.

6.4 Markkinoiden valta ja kuluttajan epävapaus

Markkinoiden vaikutukset median monimuotoisuuteen ja tarjonnan laatuun ovat monimutkaisia kysymyksiä. Empiirisesti tutkittunakaan vastaukset varmasti eivät ole yksiselitteistä, vaan vaikutukset ilmeisesti ovat sekä positiivisia ja negatiivisia. Filosofisemmalla tasolla sen sijaan voi nostaa esiin toisenlaisen kysymyksen. Kumpi on oleellisempaa, kuluttajien periaatteellinen valinnanvapaus vai se, mitkä ovat valinnan vaihtoehdot ja mitä ihmiset tosiasiallisesti valitsevat.

Zygmund Baumanin mukaan julkisen vallan tehtävänä on läpi modernin yhteiskunnan ollut ylipäänsä turvata kansalaisille valinnan vaihtoehtojen olemassaolo. Deregulaation voi määrittellä tarkoittavan tämän valtion esivalintaroolin siirtymistä markkinoille tai muille poliittisen järjestelmän ulkopuolisille tahoille. Toisin sanoen deregulaation myötä valinnanvara sinällään ei kasva, vaan ainoastaan valta määrittellä vaihtoehdot siirtyy poliitikalta markkinoille tai muille ei-poliittisille toimijoille. (Bauman 1999, 74-75.)

Samalla valta määrittellä arvot, joiden perusteella valintoja tehdään siirtyy politiikasta markkinoille. Kuten kriittinen yhteiskuntateoria on aina esittänyt, markkinoiden valta tässä suhteessa merkitsee erilaisten markkinoiden luomien tarpeiden asettumista valintoja ohjaaviksi periaatteeksi. Baumanin mukaan arvoja, joita kuluttajat opetetaan seuraamaan ovat viihteellisyys, itsekeskeisyys ja hedonistisuus. Seurauksena jälkimoderni yksilöllistyminen ja valinnanvapauden kasvu ei olekaan lisännyt

yksilöllistä vapautta vaan pikemminkin ”epävapautta” muuttamalla yksilön poliittisesta kansalaisesta pelkäksi markkinahyödykkeiden kuluttajaksi (mts. 75-78).

Saman tyyppinen logiikka esiintyy aiemmin käsitellyissä J.S. Millin (1982) ja Pierre Bourdieun (1991) ajatuksessa sosiaalisesta tyranniasta ja sosiaalisen kentän aiheuttamasta sensuurista. Näissä ajatuksissa on lopulta kyse siitä, miten vallitsevat arvot ja konventiot rajoittavat yksilön vapaata toimintaa ja kykyä määritellä itse oman toimintansa päämäärät. Valtiollisen sensuurin lisäksi julkista keskustelua sääntelee aina myös monitahoinen sosiaalinen ja taloudellinen kontrolli. Juuri tässä yhteydessä tuleekin merkitykselliseksi puhua myös positiivisesta vapauden tulkinnasta ja sen merkityksestä viestintä- ja yhteiskuntapolitiikassa.

Ajatus keinotekoisien tarpeiden luomisesta keinona tukahduttaa yksilön todellista vapautta ja itse-määräämisoikeutta on jo massakulttuuria ja kulttuuriteollisuutta 1900-luvulla kritisoineen Frankfurtin koulukunnan perusajatuksia, joille uudemmatkin kriittiset näkemykset ovat velkaa. Herbert Marcuse (1969, 31) totesi aikanaan kulttuuriteollisuuden tuottamasta väärästä tietoisuudesta ja yksilönteisestä ajattelusta: ”Se että yksilö voi valita ei ole ratkaiseva tekijä määriteltäessä ihmisen vapauden astetta. Ratkaisevaa on se mitä yksilö voi valita ja mitä hän valitsee”. Näin ollen, ”se että yksilö omaehtoisesti luo uudelleen tarpeet jotka hänet on pakotettu omaksumaan ei tee hänestä itse-näistä; se todistaa vain kuinka tehokas valvonta on” (mts. 31).

Samaan henkeen kriittisen koulukunnan tutkijat (esim. Schiller 1996) ovat pyrkineet todistamaan miten nykyisen kulttuuriteollisuuden taloudellinen ja symbolinen valta osaltaan edustaa kuluttajien vaihtoehtoja rajaavaa esivalintaa ja tosiasiallisesti näkymätöntä yhteiskunnallista sensuuria. Vaikka kritiikki kohdistuu erityisesti amerikkalaiseen viihdeteollisuuteen, soveltuu mediaomistuksen keskittymiseen ja omistajien ja mainostajien valtaan kohdistuva kritiikki monilta osin Suomeenkin. Näkemyksiä kulttuuriteollisuuden indoktrinaatiosta voi hyvin kritisoida yksipuolisesta käsityksestä median vaikutuksista ja yksilöistä median käyttäjinä. Silti eri asia on, vetävätkö ne kokonaan maton kritiikin alta. Vaihtoehtojen kirjo, ja se millä perusteella ne valikoituvat, ei voi olla yhdentekevää, jollei omaksuta aivan äärimmäistä näkemystä tulkitsevan yleisön omnipotentiasta.

Tällaisten ajatuskulkujen taustalla on oletus, että valinnanvapauden sallimisen lisäksi valtion tehtävänä tulisi olla huolehtiminen siitä, että on olemassa vaihtoehtoja joista valita. Tämä on tietysti monimuotoisuutta tavoittelevan median tukemisen tai yleisradiotoiminnan perimmäinen peruste. Markkinaliberalismin paradoksi on kuitenkin siinä, että se ei pluralismin ja yksilöllisyyden nimissä voi hyväksyä ajatusta, että julkisesti tuetaan mitään tiettyä kulttuurista ihannetta. Kuitenkin, jos valtion tehtäväksi määritellään vain negatiivisen vapauden turvaaminen yhteisillä pelisäännöillä, saattaa todellisen pluralismin ja yksilöllisyyden ihanne jäädä entistä kaukaisemmaksi. Kuten Lagerspetz (1996, 59) toteaa vain vähän kärjistäen, ”yksilön vapaiden valintojen tuloksena voi syntyä yhteis-

kunta, jossa kaikki katsovat samoja tv-kanavia, lukevat samoja lehtiä, äänestävät samoja puolueita ja ajattelevat suurin pirtein samalla tavoin”.

Toisaalta uusliberalistisen valinnanvapausretoriikan kritiikin taustalla voi myös nähdä monien yhteiskuntafilosofien Aristoteleesta Rousseauhun ja Kantiin vaaliman ajatuksen poliittisesta vapaudesta vapautena toimia moraalisesti oikein, tai ylipäänsä niin kuin kansalaisen pitäisi toimia. Tällöin valtion tehtävänä on luontevasti kasvattaa ihmisiä todelliseen vapauteen. Liberaalin individualismin ja postmodernin moniarvoisuuden keskeisin sisältö tulee ehkä parhaiten esiin tämän ajatuksen kategorisessa vastustamisessa. Aina voidaan kuitenkin kysyä, voiko valtio koskaan olla täysin neutraali arvopäämäärien suhteen, ja ovatko *kaikki* valinnat aina yhtä arvokkaita.

Entä kuka sitten päättää, mitkä vaihtoehdot mahdollistavat todellisen vapauden? Kriittisen koulukunnan ajatuksiin sisältyy ikävän usein totalitarismiin viittaava ajatus ”ihmisten todellisista tarpeista”, ja yksilöiden kasvattamisesta vapaiksi. Riskin tunnustaa myös Marcuse (1969, 62) kysyessään, ”kuka kasvattaa kasvattajat ja mikä todistaa että heillä on ’hyvä’ hallussaan”. Vaikka kriittisen koulukunnan teoreetikot eivät ehkä viittaa suoraan hyvinvointivaltion julkiseen viestintäpolitiikkaan, problematiikkaa on vaikea täysin paeta keskusteltaessa yksilön valinnanvapaudesta ja sen ongelmista.

Tämä luvun tarkoituksena on ollut osoittaa, että sananvapauden liittyvää median monimuotoisuuden kysymystä voi lähestyä monelta kantilta. Uuteen mediayhteiskuntaan liittyvät dystopiat heijastelevat ehkä osaltaan turhaakin muutosvastarintaa. Ei ole mitään syytä periaatteesta vähätellä viestintäteknologian ja markkinoiden avaamia mahdollisuuksia tai vaipua negatiiviseen teknologiseen determinismiin. Informaation lisääntymisen paradoksaalisuus ja uusien viestintävälineiden ristiriitaiset vaikutukset eivät tarkoita, että yhteiskunnan tulisi välttämättä rajoittaa informaation kulkua tai teknologian kehitystä. Tällaisiakin johtopäätöksiä voi tehdä, mutta niiden motiivina tuskin on sananvapauden tai demokratian lisääminen, vaan enemmänkin huoli perinteisen sosiaalisen kontrollin murtumisesta.

Kuitenkin viestintäpolitiikan kannalta on tärkeää huomioida, että teknologia sinällään ei välttämättä laajenna sananvapautta tai kansalaisten toimintamahdollisuuksia. Kriittisen koulukunnan oivallukset eivät ehkä anna valmiita vastauksia kysymyksiin parhaasta tavasta organisoida viestinnän rakenteet. Kriittinen näkökulma kuitenkin paljastaa, että kysymykset viestinnän monimuotoisuudesta ja saatuudesta ovat edelleen keskeisiä kansalaisten viestinnän oikeuksien toteutumisen ongelmia ja säilyvät viestintäpolitiikan positiivisina sosiaalisina tavoitteina. Siinä mielessä politiikalla on edelleen perusteet vaikuttaa viestintäjärjestelmän kehitykseen ja teknologian käyttöön.

6.5 Viestintä julkisena palveluna tietoyhteiskunnassa

Julkisen palvelun media on instituutiona perinteisesti tarjonnut valinnanvaraa myös niille, joita markkinat eivät täysipainoisesti palvele. Kaupallisessa mediamaisemassa julkisen palvelun tehtäväksi on yhä vahvemmin tarjottu roolia kaupallisen kilpailun vastavoimana, mutta toisaalta sekään ei ole voinut täysin irtautua vallitsevasta kilpailun logiikasta.

Julkisen palvelun median ongelmallinen asema kilpailua korostavassa mediaympäristössä kuvaa hyvin viestintäpolitiikan ristiriitaisia intressejä. Toisaalta julkisen palvelun median on ollut pakko vastata kaupallisen median yleisökilpailuun säilyttääkseen edes likimain asemansa. Samalla kaupalliset toimijat ovat usein hyökänneet yleisradioyhtiöiden erityisasemaa vastaan, koska niiden katsotaan vääristävän vapaata kilpailua ja saavan epäreilua kilpailuetua julkisen rahoitusasemansa vuoksi. Jos yleisradio keskittyy vain siihen, mitä kaupalliset kanavat eivät tuota, sen uhkana on marginalisoituminen pienen yleisön palvelijaksi. Toisaalta, jos yleisradio astuu liian voimakkaasti kaupallisten kilpailijoiden reviirille, menettää se helposti perusteensa erityisasemalleen.

EU:n Amsterdamin sopimuksessa turvataan julkisen palvelun yhtiöiden asema antamalla päätösvalta niiden rahoittamisesta kansalliselle tasolle. Sopimus sisältää kuitenkin varauksen, jonka mukaan julkinen rahoitus ei saa aiheuttaa suhteetonta kilpailuhaittaa mediamarkkinoilla (Harrison & Woods 2001, 478 – 479). Ilmauksen epämääräisyys on käytännössä johtanut tilanteeseen, jossa julkisen palvelun asema pitkällä tähtäimellä on määrittelemättä ja mahdollisten kilpailuvääristymiä koskevien oikeustapausten lopputulos vaikeasti ennakoitavissa (Pauwels 1998b, 56 – 57).

Kilpailua korostavassa toimintaympäristössä julkisen palvelun median asema on muutenkin hyvin ongelmallinen. Ensinnäkin kanavien rajallisuus on menettänyt asemansa julkisen palvelun perusteena. Toiseksi vetoaminen ohjelmien laatuun kaatuu laadun käsitteen epämääräisyyteen ja käsitteen sisältämään paternalismiin. Kolmanneksi myös väite yhteiskunnallisesta edustavuudesta ja tasapuolisuudesta kaatuu omaan mahdottomuuteensa nopeasti muuttuvassa pluralistisessa yhteiskunnassa.

Julkisen palvelun legitimitetti perustuu siihen, että se pystyy tarjoamaan jotain johon markkinat eivät kykene, mutta kuitenkin senkin suoritusta arvioidaan yhä enemmän markkinoiden kriteereillä. Julkisen palvelun asema liittyykin laajempaan kysymykseen tiedonvälityksen merkityksestä yhteiskunnassa ja kriteereistä, joiden perusteella kulttuurin ja tiedonvälityksen instituutioita arvioidaan. Ajatus viestinnästä osana julkisesti tuotettuja hyvinvointipalveluita kyseenalaistuu helposti sekä talouskasvua korostavan teollisuuspolitiikan näkökulmasta että usein myös moniarvoisuutta ja valinnanvapautta korostavassa kulttuuripolitiikassa. Edustaako julkinen palvelu todellista moniarvoisuutta vai onko kyse sittenkin “vapauten pakottamisesta” tai kansalaisten tarpeiden ja hyvän maun ylhäältäpäin määrittelemisestä?

6.5.1 Kulttuurin ja informaation asema tietoyhteiskunnassa

Ajatus kulttuurin muuttumisesta kulutushyödykkeiksi on klassinen kriittisen yhteiskuntateorian pelko. Habermasille (1989, 159) se merkitsi kulttuurista *keskustelevan* yleisön muuttumista kulttuuria *kuluttavaksi* yleisöksi. Siinä mielessä keskustelun konteksti ei ole paljon muuttunut 2000-luvulla, mutta kysymys informaation ja kulttuurin luonteesta liittyy mielenkiintoisella tavalla tietoyhteiskunnan käsitteeseen. Tietoyhteiskunta käsitteenä vihjaa jonkinlaiseen uuteen käsityksen tiedon tai informaation merkityksestä yhteiskunnassa. Tällöin kyseessä ei ole vain informaation määrällinen lisääntyminen vaan myös tietokäsityksen muutos. Etenkin jos kansalaisten oikeus tietoon nähdään jollakin tavalla viestintäpolitiikan normatiivisena perusteena, nousee kysymys tiedon käsitteen määrittelystä olennaiseksi.

Koko valinnanvapautta ja markkinakilpailua korostavan paradigman taustalla vaikuttaa käsitys informaatiosta ja laajemmin kulttuurista ensisijaisesti kulutushyödykkeenä, josta voidaan käydä kauppaa kuten muistakin hyödykkeistä. Ainakin julkisissa tietoyhteiskuntastrategioissa tieto käsitteenä viittaa vahvasti kaupallistettaviin innovaatioihin ja taloudellisesti hyödynnettävään tietoon (Pelkonen 2003, 54). Vastakkaisen näkemyksen mukaan taas kulttuuri ja tieto tulisi nähdä julkisena resurssina, johon kansalaisilla on lähtökohtainen oikeus.

Ristiriitaiset odotukset tulevat hyvin ilmi, kun tarkastellaan uuden digitaalisen viestintäteknologian avaamia mahdollisuuksissa levittää ja kopioida informaatiota. Vasta moderni teknologia on mahdollistanut informaation laajamittaisen kaupallisen hyödyntämisen ja samalla on taloudellisessa mielessä kasvanut tarve turvata oikeuksienhaltijoiden omaisuudensuojaa koskevat oikeudet. Kaupallisen hyödyntämisen näkökulmasta ensisijaisen tärkeää on pystyä kontrolloimaan ja valvomaan tiedon levitystä ja käyttöä. Omaisuuden suojan korostaminen kulttuurin ja henkisen omaisuuden kohdalla on kuitenkin ongelmallista, kun sitä tarkastellaan suhteessa muihin perusoikeuksiin, kuten sananvapauteen ja oikeuteen lähettää ja vastaanottaa tietoa kenenkään estämättä. Tekijänoikeuksien kohdalla on vielä huomattava, että teoksen tekijän sijasta oikeuksien haltijoita ja siitä hyötyviä tahoja ovat tosiasiallisesti useimmiten informaatioteollisuuden suuryritykset. (Koillinen & Lavanpuro 2002.)

Tekijänoikeudet ja ylipäänsä kysymykset erilaisten immateriaalisten oikeuksien soveltamisessa tietoyhteiskunnassa tuovatkin konkreettisesti esille tarpeen pohtia erilaisten perusoikeuksien välisiä suhteita. Taloudelliset tarpeet ja omaisuudensuoja asettuvat helposti ristiriitaan yleishyödyllisen tiedon saatavuuden ja julkisten palveluiden kanssa.

Vaarana on, että tietoyhteiskunnassa käsitys informaatiosta kääntyy täysin kaupallista hyödyntämistä korostavaan suuntaan, jolloin ylipäänsä tiedon julkista saatavuutta korostavien instituutioiden yleisistä kirjastoista yleisradioon on yhä vaikeampi perustella olemassaoloaan. Tiedon kaupallinen

ja teollinen sääntely perustuu siihen, että informaatiosta tehdään niukka resurssi, jotta sen käytöstä voidaan hyötyä taloudellisesti mahdollisimman tehokkaasti. Valistusajattelun näkemys, jonka mukaan tieto on ihmiskunnan uusiutuva ja rajaton resurssi, joka kuuluu kaikille, jää silloin puolustusasemiin.

6.5.2 Sananvapaus ja yrittämisen vapaus

Markkinoita korostava näkemys viestintäpolitiikassa tuskin olisikaan ollut niin menestyksekkäs, jos sen takana ei olisi voimakkaita taloudellisia intressejä. Vaikka muutosta perustellaan kuluttajien valinnanvapauden tai pluralismin käsitteillä, raadollisemmin sääntelyn purkaminen on monien mielestä lähinnä osoitus media-yhtiöiden vallan kasvusta ja niiden lisääntyneestä kyvystä vaikuttaa viestintäpolitiikkaan. Kuten aiemmin tuli esille, ylipäänsä uusliberalistiseen yhteiskuntapolitiikkaan kuuluu teollisuuspolitiikan kilpailukykyä ja tehokkuutta korostavien tavoitteiden laajentuminen yhä suurempaan osaa yhteiskuntaa.

Viestinnän sääntelyssä erotetaan usein yksinkertaistaen kaksi erilaista logiikkaa: taloudelliseen tehokkuuteen perustuva tekninen sääntely ja kansalaisten oikeuksille ja laajemmille sosiaalisille tavoitteille perustuva sosiaalinen sääntely (Marsden 2000, 28). Telekommunikaatio ja tietoyhteiskuntapolitiikka perustuu pitkälti edelliselle, kun taas median sääntelyssä on perinteisesti korostettu jälkimmäistä lähestymistapaa. Viestintämuotojen konvergenssin ja ehkä poliittisen ilmapiirinkin myötä näiden välinen raja on hämärtyvässä.

McChesneyn (2003) mukaan deregulaation käsite ja vastakkainasettelu julkisen sääntelyn ja vapaiden mediamarkkinoiden välillä sinällään onkin harhaanjohtava. Mediamarkkinat perustuvat joka tapauksessa monenlaiseen mm. toimilupiin, tekijänoikeuksiin ja kilpailulainsäädäntöön liittyvään sääntelyyn. Kysymys on ennen kaikkea siitä perustuvatko nämä säädökset yhteisesti määritellyille tavoitteille tai kansalaisten oikeuksille vai mediateollisuuden yksityisille intresseille. Deregulaation sijasta pitäisikin puhua reregulaatiosta eli sääntelyn uudelleen kohdentamisesta. Kriittisestä näkökulmasta katsottuna kyse ei ole sääntelyn purkamista vaan ainoastaan sääntelyn painotusten kääntymisestä kansalaisten oikeuksista yritysten ja kulttuuriteollisuuden oikeuksien puolustamiseen.

Yleinen etu ei voi aina olla yhdenmukainen yksityisten taloudellisten intressien kanssa. Kuitenkin mediayhtiöiden toiminnanvapauden perusteleva sananvapauden ja lisääntyneen valinnanvapauden kaltaisilla periaatteilla toimii paremmin kuin pelkät liiketaloudelliset perusteet. Sananvapausajattelun kehitys liittyy kulttuuriseen ja teknologiseen muutokseen, mutta raadollisesti se liittyy myös siihen, kenen määritelmät teknologiasta, tehokkuudesta ja vapaudesta saavuttavat vallitsevan aseman ja kenen etua ne palvelevat.

Mielenkiintoisen historiallisen paralleelin antaa nykytilanteeseen antaa van Cuilenburgin ja Mc-Quailin (2003) näkemys viestintäpolitiikan historiallisesta kehityksestä. Heidän mukaansa sekä 1900-luvun alkupuolella että myös nykytilanteessa viestintäpolitiikassa keskeiselle sijalle ovat nousseet uusien välineiden asettamat haasteet. Kummassakin tilanteessa viestintäpolitiikan ensimmäisenä tehtävänä on ollut uuden muotoutumassa olevan teollisuudenalan asemien turvaaminen ja yhteiskunnan taloudelliset tarpeet. Television ja radion osalta sosiaaliset ja poliittiset teemat nousivat vahvasti esiin teknisten välineiden vakiinnuttua erityisesti toisen maailmansodan jälkeen. Nähtäväksi jää käykö myös nykyisten tietoyhteiskuntavisioiden kanssa niin, että sosiaaliset ja moraaliset tavoitteet nostetaan esiin pienellä viiveellä taloudellisiin tarpeisiin verrattuna.

Toisaalta tavoitteet ja päämäärät ovat eri toimijoilla lähtökohtaisesti erilaiset. Julkisen palvelun ja sosiaalisen viestintäpolitiikan puolustajat käyttävät usein pelotteena amerikkalaista televisiota ja mediaa, jonka katsotaan symboloivan kaikkea negatiivista, joka liittyy median markkinaohjaukseen. Toisaalta amerikkalainen media on eurooppalaisen audiovisuaalisen teollisuuspolitiikan esikuva. Sen keskeinen tavoite on luoda kulttuuri-, viihde- ja tietoteollisuudesta samanlainen talouden veturi kuin se on Yhdysvalloissa. Sananvapaus ei kuitenkaan tarkoita samaa kuin omistamisen vapaus tai yrittämisen vapaus. Vaikka näitäkin arvostaisi, ei niiden yhdistäminen sanavapauteen viestintäpolitiikassa ole ongelmatonta. Sen sijaan tarvitaan keskustelua siitä, miten sananvapautta ja kansalaisten viestinnän oikeuksia tulisi tulkita ja milloin ne ovat ristiriidassa muiden arvojen kanssa. Suurena haasteena onkin näiden tavoitteiden sovittaminen yhteen markkinaohjausta korostavan virallisen ideologian ja voimakkaiden taloudellisten intressien kanssa.

Tämän luvun esittämän kritiikin kohteena onkin myös laajempi libertaristinen tai uusliberalistinen ideologia, jossa yhteiskunnalliset suhteet pyritään hahmottamaan yksilön negatiivisen vapauden ja omistamisen oikeuden kautta. Vastaavasti libertaristinen ideologia vaatii kulttuurin ja informaation aseman on määrittelemistä tämän yhteiskuntavision kanssa yhteensopivalla tavalla. Kuitenkin yksilön vapaus saa merkityksensä aina suhteessa muihin arvoihin ja oikeuksiin. On olemassa muitakin perusoikeuksia kuin omistamisen vapaus, ja näiden sovittaminen yhteiskuntapolitiikassa vaatii myös yhteiskunnallisten perusoikeuksien sisältämien ristiriitojen tunnustamista.

Tuija Pulkkisen (1989, 132) mukaan Suomessa on Snellmanin vaikutuksesta perinteisesti asetettu omien taloudellisten intressien ajaminen vahvasti vastakkain yhteisen edun kanssa. Valtion perustehtävänä on nähty kansalaisten suojeleminen markkinavoimilta. Tässä mielessä yhteiskuntapoliittinen ajattelu on kuitenkin kiistatta muuttunut, ja markkinat on aiempaa selvemmin hyväksytty hyvässä ja pahassa yhteiskuntaa ohjaavaksi mekanismiksi.

Markkinat myös yhdistetään entistä helpommin moniarvoisuuden ja yksilöllisyyden ihanteisiin, jotka leimaavat nykyistä yhteiskuntapoliittista ilmapiiriä. Valinnan vapauden, moniarvoisuuden tai yhteiskunnallisen pluralismin esittäminen sääntelyn purkamisen perusteena on kuitenkin harhaan-

johtava, sillä myös pluralismi on lopulta sisällöllinen ihanne, jonka toteutuminen ei välttämättä ainakaan etene, jos joukkoviestintä jätetään vain markkinoiden varaan. Todellisuudessa puhtaan libertaristinen ideologia onkin yksilön vapauden kannalta varsin paradoksaalinen.

Yritystoiminnan ja omistamisen vapaus ei ole ainoa vapauden muoto, ja vastaavasti yhteiskuntaa ei tule nähdä vain taloudelle alisteisena. Samalla lailla kuin yhteiskunnassa on monenlaisia riippuvuussuhteita ei vapauttakaan voi rajata vain yhteen näkökulmaan. Vapaus ilmenee yhteiskunnan eri tasoilla eri tavoin, eikä viestinnän tai kulttuurin ilmiöitä voi alistaa pelkästään markkinoiden metaforan kehukseen. Lopulta palataan siis takaisin vapauden määrittelyyn ja siihen liittyviin filosofisiin ikuisuuskytymyksiin. Vaikka näitä ei ikinä ratkaistakaan, jo vapauden moniulotteisuuden tunnistaminen olisi askel eteenpäin myös viestintäpoliittisessa keskustelussa.

7 LOPUKSI

En ole tutkielmassani juuri puuttunut viestintäpolitiikan keinoihin, vaan pohdin lähinnä yleisiä periaatteita ja tavoitteita. Konkreettisten parannusehdotusten sijasta analyysini jää kriittisen keskustelun ja huomioiden tasolle. Erityisesti olen pyrkinyt tuomaan esiin erilaisia käsitteellisiä ongelmia sananvapauden käsitteen tulkinnassa ja havainnollistaa niiden merkitystä viestintäpolitiikassa. Teoreettinen ja käsitteellinen tarkastelu tuo yhden näkökulman asiaan eikä välttämättä tarjoa paljon vaihtoehtoja konkreettisten ongelmien ratkaisemiseksi. Mielenkiintoista on kuitenkin havaita, että samoja ihanteita on mahdollista käyttää hyvinkin erilaisten tavoitteiden perustelemiseksi.

Sananvapauden ja kansalaisuuden hajanaiseen problematiikkaan liittyy paljon erilaisia juonteita, eikä kaikkien niiden käsitteleminen ole mahdollista laajemmassakaan tutkimuksessa. Olen tässäkin työssä kuitenkin seurailut melko sekalaisia polkuja, joista osa ehkä päättyy umpikujaan, osa toivottavasti avaa uusia näkökulmia. Yrittämättä vetää yhteen kaikkia käsiteltyjä teemoja nostan tässä luvussa vielä esiin joitakin omia käsityksiäni valitsemani näkökulman merkityksestä ja sen johtopäätöksistä.

Totesin johdannossa näkökulmani viestintäpolitiikkaan olevan hieman todellisuutta idealisoiva. Kuitenkin myös poliittisessa keskustelussa sekä markkinakilpailun että julkisen sääntelyn puolustajat syyllistyvät yhtäläillä yksinkertaistuksiin. Käytännön ongelmiin suuntautuneessa tutkimuksessa keskittien tai kolmannen tien etsiminen markkinoiden ja julkisen sääntelyn kompromissista ei olekaan nykyään kovin omaperäistä. Esimerkiksi Collinsin ja Murrnin (1996) mukaan sekä deregulaatiota korostavan uuden oikeiston että vanhaan takertuvan kriittisen vasemmiston argumentit lähtevät virheellisellä perustalla. Johdonmukaisen markkinoiden idealisoimisen tai demonisoimisen sijasta markkinoiden toimintaa tulisi säädellä johdonmukaisesti yhteisesti sovittujen tavoitteiden mukaisesti: kilpailupolitiikkaan tulee nojata alueilla, joilla se palvelee yhteiskunnan yleistä etua ja laajempaan sääntelyyn tulee tukeutua silloin kuin kilpailu ei ole yhteensopiva yhteisten tavoitteiden kanssa (mts. 12).

Periaatteessa järkevältä kuulostava toteamus heijastaa puhtaimmillaan viestintäpoliittista pragmatismia, joka pyrkii häivyttämään ideologiset ristiriidat. Tällaisen lähestymistavan ongelmaksi jää kuitenkin edelleen se, miten yleinen etu ja tavoiteltavat arvot määritellään. Tutkielmani lähtöoletuksena on, että viestintäpolitiikan tavoitteet sisältävät väistämättä ideologisia ja normatiivisia ristiriitoja. Tutkielman tarkoituksena on siis jäsentää viestintäpoliittista keskustelua tuomalla näitä ristiriitoja esiin ja pohtimalla yhtä keskustelun ydinarvoa eli sananvapauden käsitettä. Kansalaisuuden ja sananvapauden käsitteiden valinta lähtökohdaksi ohjaa tarkastelua luonnollisesti tiettyyn suuntaan ja jättää toiset teemat vähemmälle huomiolle. Kuitenkin jo pelkän vapauden käsitteen moniselitteisyys riittää avaamaan yllin kyllin viestintäpolitiikkaan liittyviä yhteiskuntafilosofisia ja ideolo-

gisia ongelmia. Joka tapauksessa niin kauan kuin erilaiset käsitykset sananvapaudesta ja demokratiasta ovat väiteltävissä, viestintäpolitiikka ei voi olla pelkästään pragmaattista pelisääntöjen määrittelyä. Näin siitä huolimatta, että objektivistinen kielenkäyttö helposti johtaa siihen, että politiikassa ajatellaan keskusteltavan vain tosiasioista eikä ollenkaan arvoista.

Viestintäpolitiikan arvomaailmaa olisi toki voinut lähestyä lukemattomista muistakin näkökulmista. Kieltämättä yleisö käyttää mediaa sekä kuluttajina että kansalaisina, ja näissä rooleissa mediaan kohdistuu monenlaisia tarpeita. Kaikkien näiden ulottuvuuksien ahtaminen poliittisen sananvapauden kehukseen on tietysti mahdotonta. Olen keskittynyt tässä lähinnä joukkoviestinnän politiikkaan ja demokratiaan liittyviin ulottuvuuksiin, mutta se ei tarkoita etteikö viestintäpolitiikassa käsiteltäisi myös monia muita kulttuurisia, taloudellisia ja sosiaalisia kiistakysymyksiä.

Poliittisen sananvapauden ja kansalaisten viestinnän oikeuksien kannalta tärkeimmät käsittelemäni kysymykset liittyvät tiedon saatavuuteen ja julkisuuden monimuotoisuuteen. Terveen demokratian ja hyvinvointivaltion kansalaisuuden näkökulmasta viestinnän sääntelyä tulisi ohjata kansalaisten oikeus tietoon, joka takaa täyden osallistumisen sosiaaliseen ja poliittiseen elämään. Informaation määrän ja kasvavan valinnanvapauden myötä yksilöillä ajatellaan usein olevan nykyään entistä paremmat mahdollisuudet päättää omasta toiminnastaan, elämäntyylistään ja mielipiteistään. Samalla kaupallistunut viestintäjärjestelmä näyttää kuitenkin määrittävän yhä enemmän ehtoja yksilön valinnoille. Jos yksilönvapautta korostava ideologia halutaan asettaa yhteiskuntapolitiikan päämääräksi, onkin syytä todella pohtia mitä sillä tarkoitetaan. Onko vapaus itsetarkoitus, päämäärä vai väline jonkun muun tavoitteen saavuttamiseksi?

Eteenkin jos viestintäpolitiikassa todellaan ollaan koettu jonkinlainen paradigmaattinen käänne – johtuu se sitten teknisestä, taloudellisesta tai ideologisesta muutoksesta – tulee yhä tärkeämmäksi pohtia tavoitteita, arvoja ja keinoja, joita viestintäpolitiikalle asetetaan. Viestintävälineiden ja informaation määrän lisääntyminen luo uusia mahdollisuuksia mutta samalla myös uusia haasteita kansalaisten oikeuksien näkökulmasta. Niiden käsitteleminen on kuitenkin hankalaa, jos tekninen kehitys otetaan annettuna tai peräti asetetaan itseisarvoksi viestintäpolitiikassa. Tekniset käsitteet saavat viestintäpolitiikassa usein poliittisen merkityksen ja niitä käytetään ajamaan tiettyjä päämääriä tai esittämään tietyt kehityssuunnat välttämättöminä. Teknologiaan perustuva retoriikka toimii siis usein osana viestintäpolitiikan epäpolitisointia.

Vastalääkkeenä vaihtoehdottomuuteen tarjotaan usein rutiininomaisesti julkista keskustelua tai avokeskustelua. Tässä mielessä abstrakti julkisen harkinnan ihanne tarjoaakin ainakin käsitteellisen keinon sovittaa yhteen liberalismiin ajatuksen jokaisesta omien tarpeidensa asiantuntijana ja toisaalta ajatuksen yleisen edun tai yhteisen intressin löytymisen mahdollisuudesta. Markkinat eivät ole ainoa kansalaisten ja kuluttajien tarpeita välittävä mekanismi, vaan päätöksentekijöiden, median ja kansalaisten välistä vuoropuhelua tulisi aina toki edistää. Yksi asia, johon olen halunnut tutkia

mallani ottaa kantaa, on tutkijoiden rooli tässä keskustelussa. Mielestäni tutkijoiden tehtävänä on ottaa kantaa erilaisten viestintäpoliittisten valintojen seurauksiin, silloinkin kun kyseessä ovat normatiiviset kannanotot, joita ei empiirisesti voi vahvistaa. Esimerkiksi mediasisältöjen monimuotoisuuden tai laadun käsitteet on helppo kyseenalaistaa, mutta se ei välttämättä tarkoita, että näistä normatiivisista käsitteistä tulisi kokonaan päästä eroon.

Toisaalta kritisoimani kulttuurintutkimuksen yleisökeskeinen näkökulma on aidosti laajentanut kysymystä kansalaisten oikeudesta tietoon ja median monimuotoisuudesta. Median välittämän rationaalisen keskustelun sijasta kansalaiset peilaavat ympäristöönsä paljon laajemminkin median kautta. Kun kansalainen nähdään myös median kuluttajana aktiivisena toimijana, muuttuu myös viestintäpolitiikan näkökulma. Välineiden saatavuuden ja sisällön monipuolisuuden lisäksi huomio siirtyy rakenteista kansalaisen aktiivisuuteen ja ns. kommunikatiivisen kompetenssin korostamiseen. Kommunikatiivinen kompetenssi on Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoriasta johdettu käsite. Se on osa sosiaalista kompetenssia eli sitä, missä määrin ihminen kykenee hyödyntämään niitä mahdollisuuksia, joita hänellä on ympäristönsä säätelemiseen (Lehtonen 1998, 60). Toisin sanoen kompetenssi merkitsee viestinnän käyttämistä oman elämänhallinnan välineenä.

Suunnilleen samaa tarkoitetaan myös kulttuurisella kansalaisuudella. Nämä käsitteet samalla laajentavat kansalaisten viestinnän oikeuksien diskurssia pelkästä oikeudesta tietää kokonaisvaltaiseen näkemykseen mediasta kansalaisuuden välineenä. Media ei ole vain yksisuuntainen kanava, joka syöttää kansalaisille heidän tarvitsemansa tiedon, vaan se on instituutio, jolla on hyvin monisyinen sosiaalinen, kulttuurinen, viihteellinen ja poliittinen merkitys.

Viestintäpolitiikan tavoitteet voikin nähdä laajasti ottaen investointina kansalaisten inhimilliseen ja sosiaaliseen kompetenssiin. Kommunikatiivisen kompetenssin käsite työntää muodikkaasti lopullisen vastuun kansalaiselle itselleen. Oman näkemykseni mukaan kansalaisten aktiivisuutta voi kuitenkin helposti ylikorostaa laajempien yhteiskunnallisten rakenteiden kustannuksella. Aktiivisen kansalaisen ihanne rinnastuu helposti uusliberalistiseen yhteiskuntaihanteeseen, jossa yhteiskunnan ohjaus ja holhous on mahdollisimman vähäistä, ja kansalaisten kykyä toimia itsenäisesti kehitetään ja kannustetaan.

Yksilöllisen kuluttajanäkökulman lisäksi tutkimukseni perusjuonteena onkin ollut nostaa esiin myös kollektiivisemmin rakentunutta poliittisen taloustieteen näkökulmaa. Erityisesti sananvapauden käsitteen tarkastelu positiivisen vapauden näkökulmasta tuo tarkasteltavaksi periaatteellisten mahdollisuuksien lisäksi myös kansalaisten valintoja rajaavia yhteiskunnallisia rakenteita. Positiivisen vapauskäsitteen hengessä yhteiskuntafilosofit Aristoteleesta Kantiin ja Habermasiin ovat korostaneet kansalaisten kykyä keskinäiseen viestintään ja julkiseen harkintaan demokratian legitimitetin edellytyksenä. Nämä ajatukset sitovat yksilön poliittisen vapauden julkiseen harkintaan ja yhteis-

kunnalliseen osallistumiseen. Sen myötä viestintäpolitiikan tavoitteeksi tulee myös turvata rakenteelliset ja institutionaalisesti turvatut mahdollisuudet monipuoliseen tiedonsaantiin.

Keinot niiden saavuttamiseksi jäävät vielä avoimiksi, eikä pelkällä viestintäpoliittisella suunnittelulla koskaan saavutetakaan näitä abstrakteja yhteiskuntaihanteita. Teoreettisten hahmotelmien lisäksi viestintäpolitiikan tavoitteiden määrittely vaatii ylipäänsä keskustelua tiedotusvälineiden tehtävistä, etiikasta ja toimintakulttuurista. Lait ja säännöt eivät takaa demokraattista viestintäjärjestelmää, vaan viime kädessä se on median toimijoiden käsissä. Perinteisesti moraalinen itsesääntely onkin ollut keskeisin tekijä median yhteiskuntavastuussa. Kiinnostavaa olisikin myös tutkia, mitä vaikutuksia mediamaiseman muutoksilla on ammattikäytäntöihin ja ammattikulttuuriin. Varsinaista sisältöihin vaikuttavaa mediapolitiikkaa harjoitetaan lopulta tiedotusvälineissä. Toisaalta myös viestintäpolitiikalla vaikutetaan siihen, että tiedotusvälineille jää tilaa pohtia omaa rooliaan.

Kysymykset sananvapaudesta, kansalaisten positiivisesta oikeudesta tietoon ja toisaalta informaatiosta tietoyhteiskunnan tuotannon tekijänä ja kauppatavarana liittyvät median sääntelyn lisäksi moniin ajankohtaisiin kysymyksiin tietoyhteiskunnan kehittämisestä, tekijänoikeuksista ja kansainvälisistä kauppapolitiikkaan, kehitykseen ja ihmisoikeuksiin liittyvistä teemoista. Erilaisissa yhteyksissä esiin nousevat politiikan arvokysymykset vaativat vapauden ja muiden moraalisten käsitteiden problematisoimista ja mahdollisimman laajaa näkökulmaa kansalaisten perusoikeuksiin.

Tämän tutkielman merkitys asettuukin varmasti juuri tietoisuuden ja ymmärryksen lisäämiseen näistä haasteista. Lähinnä se on lisännyt omaa ymmärrystäni, mutta yhtä lailla kaikilla päätöksentekotasoilla, niin olohuoneen yksityisyydessä, toimituksissa kuin kansainvälisissä kauppaneuvotteiluissakin, määritellään jatkuvasti viestintävälineiden merkitystä kansalaisuudelle. Samalla määritellään myös miten viestintäpolitiikan tavoitteet ja kansalaisten perusoikeudet käsitteellistetään. Tutkielmaani omaksuman käsitteellisen ja teoreettisen näkökulman ytimessä onkin ajatus, että käsitteiden määrittelyllä ja tulkinnalla on käytännön toimintaa ohjaavaa merkitystä.

Median yhteiskunnallinen merkitys asettaa viestintäpolitiikalle ristiriitaisia tavoitteita. Vaikka kansalaisten tarpeita median suhteen ei koskaan voidakaan lopullisesti määritellä, median merkitystä ei myöskään voi kutistaa vain yhdeksi markkinahyödykkeeksi muiden joukossa. Olen pyrkinyt tuomaan esiin viestintäpolitiikan ristiriitojen taustalla vaikuttavia ideologisia oletuksia, mutta en voi sanoa määritelleeni totuutta median yhteiskunnallisesta merkityksestä kansalaisuuden voimavarana. Se mitä viestintäpolitiikalla tavoitellaan, on jatkuvasti poliittisesti uudelleen määriteltävänä, mutta jonkinlaisia suuntaviivoja keskusteluun saadaan tutkimalla normatiivisten käsitteiden aatteellisia taustoja.

8 LÄHTEET

- Alasuutari, Pertti (1996): Toinen tasavalta. Suomi 1946-1994. Vastapaino, Tampere.
- Ampuja, Marko (2002): Joukkoviestinnän kaupallistuminen ja mediatutkimuksen haasteet. Tiedotustutkimus 25(4): 3-17.
- Ang, Ien (1998): The Performance of the Sponge. Mass Communication Theory Enters the Postmodern World. Teoksessa Kees Brants, Joke Hermes & Liesbet van Zoonen (toim.): The Media in Question. Sage, London.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (1998): Tietoyhteiskunnan kansalainen. <<http://www.uta.fi/~kuaran/sosio.html>>. Luettu 27.3.2003.
- Atkinson, Dave (1997): Public Service Television in the Age of Competition. Teoksessa Dave Atkinson & Marc Raboy (toim.): Public Service Broadcasting: The Challenge of the Twenty-First Century. Unesco Publishing, Paris.
- Barber, Benjamin (2001): Which Technology for Which Democracy? Which Democracy for which Technology? International Journal of Communication Law and Policy, Issue 6, Winter 2001/2001. <http://www.ijclp.org/6_2001/ijclp_webdoc_5_6_2001.html>.
- Baum, Bruce (2001): J.S. Mill on the Public Sphere. History of Political Thought 12(3): 501-524.
- Bauman, Zygmunt (1999): In Search of Politics. Polity Press, Cambridge.
- Berlin, Isaiah (2001): Vapaus, ihmisyy ja historia: valikoima esseitä (toim. Juha Sihvola & Timo Soukola). Gaudeamus, Helsinki.
- Blumler, Jay G. (1992): Vulnerable Values at Stake. Teoksessa Jay G. Blumler (toim.): Television and the Public Interest. Sage, London. 22-42.
- Bourdieu, Pierre (1991): Language and Symbolic Power. Polity Press, Cambridge.
- Brants, Kees, Joke Hermes & Liesbet Van Zoonen (toim.) (1998): The Media in Question. Sage, London.
- Burgelman, Jean-Claude (1998): The Future of the Welfare State and Its Challenges for Communication Policy. Teoksessa Andrew Calabrese & Jean-Claude Burgelman (toim.): Communication, Citizenship, and Social Policy. Rowman & Littlefield, Lanham. 125-136.
- Calabrese, Andrew & Burgelman, Jean-Claude (1998): Introduction. Teoksessa Andrew Calabrese & Jean-Claude Burgelman (toim.): Communication, Citizenship, and Social Policy. Rowman & Littlefield, Lanham. 1-16.
- Calabrese, Andrew & Burgelman, Jean-Claude (toim.) (1998): Communication, Citizenship, and Social Policy. Rowman & Littlefield, Lanham.
- Calhoun, Craig (toim.): Habermas and the Public Sphere. MIT Press, Cambridge.
- Cambell, Tom (1994): Rationales for Freedom of Communication. Teoksessa Tom Cambell & Wojciech Sadurski (toim.): Freedom of Communication. Dartmouth, Aldershot, 17-44.

- Castells, Manuel (1996): *The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol 1.* Blackwell, Cambridge.
- Collins, Richard & Murrioni, Christina (1996): *New Media, New Policies.* Polity Press, Cambridge.
- Collins, Richard (2000): *Realising social goals in connectivity and content: The challenge of convergence.* Teoksessa Christian T. Marsden (toim.): *Regulating the Global Information Society.* Routledge, London and New York. 108-115.
- Curran, James (1991): *Rethinking the media as a public sphere.* Teoksessa Peter Dahlgren & Colin Sparks (toim.): *Communication and Citizenship. Journalism and the Public Sphere.* Routledge, London and New York. 27-57.
- Curran, James (1996): *Mass Media and Democracy Revisited.* Teoksessa James Curran & Michael Gurevitch (toim.): *Mass Media and Society.* Arnold, London. 81-119.
- Dahlgren, Peter (1995): *Television and the Public Sphere.* Sage, London.
- De Bens, Els (1998): *Television Programming: More Diversity, More Convergence.* Teoksessa Kees Brants, Joke Hermes & Liesbet van Zoonen (toim.): *The Media in Question.* Sage, London. 27-37.
- Falk, Richard (1999): *Predatory Globalisation. A Critique.* Polity Press, London.
- Fraser, Nancy (1992): *Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy.* Teoksessa Craig Calhoun (toim.): *Habermas and the Public Sphere.* MIT Press, Cambridge. 108-142.
- Garnham, Nicholas (1990): *Capitalism and Communication.* Sage, London.
- Garnham, Nicholas (1992): *The Media and the Public Sphere.* Teoksessa Craig Calhoun (toim.): *Habermas and the Public Sphere.* MIT Press, Cambridge. 359-376.
- Garnham, Nicholas (1996): *Constraints on Multimedia Convergence.* Teoksessa William H. Dutton (toim.): *Information and Communication Technologies. Visions and Realities.* Oxford University Press. 103-119.
- Garnham, Nicholas (2000): *The role of public sphere in the information society.* Teoksessa Christopher T. Marsden (toim.): *Regulating the Global Information Society.* Routledge, London and New York. 43-56.
- Gibbons, Thomas (2000): *Pluralism, guidance and the new media.* Teoksessa Christopher T. Marsden (toim.): *Regulating the Global Information Society.* Routledge, London and New York. 304-315.
- Golding, Peter & Murdock, Graham (1996): *Culture, Communications, and Political Economy.* Teoksessa James Curran & Michael Gurevitch (toim.): *Mass Media and Society.* Arnold, London. 11-31.
- Golding, Peter (1998): *New Technologies and Old Problems: Evaluating and Regulating Media Performance in the 'Information Age'.* Teoksessa Kees Brants, Joke Hermes & Liesbet van Zoonen (toim.): *The Media in Question.* Sage, London. 7-26.
- Gripsrud, Jostein (1997): *Kulttuurintutkimus ja interventio televisiopolitiikkaan.* *Tiedotustutkimus* 20(1): 34-43.

- Grönlund, Mikko, Janne Rannikko & Robert G. Picard (1999): *Lehdistötuki 2000: Lehdistötuen jakoperusteet, vaikutukset ja tulevaisuuden tarpeet*. Liikenneministeriön julkaisuja 23/99. Helsinki.
- Habermas, Jürgen (1989 [1962]): *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Polity Press, Cambridge.
- Habermas, Jürgen (1996): *Between Facts and Norms*. Polity Press, Cambridge.
- Harrison, Jackie & Woods, Lorna (2001): *Defining European Public Service Broadcasting*. *European Journal of Communication* 16(4): 477-504.
- Hautamäki, Antti (1996): *Individualismi on humanismia*. Teoksessa Antti Hautamäki, Eerik Lagerspetz, Juha Sihvola, Juha Siltala & Jarmo Tarkki: *Yksilö modernin murroksessa*. Gaudeamus, Tampere. 13-44.
- Hautamäki, Antti, Eerik Lagerspetz, Juha Sihvola, Juha Siltala & Jarmo Tarkki (1996): *Yksilö modernin murroksessa*. Gaudeamus, Tampere.
- Heikkilä, Heikki & Kunelius, Risto (2000): *Julkisuuskoe. Kansalaiskeskustelun opetuksia koneistoille. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Vammala*.
- Heinonen, Ari (1995): *Vahtikoiran omatunto. Journalismin itsesääntely ja toimittajat*. Tampereen Yliopisto, Tampere.
- Held, David (1996): *Models of Democracy*. Stanford University Press, Stanford.
- Hellman, Heikki (1988): *Uustelevisiön aika? Hanki ja jää*, Helsinki.
- Hellman, Heikki (1999): *From Companions to Competitors. The Changing Broadcasting Markets and Television Programming in Finland*. University of Tampere, Tampere.
- Hellsten, Sirkku (1998): *Informaatioyhteiskunta, tieto ja demokratia*. Teoksessa Rauno Seppänen (toim.): *Tietoyhteiskunnan harha. Kustannusosakeyhtiö Puijo, Kuopio*. 30 – 51.
- Herman, Edward S. & McChesney, Robert W. (1997): *The Global Media. The New Missionaries of Corporate Capitalism*. Cassell, London and Washington.
- Jääskeläinen, Pirkko (2000): *Tiedolla ja taidolla kansalaisten tietoyhteiskuntaan*. Eläketurvakeskus, Helsinki.
- Kant, Immanuel (1991 [1795]): *Perpetual Peace: A Philosophical Sketch*. Teoksessa Kant: *Political Writings* (toim. Hans Reiss). Cambridge University Press, Cambridge. 93-130.
- Kant, Immanuel (1995a [1784]): *Vastaus kysymykseen: Mitä on valistus?* Teoksessa Juha Koivisto, Markku Mäki & Timo Uusitupa (toim.) *Mitä on valistus?* Vastapaino, Jyväskylä. 77-86.
- Kant, Immanuel (1995b [1786]): *Mitä on suunnistautuminen ajattelussa*. Teoksessa Juha Koivisto, Markku Mäki & Timo Uusitupa (toim.) *Mitä on valistus?* Vastapaino, Jyväskylä. 87-105.
- Kantola, Anu (2002): *Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. *Viestinnän julkaisuja* 6. Helsingin yliopiston viestinnän laitos, Helsinki.
- Karvonen, Erkki (2000) *Kansalliset ja kansainväliset tietoyhteiskuntastrategiat*. Teoksessa Matti Vuorensyrjä & Reijo Savolainen (toim.): *Tieto ja Tietoyhteiskunta*. Gaudeamus, Helsinki. 256-277.

- Keane, John (1991): *Media and Democracy*. Polity Press, Cambridge.
- Keane, John (1998): *Civil Society: Old Images, New Visions*. Polity Press, Cambridge.
- Kivikuru, Ullamaija (1998): Yhteistä hyvää etsimässä. Viestintäpolitiikka pelisääntöjen kehittäjänä ja vapauksien vartijana. Teoksessa Ullamaija Kivikuru & Risto Kunelius (toim.): *Viestinnän jäljillä*. WSOY, Juva. 231-252.
- Koillinen, Mikael & Lavapuro, Juha (2002) Tekijänoikeudet tietoyhteiskunnassa perusoikeusnäkökulmasta. Teoksessa Heikki Kulla ym.: *Viestintäoikeus*. WSOY Lakitieto, Helsinki. 335-355.
- Kortteinen, Juhani (1996): Sananvapaus ihmisoikeutena. Teoksessa Kaarle Nordenstreng (toim.): *Sananvapaus*. WSOY, Helsinki. 32-88.
- Kuronen, Timo (2000): Kansalaiskeskustelun edellytykset ja mahdollisuudet tietoverkkojen aikakaudella. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Lagerspetz, Eerik (1996): Vapaus, yksilöllisyys ja yhteiskunta. Teoksessa Antti Hautamäki, Eerik Lagerspetz, Juha Sihvola, Juha Siltala & Jarmo Tarkki: *Yksilö modernin murroksessa*. Gaudeamus, Tampere. 45-62.
- Lagerspetz, Eerik (1998): Seitsemän vapauskäsitystä. Isaiah Berlinin ”positiivisen” ja ”negatiivisen” vapauden kritiikki. *Politiikka* 40(2): 87-104.
- Lash, Scott (1995): Refleksiivisyys ja sen vastinparit: rakenne, estetiikka, yhteisö. Teoksessa Ulrich Beck, Anthony Giddens & Scott Lash: *Nykyajan jäljillä. Refleksiivinen modernisaatio*. Vastapaino, Tampere. 153-235.
- Lash, Scott (2002): *Critique of Information*. Sage, London.
- Lehtonen, Jaakko (1998): Tietoyhteiskunta ja kommunikatiivinen kompetenssi. Teoksessa Tapio Varis (toim.): *Avautuminen tietoyhteiskuntaan*. Tampereen yliopiston täydennyskoulutuskeskus. Julkaisusarja A 1/98, Tampere. 58-68.
- Marcuse, Herbert (1969): *Yksiuotteinen ihminen*. Teollisen yhteiskunnan tarkastelua. Weilin+Göös, Helsinki.
- Marsden, Christopher T. (2000): Introduction: Information and communication technologies, globalisation and regulation. Teoksessa Christopher T. Marsden (toim.): *Regulating the Global Information Society*. Routledge, London & New York. 1-40.
- Marsden, Christopher T. (toim.) (2000): *Regulating the Global Information Society*. Routledge, London and New York.
- Marshall, T. H. (1964 [1958]): *Class, Citizenship, and Social Development*. Doubleday, New York.
- Meier, Werner A. & Trappel, Josef (1998): Media Concentration and the Public Interest. Teoksessa Denis McQuail & Karen Siune (toim.): *Media Policy. Convergence, Concentration & Commerce*. Sage, London. 38-59.
- McChesney, Robert W. (2003): Theses on Media Deregulation. *Media, Culture and Society* 25:1, 125-133.
- McQuail, Denis (1992): *Media Performance. Mass Communication and the Public Interest*. Sage, London.

- McQuail, Denis (1997): *Accountability of Media to Society. Principles and Means*. European Journal of Communication 12(3): 511-529.
- McQuail, Denis (1998): *Commercialization and beyond*. Teoksessa Denis McQuail & Karen Siune (toim.): *Media Policy. Convergence, Concentration & Commerce*. Sage, London. 107-127.
- Mill, J.S. (1982 [1859]): *Vapaudesta*. Librum, Helsinki.
- Napoli, Philip, M. (1999): *Deconstructing the Diversity Principle*. Journal of Communication 49(4): 7-34.
- Nerone, John C. et al (1998): *Last Rights. Revisiting Four Theories of the Press*. University of Illinois Press, Urbana and Chicago.
- Nieminen, Hannu (1997): *Communication and Democracy: Habermas, Williams and the British Case. Suomalaisen tiedeakatemian toimituksia*, Helsinki.
- Nieminen, Hannu (2003): *Julkisuusteorian rakennemuutos: Ajatuksia kriittis-realistisesta julkisuuskäsityksestä*. Tiedotustutkimus 26(2): 18-32.
- Nieminen, Hannu & Nordenstreng, Kaarle (2001): *Sananvapaus ja viestintäpolitiikka*. Teoksessa Kaarle Nordenstreng & Osmo A. Wiio (toim.): *Suomen mediamaisema*. WSOY, Vantaa. 248-264.
- Nordenstreng, Kaarle (1996): *Katsomosta areenalle. Kansalaisen paluu sananvapauden haltijaksi*. Teoksessa Kaarle Nordenstreng (toim.): *Sananvapaus*. WSOY, Helsinki. 272-288.
- Nordenstreng, Kaarle (toim.) (1996): *Sananvapaus*. WSOY, Helsinki.
- O'Brien, Martin & Penna, Sue (1998): *Theorising Welfare. Enlightenment and Modern Society*. Sage, London.
- Pauwels, Caroline (1998a): *From Citizenship to Consumer Sovereignty: The Paradigm Shift in the European Audiovisual Policy*. Teoksessa Andrew Calabrese & Jean-Claude Burgelman (toim.): *Communication, Citizenship, and Social Policy*. Rowman & Littlefield, Lanham. 65-76.
- Pauwels, Caroline (1998b): *EU competition policy and Public Service broadcasting: an impossible marriage*. Teoksessa Inka Ahonen & Hannu Nieminen (toim.): *The Future of Public Service Broadcasting (Papers from the seminar in Turku, December 11-13, 1997)*. University of Turku. 46-69.
- Pelkonen, Antti (2003): *Tieto- ja viestintäteknologia teknologiavetoisen yhteiskunnan rakentajana ja yhteiskuntapolitiikan välineenä*. Poliittika 45:1, 50-61.
- Pulkkinen, Tuija (1989): *Valtio ja vapaus*. Tutkijaliitto, Jyväskylä.
- Pulkkinen, Tuija (1998): *Postmoderni politiikan filosofia*. Gaudeamus, Tampere.
- Pohjolainen, Teuvo (1996): *Suurlakosta perusoikeusuudistukseen. Sananvapauden tulkinta Suomessa 1900-luvulla*. Teoksessa Kaarle Nordenstreng (toim.): *Sananvapaus*. WSOY, Helsinki. 153-193.
- Raunio, Kyösti (1999): *Positivismi ja ihmistiede. Sosiaalitutkimuksen perustat ja käytännöt*. Gaudeamus, Helsinki.
- Rawls, John (1996): *Political Liberalism*. Columbia University Press, New York.

- Sassi, Sinikka (2000): Verkko kansalaisyhteiskunnan käytössä. Tutkimus Internetistä ja uusista politiikan muodoista. Viestinnän julkaisuja 3. Helsingin yliopiston viestinnän laitos, Helsinki.
- Sauri, Tuomo & Picard, Robert (2001): Mediatalous. Teoksessa Kaarle Nordenstreng & Osmo A. Wiio (toim.): Suomen mediamaisema. WSOY, Vantaa. 22-44.
- Schiller, Herbert (1996): Information Inequality. The Deepening Social Crisis in America. Routledge, London.
- Sen, Amartya (1987): Freedom of Choice: Concept and Content. World Institute for Development Economics Research (WIDER), United Nations University, Helsinki.
- Setälä, Maija (2003): Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet. Gaudeamus, Helsinki.
- Siebert, Fred S., Peterson, Theodore & Schramm, Wilbur (1973 [1956]): Four Theories of the Press. University of Illinois Press, Urbana.
- Sihvola, Juha (1996): Yksilö, yhteisö ja hyvä elämä. Aristotelismi ja suomalainen arvokeskustelu. Teoksessa Antti Hautamäki, Eerik Lagerspetz, Juha Sihvola, Juha Siltala & Jarmo Tarkki: Yksilö modernin murroksessa. Gaudeamus, Tampere. 63-116.
- Silvo, Ismo (1988): Valta, kenttä ja kertomus. Televisiopolitiikan tulkinnat. Yleisradion suunnittelu- ja koulutustoiminnan julkaisuja N:o 2. Helsinki.
- Stevenson, Nick (1999): The Transformation of the Media. Globalisation, Morality and Ethics. Longman, London and New York.
- Taylor, Charles (1994): Liberal Politics and the Public Sphere. Teoksessa Amitai Etzioni (toim.): New Communitarian Thinking. Persons, Virtues, Institutions, and Communities. University Press of Virginia, Charlottesville. 183-217.
- Thompson, John B. (1990): Ideology and Modern Culture. Polity Press, Cambridge.
- Thompson, John B. (1995): Media and Modernity: A Social Theory of the Media. Polity Press, Cambridge.
- Van Cuilenburg, Jan (1998): Diversity Revisited: Towards a Critical Rational Model of Media Diversity. Teoksessa Kees Brants, Joke Hermes & Liesbet van Zoonen (toim.): The Media in Question. Sage, London. 38-50.
- Van Cuilenburg, Jan & McQuail, Denis (2003): Media Policy Paradigm Shifts. Towards a New Communications Policy Paradigm. European Journal of Communication 18(2): 181-207.
- Venturelli, Shalini (1998): Liberalizing the European Media: Politics, Regulation and the Public Sphere. Clarendon Press, Oxford.
- Viljanen, Veli-Pekka (2002): Onko sananvapaus poliittinen perusoikeus? Teoksessa Heikki Kulla ym.: Viestintäoikeus. WSOY Lakitieto, Helsinki. 85-98.
- Williams, Raymond (1965 [1961]): The Long Revolution. Pelican Books, London.
- Williams, Raymond (1975): Television. Technology and Cultural Form. Schocken Books, New York.