

Media- ja viestintäpolitiikan nykytila ja mittaaminen

Loppuraportti

LVV

LIIKENNE- JA
VIESTINTÄMINISTERIÖ

Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 4/2018

Media- ja viestintäpolitiikan nykytila ja mittaaminen Loppuraportti

Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja, Helsinki 2018

Liikenne- ja viestintäministeriö

ISBN PDF: 978-952-243-548-4

Taitto: Riitta Yrjönen

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Liikenne- ja viestintäministeriö		15.03.2018
Tekijät	Marko Ala-Fossi; Anette Alén-Savikko; Mikko Grönlund; Paula Haara; Heikki Hellman; Juha Herkman; Jockum Hildén; Ilmari Hiltunen; Johanna Jääsaari; Kari Karppinen; Aino Koskenniemi; Heikki Kuutti; Katja Lehtisaari; Ville Manninen; Janne Matikainen ja Markus Mykkänen (toimittajat)		
Julkaisun nimi	Media- ja viestintäpolitiikan nykytila ja mittaaminen Loppuraportti		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 4/2018		
ISBN PDF	978-952-243-548-4	ISSN PDF	1795-4045
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-548-4		
Sivumäärä	355	Kieli	suomi
Asiasanat	mediapolitiikka, viestintäpolitiikka, mittarit		
Tiivistelmä	<p>Tämä tutkimushanke on toteutettu liikenne- ja viestintäministeriön toimeksiannosta yhteistyössä media-alan toimijoiden kanssa. Sen tavoitteena on ollut tuottaa uuden kansallisen mediapolitiittisen ohjelman valmistelutyön pohjaksi monialainen yhteiskuntatieteellinen perusselvitys mediapolitiikan nykytilasta Suomessa. Aiemman sektoripohjaisen lähestymistavan sijaan tässä raportissa on haettu uutta, kokonaisvaltaisempaa tapaa hahmottaa median ja viestinnän kehitystä. Niinpä käsillä olevassa loppuraportissa nykyistä tilannetta kuvataan seitsemän media- ja viestintäpolitiikan peruseriaatteen (Picard ja Pickard 2017) sekä kansainvälisen vertailun näkökulmasta eri aineistojen avulla.</p> <p>Raportissa esitellään selvitystyön tuloksien pohjalta laadittu mittaristomalli suomalaisen media- ja viestintäpolitiikan eri osa-alueiden muutoksen seuranta varten. Seitsemän osa-alueen muutoksen seuraamiseksi ehdotetaan kaikkiaan 26 muuttujaa ja 52 eri indikaattoria. Muuttujat edustavat kunkin peruseriaatteen keskeisiä ulottuvuuksia. Ehdotetut indikaattorit ovat pääosin määrällisiä ja perustuvat olemassa olevaan numeeriseen tietoon, jota päivitetään säännöllisesti. Näin ollen moni indikaattori mahdollistaa pidemmän aikavälin kehityksen tarkastelun myös taannehtivasti. Osa mittareista edellyttää kuitenkin dataa, jota ei toistaiseksi ole olemassa tai jonka tuottaminen tulisi käynnistää uudelleen. Raportin päätteeksi tekijät esittävät omat suosituksensa jatkotoimista.</p>		
Kustantaja	Liikenne- ja viestintäministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Kommunikationsministeriet	15.03.2018	
Författare	Marko Ala-Fossi; Anette Alén-Savikko; Mikko Grönlund; Paula Haara; Heikki Hellman; Juha Herkman; Jockum Hildén; Ilmari Hiltunen; Johanna Jääsaari; Kari Karppinen; Aino Koskenniemi; Heikki Kuutti; Katja Lehtisaari; Ville Manninen; Janne Matikainen och Markus Mykkänen (redaktörer)		
Publikationens titel	Medie- och kommunikationspolitikens tillstånd och mätning Slutrapport		
Publikationsseriens namn och nummer	Kommunikationsministeriets publikationer 4/2018		
ISBN PDF	978-952-243-548-4	ISSN PDF	1795-4045
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-548-4		
Sidantal	355	Språk	finska
Nyckelord	mediepolitik, kommunikationspolitik, mätare		
Referat	<p>Referat</p> <p>Detta forskningsprojekt är utfört på uppdrag av kommunikationsministeriet och i samråd med medieaktörer som en del av utformningen av regeringens nya mediepolitiska program. Syftet med projektet har varit att producera en tvär- och samhällsvetenskaplig utredning av aktuella mediepolitiska frågor i Finland som underlag till det nya nationella mediepolitiska programmet. I stället för att fokusera på olika sektorerna var för sig har den här rapporten strävat efter att synliggöra en mer heltäckande bild av hur medierna och kommunikationsinfrastrukturen utvecklas. I denna slutrapport beskrivs dagsläget därför från perspektivet av de sju grundprinciperna för medie- och kommunikationspolitik (Picard och Pickard 2017) samt internationell jämförelse med hjälp av olika bakgrundsmaterial.</p> <p>Slutligen presenteras även ett mätinstrument för att följa upp hur de olika delområdena som kan kopplas till den finländska medie- och kommunikationspolitiken utvecklas över tid. För att övervaka förändringen i de sju delområdena föreslås totalt 26 variabler och 52 olika indikatorer. Variablerna representerar nyckeldimensionerna för varje grundläggande princip. De föreslagna indikatorerna är huvudsakligen kvantitativa och bygger på befintliga numeriska data, som regelbundet uppdateras. Därför möjliggör många av de indikatorer en långsiktig utvecklingsbedömning också på ett retrospektivt sätt. Vissa mätare kräver emellertid data som inte ännu existerar eller vars produktion ska startas om. I slutet av rapporten presenterar författarna sina egna rekommendationer för uppföljningen.</p>		
Förläggare	Kommunikationsministeriet		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Transport and Communications		15.03.2018
Authors	Marko Ala-Fossi; Anette Alén-Savikko; Mikko Grönlund; Paula Haara; Heikki Hellman; Juha Herkman; Jockum Hildén; Ilmari Hiltunen; Johanna Jääsaari; Kari Karppinen; Aino Koskenniemi; Heikki Kuutti; Katja Lehtisaari; Ville Manninen; Janne Matikainen and Markus Mykkänen (editors)		
Title of publication	The state of media- and communications policy and how to measure it Final report		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Transport and Communications 4/2018		
ISBN PDF	978-952-243-548-4	ISSN PDF	1795-4045
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-548-4		
Pages	355	Language	Finnish
Keywords	a media policy, communications policy, measuring instruments (indicators)		
<p>Abstract</p> <p>This research project has been commissioned by the Ministry of Transport and Communications as part of the preparation of the government's new media policy program and has been conducted in cooperation with media and communication policy stakeholders. Its aim was to produce a multidisciplinary social scientific study of the current state of media policy in Finland to be used in the preparation of a new national media policy program. Instead of a traditional sectoral approach, this report has sought a new, more holistic way of evaluating the development of media and communication. Thus, in the present final report, the current state of affairs is described from the viewpoint of the seven essential principles of media and communication policy (Picard and Pickard 2017) and an international comparison with the help of different research materials.</p> <p>Finally, the report presents a model of a measurement instrument (meter) based on the results of the study for monitoring the changes of different aspects of Finnish media and communication policy. For monitoring the change in these seven policy aspects, a total of 26 variables and 52 different indicators are proposed. The variables represent the key dimensions of each essential principle. The proposed indicators are mainly quantitative and based on existing numerical data, which is regularly updated. Hence, many indicators will allow for a longer-term development review also in a retrospective way. However, some of the meters require data that does not yet exist or the production of which should be restarted. At the end of the report, the authors present their own recommendations for follow-up.</p>			
Publisher	Ministry of Transport and Communications		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisällysluettelo

1	Viestinnälliset perusoikeudet ja medianvapaus nykyisessä mediaympäristössä	20
1.1	Johdanto	20
1.2	Lähtökohtia: viestinnälliset perusoikeudet, medianvapaus ja niiden mittaaminen	21
1.3	Kansalaisten viestinnälliset perusoikeudet Suomessa.....	31
1.3.1	Tutkimustehtävä ja aineistot.....	31
1.3.2	Viestinnälliset perusoikeudet lainsäädännön esitoissa	34
1.3.3	Viestinnälliset perusoikeudet selvityksissä ja raporteissa	42
1.4	Medianvapauden mittaamisesta Suomessa	51
1.5	Johtopäätöksiä.....	53
1.6	Suosituksia.....	57
2	Pääsy media- ja viestintäpalveluihin	60
2.1	Pääsy suomalaisessa media- ja viestintäpolitiikassa.....	60
2.1.1	Pääsyn eri ulottuvuudet.....	61
2.1.2	Pääsy eri viestintämuodoissa.....	63
2.2	Tallenneviestintä	66
2.2.1	Viestintä- ja mediapolitiikan vaikutus palveluiden saatavuuteen.....	66
2.2.2	Keskeisimmän palvelumuodon yleinen saatavuus.....	68
2.2.3	Keskeisimmän palvelumuodon käyttöaste ja edullisuus	69
2.2.4	Erityisryhmien lakisääteinen pääsy viestintäjärjestelmiin ja palveluihin	70
2.2.5	Nykyiset seurantatutkimukset	71
2.2.6	Ehdotukset mittarin muuttujiksi ja indikaattoreiksi	71
2.3	Televiestintä.....	72
2.3.1	Viestintä- ja mediapolitiikan vaikutus palveluiden saatavuuteen.....	73

2.3.2	Keskeisimmän palvelumuodon yleinen saatavuus.....	77
2.3.3	Keskeisimmän palvelumuodon käyttöaste ja edullisuus	79
2.3.4	Erytisryhmien lakisääteinen pääsy viestintäjärjestelmiin ja palveluihin	81
2.3.5	Nykyiset seurantatutkimukset	82
2.3.6	Ehdotukset mittarin muuttujiksi ja indikaattoreiksi	82
2.4	Yleisradioviestintä	84
2.4.1	Viestintä- ja mediapolitiikan vaikutus palveluiden saatavuuteen.....	84
2.4.2	Keskeisimmän palvelumuodon yleinen saatavuus.....	88
2.4.3	Keskeisimmän palvelumuodon käyttöaste ja edullisuus	89
2.4.4	Erytisryhmien lakisääteinen pääsy viestintä-järjestelmiin ja palveluihin	91
2.4.5	Nykyiset seurantatutkimukset	92
2.4.6	Ehdotukset mittarin muuttujiksi ja indikaattoreiksi	93
2.5	Yhteenveto ja suositukset	94
2.5.1	Kolmen sektorin kolmitasomalli pääsyn mittarina.....	94
2.5.2	Pääsyä voi kuvata myös yhdellä indeksiluvulla.....	96
3	Median monimuotoisuus ja moniarvoisuus	98
3.1	Johdanto	98
3.2	Moninaisuuden ulottuvuudet	100
3.3	Moninaisuuden tutkimus ja mittaaminen.....	103
3.3.1	Mediateollisuuden keskittymisen tutkimus	103
3.3.2	Sisältöjen monipuolisuuden tutkimus	105
3.3.3	Median moniarvoisuuden tutkimus.....	107
3.4	Moninaisuuden merkitykset viestintäpoliittisissa dokumenteissa.....	108
3.4.1	Aineisto ja tutkimusmetodi	108
3.4.2	Termien käyttö ja merkitykset	110
3.4.3	Termien käytön eroavaisuudet.....	112
3.5	Mittarien rakentaminen tilastoaineiston pohjalta	114
3.5.1	Lähteiden moninaisuus (A)	114
3.5.2	Sisällön moninaisuus (B).....	120
3.5.3	Käytön moninaisuus (C).....	125
3.6	Median moninaisuus Suomessa 2018	128
3.6.1	Sanomalehdistö	128
3.6.2	Aikakauslehdistö	130
3.6.3	Radio.....	131
3.6.4	Televisio	132

3.6.5	Internet.....	134
3.7	Yhteenveto ja suositukset.....	135
3.7.1	Kolmen eri ulottuvuuden mittarit.....	135
3.7.2	Suomalaisen median moninaisuus.....	136
4	Kansalaisten ja yhteiskunnan suojele.....	138
4.1	Mediakasvatus.....	139
4.1.1	Mediakasvatustoiminta Suomessa.....	140
4.1.2	Mediakasvatuksen mittarointi.....	141
4.1.3	Suomalaisen mediakasvatuksen arviointia ja nousevat mediakasvatuksen kohteet.....	143
4.2	Haavoittuvien ihmisryhmien suojele.....	146
4.2.1	Muuttuvat mediankäyttötavat haastavat tiedon keruun ja valvonnan.....	147
4.2.2	Median haitoilta suojele ja lasten oikeudet.....	149
4.2.3	Vanhempien vastuu ja kyky suojele lasta.....	151
4.2.4	Lasten ja nuorten nettiriskeistä.....	153
4.3	Vihapuhe, häirintä ja ekstremismi mediassa.....	159
4.3.1	Terminologian epäselvyys.....	160
4.3.2	Vihapuheen rajoittaminen ja sananvapaus.....	163
4.3.3	Globaali verkkoympäristö ja vihapuhe.....	164
4.3.4	Vihapuheen vastustaminen ja suomalainen politiikka.....	167
4.3.5	Itsesääntely, journalismi ja vihapuhe.....	169
4.3.6	Vihapuheen määrän ja ilmenemistapojen selvittäminen on haastavaa.....	171
4.4	Yhteenveto.....	175
4.5	Suositukses.....	176
5	Läpinäkyvyys ja vastuullisuus suomalaisessa mediakentässä.....	180
5.1	Mediaomistuksen läpinäkyvyys.....	180
5.2	Median itsesääntely.....	182
5.3	Median itsesääntelyn ja mediaomistuksen läpinäkyvyys Suomessa.....	185
5.3.1	Journalistisen median läpinäkyvyys Julkisen sanan neuvoston päätöksissä.....	187
5.3.2	Mainonnan läpinäkyvyys Mainonnan eettisen neuvoston lausumissa.....	191
5.3.3	Mediaomistuksen ja -toiminnan läpinäkyvyys medioiden verkkosivustoilla.....	194
5.3.4	Mediaomistuksen ja -etiikan läpinäkyvyys medioiden verkkosivustoilla.....	195
5.3.5	Median verkkotoiminnan läpinäkyvyys medioiden sivustoilla.....	198
5.4	Yhteenveto.....	201
5.5	Suosituksia.....	202

6	Taloudellinen ja rakenteellinen kehitys	206
6.1	Johdanto	206
6.2	Joukkoviestinnän kokonaismarkkinat.....	207
6.3	Mediamainonnan kehitys	211
6.4	Median käyttö.....	214
6.5	Viestintäalojen monimuotoisuus, kilpailu ja keskittyminen	216
6.5.1	Sanomalehdistö	217
6.5.2	Aikakauslehdistö	220
6.5.3	Radiotoiminta	223
6.5.4	Televisiotoiminta	224
6.6	Valtion tuki joukkoviestinnälle	226
6.7	Viestintäalojen liiketaloudellinen tilanne ja kehitys.....	232
6.7.1	Kannattavuus	235
6.7.2	Vakavaraisuus.....	235
6.7.3	Maksuvalmius	236
6.7.4	Tuottavuus	236
6.7.5	Kolmen muuttujan Z-luku	237
6.7.6	Painoviestintä.....	237
6.7.7	Sähköinen viestintä.....	242
6.8	Yhteenveto.....	247
6.8.1	Aikaisemmat selvitykset	247
6.8.2	Johtopäätökset ja suositukset	250
6.8.3	Mahdolliset mittarit media-alan rakenteiden, keskittymisen, kilpailun ja liiketaloudellisen tilanteen sekä niiden kehityksen seurantaan	253
7	Media- ja viestintäpoliittinen päätöksenteko.....	254
7.1	Arvioita suomalaisen media- ja viestintäpolitiikan tilasta.....	256
7.2	Media- ja viestintäpolitiikan valmistelu Suomessa	258
7.3	Eri tahojen osallistuminen media- ja viestintäpolitiikan valmisteluun	261
7.4	Yhteenveto.....	274
8	Kansainvälinen vertailu	277
8.1	Tutkimuksen tavoitteet	277
8.2	Ajankohtaiset viestintäpoliittiset kysymykset Pohjoismaissa.....	278
8.3	Mediatuet ja -avustukset	279
8.3.1	Epäsuorat tuet.....	280
8.3.2	Suorat tuet.....	282

8.4	Pohjoismaiset mediamarkkinat	285
8.4.1	Median omistus ja mediamarkkinoiden keskittyminen	285
8.4.2	Pohjoismaiset mainosmarkkinat.....	285
8.5	Laajakaistapalveluiden saatavuus ja käyttöönotto	293
8.6	Mediankäyttö.....	296
8.7	Lopuksi.....	300
9	Yhteenveto ja johtopäätöksiä.....	302
9.1	Kansalaisnäkökulma: viestinnällisten perusoikeuksien toteutuminen	303
9.2	Indikaattorit ja niiden tietopohjaa koskevat haasteet.....	309
9.3	Suosituksset	312
	Lähteet.....	315
	Liitteet	

ESIPUHE

Tämä raportti on syntynyt tilaustyönä liikenne- ja viestintäministeriön tunnistamaan tarpeeseen saada puolueetonta tutkimustietoa uuden mediapoliittisen ohjelman pohjaksi. Puolen vuoden urakan tuloksena tilattu työ on nyt valmis, mutta julkisen tutkimustiedon tarve päätöksenteossa ei suinkaan ole vähentynyt. Laatimamme tilannekuvaus ja raportissa hahmoteltu tapa mitata meneillään olevaa muutosta ovat lähinnä hyvä alku kohti aiempaa systemaattisempaa, kokonaisvaltaisempaa, tietoperusteista ja tutkimusnäyttöön pohjautuvaa, tavoitteellista media- ja viestintäpolitiikkaa.

Hankkeessa on ollut mukana ilahduttavan iso joukko suomalaisia media- ja viestintäpolitiikan tutkijoita yhteensä neljästä eri yliopistosta, mutta kukaan meistä ei ole voinut työskennellä päätoimisesti vain tämän raportin parissa. Kiitokset kaikille kollegoille siitä, että alkuperäisistä tavoitteista tai aikataulusta ei ole tarvinnut tinkiä. Samalla kiitokset raportin taitosta ja ulkoasusta huolehtineelle Riitta Yrjöselle sekä sen kaikki erilliset kirjallisuusluettelot yhteensovittaneelle Heli Heinolle.

Kiitokset hyvästä yhteistyöstä myös ylitarkastaja Emil Aspille, joka on alusta lähtien toiminut hankkeen yhdyshenkilönä liikenne- ja viestintäministeriössä. Asp on myös johtanut hankkeen seurantaryhmää, johon kuuluvat neuvotteleva virkamies Tomi Lindholm, neuvotteleva virkamies Mirka Meres-Wuori ja viestintäneuvos Kreetta Simola liikenne- ja viestintäministeriöstä sekä kulttuuriasianneuvos Laura Mäkelä opetus- ja kulttuuriministeriöstä, neuvotteleva virkamies Yrsa Nyman oikeusministeriöstä ja apulaisjohtaja Petri Makkonen Viestintävirastosta. Ryhmä on tukenut muun muassa eri osatutkimusten aineistojen hankintaa ja viimeisessä vaiheessa myös kommentoinut käsikirjoituksia. Tästä kiitokset kaikille yhdessä ja erikseen.

Kaikki tutkimusraportissa esitetyt näkemykset ja sen analyysien tulosten perusteella laaditut suositukset ovat kirjoittajien omia, eivätkä ne siis sellaisenaan välttämättä edusta liikenne- ja viestintäministeriön näkemystä.

Marko Ala-Fossi
Tampereella 15.3.2018

JOHDANTO

Media-alan toimijat ja viestintäpolitiikan tutkijat ovat jo useamman vuoden ajan arvostelleet suomalaista viestintäpolitiikkaa kokonaisnäkemyksen puutteesta sekä liian pistemäisistä ja yksipuolisista toimintamalleista. Sen lisäksi, että vastuu mediaa ja viestintää koskevista päätöksistä on jakautunut useille eri hallinnonaloille ja ministeriöille, myös päätöksenteon pohjana käytetty tieto on usein näennäisestä runsaudesta huolimatta varsin hajanaista, sisällöllisesti ohutta tai toimialaspesifiä. (Neuvonen & Karppinen 2016; Floman 2017; Liikenne- ja viestintäministeriö 2017c) Samantyyppinen hajanaisuus on vaivannut myös viestintäpolitiikan tutkimusta (Karppinen ym. 2015).

Suomi ei ole kuitenkaan ainoa maa, jossa perinteinen sektorikohtainen viestintäpolitiikka ei ole pysynyt viime vuosien nopeiden teknologisten, taloudellisten, poliittisten ja yhteiskunnallisten muutosten tahdissa. Ongelma on päinvastoin yleismaailmallinen (Picard & Pickard 2017), ja monissa maissa uusiin haasteisiin onkin jo pyritty vastaamaan. Esimerkiksi Ruotsissa on toteutettu laaja, kuusiosainen viestintäpoliittinen kokonaiselvitys ruotsalaisen media-alan tulevaisuudesta (Medieutredning), jonka loppuraportti (SOU 2016:80) julkistettiin marraskuussa 2016. Myös Suomessa hallitus päätti puoliväliriihessään käynnistää laajemman mediapoliittisen ohjelman valmistelun (Valtioneuvosto 2017).

Tämä tutkimushanke on toteutettu liikenne- ja viestintäministeriön toimeksiannosta ja yhteistyössä media-alan toimijoiden kanssa. Sen tavoitteena on ollut tuottaa uuden kansallisen mediapoliittisen ohjelman valmistelutyön pohjaksi monialainen yhteiskuntatieteellinen perusselvitys mediapolitiikan nykytilasta Suomessa. Aiemman sektoripohjaisen lähestymistavan sijaan tässä raportissa on haettu uutta, kokonaisvaltaisempaa tapaa hahmottaa median ja viestinnän kehitystä. Niinpä käsillä olevassa loppuraportissa nykyistä tilannetta kuvataan kahdeksasta eri näkökulmasta eri aineistojen avulla. Lisäksi raportissa esitellään selvitystyön tuloksien pohjalta laadittu mittaristomalli suomalaisen media- ja viestintäpolitiikan eri osa-alueiden muutoksen seurantaan varten.

Media- ja viestintäalan toimintaympäristö on nyt monessa suhteessa aiempaa monimutkaisempi ja kansainvälisempi. Kyse ei ole pelkästään paljon puhutusta ”median murroksesta” vaan myös tapamme viestiä keskenämme ovat muuttuneet. Eikä muutos ole vielä pysähtynyt mihinkään suvantokohtaan. Pitkät etäisyydet, pieni kielialue, toimialojen väliset teknologiset rajat tai sektorikohtainen lainsäädäntö eivät enää määritä markkinoita tai anna media-alan toimijoille samankaltaista suojaa kuin aiemmin. Kansallisella media- ja viestintäpolitiikalla on kuitenkin yhä mahdollista ylläpitää ja

kehittää suomalaista journalismia ja sitä kautta tukea demokratiaa ja kansalaisten viestinnällisten perusoikeuksien toteutumista.

Suomessa yhteiskunnan perinteisten toimintamallien ja aiempaa monimutkaisemman maailman välistä *kompleksiteettikuilua* on jo pitkään kurottu umpeen kehittämällä uusia pelisääntöjä ja erilaisia mittareita aivan kuten nyt tässä raportissa, mutta se ei välttämättä enää riitä (Hämäläinen 2017). Myös muutosten taustalla vaikuttavat prosessit ovat aiempaa monimutkaisempia ja ”hyväkään tieto ei [siksi] välttämättä johda hyvään päätökseen, eivätkä hyvätkään päätökset yksin riitä muutosten synnyttämisen” (Hellström & Ikäheimo 2017, 15). Päätösten pohjaksi tarvitaan joka tapauksessa tietoa – ja yleensä päätökset voivat olla enintään yhtä hyviä kuin niiden perustana oleva informaatio. Mutta vielä tätäkin suurempi ongelma on, jos tietopohja puuttuu kokonaan tai se rapautuu.

Yksi tämän raportin havainnoista nimittäin on, että mediaa ja viestintää koskevaa tietoa jää keräämättä, mikäli sillä ei enää ole kaupallista merkitystä alan toimijoille. Myös jo kerätty tieto ja tutkimustulokset voivat jäädä julkistamatta, jos ne muuttuvat liikesalaisuudeksi. Kun samaan aikaan vähenevät yhtäältä eri viranomaisten selvityksiin käytettävissä olevat resurssit ja toisaalta julkinen tutkimusrahoitus, julkisen ja tutkitun tiedon saatavuus uhkaa vähentyä. Tutkimukseen perustuva julkinen tieto voisi kuitenkin auttaa kaikkia osapuolia ja toimijoita näkemään kokonaisuuksia ja monimutkaisten ilmiöiden syy- ja seuraussuhteita – sekä tekemään entistä parempia päätöksiä.

Teoriat, metodit ja aineistot

Selvitystyön tärkeimpänä teoreettisena ja metodologisena lähtökohtana on ollut Robert Picardin ja Victor Pickardin (2017) näkemys *media- ja viestintäpolitiikan* perusperiaatteista. Ensinnäkin, yleisradiotoiminnan (broadcasting), televiestinnän (telecommunications) ja median kohtelemisen toisistaan täysin erillisinä toiminta- ja politiikka-sektoreina istuu heidän mukaansa perin huonosti nykyiseen ympäristöön, jossa käytännössä kaikki sisällöt ja verkot lomittuvat eri tavoin toisiinsa. Viestintäpolitiikan nykyisten toimintamallien kyky vastata nopeisiin teknologisiin, taloudellisiin, poliittisiin ja yhteiskunnallisiin muutoksiin on huono myös siksi, että ne on useimmiten luotu tiettyihin yksittäisiin haasteisiin jonakin tiettyinä ajankohtana ja samalla niiden yhteys media-

ja viestintäpolitiikan normatiivisiin peruseriaatteisiin on saattanut jäädä heikoksi tai pinnalliseksi.¹

Picardin ja Pickardin (2017) mukaan heidän raporttinsa päätavoitteena on ollut, että politiikan toimijat voisivat välittömän ongelmanratkaisun sijaan pyrkiä tarkastelemaan nykyistä tilannetta hieman etäämmältä, periaatteelliselta tasolta ja etsiä uusia keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi. Näitä demokratian perusarvoihin pohjautuvia periaatteita on Picardin ja Pickardin raportin mukaan yhteensä seitsemän: 1) kansalaisten viestinnälliset perusoikeudet, 2) pääsy media- ja viestintäpalveluihin, 3) omistusrakenteiden ja sisältöjen monimuotoisuus ja moniarvoisuus, 4) käyttäjien ja yhteiskunnan suojeleminen, 5) mediatoiminnan läpinäkyvyys ja vastuu, 6) pyrkimys kehitykselliseen ja taloudelliseen hyötyyn sekä 7) pyrkimys oikeudenmukaisiin ja tehokkaisiin viestintäpoliittisiin ratkaisuihin.

Näiden seitsemän peruseriaatteen tilaa on tässä tutkimushankkeessa selvittänyt yhtä monta temaattista työryhmää. Lisäksi raportissamme tehdään yhteenveto muiden Pohjoismaiden ja EU-maiden keskeisiä selvityshankkeista. Kaikkien työryhmien kolme tärkeintä tutkimuskysymystä ovat olleet: 1) tuotetaanko teemasta Suomessa jo julkista tietoa ja jos tuotetaan, niin mitä ja miten; 2) mitkä ovat kunkin teeman/politiikka-alueen kehitystä parhaiten kuvaavat muuttujat ja mitkä indikaattorit ja aineistot soveltuvat niiden muutoksen luotettavaan seurantaan; ja 3) onko teeman/politiikka-alueen kehityksen mittaamiseen olemassa jo käyttökelpoisia, valmiita malleja ja jos ei, miten kehitystä olisi mielekästä mitata Suomessa? Hankkeessa kehitetty mittaristomalli ei perustu pelkästään erillisten osatutkimusten tuloksiin ja suosituksiin, vaan ehdotetut muuttujat ja indikaattorit on valittu ryhmien keskinäisen yhteistyön tuloksena.

Raportissa ei ole tarkasteltu esimerkiksi julkisen palvelun mediaa erikseen omana lukunaan. Yleisradiolla on käytännössä kaikkiin media- ja viestintäpolitiikan perinteisiin normatiivisiin periaatteisiin kytkettyjä erityistehtäviä ja velvollisuuksia. Se on julkisen vallan keskeinen instrumentti media- ja viestintäpolitiikan yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamiseksi, jonka merkitys on nyt vain entisestään korostunut, kun erillissäätelyyn perustuneista sektorikohtaisista keinoista on joko luovuttu tai ne ovat menettäneet tehonsa. Siksi on mielekästä, että myös Yleisradiota koskevat erityiskysymykset käsitellään läpileikkaavasti kuhunkin teemaan keskittyvissä osaraporteissa eikä erikseen.

¹ Kyse on myös paradigman muutoksesta. Perinteisesti kansalaisten tasa-arvoon ja hyvinvointiin pyrkineet valtiot (*hyvinvointivaltiot*), mukaan luettuna Suomi, ovat viime vuosikymmeninä muuttuneet asteittain kohti *kilpailuvaltiota*. Viimeksi mainitut korostavat innovaatioita, kilpailukykyä ja taloudellisia tavoitteita kansalaisten hyvinvointiin tähtäävien yhteiskunnallisten tavoitteiden sijaan. Tarkemmin tästä muutoksesta sekä hyvinvointivaltion ja kilpailuvaltion eroista esim. Jessop (2005), Pelkonen (2008) ja Kananen (2017).

Myöskään kaupallista mediaa ei ole käsitelty erikseen omana lukunaan, vaikka mediaryitysten ja kokonaisten toimialojen toimintaedellytysten turvaaminen media- ja viestintäpolitiikan avulla on usein tärkeää paitsi osakkeenomistajien, myös kansalaisten ja yhteiskunnan kokonaisetua silmälläpitäen. Kaikilla media- ja viestintäalan sidosryhmillä, mukaan lukien alan yrityksillä – niin julkisilla kuin yksityisillä – sekä hallinnon ja politiikan toimijoilla on kuitenkin aina omat intressinsä, jotka eivät ole automaattisesti yleisen edun kanssa yhteneviä (Picard & Pickard 2017, 6).

Koko hanke ja tämä raportti perustuvat monitieteiseen yhteiskuntatieteelliseen lähestymistapaan, joka sisältää viestinnän tutkimuksen, politiikan tutkimuksen, sosiologian, taloustieteen ja oikeustieteen näkökulmia (Karpainen ym. 2015). Sen keskeisin menetelmä on erilaisten asiakirja-aineistojen laadullinen sisällönanalyysi (Karpainen & Moe 2012), mutta kunkin osa-alueen aineistojen tutkimuksessa on sovellettu tarpeen mukaan myös määrällisiä ja tilastollisia menetelmiä sekä keskeisten avainhenkilöiden ja asiantuntijoiden haastatteluja.

Työn aineistona on käytetty olemassa olevaa a) mediapolitiikan eri osa-alueisiin liittyvää akateemista tutkimuskirjallisuutta, esimerkiksi Tampereen yliopiston Journalismin, viestinnän ja median tutkimuskeskuksen (COMET) ja Helsingin yliopiston Viestinnän tutkimuskeskuksen (CRC), Oxfordin yliopiston Reuters Instituten ja Göteborgin yliopiston yhteydessä toimivan Nordicomin julkaisemia raportteja, b) erilaisia viranomaisten tilasto- ja tutkimusaineistoja, kuten Tilastokeskuksen², Viestintäviraston³ ja Valtion taloudellisen tutkimuslaitoksen⁴ sekä eri ministeriöiden katsauksia ja raportteja, lainsäädäntömateriaaleja ja niihin liittyvien esitöiden aineistoja, c) media-alan järjestöjen ja toimijoiden kuten Medialiiton⁵, Mainostajien liiton⁶, Finnpanelin⁷ ja Media Audit Finlandin⁸ sekä Yleisradion⁹ tuottamia raportteja ja tilastoja sekä d) Euroopan parlamentin ja komission sekä Euroopan neuvoston ja sen osana toimivan European Audiovisual Observatoryn tilaamia ja tuottamia raportteja ja aineistoja. Näistä esimerkkinä European Digital Progress Report¹⁰, Media Pluralism Monitor¹¹ sekä EAO:n MAVISE-tietokanta¹². Tarvittaessa on käytetty myös e) kaupallisia tietopalveluita kuten Bureau van Dijkin Orbis Europe-tietokantaa¹³ ja esimerkiksi Kaupparekisterin

2 Ks. <http://www.stat.fi/til/klit.html>

3 Ks. <https://www.viestintavirasto.fi/tilastotjatutkimukset.html>

4 Ks. <http://vatt.fi/uusimmat-vatt-julkaisut>

5 Ks. <http://www.medialiitto.fi/media-ala/tilastoja>

6 Ks. <https://mainostajat.fi/category/tutkimus/>

7 Ks. <https://www.finnpanel.fi/>

8 Ks. <http://mediaauditfinland.fi/>

9 Ks. <https://yle.fi/aihe/yleisradio/vuosikertomukset>

10 Ks. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/europes-digital-progress-report-2017>

11 Ks. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/media-pluralism-monitor-mpm>

12 Ks. <http://mavise.obs.coe.int/>

13 Ks. <https://www.bvdinfo.com/en-gb/our-products/data/international/orbis>

maksullisia aineistoja¹⁴. Vaikka hankkeessa ei ole ensisijaisesti pyritty tuottamaan uusia tutkimusaineistoja vaan analysoimaan nykyisiä, osa työryhmistä on valmiiden aineistojen puuttuessa myös tuottanut ja kerännyt aineistojaan itse.

Tutkimustyön toteutus ja loppuraportin rakenne

Työ on toteutettu konsortiomuodossa Helsingin yliopiston ja Tampereen yliopiston yhteishankkeena, johon on osallistunut myös Turun yliopiston ja Jyväskylän yliopiston tutkijoita. Käytännössä hankkeen piirissä ovat olleet kaikki viestintäpoliittista tutkimusta Suomessa tekevät korkeakouluyksiköt ja soveltuvin osin myös niissä kuhunkin teemaan tai politiikka-alueeseen parhaiten perehtyneet tutkijat. Hankkeen vastuullisina johtajina ovat toimineet tutkimusjohtaja Katja Valaskivi Tampereen yliopistosta ja professori Hannu Nieminen Helsingin yliopistosta. Hankkeen kokonaistavoitteiden toteutumista on koordinaattorina johtanut yksi sen tutkijoista, yliopistonlehtori Marko Ala-Fossi Tampereen yliopistosta.

Tutkimus jaettiin temaattisesti media- ja viestintäpolitiikan peruseriaatteiden mukaan seitsemään erilliseen osahankkeeseen ja kansainvälistä vertailua varten muodostettiin oma osahankkeensa. Näistä jokaisen toteuttamista varten muodostettiin 1–4 tutkijan työryhmät, jotka ovat työskennelleet varsin itsenäisesti ja osin eri tahtiin. Myös tämän loppuraportin rakenne noudattelee samaa hankkeen perusjakoa. Työryhmien osatutkimukset Suomen media- ja viestintäpolitiikan tilasta Picardin ja Pickardin (2017) määrittelemien peruseriaatteiden näkökulmasta ja niiden ehdotukset tulevan kehityksen mittaamiseen raportoidaan seitsemässä ensimmäisessä luvussa seuraavaan tapaan:

Luku 1: Kansalaisten viestinnälliset perusoikeudet

Anette Alén-Savikon (Helsingin yliopisto) ja Jockum Hildénin (Helsingin yliopisto) yhteistyönä toteuttamassa osatutkimuksessa tarkastellaan oikeus- ja yhteiskuntatieteellisin menetelmin viestinnällisistä perusoikeuksista tuotettua tietoa media- ja viestintäpoliittisessa päätöksenteossa. Keskiössä on kansalaisnäkökulma sekä viestinnällisten perusoikeuksien arviointi ja mittaaminen lainvalmistelussa. Lisäksi selvitetään medianvapauden mittaamista. Tarkastelussa on myös erilaisten arviointikeinojen ja mittareiden toimivuus nykyisessä mediaympäristössä sekä uudenlaisten arviointikeinojen ja mittareiden tarve.

¹⁴ Ks. <https://www.prh.fi/fi/kaupparekisteri/hinnasto.html>

Luku 2: Pääsy media- ja viestintäpalveluihin

Marko Ala-Fossin (Tampereen yliopisto) osatutkimuksessa selvitetään, miten kansalaisten tasavertainen pääsy keskeisimpiin media- ja viestintäpalveluihin on järjestetty, miten sitä tällä erää ylläpidetään ja tuetaan sekä mitä eri muuttujia ja tietoaineistoja seuraamalla voidaan kuvata ja mitata pääsyn kokonaiskehitystä. Pääsyä tarkastellaan kolmen kaikkein keskeisimmäksi määritellyn media- ja viestintäpalvelun yleisenä teknisenä saatavuutena, palveluiden käyttöönoton asteena ja erityisryhmien mahdollisuuksina kyseisten media- ja viestintäpalveluiden käyttämiseen. Tarkastelun taustaksi osatutkimuksessa käydään läpi myös kyseisten palveluiden nykyiseen tekniseen saatavuuteen, laatuun ja hintaan Suomessa vaikuttaneet tärkeimmät media- ja viestintäpoliittiset toimet ja ratkaisut ennen vuotta 2018.

Luku 3: Median monimuotoisuus ja moniarvoisuus

Heikki Hellmanin (Tampereen yliopisto), Ville Mannisen (Jyväskylän yliopisto), Markus Mykkäsen (Jyväskylän yliopisto) ja Heikki Kuutin (Jyväskylän yliopisto) toteuttamassa osatutkimuksessa tarkastellaan yhtäältä tiedonvälityksen monimuotoisuutta ja mediaomistuksen keskittymistä sekä toisaalta mediasisältöjen monipuolisuutta ja moniarvoisuutta. Luvussa kartoitetaan, millaisilla malleilla ja käsitteillä monimuotoisuutta ja moniarvoisuutta, tai kattokäsitteeksi ehdotettua moninaisuutta, nykyisin arvioidaan ja mitataan sekä millaista tietoa arvioinnin pohjaksi on olemassa. Lopuksi tehdään ehdotus median moninaisuuden jatkuvaan seurantaan soveltuviksi mittareiksi, osittain jo nyt käytössä olevia indikaattoreita hyödyntäen.

Luku 4: Kansalaisten ja yhteiskunnan suojeleminen

Paula Haaran (Tampereen yliopisto) ja Ilmari Hiltusen (Tampereen yliopisto) osatutkimuksessa selvitetään, miten kansalaisten toimintamahdollisuuksia ja yhteiskuntarauhan säilymistä turvataan suojelemalla kansalaisia häirinnältä ja väkivallalta. Huomiota kiinnitetään erikseen haavoittuvien ihmisryhmien suojelemiseen vahingollisilta mediasisällöiltä, esimerkiksi ikärajoitetun mediasisällön sääntelyyn. Lisäksi tutkitaan mahdollisuuksia seurata ja analysoida vihapuheen, ekstremismin ja häirinnän eri muotojen ilmenemistä mediassa sekä tarkastellaan mediakasvatuksen nykytilaa, merkitystä ja mahdollisuuksia kansalaisten ja yhteiskunnan suojeleminen näkökulmasta.

Luku 5: Median läpinäkyvyys ja vastuu

Aino Koskenniemen (Helsingin yliopisto), Juha Herkmanin (Helsingin yliopisto) ja Janne Matikaisen (Helsingin yliopisto) osatutkimus kartoittaa ensinnäkin, kuinka it-sesäntely tukee median läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta sekä miten siitä on saatavissa tietoa. Luvussa selvitetään erityisesti Julkisen sanan neuvoston (JSN) ja Mainnon eettisen neuvoston (MEN) päätöksiä, jotka liittyvät median läpinäkyvyyteen ja vastuullisuuteen. Niiden pohjalta rakennetaan mittari, jolla päätösten osuuksia ja painotuksia voi vuosittain seurata. Lisäksi luvussa selvitetään, kuinka läpinäkyvää mediaomistus ja mediankäytön personointi on kuluttajan näkökulmasta suurimpien suomalaisten mediakonsernien, mediatalojen ja niiden tuottamien julkaisujen verkkosivuilta. Seuranta varten ehdotetaan mittaria, jolla omistuksen läpinäkyvyyttä verkkosivuilta voi seurata ja arvioida.

Luku 6: Taloudellinen ja rakenteellinen kehitys

Mikko Grönlundin (Turun yliopisto) ja Katja Lehtisaaren (Helsingin yliopisto) yhteinen osatutkimus tarkastelee mediayritysten liiketaloudellisiin toimintaedellytyksiin keskeisesti vaikuttavia tekijöitä ja niiden kehitystä, sekä sitä millaisilla mittareilla niistä on saatavilla tietoa. Osatutkimuksessa selvitetään, minkälaista media-alan ja sen alatoimialojen liiketaloudellista tilannetta ja kehitystä kuvaavaa tietoa on saatavilla ja mitkä tunnusluvut ovat keskeisiä mediapolitiikan arvioimisen ja kehittämisen kannalta. Alan kokonaistaloudellista vaikuttavuutta arvioidaan myös henkilöstö- ja yrityskannan kehitystä tarkastelemalla. Toimialan kilpailutilannetta kartoitetaan selvittämällä omistuksen keskittymistä, ristiinomistuksia ja yhteisyrityksiä koskevia tietolähteitä. Tämän tiedon pohjalta arvioidaan media-alan ja sen markkinoiden keskittymisen arvioimisen kannalta keskeisten mittarien käyttökelpoisuutta.

Luku 7: Media- ja viestintäpoliittinen päätöksenteko

Johanna Jääsaaren (Helsingin yliopisto), Kari Karppisen (Helsingin yliopisto) ja Aino Koskenniemen (Helsingin yliopisto) osatutkimuksessa tarkastellaan itse media- ja viestintäpoliittista päätöksentekoa ja sen valmistelua. Tavoitteena on ollut arvioida erityisesti kansalaisten ja alan toimijoiden osallistumismahdollisuuksia sekä politiikan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Paketissa kartoitetaan viime vuosina media- ja viestintäpoliittiseen päätöksentekoon ja tavoitteiden määrittelyyn eri vaiheissa ja toimielimissä osallistuneita toimijoita ja arvioidaan, miten julkisen vallan edustajat, yritykset, tutkimustahot ja erilaiset järjestöt ovat päässeet mukaan media- ja viestintäpolitiikan valmisteluun.

Raportin kaksi viimeistä lukua poikkeavat luonteeltaan muista. Kahdeksannen luvun perustavoitteena on ollut asettaa suomalainen media- ja viestintäpolitiikka ja sen kehityksen arvioimisen tavat kansainväliseen kontekstiin kahdessa Suomen kannalta kaikkein tärkeimmässä viiteryhässä.

Luku 8: Kansainvälinen vertailu

Jockum Hildénin (Helsingin yliopisto) kokoamassa vertailussa on pyritty selvittämään miten muut Pohjoismaat (pois lukien Islanti) ovat arvioineet media- ja viestintäkentän tilaa. Aineistona on käytetty pääsääntöisesti Tanskan (*Mediernes udvikling*), Norjan (*Mediebildet*) ja Ruotsin (*Medieutredningen*) media- ja viestintävirastojen raportteja vertailevan aineiston löytämiseksi. Näiden tutkimusraporttien lisäksi on hyödynnetty EU:n *Digital Economy and Society Indexiä* (DESI), jolla mitataan EU:n digitaalisen strategian toteutumista, sekä soveltuvin osin Komission tilaamia Eurobarometreja. Tarkoituksena on ollut täydentää valtioneuvoston *Mediamarkkinoiden tila ja kilpailukyky* -selvitystä aineistoilla, jotka viittaavat ensisijaisesti kansalaisten oikeuksiin ja sosiaalisiin ja demokraattisiin tavoitteisiin mediamarkkinoiden lisäksi.

Luku 9: Yhteenveto ja johtopäätöksiä

Yhdeksännessä luvussa arvioidaan viestinnällisten perusoikeuksien toteutumista Suomen nykyisessä media- ja viestintäpolitiikassa ja vedetään samalla yhteen hankkeessa toteutettujen osatutkimusten keskeisimmät havainnot ja tulokset. Lisäksi luku sisältää kuvauksen tutkimusryhmän kehittämästä mittaristosta. Seitsemän osa-alueen muutoksen seuraamiseksi ehdotetaan kaikkiaan 26 muuttujaa ja 52 eri indikaattoria (Liite 1). Muuttujat edustavat kunkin perusperiaatteen keskeisiä ulottuvuuksia. Ehdotetut indikaattorit ovat pääosin määrällisiä ja perustuvat olemassa olevaan numeeriseen tietoon, jota päivitetään säännöllisesti. Näin ollen moni indikaattori mahdollistaa pidemmän aikavälin kehityksen tarkastelun myös taannehtivasti. Osa mittareista edellyttää kuitenkin dataa, jota ei toistaiseksi ole olemassa tai jonka tuottaminen tulisi käynnistää uudelleen. Raportin päätteeksi tekijät esittävät vielä omat suosituksensa jatkotoimista.

1 Viestinnälliset perusoikeudet ja medianvapaus nykyisessä mediaympäristössä

Anette Alén-Savikko ja Jockum Hildén

1.1 Johdanto

Demokraattisen yhteiskunnan ihanteisiin lukeutuvat median toimintavapaus sekä kansalaisten viestinnälliset toimintamahdollisuudet, kuten tietoon pääsy, saatavuus yhtäläisin ehdoin, osallistuminen julkiseen keskusteluun ja tiedollinen itsemääräämisoikeus (ks. myös luvut 2-7). Yhteiskunnan on turvattava näiden ihanteiden toteutumista ihmis- ja perusoikeuksina (Suomen perustuslaki 731/1999; PL 22 §) – esimerkiksi sananvapauden (PL 12 §) sekä yksityiselämän suojan ja viestinnän luottamuksellisuuden (PL 10 §) ulottuvuuksina. Viestinnälliset perusoikeudet ovat paitsi ihmis- ja perusoikeuksiin kytkeytyviä (oikeusperusteisia) normatiivisia ihanteita, myös media- ja viestintäpolitiikan perusperiaatteita (Picard & Pickard 2017).¹⁵ Tällaisina perusperiaatteina viestinnällisiin perusoikeuksiin lukeutuvat sananvapauden ohella tekijänoikeuden sekä yksityisyyden ja valvonnan vaikutukset viestinnässä. Lisäksi periaatteisiin lukeutuu kansalaisten osallistumismahdollisuuksien turvaaminen osana viestinnällisiin tarpeisiin vastaamista. Demokraattisessa yhteiskunnassa jokaisen on voitava osallistua julkisuuden rakentamiseen, ja mediajärjestelmän tulee mahdollistaa tämä. (Emt.)

Keskustelu kansalaisten viestinnällisistä oikeuksista on virinnyt tutkijoiden ja kansalaisyhteiskunnan keskuudessa tarkoituksin saattaa tällaiset oikeudet osaksi voimassa olevaa oikeutta (mm. Nieminen 2015; Padovani & Calabrese 2014). Oikeuspuhe on vahvistunut ja saanut uusia ulottuvuuksia mediaympäristössä muutaman vuosikymmenen aikana tapahtuneiden muutosten myötä. Verkkoympäristö ja digitaaliset medi-

¹⁵ Oikeudellisesta näkökulmasta perusoikeudet ovat sekä oikeussääntöjä että oikeusperiaatteita (ks. esim. Tiilikka 2007, 34–38).

at ovat tuoneet mukanaan esimerkiksi keskustelun laajakaistaan linkittyvistä oikeuksista sekä korostaneet tekijänoikeuteen ja yksityisyyteen nivoutuvien oikeuksien ja politiikka-alueiden merkitystä (ks. esim. Nieminen 2013; Sarikakis & Rodriguez-Amat 2013). Sosiaalinen media, alustataloudeksi ja palveluistumiseksi kutsutut kehityskulut sekä algoritmeihin nojaavat liiketoimintamallit suuntaavat keskustelua yhä uusille alueille. On puhuttu esimerkiksi uudella tavalla hybridistä mediaympäristöstä (*hybrid media system*; Chadwick 2013), jossa perinteisen median ja sosiaalisen median sisällöt kiertävät ja käytännöt kietoutuvat yhteen, sekä yksipuolistavista informaatiokuplista (*filter bubbles*; Pariser 2011) ja verkkoympäristön kaupallisesta muokkautumisesta verkkoneutraliteetin ihanteiden kustannuksella (*closing of the net*; Horten 2016). Algoritmien merkitystä viestinnälle on pohdittu muun muassa tekijänoikeuden rajoitusten sekä julkisen palvelun yhteydessä: siinä missä nk. tekoälyn tai automaation toimivuus sisältöjen uusiokäytön sallittavuuden arvioinnissa verkkoalustoilla on kyseenalaista (Burg 2017), monipuolisille verkkosisällöille altistuminen ja ohjaus erilaisten verkkosisältöjen äärelle voisi tapahtua etenkin julkisen palvelun roolia kehittämällä (Helberger 2015). Puhe medianvapaudesta saa sekin uusia ulottuvuuksia ympäristössä, jossa mainostuloista pitäisi kilpailla ylikansallisten jättien kanssa, ja jossa kansalaiset ovat aktiivisina toimijoina viestinnän käytännöissä ja yksityisyytensä vartijoina (ks. esim. Streitz & Tynan 2016).

Osatutkimus tarkastelee yhtä media- ja viestintäpolitiikan ja sen tutkimuksen ydinalueista. Kehityskulkuina median yhdentymisen eri muodoissaan, globalisaatio, markkinavetoisuus ja digitalisoituminen aiheuttavat monenlaisia muutoksia kansallisessa media- ja viestintäpolitiikassa, jolloin tarvitaan tutkimusta ja tietoa niiden vaikutuksista kansalaisten viestinnällisille oikeuksille (Nieminen 2015, 36–37). Osatutkimuksessa tarkastellaan viestinnällisistä perusoikeuksista tuotettua tietoa ja niiden toteutumisen arvioinnissa käytettäviä mittareita suomalaisen media- ja viestintäpolitiikan päätöksenteossa ja seurannassa. Keskiössä on ennen kaikkea kansallinen lainsäädäntötyö, ja tarkastelu tapahtuu etenkin perus- ja ihmisoikeuksien tasolla. Lisäksi osatutkimuksen tavoitteena on arvioida, miten viestinnällisiä perusoikeuksia koskevaa tiedontuotantoa ja mittareita voisi kehittää. Toisena ulottuvuutena osatutkimus tarkastelee medianvapauden mittaamista ja siihen liittyviä kehitystarpeita.

1.2 Lähtökohtia: viestinnälliset perusoikeudet, medianvapaus ja niiden mittaaminen

Osatutkimus kytkee viestinnälliset perusoikeudet media- ja viestintäpolitiikan peruseräkkeinä ihmis- ja perusoikeuksiin. Tarkastelussa on lainsäädäntö yhtenä viestinnän sääntelykeinona. Kansainvälisellä tasolla viestinnällisiä oikeuksia raamittavat etenkin YK:n ihmisoikeuksien julistus (1948), taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oi-

keuksia koskeva TSS-sopimus (1966), Unescon julistus kulttuurisesta moninaisuudesta (2001) sekä Euroopan neuvoston kansallisia vähemmistöjä koskeva puiteyleissopimus (1994). Euroopassa viestinnällisiä oikeuksia määrittävät alueellisesti etenkin Euroopan ihmisoikeussopimus (1950; EIS¹⁶) ja EU:n perusoikeuskirja (2000; 2012; EUPOK¹⁷) sekä niitä tulkitsevien tuomioistuinten käytännöt (Euroopan ihmisoikeustuomioistuin; EIT ja Euroopan unionin tuomioistuin; EUT). (Ks. myös Nieminen 2015, 27.) EU:ssa perusoikeuslottuvuus on viime vuosina entisestään vahvistunut. Unioni on sitoutunut liittymään EIS:een, minkä lisäksi perusoikeuskirjasta on tullut oikeudellisesti sitova ja samanarvoinen perussopimusten kanssa.¹⁸ Lisäksi viestinnän alalla on paljon sekundaarioikeutta (mm. audiovisuaalisia mediapalveluita sekä tekijänoikeutta koskevaa sääntelyä).

Suomessa viestinnällisiä oikeuksia raamittaa ennen kaikkea perustuslaki, joka sisältää säännökset muun muassa sananvapaudesta ja julkisuusperiaatteesta, kielellisistä oikeuksista, yksityisyyden suojasta sekä elinkeinovapaudesta ja omaisuuden suojasta. Perusoikeuksia täsmällisempää sääntelyä on tavallisen lain tasolla, kuten sananvapauslaissa (460/2003), Yle-laissa (1380/1993) ja laissa sähköisen viestinnän palveluista (917/2014; ent. tietoyhteiskuntakaari¹⁹). (Ks. myös Nieminen 2015, 27) EU-lainsäädännöstä esimerkiksi yleinen tietosuoja-asetus (EU) 2016/679 on Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta toukokuusta 2018 lähtien. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä perusoikeuksien rajoituksista tulee säätää lailla, ei esimerkiksi asetuksella (PL 81.1 §; ks. myös Viljanen 2001; Perustuslakivaliokunta 1994). Perusoikeudet myös välittyvät yksityisten tahojen välisiin suhteisiin (nk. horisontaalisuhde) etupäässä lainsäädännön kautta, ja perusoikeudet tulee huomioida lakien tulkinnassa ja soveltamisessa (ks. esim. Perustuslakivaliokunta 2005; ks. myös Hallituksen esitys 1993). Kuvaa viestintään kytkeytyvien perusoikeuksien, kuten sananvapauden, suojan tasosta ei voi muodostaa pelkästään perusoikeussäännösten tarkastelulla, vaan on huomioitava koko viestinnän kentän normisto ja sen tulkintakäytäntö (Tiilikka 2007, 119). Suomessa lakien perustuslainmukaisuutta valvotaan lainvalmistelussa ja lainsäädäntövaiheessa, eikä Suomessa ole perustuslakituomioistuinta.²⁰ Näin ollen lakiesityksiä on arvioitava suhteessa perustuslakiin ja taustalla vaikuttaviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Näistä lausuminen on eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävä (PL 74 §), ja lausunnot sitovat lainsäädäntötyössä (Perustuslakivaliokunta 1998). Vaikka eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytäntö on ”keskeinen lähde arvioitaessa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa” (Oi-

16 Euroopan ihmisoikeussopimus (1950): http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FIN.pdf

17 Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/C 326/02): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=FI>

18 Sopimus Euroopan unionista (2016/C 202/1; SEU) 6 art. Saatavana verkossa: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=FI>

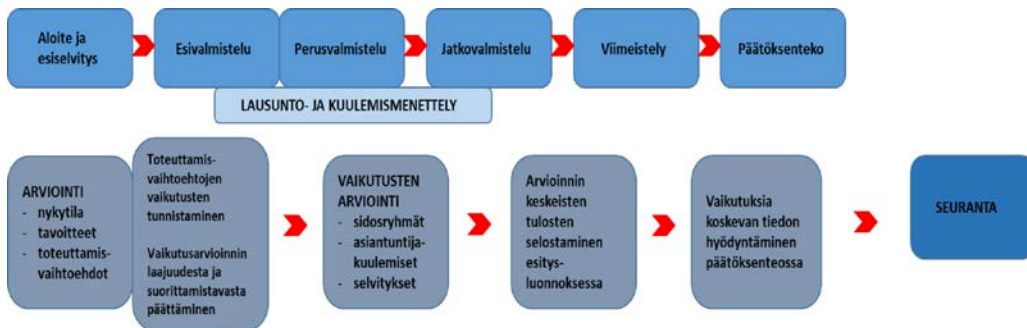
19 Nimike muutettu lailla 68/2018, joka tulee voimaan 1.6.2018.

20 Eri asia on, että tuomioistuimet voivat joutua antamaan etusijan perustuslaille suhteessa ilmeisen ristiriitaiseen lain säännökseen tai jättämään soveltamatta perustuslain kanssa ristiriitaisia lakia alemmanasteisen säädöksen säännöstä (PL 106–107 §).

keusministeriö 2012a, 12), osatutkimuksessa viestinnälliset perusoikeudet ja niistä tuotettu tieto ymmärretään tätä laajemmin media- ja viestintäpolitiikan peruseräiteina.

Osatutkimuksessa tarkastellaan myös viestinnällisten perusoikeuksien mittareita ja vaikutusten arviointia koskevaa tiedontuotantoa. On huomattava, että lainsäädännön arviointineuvosto antaa lausuntoja hallituksen esityksiin sisältyvistä vaikutusten arvioinneista tavoitteenaan lisätä niiden laatua sekä kehittää lainvalmistelua.²¹ Lisäksi valtioneuvosto on antanut ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista (Oikeusministeriö 2007), ja hallituksen esityksiä varten on laatimisohejet (HELO; Oikeusministeriö 2004). Tämän osatutkimuksen tehtävänä ei ole lainsäädäntötyön laadun arviointi tai lainvalmistelun oikeudellisten puitteiden uudelleentarkastelu, vaan keskiössä on media- ja viestintäpoliittinen tiedontuotanto. Vaikutusten arvioinnit ovat osa tiedontuotantoa säädösvalmistelussa, ja lainsäädännön vaikutusten arviointia pidetään välttämättömänä pohjana poliittiselle päätöksenteolle. Arviointi tukee yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumista sekä parantaa eri tahojen osallistumismahdollisuuksia – ja onnistuessaan myös sääntelyn laatua. (Oikeusministeriö 2007, 7.)

Kuvio 1.1 Kaavio vaikutusten arvioinnista säädösvalmistelussa (Lähde: Oikeusministeriö 2007, 10)



Vaikutusten arvioinnit ovat osa riskien arviointia ja hallintaa sekä demokraattisen päätöksenteon hajauttamista yhteiskunnassa; riskit haastavat monimutkaisuudessaan politiikan, ja vaikutusten arvioinnit voivat toteutuksesta riippuen epäpolitisoida ja teknisluontoistaa päätöksentekoa. (Hempel & Lammerant 2015, 129–131; ks. myös Beck 1992.) Näyttöön perustuva politiikka, empiirinen tarkastelu ja erilaiset vaikutusten arvioinnit on ulotettu myös perus- ja ihmisoikeuksiin, kun nopeasti muuttuvia ja monimutkaisia ilmiöitä kuvataan erilaisin osoittimin hallinnan hengessä ja edistystä tavoitellen. Esimerkkinä ovat ihmisoikeusvaikutusten arvioinnit (*human rights impact*

21 Ks. Valtioneuvoston kanslia. Lainsäädännön arviointineuvosto: <http://ynk.fi/arviointineuvosto> (vierailtu 8.2.2018). Arvioitavaksi valitut esitysluonnokset (päiv. 7.2.2018) eivät sisällä tämän osatutkimuksen aineistona olevaa viestinnän lainsäädäntöä. Neuvosto kuitenkin antoi lausunnot tiedustelulakiesityksistä vuonna 2017 sekä EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi yleiseksi lainsäädännöksi vuonna 2018.

assessment; HRIA). (Ks. mm. Hempel & Lammerant 2015; Correa 2015, 208–211, 216; Alén-Savikko 2015a) Kansainvälisellä tasolla keskustellaan myös ihmisoikeusindikaattoreista, esimerkiksi YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston ja *UK Equality and Human Rights Commissionin* mallien merkityksessä. Mittaamisen ja indikaattoreiden merkitystä on korostettu myös EU:n puitteissa. (ks. tarkemmin Rautiainen & Lavapuro 2016, 2, 4–6). Lisäksi EU-tasolla toimii Euroopan unionin perusoikeusvirasto (*European Union Agency for Fundamental Rights; FRA*), jonka tehtävänä on riippumattomasti ja näyttöön perustuen neuvoa sekä EU:n toimielimiä että jäsenmaiden hallituksia. Päätöksentekijöiden neuvonnalla virasto auttaa ”parantamaan perusoikeuksia koskevan keskustelun, politiikan ja lainsäädännön tietoperustaa ja kohdentamista”.²² Virasto kehittää myös perusoikeusindikaattoreita EU:ssa.²³ Kansainvälistä kehityskulkua seurailleen myös Suomessa on tunnustettu tarve arvioida perusoikeuksien toteutumista ja kehittää erilaisia arviointityökaluja ja mittareita; arviointia on mahdollista toteuttaa ennakkolisesti vaikutusten arviointina tai jälkikäteen erilaisten indikaattoreiden ja mittareiden avulla (ks. mm. Valtioneuvosto 2014b, 84). Ensimmäinen ihmisoikeustoimintaohjelma laadittiin Suomessa vuosille 2012–2013, ja siinä viitataan oikeuksien toteutumista koskevaan tiedonsaantiin yhtenä keskeisenä haasteena ja kehitysalueena (Oikeusministeriö 2012a, 19). Selonteko on laadittu myös vuosille 2017–2019 (Oikeusministeriö 2017b).

Tältä pohjalta Suomessa on tehty viime vuosina ihmisoikeusindikaattorityötä (ks. mm. Rautiainen & Lavapuro 2016). Verrattuna erilaisiin muihin mittaristoihin, kuten demokratiaindikaattoreihin, ihmisoikeusindikaattorit ovat oikeusperusteisia osoittimia; ne osoittavat ihmisoikeudeksi määritellyn asian toteutumista todellisuudessa (emt., 5–6; Rautiainen 2014, 46). Tämä tarkoittaa, että mitattavan velvoitteen oikeudellinen sisältö on selvitettävä, mutta mittaus ei typisty voimassa olevan oikeuden sisällön analyysiksi. Indikaattoreita voi kansainvälisten mallien tapaan jäsentää rakenne-, prosessi- ja lopputulosindikaattoreiksi sekä yksilötason ja instituutiotason indikaattoreiksi. Indikaattorityö on aina kontekstisidonnaista sekä aikaan ja politiikkaan sidottua, ja aineiston määrä ja saatavuus vaikuttavat rakennettavaan kehikkoon. Taustalähteet ovat sekä virallisia että epävirallisia, esimerkiksi tietoa viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen ajamista asioista sekä tilastoja ja rekistereitä. (Rautiainen & Lavapuro 2016, 5–6, 132.) Indikaattorit voivat olla kestäviä mittareita perustilastojen tapaan tai ne voivat kohdistua määrättyyn aikaväliin, ja niiden käyttö asiantilojen seurannassa vaikuttaa toimintaan (ks. mm. Liikenne- ja viestintäministeriö 2012, 7). Käytetyt mallit ovat pääosin joko laajoja, kokonaisvaltaisia indikaattoripaketteja, makrotason indeksejä tai rajattuihin aiheisiin kohdistuvia mittareita, jotka hyödyntävät eri politiikka-alojen ole-

22 Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA): https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/fra_fi (vierailtu 2.2.2018).

23 Ks. FRA: Fundamental rights indicators: <http://fra.europa.eu/en/project/2011/fundamental-rights-indicators> (vierailtu 22.2.2018); ks. myös FRA 2011, jossa viestintä ei ole keskiössä mutta jossa avainalueita ovat henkilötietojen suoja ja vammaisten henkilöiden asema.

massa olevia indikaattoreita (Valtioneuvosto 2014b, 85). Lisäksi indikaattorit väistämättä tavoittavat vain osia mitattavista ilmiöistä.

Sananvapaus on keskeinen perusoikeus viestinnän alalla. Siihen lukeutuu useita eri elementtejä, sillä se turvaa välineneutraalisti niin viestien ilmaisua kuin niiden vastaanottoa sekä tiedonlevitystä ja julkisuuden rakentamista. Viestintään linkittyy kuitenkin myös muita perusoikeuksia. (Neuvonen 2012; Tiilikka 2007, 119–136.) Elinkeino- vapaus turvaa toiminnan harjoittamista pääsääntönä, mutta esimerkiksi luvanvarais- taminen on poikkeuksellisesti mahdollista (mm. Ojanen ym. 2012, 33–35; Perustusla- kivaliokunta 2010). Omaisuuden suoja turvaa varallisuusarvoisia etuja, taloudellista toimintavapautta ja myös sopimussuhteita. Kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien suo- ja turvaa kansalliskielten asemaa sekä vähemmistökieliryhmien yhteisöllisiä oikeuk- sia. Yksityiselämän suoja kattaa yksityisen piirin ja kunnian suojan. (Hallituksen esitys 1993, 62–68; Tiilikka 2007, 136–145; Lämsineva 2002.) Verkkoympäristössä yksityi- syyteen ja tekijänoikeuteen liittyvistä kysymyksistä muodostuu entistä keskeisempiä viestinnän alueita (Hildén 2015; Alén-Savikko 2015d).

Viestintäteknologian kehitys on korostanut tietojen keruuseen nojaavan (kansalaisten) valvonnan media- ja viestintäpoliittisia kytköksiä; valvontaa on sekä laillista että laitonta, niin valtioiden kuin yritysten harjoittamaa (Hildén 2015, 225). Tällöin korostuvat myös kansalaisten yksityisyyteen liittyvät kysymykset. EU-tasolla turvataan erikseen yksityis- ja perhe-elämää (EUPOK 7 art.) sekä henkilötietojen suojaa (EUPOK 8 art.). Suomessa yksityiselämän suojan osana turvataan myös viestinnän luottamukselli- suutta (PL 10 §), minkä lisäksi säännös kattaa henkilötietojen suojan (ks. myös EIS 8 art.; Hallituksen esitys 1993, 52–55; Tiilikka 2007, 218–220; Neuvonen 2014; Pitkä- nen, Tiilikka & Warma 2014, 15–26). Yksityiselämän ja henkilötietojen suojat ovat osin limittäisiä, ja taustalla vaikuttaa tiedollinen itsemääräämisoikeus. (Pitkänen, Tiilikka & Warma 2014, 23–24; ks. myös Koillinen 2013; Pöysti 1999) Molempia säännellään tarkemmin sekä EU- että kansallisella tasolla - esimerkkinä henkilötietolainsäädäntö. Suomen henkilötietolain (523/1999; HTL) esitöissä todetaan itsemääräämisoikeuden tärkeys muiden perusoikeuksien kannalta sekä yksilön mahdollisuus vapaaseen tah- donmuodostukseen (Hallituksen esitys 1998, 5).

Digitaaliset mediat nojaavat usein laajamittaiseen henkilötietojen käsittelyyn, mikä haastaa yksityisyyden suojan toteutumista monella viestinnän osa-alueella. Lukuisat tutkimukset ovat osoittaneet, että ihmiset kuitenkin välittävät yksityisyyden suojasta – he vain tekevät sen eteen yllättävän vähän (Sirkkunen 2016; Rainie & Duggan 2015; Euroopan komissio 2015; Cobb 2013; Debatin ym. 2009; Halbert & Larsson 2015; Kennedy ym. 2015). Tätä on kutsuttu yksityisyyden paradoksiksi (Utz & Kramer 2009), joka ammentaa voimattomuuden tunteesta (Turow ym. 2015). Ihmiset kokevat, että muita vaihtoehtoja kuin tietojen luovuttaminen ei ole: Euroopan komission teettämän tutkimuksen mukaan 58 % eurooppalaisista kokee, että heidän täytyy luovuttaa henki-

lötietojaan, jos he haluavat käyttää palveluja verkossa (Euroopan komissio 2015, 30). Suomessa peräti 67 % vastaajista oli tätä mieltä. Samalla vain noin kolmasosa vastaajista (29 %) oli sitä mieltä, että tämä käytäntö ei häiritse heitä (Euroopan komissio 2015, 83). Lisäksi 60 prosenttia kyselyyn vastanneista suomalaisista ilmoitti lukevansa ainakin osan tietosuojaselosteista, ja kolme kymmenestä (31 %) suomalaisesta on aina tietoisia henkilötietojensa käsittelystä ja vain 7 prosenttia ei ollut koskaan tutustunut ehtoihin (emt., 82). Huolestuttavaa on, että vain hieman yli kolmasosa suomalaisista (37 %) on kuullut tietosuojavaltuutetun olemassaolosta (emt., 52).

Digitaalisten medioiden, internetin ja sosiaalisen median myötä myös tekijänoikeus on arkipäiväistänyt; se koskettaa lähes jokaista ja läpileikkaa viestinnän kenttää. Se kehystää myös tiedonlevitystä ja julkisuuden rakentamista, eikä sitä voi täysin eristää muista viestinnän osa-alueista. (Alén-Savikko 2015d.) Lisäksi tekijänoikeudella on erityistä merkitystä viestinnällisten perusoikeuksien yhteydessä, sillä tietoyhteiskunnaksi nimetyn kehityskulun osana ”se on omiaan tuottamaan yhä merkittävämpää yksityistä valtaa” (Lavapuro 2007, 149). Tekijänoikeutta on vuosikymmenten eristyneisyyden jälkeen lähestytty ihmis- ja perusoikeusnäkökulmasta ja huomiota on kiinnitetty erityisesti omistusoikeuteen ja sananvapauteen sekä niiden suhteeseen (Voorhof 2015; Torremans 2007; ks. myös Koillinen & Lavapuro 2002; Oesch 2005; Lavapuro 2007). Tekijänoikeus ja sananvapaus instituutioina jakavat tavoitteen tiedon levittämisestä, mutta niiden väliset jännitteet ovat myös paradoksaalisesti lisääntyneet (*copyright’s paradox*; Netanel 2008).

EU-tasolla immateriaalioikeuksia turvataan erikseen osana omistusoikeuden turvaa (EUPOK 17(2) art.), ja tekijänoikeutta säännellään EU-oikeudessa monin tavoin. Suomessa tekijänoikeus, etenkin siihen sisältyvät tekijän taloudelliset oikeudet, lukeutuu omaisuuden suojan (PL 15 §) piiriin muiden varallisuusarvoisten immateriaalioikeuksien tavoin (ks. mm. Hallituksen esitys 1993; Perustuslakivaliokunta 2000; 2004; 2005). Lisäksi Suomen tekijänoikeuslain (404/1961; TekL) esitöissä todetaan monien tekijänoikeussäännösten syntyneen ”kauan ennen nykyaikaisen perusoikeuskäsityksen ja esimerkiksi uudenaikaisen sananvapausedoktriinin syntymistä” (Hallituksen esitys 2004, 141). Kuitenkin samalla tunnustetaan yhtäältä tekijänoikeuden tärkeä merkitys tiedon ja kulttuurin leviämislle, saatavuudelle ja sananvapaudelle. Tekijänoikeuden luovutuksella turvataan tuotanto- ja jakeluportaan taloudellista asemaa ja investointeja, ja tekijänoikeuden merkitys korostuu sähköisessä kaupankäynnissä ja verkkojakelussa. Toisaalta todetaan tekijän taloudellisia oikeuksia rajoitettavan esimerkiksi tiedonvälitykseen ja sivistykseen kytkeytyvistä syistä. Rajoitussäännösten suhdetta perusoikeuksiin on tarkasteltava huomioimalla rajoitusten merkitys perusoikeuksien toteutumiselle. Lisäksi tekijänoikeutta omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden kohteena on tasapainotettava muiden perusoikeuksien kanssa. (Emt., 140–141). Tekijänoikeuslakiin sisältyvän rajoituksen nojalla on esimerkiksi sallittua kopioida teoksia yksityiseen käyttöön (TekL 12 §). Säännöksen taustalla voi nähdä valvonnan mahdot-

tomuuden ohella nykyään myös yksityiselämän suojaamista (Haarmann 2005, 177). Lisäksi tekijänoikeus yksinoikeutena voi kohdata muihin perusoikeuksiin kytkeytyviä vaatimuksia muutoinkin. Tekijänoikeuden valvonta tarkoittaa esimerkiksi henkilötietojen suojan huomioimista luvattoman verkkojakelun (nk. nettipiratismi) vastaisissa toimissa.

Varsinaisen tekijänoikeuden ohella nk. lähioikeudet ovat merkityksellisiä myös median ja viestinnän yhteydessä. Ne suojaavat muunlaisia aikaansaannoksia kuin teoksia, ja niistä hyötyvät esimerkiksi ääni- ja kuvataallenteen tuottajat (TekL 46–46 a §), valokuvaajat (49 a §), esittävät taiteilijat (45 §) sekä radio- ja televisioyrietykset (48 §). Lähioikeuksien suoja on varsin pirstaleista ja sattumanvaraista, ja järjestelmän virtaviivaistamisen sijaan uusia suojamuotoja on kehitteillä (Pitkänen 2017). Esimerkiksi EU-tasolla on ehdotettu lehden kustantajan oikeutta, joka koskisi muun muassa päivälehtiä, aikakauslehtiä ja uutissivustoja ja kohdistuisi niiden digitaaliseen käyttöön (emt., 598–599; Euroopan komissio 2016).²⁴

Mediasisältöjä on saatavilla erilaisilla sivustoilla paitsi luvallisesti myös luvatta, ja erilaisten sivustojen ja palveluiden (maailmanlaajuisia) kävijä- ja käyttäjämääriä kartoitetaan.²⁵ Suurten (ylikansallisten) alustojen asema sisältöjen leviämässä on merkittävä (erit. Youtube) mutta epäselvä, ja palveluntarjoajia kohtaan esitetään uusia vaatimuksia esimerkiksi sisällöntunnistuksen toteuttamisesta (ks. mm. Euroopan komissio 2016).²⁶ Suomessa Taloustutkimus toteuttaa Tekijänoikeuden tiedotus- ja valvontakeskuksen (TTVK) puolesta vuosittain Tekijänoikeusbarometrin, jossa kartoitetaan muun muassa mielipiteitä luvattomasta verkkojakelusta. Viimeisimmän barometrin mukaan esimerkiksi vain 8 % suomalaisista hyväksyy elokuvien ja televisiosarjojen katsomisen laittomista suoratoistopalveluista.²⁷ Lisäksi tekijänoikeuslain salliman yksityisen kopioinnin laajuutta tutkitaan säännöllisesti (ks. Taloustutkimus 2017).²⁸

24 Euroopan komissio 2016, 3: "Lehtikustantamot kohtaavat vaikeuksia lisensoidessaan julkaisujaan verkossa ja pyrkiessään saamaan oikeudenmukaisen osuuden luomastaan arvosta. Tämä voi lopulta vaikuttaa myös kansalaisten tiedonsaantiin. Ehdotuksella säädetään uudesta lehtikustantajien oikeudesta, jolla pyritään helpottamaan kustantajien osalta julkaisujen verkossa tapahtuvaa lisensointia, investointien takaisin saantia ja oikeuksien valvontaa."

25 Ks. mm. Statista: Most number of visits to media piracy sites worldwide in 2016, by country (in billions):

<https://www.statista.com/statistics/786046/media-piracy-site-visits-by-country/>; Statista: Number of paying Spotify subscribers worldwide from July 2010 to January 2018 (in millions): <https://www.statista.com/statistics/244995/number-of-paying-spotify-subscribers/>.

26 Ks. myös Euroopan komissio 2016, 3: "Digitaalitekniikan kehitys on johtanut uusien liiketoimintamallien ilmaantumiseen ja vahvistanut internetin merkitystä tekijänoikeussuojatun sisällön jakelun ja saannin tärkeimpinä markkinoina. Tässä uudessa tilanteessa oikeudenhaltijat kohtaavat vaikeuksia, kun ne haluavat myöntää lisenssejä oikeuksiinsa ja saada korvauksen teostensa verkkojakelusta. (...) Tältä taustalta ehdotuksessa esitetään toimenpiteitä, joilla pyritään parantamaan oikeudenhaltijoiden neuvotteluasemaa ja korvausta sisältönsä käytöstä sellaisissa verkkopalveluissa, joissa tarjotaan pääsy käyttäjien verkkoon lataamaan sisältöön."

27 Tekijänoikeuden tiedotus- ja valvontakeskus: Tekijänoikeusbarometri 2017: Valvontakirjeet vähentäneet piratismia:

<http://antipiracy.fi/ajankohtaista/350/tekijanoikeusbarometri-2017-valvontakirjeet/>.

28 Taustalla on tarve taata ja mitoitaa tekijöille hyvitys yksityisestä kopioinnista. Tekijänoikeuslain muutoksen (1171/2014) myötä hyvitys maksetaan valtion talousarvioon otettavasta määräraahasta. Neuvoa-antavana asiantuntijaelimenä toimii yksityisen kopioinnin tutkimuksen neuvottelukunta (TekL 26 a §). Ks. Opetus- ja kulttuuriministeriö, tekijänoikeus, rahoitus: <http://minedu.fi/tekijanoikeus/rahoitus>. Järjestelmää on

Perusoikeudet ovat lähtökohtaisesti luonnollisten henkilöiden oikeuksia. Silti esimerkiksi sananvapauden katsotaan Suomessa ulottuvan myös sellaisiin oikeushenkilöihin, jotka käyttävät toiminnassaan sananvapautta – eli esimerkiksi julkaisu- ja ohjelmatoimintaa harjoittaviin yrityksiin. Taustalla ovat ennen kaikkea sananvapauden rooliin demokraattisessa yhteiskunnassa sekä kansalaisten tiedonsaantiin liittyvät näkökohdat. (Ks. mm. Hallituksen esitys 1993, 56–57; Tiilikka 2007, 117–119.) Euroopan tasolla median sananvapauden turva näkyy muun muassa EIT:n käytännössä (ks. esim. Tiilikka 2007, 118). Lisäksi esimerkiksi EU:n perusoikeuskirja mainitsee sanan- ja tiedonvälityksen vapautta turvatessaan erikseen, että ”tiedotusvälineiden vapautta ja moniarvoisuutta kunnioitetaan” (11(2) art.). Viestinten velvollisuus tiedonvälitykseen löytää vastineensa kansalaisten oikeudesta tietoon, ja tässä kokonaisuudessa on turvattava joukkoviestinten asema sekä journalistien mahdollisuus käyttää sananvapautta (ks. mm. Pekkanen 1997, 17–18; ks. myös Curran 2000; Barendt 2009). Institutionaalaisesta asemasta huolimatta joukkoviestinten tehtävässä korostuu riippumattomuus suhteessa valtioon. Näin ollen on ongelmallista rinnastaa ”jokainen” mediaan. Sananvapauden käyttämiseen joukkoviestimissä liittyy erityisen vallan ohella erityisiä vastuita ja velvollisuuksia. Tämä tarkoittaa esimerkiksi vaateita ”totuudellisuudesta” ja moniäänisyydestä. (Thorgeirsdóttir 2005, 156–157; ks. myös Curran 2000; lisäksi Alén-Savikko 2015b.)

Puhe medianvapaudesta ei ole ongelmaton oikeudellisesta näkökulmasta (ks. esim. Hoikka 2008, 1243; Huovinen 2008a; 2008b). Yhtäältä institutionaalinen suoja vaikkapa Yleisradiolle ja julkisen palvelun tehtäville näyttäytyy lähestulkoon vastakohtana lehdistönvapaudelle (Hoikka 2008, 1242–1246). Toisaalta institutionaalisuudella voidaan viitata siihen, ”missä määrin toimintaympäristö tuottaa sananvapautta ja millaisiksi oikeudellisten puitteiden vaikutukset muodostuvat”; tällöin kysymys on paitsi tiedotusvälineistä, myös menettelytavoista, tekniikasta ja vuorovaikutuksen edellytyksistä (Huovinen 2008b, 1247, ks. myös Alén-Savikko 2015b). Medianvapaus on käsitteenä samaan aikaan laajempi ja suppeampi kuin (perustuslain turvaama) sananvapaus, ja se voidaan nähdä joko osana sananvapautta tai erillisenä käsitteenä ja periaatteena. Suppean käsityksen mukaan medianvapautteen liittyvät ennakkosensuurin kieltö, lähdesuoja ja oikeus anonyymiin ilmaisuun joukkoviestimissä etenkin sananvapauslain sääntelyn merkityksessä. Lisäksi viestinten toimintaan kytkeytyvät julkisuusperiaate ja tiedonsaantioikeus. (Ks. näistä Tiilikka 2007, 125–136.) Verkkoympäristössä merkityksensä on myös internetpalveluiden tarjoajia koskevilla vastuuvapaus-säännöksillä (Tiilikka 2012; Pihlajarinne 2011). Lisäksi median toimintaa ja sen vapautta palvelevia säännöksiä löytyy henkilötieto- ja tekijänoikeuslainsäädännöstä niin EU- kuin kansallisella tasolla. Esimerkkinä mainittakoon säännökset henkilötietojen

uudistettu vastaamaan paremmin teknologisen kehityksen haasteisiin (mm. tallentamiseen soveltuvien laitteiden monipuolistuminen) (Hallituksen esitys 2014, 3-4).

käsittelystä toimituksellisiin tarkoituksiin sekä ajankohtaisraportoinnin mahdollistavat rajoitukset tekijän yksinoikeuksiin. (Ks. Cappello 2017, 13–20.)

Käytännössä medianvapaudesta puhuttaessa käytetään huomattavasti laajempaa määritelmää, joka sisältää niin toimittajien itsesensuurin kuin median keskittymisen. Toimitustyön riippumattomuus ja vapaus määräytyy monenlaisten kaupallisten ja sosiaalisten tekijöiden ristipaineessa. (Ks. mm. Tiilikka 2007, 101–104.) Näin ollen medianvapauden ja median moninaisuuden käsitteellinen ero on vähintään häilyvä (ks. luku 3). Medianvapauden taso riippuu toisin sanoen hyvin paljon siitä, mitä kaikkia osatekijöitä liitetään medianvapauteen (Richter 2016). Vaikka medianvapauden keskeinen indikaattori on sananvapaus ja sananvapautta rajoittavien lakien vuorovaikutus, medianvapauteen vaikuttaa myös sellaiset tekijät kuten mediaomistuksen keskittyminen ja avoimuus, mediatukien poliittinen ohjaus, poliittisen päätöksenteon avoimuus sekä poliittisten toimijoiden ja medioiden keskinäiset suhteet. Sopivien mittareiden löytäminen vaatii toisin sanoen aiheen tarkastelua monesta eri näkökulmasta.

Tunnetuin medianvapauden mittari lienee Toimittajat ilman rajoja -yhdistyksen (TIR) kansainvälinen lehdistönvapauden indeksi (*World Press Freedom Index*; WPFI), jonka neljää kärkipaikkaa pitävät Pohjoismaat (pl. Islanti).²⁹ Suomi oli vuosina 2002–2006 ja 2009–2016 indeksin kärjessä, mutta putosi kärkipaikalta vuonna 2017. Indeksi perustuu suurilta osin laajamittaiseen kyselyyn,³⁰ johon eri maiden toimittajat, oikeustieteilijät ja sosiologit vastaavat.³¹ Itse kysymykset ovat välillä faktapohjaisia (onko yksityisiä radio- ja televisiokanavia olemassa?) ja välillä tunnepohjaisia, joita arvioidaan kymmenen pisteen järjestysasteikon avulla (suosivatko viranomaiset tiettyjä medioita?). Indeksi lasketaan seitsemän indikaattorin avulla: median monimuotoisuus (scorePlur), median itsenäisyys (scoreInd), mediaympäristö ja itsesensuuri (scoreEA), lainsäädännölliset puitteet (scoreCL), yhteiskunnan avoimuus (scoreTra), uutismediaa tukevan infrastruktuurin laatu (scoreInf), ja toimittajiin kohdistunut väkivalta ja häirintä (scoreExa). Näiden indikaattoreiden perusteella lasketaan kahden eri kaavan avulla kaksi tulosta. Ensimmäinen kaava ei ota huomioon toimittajiin kohdistunutta väkivaltaa (SCOA), toisessa toimittajiin kohdistunut väkivalta on voimakkain indikaattori (SCOB). Näistä kahdesta valitaan korkeampi pistemäärä indeksiin – mitä korkeampi pistemäärä, sen huonompi sija.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF) -tutkimuskeskuksen *Media Pluralism Monitor* (MPM) (Manninen 2017) on omaksunut faktapohjaisemman lähestymistavan ja hyödyntää indeksissään muita tutkimuksia ja jossain määrin nimettyjä lähteitä. Sananvapauden tilan mittaamiseksi MPM-raportoitijat tarkastelevat median ja

29 Reporters without Borders, 2018. 2017 World Press Freedom Index: <https://rsf.org/en/> (vierailtu 19.2.2018).

30 Reporters without Borders, 2018. RSF Survey: https://rsf.org/sites/default/files/rsf_survey_en.pdf (vierailtu 19.2.2018).

31 Reporters without Borders, 2018. Detailed methodology: <https://rsf.org/en/detailed-methodology> (vierailtu 19.2.2018).

sananvapauden lainsäädännölliset puitteet, haastattelevat asiantuntijoita ja hyödyntävät muita tutkimuksia, kuten esimerkiksi Journalisti-lehden, Tampereen yliopiston ja Tutkivien toimittajien yhdistyksen Painostustutkimusta³², joka tutkii millaista painostusta journalistit kohtaavat. MPM kysyy osittain samoja kysymyksiä kuin lehdistönvapausindeksi, mutta MPM:n indikaattoreiden ja muuttujien tarkempi raportointi havainnollistaa media- ja viestintäpoliittisia ongelmakohtia herkemmin kuin TIR:n yhteenlaskettu indeksipistemäärä.

Kuvio 1.2 World Press Freedom -indeksin kaavat³³

$$\text{SCOA} = 1/3 * \text{scorePlur} + 1/6 * (\text{scoreInd} + \text{scoreEA} + \text{scoreCL}) + 1/12 * (\text{scoreTra} + \text{scoreInf})$$

$$\text{SCOB} = 1/5 * \text{scoreExa} + 4/15 * \text{scorePlur} + 2/15 * (\text{scoreInd} + \text{scoreEA} + \text{scoreCL}) + 1/15 * (\text{scoreTra} + \text{scoreInf})$$

MPM-mittaristo on jaettu neljään osa-alueeseen (perusturva, taloudellinen keskittyminen, poliittinen itsenäisyys, sosiaalinen osallisuus), ja jokainen osa-alue koostuu viidestä indikaattorista. Indikaattorien muuttujat koostuvat kysymyksistä, johon maakohmainen raportointi vastaa hyödyntäen eri tietolähteitä. Eri osa-alueiden ja indikaattoreiden riskipisteet lasketaan vastausten perusteella keskitetysti tutkimuksen keskusjohdossa, jotta tulokset olisivat mahdollisimman vertailukelpoisia. Jokaisessa maaraportissa kerrotaan, minkä takia jokin indikaattori on saavuttanut korkean, keskikorkean tai alhaisen riskipistemäärän. On esimerkiksi mahdollista, että yhden osa-alueen yhteenlaskettu riski on keski-suuri, mutta indikaattoreista kolme yltää korkeille riskitasoille ja kaksi jää mataliksi. Osa-alueen media- ja viestintäpoliittisia toimenpiteitä suunniteltaessa kannattaa siinä tapauksessa kiinnittää huomiota korkean riskin indikaattoreihin.

32 Painostustutkimus 2017: <https://www.journalisti.fi/artikkelit/2017/7/painostuksen-monet-muodot/>

33 Lähde: Reporters without Borders, 2018. Detailed methodology: <https://rsf.org/en/detailed-methodology> (vierailtu 19.2.2018).

Taulukko 1.3 Median monimuotoisuuden riskien osa-alueet (Lähde: Manninen 2017, 1)

Perusturva	Mediamarkkinoiden monimuotoisuus	Poliittinen itsenäisyys	Sosiaalinen osallisuus
Sananvapauden turva (14 %)	Mediaomistajuuden läpinäkyvyys (75 %)	Mediayhtiöiden poliittinen kontrolli (53 %)	Vähemmistöjen median käyttö (63 %)
Oikeus tietoon (38 %)	Mediaomistajuuden horisontaalinen keskittyminen (96 %)	Toimituksellinen itsenäisyys (38 %)	Paikallinen ja alueellinen media (88 %)
Journalistien työolot (23 %)	Koko media-alan keskittyminen (75 %)	Media ja demokraattiset vaalit (30 %)	Vammaisten median käyttö (31 %)
Mediaa sääntelevän viranomaisen itsenäisyys ja tehokkuus (10 %)	Kaupallisten paineiden ja omistajien vaikutus (67 %)	Valtion tuki ja media-alan sääntely (33 %)	Naisten asema mediassa (52 %)
Median ja internet-yhteyksien saatavuus (38 %)	Median elinkelpoisuus (50 %)	Yleisradion itsenäisyys (75 %)	Medialukutaito (17 %)

1.3 Kansalaisten viestinnälliset perusoikeudet Suomessa

1.3.1 Tutkimustehtävä ja aineistot

Osatutkimuksen tehtävät ovat kahtaalla. Yhtäältä se kartoittaa tiedontuotantoa viestinnällisistä perusoikeuksista suomalaisessa media- ja viestintäpoliittisessa päätöksenteossa. Tarkastelussa ovat lainsäädännön esityöt sekä ministeriöiden omat tai niiden myötävaikutuksella laaditut julkaisut ("selvitykset ja raportit"³⁴). Tarkastelussa ovat mukana liikenne- ja viestintäministeriön (LVM), oikeusministeriön (OM) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) aineistot. Tarkasteluväli on 2010–2017, jolloin keskitytään 2010-luvun mediaympäristöön. Toisaalta osatutkimuksessa arvioidaan medianvapauden mittaamista. Tällöin tarkastelussa ovat etenkin TIR-järjestön WPFI sekä CMPF-tutkimuskeskuksen MPM.

Osatutkimuksen tarkoituksena on kuvata, mitä suomalaisen media- ja viestintäpolitiikan tilasta tiedetään viestinnällisiä perusoikeuksia käsitteleviä aineistoja kartoittamalla

34 Yläkäsite viittaa erilaisiin julkaisuihin terminologiasta riippumatta.

sekä tarkastella viestinnällisiin perusoikeuksiin kytkeytyvien politiikkatavoitteiden seurantaan soveltuvia aineistoja ja mittareita. Lisäksi arvioidaan tarvetta uudelle mallille, joka osana kokonais selvitystä mahdollistaisi media- ja viestintäpolitiikan kehityksen seurannan. Viestinnällisiin perusoikeuksiin keskittyvän osatutkimuksen keskeisimpiä tutkimuskysymyksiä on se, miten oikeusperusteisten normatiivisten ihanteiden toteutumista arvioidaan ja mitataan sekä se, millaista tietoa niistä tuotetaan. Lisäksi tutkitaan, miten tuotettu tieto ja käytetyt mittarit toimivat nykyisessä mediaympäristössä, etenkin kansalaisten viestinnällisten perusoikeuksien näkökulmasta.

Osatutkimuksessa on kerätty lainsäädäntömateriaalia seuraavien säädösten taustalta (*-merkatut lait on kumottu tietoyhteiskuntakaarella, joka tuli voimaan 1.1.2015):

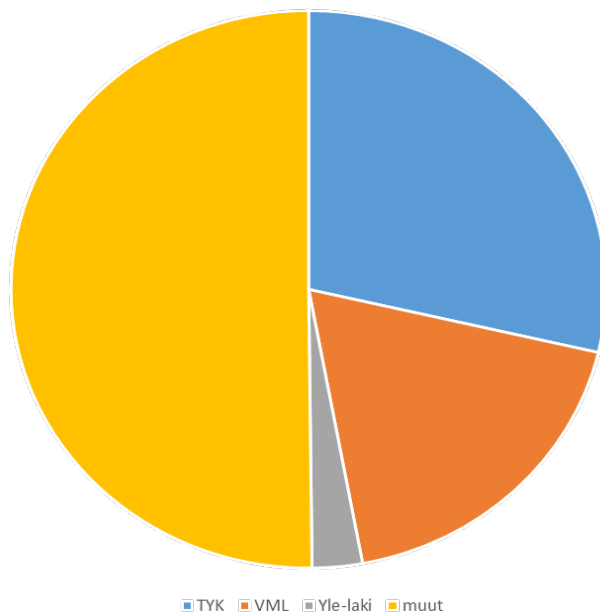
- tietoyhteiskuntakaari (917/2014; TYK, laki sähköisen viestinnän palveluista 1.6.2018 lähtien)
- viestintämarkkinalaki (393/2003; VML)*
- laki televisio- ja radiotoiminnasta (744/1998; TVRL)*
- sähköisen viestinnän tietosuojalaki (516/2004)*
- laki tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta (458/2002)*
- laki Yleisradio Oy:stä (1380/1993; Yle-laki)
- laki yleisradioverosta (484/2012; Yle-verolaki)
- laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003; sananvapauslaki, SVL)
- kuvaohjelmalaki (710/2011)
- rikoslaki (39/1889; RL) (viestintää koskevat säännökset/muutokset)
- tekijänoikeuslaki (404/1961; TekL) (viestintää koskevat säännökset/muutokset)
- henkilötietolaki (523/1999; HTL) (viestintää koskevat säännökset/muutokset)

Esityömateriaalista analysoitiin hallituksen esitykset, valiokuntien mietinnöt ja lausunnot sekä viestintää koskevat aloitteet. Asiakirjoja kerättiin vuosilta 2010–2017 seuraavasti: asiakirjat kerättiin sellaisten lakien ja lainmuutosten taustalta, jotka tulivat voimaan vuoden 2010 puolella, jolloin asiakirjat saattavat olla tätä aiemmilta vuosilta. Alkuperäiset hallituksen esitykset kerättiin vain laeista, jotka säädettiin tarkastelujakson aikana. Asiakirjoja kerättiin 31.12.2017 saakka eli myös tuohon mennessä annetuista hallituksen esityksistä ja vireillä olleista laki- ja lainmuutosehdotuksista. Kiinnostava havainto on tietoyhteiskuntakaareen liittyvän materiaalin määrä suhteessa muuhun materiaaliin. Tietoyhteiskuntakaari säädettiin vuonna 2014. Siihen ja sen muutokseen liittyvä materiaali kattavat tarkasteltavasta aineistosta jopa noin kolmanneksen. Muutossäädöksiä on yhteensä kymmenkunta. Kaareen toki sisällytettiin useita aiempia säädöksiä, joista etenkin viestintämarkkinalakia muutettiin melko tiheästi (pääsääntöisesti pari kertaa vuosittain). Vertailun vuoksi esimerkiksi sananvapauslain

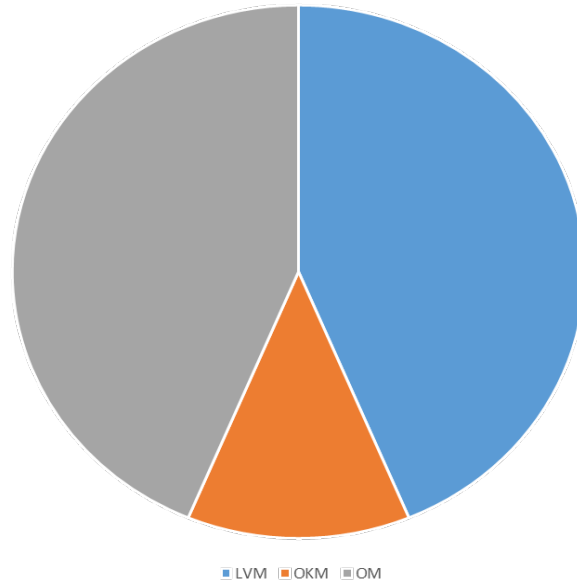
muutossäädöksiä on tarkasteluvälillä (ja ylipäänsä säätämivuoden 2003 jälkeen) kolme ja Yle-lain kaksi (ylipäättään kahdeksan vuodesta 1993). Tietoyhteiskuntakaaren muutostiheyteen ja -määrään on kiinnitetty huomiota myös tutkimuksessa (Neuvonen & Karppinen 2016).

Selvityksistä ja raporteista kerättiin ne, joissa tarkastelussa ovat perusoikeudet viestintää raamittavien oikeusperusteisten ihanteiden merkityksessä joko yleisellä tasolla tai yksittäisen perusoikeuden valossa (sananvapaus, elinkeinovapaus, omaisuuden suoja, yksityisyyden suoja, kielelliset ja kulttuuriset oikeudet). Myös valtioneuvoston demokraatiopoliittisesta selonteosta (Valtioneuvosto 2014a) sekä ihmisoikeusselonteosta (Valtioneuvosto 2014b) ja kansallisesta perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmasta (2012–2013) annetut valiokuntien kannanotot kerättiin. Lisäksi omana osa-alueenaan kerättiin materiaalia tekijänoikeutta koskevasta tiedontuotannosta ja indikaattorityöstä. LVM:n ja OM:n osuus eri ministeriöiden omista tai niiden myötävaikutuksella laadituista julkaisuista oli suurin (ja keskenään tasaväkinen).

Kuvio 1.4a Esimerkkilakien osuus aineistossa



Kuvio 1.4b Ministeriöiden osuudet niiden toimintaan kytkeytyvissä aineistoissa



Lainsäädännön taustalla mahdollisesti vaikuttavaa EU-säätelyä ja sen tausta-aineistoa ei ole kerätty tai analysoitu erikseen, vaikka säätelyn muutoksilla olisi EU-oikeudellinen tausta. Myös lainvalmistelussa kertyneet sidosryhmien lausunnot ja kannanotot jätettiin erikseen keräämättä ja analysoimatta (ks. luku 7). Osatutkimuksessa ei kartoitettu oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen eikä erityisvaltuutettujen toiminnassa syntyvää aineistoa.

1.3.2 Viestinnälliset perusoikeudet lainsäädännön esitöissä

Lainsäädännön esitöistä kerättiin ja analysoitiin viestinnällisistä perusoikeuksista tuotettua tietoa. Tämä tarkoittaa sekä perustuslaissa turvatuista perusoikeuksista tuotettua tietoa että erilaisten vaikutusten arviointiin liittyvää tietoa ja erityisesti kansalaisnäkökulman huomioimista. Esitöistä kartoitettiin tietoa, joka koskee sananvapautta ja julkisuutta, elinkeinovapautta, omaisuuden suojaa (erit. tekijänoikeus), yksityiselämän suojaa sekä oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin. Lisäksi kartoitettiin kansalaisnäkökulman huomioimista tai sisällyttämistä tiedontuotantoon.

Sananvapaudesta tuotettua tietoa on aineistossa runsaasti – liittyhän lainsäädäntö lähtökohtaisesti viestintään. Materiaalissa käsitellään sananvapauden eri osatekijöitä, kuten moniarvoisuutta ja tiedonsaantia. Sananvapaus liittyy moniin asiayhteyksiin, kuten mainontaan, ohjelmistolupajärjestelmään, siirtovelvoitteeseen, kuvaohjelmien luokitteluun ja ääni- ja tekstityspalveluihin. Sananvapaus on jätetty käsittelemättä

lähinnä silloin, kun viestinnän sääntelyn muutos on ollut osana laajempaa muutosta, kuten vero- tai pakkokeinolainsäädännön uudistamista. Sama hiljaisuus koskee kuitenkin myös viestintää lähemmin sivuavia muutoksia, esimerkiksi todisteluun linkittyvää lähdesuojasääntelyä sekä tekijänoikeudellisten riita-asioiden keskittämistä markkino-oikeuteen. Julkisuus esiintyy aineistossa harvemmin ja lähinnä asiakirja- tai käsittelyjulkisuuden merkityksessä. Elinkeinovapaudesta tuotettua tietoa on runsaasti. Sitä käsitellään esimerkiksi ohjelmistolupajärjestelmän, verkkoneutraliteetin, erilaisten kieltojen ja keskeyttämismääräysten sekä ääni- ja tekstityspalveluiden yhteydessä. Materiaalissa käsitellään myös omaisuuden suojaa melko paljon, esimerkiksi huomattavan markkinavoiman (HMV) sääntelyn, verkkoneutraliteetin, viestintäpalvelusopimuksia koskevan sääntelyn ja siirtovelvoitteen yhteydessä. Erityisenä osa-alueena omaisuuden suojaa käsitellään tekijänoikeuden alalla esimerkiksi lyhyiden uutisotteiden (ks. Alén-Savikko 2015c) sekä tekijänoikeuden luovutussovittimusten kohtuullisuuden yhteydessä. Yksityisyyden suojasta on materiaalissa myös runsaasti tietoa. Sitä käsitellään esimerkiksi viestinnän luottamuksellisuuden, henkilötietojen käsittelyn, teletunniste- ja välitystietojen, sananvapausrikosten ja viestintärauhan sekä luvattoman verkkojakelun torjunnan yhteydessä. Kielelliset ja kulttuurilliset oikeudet ovat selkeästi vähiten esillä tutkimuksessa aineistossa. Niistä on tuotettu tietoa esimerkiksi ääni- ja tekstitysvollisuuden, orpoteoslain sekä tietojärjestelmän välityksellä tehtyjen rasististen rikosten (nk. laiton vihapuhe; ks. luku 4) yhteydessä. Asiyhteyksistä esteettömyys nousi erityiseksi osa-alueeksi. Lisäksi materiaaliin sisältyi mainintoja syrjimättömyydestä ja yhdenvertaisuudesta yleisemmin sekä sivistyksellistä oikeuksista.

Eri perusoikeuksista tuotettu tieto myös limittyy joillakin osa-alueilla: esimerkiksi sananvapaus ja elinkeinovapaus kytkeytyvät ohjelmistolupajärjestelmän tarkastelussa, sananvapautta ja kielellisiä oikeuksia käsitellään ääni- ja tekstityspalveluiden yhteydessä siinä missä omaisuuden suoja, elinkeinovapaus ja yksityisyyden suoja ovat esillä käsiteltäessä luvattoman verkkojakelun vastaisia toimia.

Yleisellä tasolla viestinnällisistä perusoikeuksista tuotettu tieto on usein saman sisältöistä eri yhteyksissä ja sisältää paljon viittauksia aiempiin esitöihin ja näkemyksiin. Viestinnällisiä perusoikeuksia koskeva tiedontuotanto liikkuu varsin yleisellä ja abstraktilla tasolla, eikä kansalaisten näkökulmaa yleisesti ottaen tavoiteta (ks. myös esim. Alén-Savikko 2016, 215). Materiaaliin sisältyy paitsi nimenomaisia arvioita sääntelyn suhteesta perustuslakiin myös erilaisten vaikutusten arviointia, kuten vaikutukset erityisiin kohderyhmiin (mm. lapset).³⁵

³⁵ Vaikutusarviointi kattaa ohjeistuksen mukaan neljä osa-alueita: taloudelliset vaikutukset, ympäristövaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan sekä muut yhteiskunnalliset vaikutukset (Oikeusministeriö 2007, 8).

Ohjeistuksen mukaan eri vaikutusalueet kattavat erilaisia vaikutuksia, mukaan lukien vaikutukset kansalaisten perusoikeuksiin ja toimintamahdollisuuksiin. Yhteiskunnalliset vaikutukset tarkoittavat sosiaalisia vaikutuksia, kuten vaikutuksia ihmisten toimintamahdollisuuksiin eikä selvää eroa esimerkiksi taloudellisiin vaikutuksiin voi aina tehdä. Lisäksi erikseen ovat tietoyhteiskuntavaikutukset. (Oikeusministeriö 2007, 8, 41; 2004, 17.) Tietoyhteiskuntavaikutukset voivat kohdistua esimerkiksi viestinnän infrastruktuuriin, palveluita tarjoaviin yrityksiin tai niitä käyttäviin kansalaisiin. Erilaisten vaikutusten tunnistamiseen on olemassa tarkistuslistoja.³⁶ (Oikeusministeriö 2007, 41, 43–55.)

Taulukko 1.5 Esimerkki vaikutusten tunnistamisen tarkistuslistasta: vaikutukset kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa (Lähde: Oikeusministeriö 2007, 50)

Vaikutukset kansalaisten asemaan ja toimintaa yhteiskunnassa	KYLLÄ	EI	SELVITETTÄVÄ
<p>Onko ehdotuksella vaikutuksia perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumiseen?</p> <ul style="list-style-type: none"> Vaikuttaako ehdotus esimerkiksi yksittäisen ihmisen perustuslain 2 luvussa mainittujen perusoikeuksien toteutumiseen? 			
<p>Onko ehdotuksella vaikutuksia ihmisten keskinäisiin suhteisiin tai niitä koskevaan päätöksentekoon?</p> <ul style="list-style-type: none"> Vaikuttaako ehdotus ihmisten sosiaalisiin suhteisiin ja yhteisöllisyyteen? Vaikuttaako ehdotus ihmisten mahdollisuuksien päättää perhe-elämästä? Vaikuttaako ehdotus kansalaisten oikeussuhteisiin, kuten ihmisten sopimusvapauden tai taloudelliseen toimintavapauteen? 			
<p>Onko ehdotuksella vaikutuksia kansalaisten osallistumis- tai vaikuttamismahdollisuuksiin yhteiskunnassa?</p> <ul style="list-style-type: none"> Vaikuttaako ehdotus kansalaisten mahdollisuuksiin vaikuttaa heitä tai heidän elinympäristöönsä tai koko yhteiskuntaa koskeviin asioihin tai osallistua järjestö- tai yhdistystoimintaan? Vaikuttaako ehdotus yhdistysten ja muiden järjestöjen toimintaan? 			

Aineiston pohjalta voidaan todeta, että viestinnän sääntelyn eri yhteyksissä on arvioitu erilaisia vaikutuksia eikä selkeää johdonmukaista linjaa ole havaittavissa. Tietoyhteiskuntakaaren säätämisen esitöissä tarkastellaan muiden muassa tietoyhteiskunnallisia

³⁶ Ks. myös http://oikeusministerio.fi/documents/1410853/4734373/Vaikutusten_tunnistamisen_tarkistuslista.pdf/5d2a8323-1042-47e3-911f-2550df1b94fe (vierailtu 19.2.2018).

vaikutuksia. Perusoikeuksia tarkastellaan usein nimenomaisesti vain arvioitaessa suhdetta perustuslakiin ja sääntämisympäristöä. Vaikutukset kansalaisiin tai kansalaisten asemaan on nimenomaisena otsikkona aineistossa televisio- ja radiolain sekä Ylelain³⁷ muutosten esitöissä – joskin myös muun otsikon alla voidaan käsitellä tai sivuta kansalaisten näkökulmasta tärkeitä vaikutuksia. Kansalaisten aseman kannalta tarkastellaan audiovisuaalisten sisältöpalveluiden tarjontaa (erit. vapaasti vastaanotettavia kanavia), mainossääntelyä ja tuotesijoittelua sekä lyhyitä uutisotteita ja yleisradioveroa. Kansalaisten sijaan tai ohella aineistossa puhutaan käyttäjistä, kuluttajista, kotitalouksista ja yleisöstä. Toki sääntelyn luonteella on merkitystä: esimerkiksi kuluttajista puhutaan markkinoinnin ja käyttäjistä internetpalveluiden yhteydessä. Lisäksi paikoin on viittauksia kansanvaltaan ja demokratiaan sekä kansalaisyhteiskuntaan. Materiaalissa puhutaan myös aktiivisesta kansalaisuudesta ja osallisuudesta sekä viitataan viestintäpalveluihin kansalaisille välttämättöminä hyödykkeinä.

”Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Yleisradio Oy:stä annettua lakia. (...) Sananvapauden keskeisenä tehtävänä on luoda edellytykset ihmisten osallistumiselle poliittiseen ja yhteiskunnalliseen toimintaan sekä mahdollistaa julkisen vallankäytön kansanvaltainen kontrolli ja demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön avoin kansalaiskeskustelu. Oikeudesta hankkia ja vastaanottaa tietoa on tullut yhä tärkeämpi osa sananvapautta. Tämä edellyttää, että tieto on saatavilla ja se esitetään ymmärrettävässä muodossa. Perustuslain 22 §:ssä säädetään julkista valtaa koskevasta yleisestä velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Sananvapauden osalta tämä tarkoittaa erityisesti sitä, että julkisen vallan tulee luoda sellainen toimintaympäristö, joka tukee yksilön mahdollisuuksia ilmaista ja vastaanottaa erilaisia viestejä. Erityisesti yleisradiotoiminnassa julkisen vallan luomat reunaehdot yleisradiotoiminnan harjoittamiseen on keskeisellä sijalla. Käsillä olevaan esitykseen sisältyvät ehdotukset julkisen palvelun tehtävänannon tarkentamisesta korostavat näiden tavoitteiden toteuttamista Yleisradio Oy:n ohjelmatoiminnassa.” (HE 13/2017 vp, 9.)

”Tekijänoikeus vaikuttaa myös muihin perusoikeuksiin kuten sananvapauden, tieteiden vapautteen ja taiteiden vapautteen. Niiden osalta tekijänoikeus toimii kannustimena tuottaa ja levittää julkaisuja, tieteellisiä ja taiteellisia töitä. Samalla tekijänoikeus yksinoikeutena kaventaa näiden oikeuksien täydellistä toteutumista. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on kannustaa kohtuullisuuteen tekijänoikeuden luovutuksia koskevissa sopimuksissa, mikä on omiaan kannustamaan tekijöitä luovan työn tekemiseen sekä muuten edistämään sananvapauden, taiteiden vapauden ja tieteiden vapauden toteutumista.” (HE 181/2014 vp, 64.)

”Ehdotettu mainossääntelyn yksinkertaistaminen ei lisää tuntia kohti sallitun mainosajan määrää, jolloin sama määrä mainoksia voidaan sijoittaa nykyistä useampiin ja lyhyempiin katkoihin. Tämän voidaan arvioida parantavan katsomiskokemusta. Toisaalta on esitetty arvioita siitä, että lastenohjelmien osalta ehdotettu 20 minuutin keskeytyksettömän ohjelmajakson vaatimuksista luopuminen heikentäisi lasten katsomiskokemusta. (...) Ehdotetun oikeu-

37 Otsikon alla käsittely jää varsin suppeaksi (HE 29/2012 vp, 26) viittauksin toisiin esitöihin, joista samaista otsikkoo ei enää löydy.

den käyttää lyhyitä uutisotteita yleisöä suuresti kiinnostavista tapahtumista jotka lähetetään yksinoikeudella, voidaan arvioida parantavan edellytyksiä leviättää tietoa kansalaisia suuresti kiinnostavista tapahtumista.” (HE 87/2009 vp, 15–16.)

”Uuden veron vaikutuksia kansalasiin käsitellään tarkemmin yleisradioverosta annettavan hallituksen esityksen yhteydessä.” (HE 29/2012 vp, 26.)

”Ehdotettu uudistus parantaisi lasten hyvinvoinnin edellytyksiä ja kehittäisi lapsille turvallista mediaympäristöä monin tavoin. (...) Kokonaisuudistuksen vaikutuksia lapsille turvalliseen mediaympäristöön on tarkoitus arvioida muuttaman vuoden kuluttua lain voimaantulosta.”(HE 190/2010 vp, 20.)

”Televisio- ja radiotoiminnasta annettuun lakiin ja sen nojalla annettavaan valtioneuvoston asetukseen perustuva ohjelmien ääni- ja tekstityspalveluvelvoite parantaa olennaisesti ainakin näkö- ja kuulovammaisten, ikääntyvien ja maahanmuuttajien mahdollisuutta päästä osallisiksi moniarvoisesta viestinnästä.” (HE 13/2010 vp, 11.)

”MEKUn perustamisen taustalla oli digitaalisuuden ja internetin kehityksen myötä muuttunut lasten ja nuorten mediaympäristö, uudet median käytön tavat ja lisääntynyt ohjelmien tarjonta uusien jakelukanavien kautta. Kuvaohjelmien ennakkotarkastuksen ja ikärajojen luokittelun ei nykyisessä toimintaympäristössä katsottu olevan riittävä keino lasten ja nuorten suojelemiseksi. Rajoittamisen lisäksi lapsia ja nuoria tulee vahvistaa aktiivisina ja valikoivina median käyttäjinä. Mediakasvatus on keskeinen vahvistamisen keino. Myös lasten huoltajat ja kasvattajat tarvitsevat tietoa ja tukea kasvatustyöhön mediaympäristössä.” (HE 48/2013 vp, 7.)

”Mediakasvatus ja medialukutaidon edistäminen ovat keskeisiä keinoja lasten ja nuorten kehityksen ja hyvinvoinnin turvaamiseksi mediaympäristössä. Media- ja elokuvakasvatus tukee myös lasten ja nuorten itseilmaisua ja kulttuurista osallisuutta.” (HE 48/2013 vp, 11.)

”Radiotaajuuksien hallinnoinnin tehokkuuden sekä tekniikka- ja palveluriippumattomuuden vaatimukset tulevat edistämään uusien tekniikoiden ja palvelujen käyttöönottoa. Tällä voidaan arvioida olevan myönteistä vaikutusta muun muassa haja-asutusalueiden palvelujen kattavuuteen ja laatuun. Väililisesti tämä voi edistää kansalaisten yhdenvertaisuutta, koska tietoyhteiskuntapalvelut ovat silloin myös haja-asutusalueilla asuvien kansalaisten saatavilla ja käytettävissä. (...) Viestintäpalveluita koskeva yleispalveluvelvollisuus kattaisi esityksen mukaan tulevaisuudessa myös vammaisten käyttäjien oikeudet, mikä luonnollisestikin parantaisi vammaisten asemaa viestintämarkkinoilla. Vammaisille käyttäjille olisi esityksen tultua voimaan tarjottava samat perusviestintäpalvelut kuin muillekin käyttäjille näiden oikeuksia vastaavalla tavalla. Vammaisten käyttäjien erityistarpeista huolehtiminen edistäisi kansalaisten yhdenvertaisuutta tietoyhteiskuntapalveluiden vastaanottajina ja parantaisi siten välillisesti ehkä myös vammaisten yleistä yhteiskunnallista asemaa.” (HE 238/2010 vp, 90.)

”Esityksen 28 luvussa säädetään teleyrityksen oikeudesta sijoittaa tietyin edellytyksin telekaapeli, tukiasema ja radiomasto toisen omistamalle maalle tai rakennukseen. Valiokunta katsoo, että viestintäpalvelujen käytöstä on tullut viime vuosina kansalaisille sellainen välttämätön hyödyke, jonka saatuuden turvaamiseksi on tarpeen mahdollistaa näiden palvelujen tarjoamiseksi tarvittavan tekniikan sijoittaminen tietyin edellytyksin myös alueiden tai rakennusten omistussuhteiden sitä estämättä.” (LiVM 10/2014 vp, 28.)

Ohjeistusten mukaan vaikutusten arvioinnin laajuus, yksityiskohtaisuus ja menetelmät tulee suhteuttaa ehdotuksen sisältöön ja vaikutusten merkittävyyteen, ja tarkastelussa tulee olla niin hyödyt kuin haitat, riskit ja odottamattomat vaikutukset. Vaikutukset voivat olla tilapäisiä, pysyviä, toistuvia tai kertaluonteisia. Arviointiin kuuluu myös seuranta. Esitykseen tulee sisällyttää tiedot arvioinnin taustalla olevista oletuksista, suorittamisen tavoista sekä käytetyistä tietolähteistä. Lisäksi vaikutusten selvittämisessä voidaan vastata kysymyksiin toteutuvuuden riskeistä, yhteisvaikutuksista ja muista relevantaista lainsäädäntöhankkeista ja muutoksista. (Oikeusministeriö 2007, 8-9, 11; 2004, 15.) Esimerkiksi tietoyhteiskuntavaikutusten arviointiin soveltuvaksi materiaaliksi mainitaan Viestintäviraston ja Tietosuojavaltuutetun toimiston tuottamat aineistot (Oikeusministeriö 2007, 42). Aineistoon lukeutuvissa viestinnän alan vaikutusten arvioinneissa jää monesti epäselväksi, mihin ne perustuvat ja miten vaikutuksia mahdollisesti arvioidaan tai mitataan jatkossa. Tuotetusta tiedosta ei aina ilmene, minkä luonteisia käsitellyt vaikutukset ovat tai kuinka todennäköisiä ne ovat. Toisinaan taustalla olevista selvityksistä, menetelmistä, epävarmuustekijöistä ja/tai seurannasta on kuitenkin nimenomaisesti mainittu.

”Arviot yleisradioveron vaikutuksista kotitalouksien taloudelliseen asemaan on tehty Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen ja valtionvarainministeriön käytössä olevalla yhteisellä TUJA-mikrosimulaatiomallilla. Malliaineistona on Tilastokeskuksen tulonjakotilaston palveluaineisto vuodelta 2009, joka on ajantasaistettu valtionvarainministeriön ennusteiden perusteella vastaamaan vuoden 2013 kotitalouksien tulonmuodostusta ja väestörakennetta. Ennusteet perustuvat arvioihin vuosien 2012–2013 talouden ja väestörakenteen kehityksestä, joihin siten sisältyy epävarmuustekijöitä.” (HE 28/2012 vp, 10.)

”Ehdotetulla verkkoneutraliteetin vahvistamisella Viestintäviraston määräyksenantovaltuuden myöstä olisi selkeä positiivinen vaikutus tietoyhteiskunnan kehitykselle, sillä uudistuksella turvattaisiin myös jatkossa uusien, sähköisten palvelujen pääsy kuluttajille asti verkkoyhteydentarjoajasta riippumatta. (...) Ehdotetut muutokset huomattavan markkinavoiman sääntelyyn, verkkotunustoimintaan ja palvelujen toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen edistäisivät palvelujen monipuolisuutta, laatua ja saatavuutta kaikkien viestintäpalvelujen käyttäjien osalta.”(HE 221/2013 vp, 74–75.)

”Siirtovelvoitteen (must carry) tavoitteena on varmistaa yhteiskunnallisesti merkittävien kanavien saatavuus myös kaapeliverkoissa. Sääntelyllä halutaan varmistaa sananvapauteen liittyvä oikeus ottaa vastaan viestejä ja näin antaa katsojille edellytykset moniarvoiselle viestinnälle ja vapaalle mielipiteenmuodostukselle. Siirtovelvoite merkitsee Suomessa kuitenkin poikkeuksellista puuttumista televisiolähetysmarkkinoiden toimintaan, sillä tekijänoikeuslain (404/1961) 25 i §:n mukaan siirtovelvoitelähteykset kaapeliverkoissa on vapautettu tekijänoikeuskorvauksista.” (SiVL 5/2014 vp, 4) ”(...) (E)duksunta hyväksyi lausuman, jossa eduskunta edellytti, että jos verkko- ja palvelutarjonta vuosina 2011–2016 kehittyvät tavalla, jota ei voida nyt ennakoida ja kehitys johtaa tekijöiden tai kansalaisten kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen, hallitus ryhtyy toimenpiteisiin tekijänoikeuslain 25 i §:n muutostarpeiden arvioimiseksi.” (HE 305/2014 vp, 3–4.) “Nyt käsillä olevassa ti-

lanteessa oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta on merkitystä sillä, että teleyrityksen siirtovelvoitteen laajuutta on kavennettu lainsäädännöllä perustusalakivaliokunnan esittämän arvioinnin jälkeen. Lisäksi Suomen siirryttyä digitaalisiin televisiolähetysiin teleyritysten siirtovelvoite rasittaa kaapelitelevisioverkon välityskykyä vähemmän kuin analogisten televisiolähetysten aikana. (...) Korvauksen vaikutus siirtovelvoitteen piiriin kuuluvan ohjelmiston edelleen lähettäjän omaisuuden suojalle on edellä kerrotulla tavalla vähäisempi ja rajatumpi verrattuna vuoden 2005 tilanteeseen. Nyt ehdotettava korvausoikeuden palauttava tekijänoikeuslain muutos on Bernin sopimuksen ja Euroopan unionin direktiivien mukainen ratkaisu ja vahvistaa tekijöiden oikeuksien toteutumista ja oikeutta korvaukseen kaikissa tekijänoikeudellisesti merkityksellisissä teosten käytön tilanteissa.” (Emt., 13–14.)

”Kaapelitelevisioverkkoon kytkettyjä talouksia on noin 1,3 miljoonaa. Kotitaloudet maksavat kaapelitelevisioliittymistä noin 60 miljoonaa euroa vuodessa. Kotitalouksista noin neljännes tilaa maksutelevisiopakettia. Ehdotetut muutokset eivät vaikuta merkittävästi kotitalouksien asemaan. Ehdotettu mainosääntelyn yksinkertaistaminen saattaa vaikuttaa positiivisesti vapaasti vastaanotettavan televisiotarjonnan sisältöön, kun mainoskatkoja voidaan sijoitella nykyistä vapaammin.” (HE 87/2009 vp, 14.)

”Ehdotus mahdollistaisi sen, että yhteiskuntaa ja sen kehitystä kuvaavat ohjelma- ja lehtiaineistot olisi mahdollista saattaa yleisön saataville nykyistä laajemmin. Tämä hyödyttäisi sekä yksittäisiä kansalaisia että tutkijoita.” (HE 73/2013 vp, 14.)

”Valiokunta piti mietinnössä hyvin tärkeänä, että huutokaupattavien 800 megahertsin taajuuksia käyttävien mobiiliverkkojen vaikutuksia kansalaisten ja yritysten laajakaistaverkkojen käyttötarpeisiin seurataan aktiivisesti ja arvioidaan, miten hyvin ne pystyvät vastaamaan myös käyttäjien tulevaisuuden tarpeisiin. Mietinnön mukaan huutokauppojen jälkeen ei saisi syntyä tilannetta, jossa valokuituyhteyksille ei löytyisi hankkeiden toteuttamisen kannalta riittävästi kysyntää. Eri teknologioita ja sekä kiinteitä että langattomia verkkoja täytyy pystyä hyödyntämään tapauskohtaisesti tarkoituksenmukaisimmalla ja kustannustehokkaimmalla tavalla ja tarvittaessa toisiaan täydentäen.” (LiVM 12/2012 vp, 2.)

Hallituksen esitysten laatimisoheiden (HELO) uudistustyön³⁸ yhteydessä lausunnonantajat ovat tuoneet ilmi tarpeen vaikutusten arviointien kehittämiseen sekä perus- ja ihmisoikeuksien osalta että muutoin: arviointiin tarvittavat tiedot on hankittava ja analysoitava kattavasti ja tulosten kirjaaminen on ohjeistettava. Lisäksi on huomautettu, että vaikutusten arvioinnin puutteita on vaikea korjata myöhemmin ja etteivät säätämisyjärjestyksen perustelut korvaa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Liikenne- ja viestintäministeriö on huomauttanut erityisesti vaikutusten arvioinnin haastavuudesta lainvalmistelijoille. (Oikeusministeriö 2015, 21–22.)

”Vaikutusten arviointi on liikenne- ja viestintäministeriön lausunnon mukaan lainvalmistelijoille hankala tehtävä, koska harvoilla valmistelijoilla on tutkijataustaa tai -koulutusta. Liikenne- ja viestintäministeriö katsookin, että selvitys-

³⁸ Ks. <http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM026:00/2015>

ten ja tutkimusten teettämisoosaamiseen pitäisi panostaa. Hyvissäkään vaikutusarvioinneissa ei välttämättä pystytä ennakoimaan sääntelyn kaikkia tulevia vaikutuksia. Valmistelijoita tulisi kannustaa vaikutusten kuvaamiseen ja erityisesti sen perustelemiseen, miksi jokin vaihtoehto on arvioinnin seurauksena suljettu pois. Apuna tulisi voida käyttää joustavasti lainsäädännön vaikutusten arviointilautakunnan osaamista.” (Emt., 21.)³⁹

Tarkasteluvälillä 2010–2017 on säädetty vain muutama uusi kokonainen säädös, mutta kysymys on sitäkin suuremmista muutoksista. Etenkin tietoyhteiskunta-kaaren, Yle-
verolain ja orpoteoslain säätäminen on ollut viestinnällisten perusoikeuksien näkökul-
masta merkittävää. Lisäksi erityisen huomionarvoisia uudistuksia ovat olleet esimer-
kiksi tekijänoikeuslain yhteydessä verkkotallennuspalveluita koskeva sääntely ja siir-
tovelvoitteen mukaisen edelleen lähettämisen tekijänoikeuskorvaus sekä rikoslain
yhteydessä kunnianloukkausta, yksityiselämää loukkaavaa tiedon levittämistä ja tieto-
järjestelmän välityksellä tehtyjä rasistisia rikoksia (nk. laitton vihapuhe; ks. luku 4) kos-
kevat muutokset.

Kiinnostavaa on, että esimerkiksi henkilötietolain muutoksista tarkasteluvälillä 2010–
2017 kaikissa (yht. neljä) oli jokin välitön yhteys viestinnän sääntelyyn,⁴⁰ siinä missä
etenkin rikoslakia oli ymmärrettävästi uudistettu runsaasti myös muissa yhteyksissä.
Lisäksi viestinnän lainsäädäntömuutoksiin sisältyi usean säädöksen samanaikaisia
muutoksia muulloinkin kuin terminologian tai viittausten muuttuessa, esimerkiksi vies-
tintämarkkinalain ja sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttaminen.

Materiaaliin sisältyy hallitusten esitysten ohella eri valiokuntien tuottamaa aineistoa.
Tarkastelun kohdistuminen viestinnän sääntelyyn tarkoittaa liikenne- ja viestintävalio-
kunnan (LiV) roolin korostumista, joskin sekä lakivaliokunta (LaV) että sivistysvalio-
kunta (SiV) ovat yhtä usein edustettuina aineistossa. Tekijänoikeuslain yhteydessä
sivistysvaliokunnan rooli on keskeinen, rikoslain yhteydessä puolestaan lakivaliokun-
nan. Lisäksi materiaaliin lukeutuu muutamia mietintöjä talousvaliokunnalta ja valtion-
varainvaliokunnalta sekä yksittäisiä lausuntoja hallintovaliokunnalta. Tietoyhteiskunta-
kaaren säätäminen kattaa laajimman kirjon osallistuneita valiokuntia, mukaan lukien
puolustusvaliokunta. Perustuslakivaliokunnan (PeV) rooli aineistossa on suurin, mutta
sen kannanottoa ei sisälly kaikkiin tarkasteltuihin tilanteisiin.⁴¹ Se puuttuu esimerkiksi
lainmuutoksista liittyen julkisen palvelun tehtävän täsmentämiseen ja Yleisradion teh-

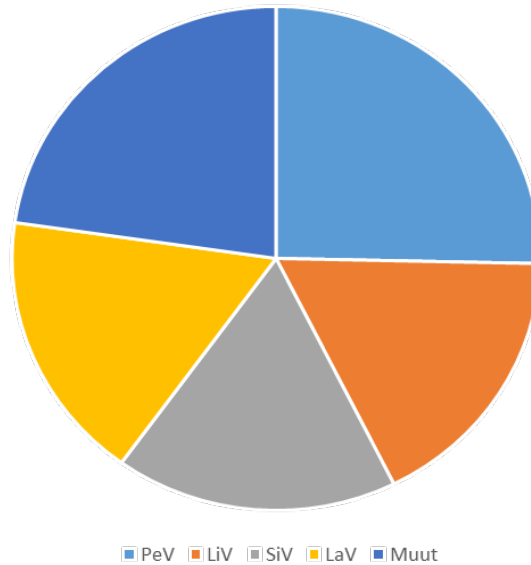
39 Ks. myös LVM:n lausunto 15.10.2015: <http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM026:00/2015>.

40 Ks. etenkin HE 202/2010 vp, joka johti tiedotusvälineissä julkaistua aineistoa koskevan kansallisen säännöksen (HTL 2.4 §) kumoamiseen. Taustalla oli korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) esittämä ennakkoratkaisupyyntö EUT:lle. KHO tulkitsi kansallista säännöstä suppeasti ja EU-oikeuden valossa. Kansallinen säännös ei vastannut direktiivin soveltamisalaa koskevia vaatimuksia, ja lainmuutos (1049/2010) astui voimaan 1.1.2011. (Tarkemmin Alén-Savikko 2015b.)

41 ”Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntoja sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunta valmistelee perustuslakia ja sen kanssa läheisessä yhteydessä olevaa lainsäädäntöä, kuten Ahvenanmaan itsehallintoa, vaali-, kansalaisuus-, kieli- ja puoluelainsäädäntöä koskevat asiat.” Ks. Eduskunta, perustuslakivaliokunta: <https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/valiokunnat/perustuslakivaliokunta/Sivut/default.aspx>.

tävän täydentämiseen sekä orpoteoslakiin ja suoja-ajan pidennyksiin tekijänoikeuslaissa.

Kuvio 1.6 Valiokuntien edustus lainsäädännön esityöaineistossa



1.3.3 Viestinnälliset perusoikeudet selvityksissä ja raporteissa

Selvityksistä ja raporteista kerättiin ja analysoitiin viestinnällisistä perusoikeuksista tuotettua tietoa. Tämä tarkoittaa sekä perustuslaissa turvatuista perusoikeuksista tuotettua tietoa että erilaisten vaikutusten arviointiin liittyvää tietoa ja erityisesti kansalaisnäkökulman huomioimista. Selvityksistä ja raporteista kartoitettiin tietoa, joka koskee sananvapautta ja julkisuutta, elinkeinovapautta, omaisuuden suojaa (ml. tekijänoikeus), yksityisyyden suojaa sekä oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin. Lisäksi kartoitettiin kansalaisnäkökulman huomioimista tai sisällyttämistä tiedontuotantoon sekä erilaisista mittareista ja arvioinneista tuotettua tietoa.

Materiaalista osa keskittyy perusoikeuksiin yleisellä tasolla. Tällaiseen materiaaliin lukeutuvat demokratiaa sekä ihmis- ja perusoikeuksia yleisesti käsittelevät julkaisut. Osa puolestaan linkittyi selvästi viestinnän erityiskysymyksiin tai yksittäisiin perusoikeuksiin, kuten sananvapausrikoksiin, ohjelmistolupajärjestelmän arviointiin sanan- ja elinkeinovapauden näkökulmasta, luottamuksellisen viestin suojaan, esteettömyyteen ja viestinnän välitystietojen säilytysvelvollisuuteen yksityisyyden suoja huomioiden. Media- ja viestintäpolitiikan peruseriaatteina viestinnällisiin perusoikeuksiin lukeutu-

vat myös tekijänoikeuden sekä yksityisyyden ja valvonnan vaikutukset viestinnässä. Näistä etenkin tekijänoikeudesta tuotettu tieto on paljolti oma kokonaisuutensa, minkä vuoksi osatutkimuksessa kartoitettiin erikseen tekijänoikeutta koskevaa tiedontuotantoa ja indikaattorityötä. Tätä materiaalia analysoitiin samalla tavalla kuin muita julkaisuja.

1.3.3.1 Yleistä

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että esimerkiksi demokriatiapoliittisen toimintaohjelman (Oikeusministeriö 2017a) tuottama tieto viestinnällisten perusoikeuksien näkökulmasta nojaa melko perinteiseen näkemykseen osallistumisesta, ja keskiössä ovat muun muassa äänestäminen, kansalaisaloitteet, kuulemiset ja julkiset palvelut. Vapaa media mainitaan suomalaisen demokratian tila – SWOT-analyysissa⁴² vahvuutena (emt., 28), mutta tarkemmin tätä ei avata. Selontekoon sisältyy yksittäisiä mainintoja mediasta ja sosiaalisesta mediasta. Demokratiakäsityksen kapeus todetaan myös valtioneuvoston demokriatiapoliittisesta selonteosta (Valtioneuvosto 2014a).

”Viitaten tulevaisuusvaliokunnan 20 vuoden aikana tekemiin selvityksiin valiokunta katsoo demokratian ymmärretyin selonteossa lähtökohtaisesti varsin kapeasti. Demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion kunnioitus on suomalaisen yhteiskunnan perusta. Pitkän aikavälin demokriatiapoliittisen selonteon, varsinkin kun se on ensimmäinen, olisi tullut kattaa esitettyä laajemmin eri elämänalueet ja käsitellä demokratian toimivuutta eri tasoilla. Siitä puuttuu monia elintärkeitä yhteisten asioiden hoidon aloja ja tasoja, jotka vaikuttavat jokaisen suomalaisen elämään. Se ei kata politiikan alaltakaan kaikkia tasoja. Vaikka rajoituttaisiin tarkastelussa vain ns. valtiollisiin asioihin, toimivaa demokriatiata on tavoiteltava entistä selvemmin tulevaisuudessa myös niillä valan ja vaikuttamisen tasoilla ja tahoilla, joissa olemme mukana ja jotka vaikuttavat jo nyt olennaisesti omiin ratkaisuihimme. Demokriatiata on syytä ennakoita, ottaa huomioon heikot signaalit ja varautua myös mustiin joutseniin.

Tulevaisuuden tutkijat korostavat, että tulevaisuuksia on monta. Demokriatiatutkijat korostavat, että demokriatiata on monenlaista. Suomessa on viime vuosikymmeninä kavennettu demokratian käsite koskemaan vain joko ylimpien valtioelinten suhteiden yksityiskohtia, äänestystekniikkaa tai ruohonjuuritason kansalaisaktiiviteettien kokeiluja. Esimerkiksi jo 1970- ja 1980-luvuilla valtiösäännön uudistamista myöten demokriatiasta puhuttiin monen tasoisena: globaalina, eurooppalaisena, alueellisena, maakunnallisena ja paikallisena. Demokriatiata koski laajasti varsin erityyppisiä instituutioita: valtiota, kuntia, hallintoa, järjestöjä, työmarkkinoita, yrityksiä, virastoja, kouluja, yliopistoja, laitoksia, taloyhtiöitä ja jopa perheitä. Sisällöltään demokriatiata ymmärrettiin poliittisena, sosiaalisena ja taloudellisena. Demokriatiatan muotoja olivat välillinen ja suora demokriatiata erilaisine sovellutuksineen.” (TuVL 1/2014, 3.)

”Tulevaisuusvaliokunnan lausunnossa esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä demokriatiapolitiikan toiminta-alan laajentamista ja ko-

42 Nelikenttämenetelmä, jossa kartoitetaan analysoitavien ilmiöiden vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat (*strengths/weaknesses/opportunities/threats*).

rostaat tarvetta tarkastella demokratian toteutumista kaikissa keskeisissä yhteiskunnan instituutioissa ja kaikilla hallinnon tasoilla.” (PeVM 3/2014 vp.)

Digitalisaatio ja perusoikeuksien toteutuminen sen yhteydessä ovat erillisenä teemana uudessa kansallisessa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa (2017–2019). Tällöin keskiössä ovat muun muassa internet-yhteyden tarjoaminen kohtuullisin ehdoin, pääsy ja saatavuus, tiedonsaanti, tietoturva, avoimuus, osallisuus sekä esteettömyys. Myös yksityisyyden suoja, tietojen keruuta sekä vihapuhetta käsitellään esimerkiksi digitalisaation SWOT-analyysin uhkaosiossa.

Aineiston pohjalta on havaittavissa yleinen pyrkimys turvata perusoikeuksia entistä proaktiivisemmin ja seurata niiden toteutumista entistä systemaattisemmin, mikä tarkoittaa tarvetta myös tiedontuotannolle. Tähän liittyviä huomioita löytyy jo ensimmäisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman (2012–2013) yhteydestä.

”Parhaimmillaan toimintaohjelma voi edistää siirtymistä jälkikäteisestä raportoinnista ennakoivaan ja johdonmukaiseen tavoitteiden asetteluun ja suunnitteluun. Toimintaohjelma tarjoaa konkreettisuudessaan väylän tuoda kansallisen ihmisoikeuspolitiikan tavoitteenasetteluja käytännön toiminnan tasolle ja lähemmäs yksittäisten ihmisten arkipäivää.

Perustuslakivaliokunta pitää oikeana hallituksen pyrkimystä rakentaa toimintaohjelmasta menettely, jolla Suomen perus- ja ihmisoikeustilannetta seurataan systemaattisesti ja jonka kautta havaittuihin ongelmiin puututaan tehokkaasti ja johdonmukaisesti. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että ensimmäisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman hankkeet ovat pitkälti sellaisia, jotka ovat aiemmin olleet vireillä tai joista on jo päätetty toimintaohjelmasta riippumatta. Tämän vuoksi toimintaohjelma ei käytännössä juurikaan toteuta eteenpäin katsovaa ja systemaattista puuttumista havaittuihin epäkohtiin. Tämä on erityisesti ensimmäisen toimintaohjelman aikataulu huomioon ottaen sinänsä ymmärrettävää, ja ohjelman ansiona voidaan toisaalta pitää sitä, että oikeusperustainen näkökulma nostaa perus- ja ihmisoikeusliittyvät hankkeet vahvemman seurannan kohteeksi. Lähestymistapa korostaa myös hankkeiden realistisuutta. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että ensimmäinen toimintaohjelma ei ansioistaan huolimatta luo mallia siitä, miten tulevat toimintaohjelmat laaditaan.” (PeVL 16/2012 vp, 2.)

”Perustuslakivaliokunta painottaa toimintaohjelman sisältämien hankkeiden seurannan tärkeyttä. Hankekohtaisten indikaattorien luominen tukee tätä ja antaa pohjaa hankkeiden suunnittelulle ja tavoitteiden asettamiselle. Kun indikaattoreita jatkossa kehitetään, on syytä pyrkiä siihen, että indikaattorit mitaavat hankkeen rakenteen ja prosessin ohella myös lopputulosta.” (PeVL 16/2012 vp, 3.)

Lisäksi materiaalissa viitataan perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvään tiedontuotantoon nimenomaan säädösvalmistelussa ja virkamiestasolla (ks. Oikeusministeriö 2012a, 27–28; 2017a, 98; 2017b, 37, 42). Ensimmäisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman (2012–2013) toimintaohjelmahankkeisiin lukeutuu erityisen perus- ja ihmisoikeuksien huomiointia koskevan ohjeistuksen lisääminen lainlaatijan oppaan

yhteyteen ja työkaluksi etenkin ministeriöiden säädösvalmistelijoille (Oikeusministeriö 2012, 28). Seuraavassa valtioneuvoston ihmisoikeuselonteossa viitataan vaikutusten arvioinnin huomiointiin lainvalmisteluvaiheessa sekä todetaan tarpeelliseksi turvaamisvelvoitteen (PL 22 §) mukainen tarkastelu vähimmäisvaatimusten sijaan (Valtioneuvosto 2014b, 86).

”Valiokunta on (...) pannut tyytyväisyydellä merkille, että oikeusministeriössä laaditaan osana lainlaatijan oppaan päivytystä ohjeistus perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamisesta säädösvalmistelussa erityisesti perustuslakivaliokunnan käytännön valossa (...). Kattava ohjeistus antaa valmistelijoille hyödyllisen työvälineen perusoikeuksista johtuvien vaatimusten huomioon ottamiseksi säädösvalmistelussa ja hallitusten esitysten säätämisyjärjestysperustelujen laadinnassa.” (PeVL 16/2012 vp, 3.)

”Seurannan kehittämisen ohella valiokunta kiinnittää huomiota myös perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kehittämiseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että lainsäädäntöä, talousarviota ja muita toimenpiteitä hallinnon eri tasoilla valmisteltaessa pyritään arvioimaan myös toimien vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Erityisesti valiokunta korostaa hallituksen esitysten valmistelun kehittämistä niin, että säätämisyjärjestysperusteluissa tarkasteltaisiin ehdotuksia myös perustuslain 22 §:n mukaisen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen eikä ainoastaan mahdollisten perus- ja ihmisoikeusristiriitojen kannalta (...).” (PeVL 52/2014 vp, 3.)

Uuden kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman (2017–2019) toimenpiteisiin lukeutuu niin ikään säädöshankkeiden perus- ja ihmisoikeusarviointien kehittäminen viitaten hallituksen esitysten laatimisoheiden uudistamiseen ja lainvalmistelukoulutukseen. Pilottihankkeisiin viestinnän alalla lukeutuvat tiedustelulainsäädäntöhankkeet, ja indikaattoreiden yhteydessä viitataan HELO-uudistukseen sekä pilottihankkeiden arviointeihin. (Oikeusministeriö 2017b, 42.) Lisäksi perus- ja ihmisoikeuskasvatusta ja koulutusta koskevan SWOT-analyysin mahdollisuusosioon lukeutuu virkamiesten perus- ja ihmisoikeusosaaminen (emt., 37). Erityisenä osa-alueena on virkamiesten tietosuojakoulutus huomioiden erityisesti yksityisyyden ja henkilötietojen suojan toteuttaminen käytännön tasolla (emt., 41). Osatutkimuksessa tarkastellut esityöt (ks. edellä) eivät suoranaisesti osoita merkkejä tiedontuotannossa tapahtuneista muutoksista vuosien 2010–2017 aikana.

Sananvapautta ja julkisuutta koskeva tiedontuotanto rajoittuu demokratiapolitiikan yhteydessä edellä viitattua perinteistä näkökulmaa noudatellen pitkälti sähköisiin demokratiapalveluihin ja tiedonsaantiin, avoimeen valmisteluun ja kuulemiseen sekä hallinnon viestintään ja politiikan uutisointiin – joskin myös sosiaalisen median kanavat, verkkoviestintä ja nettiäänestäminen huomioidaan. Median toimintamahdollisuuksien rajoittamiseen viitataan kansainvälisen demokratiatilanteen heikentymistä käsitellessä (Oikeusministeriö 2017a, 101). Kansalaisten yhdenvertaisia osallistumismahdollisuuksia tukee televisiosisältöjen esteettömyyden kehittämiseen tähtäävä toimintaohjelmanhanke, jossa huomioidaan myös uudet mediankäyttötottumukset ja viitataan

julkisen palvelun ohjelmatoimintaan (emt., 77). Ihmis- ja perusoikeuksiin yleisellä tasolla keskittyvässä aineistossa sananvapautta käsitellään vihapuheen, esteettömyyden ja osallisuuden yhteydessä. Lisäksi esillä on tiedollinen itsemääräämisoikeus. Elinkeinovapaudesta tuotettu tieto liittyy lähinnä ohjelmistolupajärjestelmään sekä internetpalveluiden tarjoajiin kohdistettaviin toimiin tekijänoikeuden johdosta. Omaisuuden suoja ei juuri käsitellä (lähinnä ulosrajattuna kokonaisuutena esimerkiksi ohjelmistoluvan arvioinnissa), eikä tekijänoikeutta yleensä käsitellä muunlaisten viestinnän kysymysten yhteydessä. Tekijänoikeus näyttää myös tarkastellun aineiston perusteella olevan pääosin oma kokonaisuutensa, jolla kuitenkin on selviä yhteyksiä media- ja viestintäpoliittisiin kysymyksiin ja kansalaisten viestinnällisiin perusoikeuksiin. Yksityisyyden suojaan sekä tietosuojaan ja henkilötietojen suojaan liittyvien kysymysten voidaan myös aineiston pohjalta havaita tulleen entistä tärkeämmäksi osaksi media- ja viestintäpoliittista päätöksentekoa ja tiedontuotantoa. Demokratiapolitiikan yhteydessä korostuu virkamiesten osaaminen myös yksityisyyden suojan ja henkilötietojen alueella. Uuden toimintaohjelman (2017–2019) digitalisaatioon liittyvät toimenpiteet sisältävät erityisenä osa-alueena luottamuksen lisäämisen uusiin toimintatapoihin osana yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa. Lisäksi käsitellään kansainvälisiä ja EU-tason kehityskulkuja tiedon keruun, tiedon omistajuuden sekä kaupallisen hyödyntämisen taustalla. Tiedontuotanto kielellisistä ja kulttuurisista oikeuksista liittyy monikielisyyteen, kulttuuriperintöön, itsemääräämiseen ja esteettömyyteen, mutta toisinaan käsitellään myös tai pikemmin sivistyksellisiä oikeuksia.

Kansalaisyhteiskunnan näkökulma on aineistossa yleisellä tasolla melko vahvasti esillä, etenkin demokratiapolitiikan yhteydessä. Kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistäminen ja konkretisointi ovat nimenomaisesti keskiössä demokratiapolitiikassa toimintaohjelmassa (Oikeusministeriö 2017a). Lisäksi viitataan muun muassa kansalaisvaikuttamiseen ja -toimintaan, kansalaislähtöisyyteen, kansalaisten odotuksiin, sähköiseen asiointiin ja tiedon saatavuuteen sekä yhdenvertaisuuteen ja uusiin osallistumistapoihin. Keskiössä ovat kuitenkin vaali- ja osallistumisoikeudet (PL 14 §) varsin perinteisessä mielessä, kuten edellä todettu. Median roolia ja vastuita korostetaan etenkin politiikan kielen ja politiikasta vieraantumisen yhteydessä (jopa äänestysinnottomuuden taustatekijänä!).

”Valiokunta kiinnittää huomiota myös politiikan kieleen ja politiikkaa koskevaan uutisointiin tiedotusvälineissä. Valiokunta pitää tärkeänä, että politiikasta käydään asiallista, monipuolista ja eri mielipidesuuntia edustavia näkemyksiä huomioon ottavaa keskustelua sekä käytetään sellaisia käsitteitä, jotka mahdollisimman moni ymmärtää. Valiokunta katsoo, että politiikassa käytetty kieli voi vieraannuttaa ihmisiä politiikasta, jos poliitikot käyttävät kansalaisille vieraita käsitteitä ja puhuvat tavalla, josta kansalaisen on vaikea hahmottaa viestin sisältöä.

Vaalien alla huomio tulisi kohdentaa valittavana olevan toimielimen valtaoikeuksiin ja asiakysymyksiin. Valiokunnan käsityksen mukaan olisi hyvä, jos myös tiedotusvälineet pyrkisivät tuomaan esiin puolueiden välisiä linjaeroa-

vuuksia sen sijaan, että annetaan kuva kaikkien puolueiden politiikan samankaltaisuudesta. Äänestämättä jättäminen voi muodostua houkuttelevaksi vaihtoehdoksi, jos äänestäjälle muodostuu käsitys, että puolueella ei ole merkitystä, vaan kaikki toimivat kuitenkin samalla tavoin.

Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993) 7 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tulee erityisesti tukea kansanvaltaa ja jokaisen osallistumismahdollisuuksia tarjoamalla monipuolisia tietoja, mielipiteitä ja keskusteluja sekä vuorovaikutusmahdollisuuksia. Valiokunta korostaa edellä mainitun tehtävän tärkeyttä julkisen palvelun ohjelmatoimintaa järjestettäessä ja painottaa Yleisradion vastuuta ja merkitystä varsinkin asian-
tuntevien ja asiallisten vaaliohjelmien tuottamisessa sekä yhteiskunnallisia kysymyksiä ja politiikkaa koskevan monipuolisen, analyyttisen ja puolueetoman tiedon välittämisessä.” (PeVM 3/2014 vp.)

Vaikutusten arviointeja ja mittaristoja koskeva tiedontuotanto on yleisen tason aineistossa melko runsasta. Ensimmäisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman arviointi on toteutettu erillisellä raportilla (Oikeusministeriö 2014). Esimerkkinä prosessi-indikaattoreiden toteuttamisesta käsitellään sananvapautta ja todetaan tarpeelliseksi sen purkaminen osiin (esim. ennakoesteiden kieltä, moniarvoisuuden turvaamisvelvoite). Lisäksi kohderyhmät tulee jakaa ja yksilöidä tarkoituksenmukaisesti seurannan toteuttamiseksi (esim. lapset, vähemmistöt). (Emt., 58.) Uudessa Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa (2017–2019) jokaiselle toimenpiteelle on määritelty indikaattoreita, jotka mittaavat niiden toteutumista (Oikeusministeriö 2017b, 26). Esimerkiksi vihapuheeseen (ks. luku 4) puuttumisen tehostamista tarkoittavan hankkeen indikaattoreiksi kuvataan muun muassa verkostojen muodostuminen ja uusien toimintatapojen käyttöönotto. Sisältönä on yhteistyön käynnistäminen viranomaisten yhteisöpalvelun tarjoajien ja kansalaisjärjestöjen välillä tarkoituksena toimeenpanna EU-taustaiset käytännösäännöt verkossa esiintyvän vihapuheen torjumiseksi. (Emt., 99–100.) Vihapuheen ja häirinnän vaikutuksia eri väestöryhmiin kartoitettiin erillisellä selvityksellä (Oikeusministeriö 2016c), jonka tiedontuotantoon toimintaohjelmassa viitataan (Oikeusministeriö 2017b, 91). Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on nähty tarpeelliseksi digihankkeissa, ja yksityiselämän suojaan kytkeytyvän luottamuksen lisäämiseen tähtäävän hankkeen indikaattoreiksi mainitaan muun muassa sisäänrakennettu tietoturva saatavilla olevissa digitaalisissa hyödykkeissä (emt., 100). Ihmisoikeusselonteon yhteydessä on korostettu määrällisten ja laadullisten mittareiden hyödyntämistä sekä oikeudellisessa että poliittisessa ihmisoikeuskeskustelussa ja viitattu riittävien resurssien turvaamisen välttämättömyyteen (Rautiainen & Lavapuro 2016, 4-5; Valtioneuvosto 2014b, 84; Perustuslakivaliokunta 2014, 3; Hallintovaliokunta 2014; Lakivaliokunta 2014). Indikaattoreista todetaan saatavan paras hyöty kytkettynä tiiviisti politiikkaprosesseihin (Valtioneuvosto 2014b, 85).

1.3.3.2 Erityiset media- ja viestintäpoliittiset asiayhteydet

Osa aineistosta keskittyy erityisiin media- ja viestintäpoliittisiin osa-alueisiin. Ensimmäiseen kansalliseen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan (2012–2013) sisältyvän sananvapausrikoksiin liittyviä lainsäädännön uudistustarpeita koskevan hankkeen mukaisesti sananvapausrikokset ovat olleet erillisen selvityksen kohteena (Oikeusministeriö 2012b) ja tähän liittyvät myös muutokset rikoslakiin. Tässä yhteydessä sekä sananvapaudesta että yksityiselämän suojasta on tuotettu runsaasti tietoa. Yksityisyyden suoja ja tietosuoja ovat mukana erityisenä teemana uuden toimintaohjelman SWOT-analysissä (sekä vahvuuksissa että uhkissa), joka kuvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista digitalisaatiossa (Oikeusministeriö 2017b, 93), sekä luottamuksen lisäämiseen tähtäävissä toimenpiteissä (emt., 100). Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin on taustalla lehdistötukea koskevassa toimintaohjelmahankkeessa, joka tähtää ruotsin, saamen ja romanin kielisen sekä viittomakielisen julkaisutoiminnan tukemiseen (Oikeusministeriö 2012a, 50). Lisäksi erillisiä raportteja ja selvityksiä on laadittu yksittäisistä erityiskysymyksistä viestinnällisten perusoikeuksien kannalta. Esimerkiksi ohjelmistolupajärjestelmää on arvioitu sananvapauden ja elinkeinovapauden näkökulmasta liikenne- ja viestintäministeriön toimeksiannosta (Ojanen ym. 2012) sekä luottamuksellisen viestin salaisuutta ja perustuslakisäätelyn tarkistamistarpeita uudenlaisten rajoitusten mahdollistamiseksi kansallisen turvallisuuden nimissä (Oikeusministeriö 2016a). Tietoyhteiskuntakaaren säätämisen vanavedessä selvitettiin myös sähköisen viestinnän välitystietojen säilytysvelvollisuutta yksityisyyden ja henkilötietojen suojan kannalta ja EU-oikeuden valossa (Liikenne- ja viestintäministeriö 2017b).

Aineiston pohjalta voi todeta etenkin esteettömyyden olevan tärkeä media- ja viestintäpolitiikan osa-alue kansalaisten viestinnällisten perusoikeuksien näkökulmasta. Esteettömyydestä on tuotettu tietoa omien toimenpideohjelmien muodossa, ja osa-alueella on tehty indikaattorityötä (Liikenne- ja viestintäministeriö 2017a; 2012; 2011a; 2011b). Esteettömyyden todetaan koskevan kaikkia, ja sen taustalla on ”oikeus kommunikaatioon”. Sen osatekijöitä ovat palveluiden ja tiedon saavutettavuus ja saatavuus, käytettävyys ja ymmärrettävyys sekä osallistuminen tietoyhteiskunnan kehittämiseen. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2011b, 4-5.) Jatkoselvityksessä on niin ikään korostettu seurantatiedon ja indikaattoreiden tärkeyttä: ”Esteettömyyttä edistävän työn tueksi tarvitaan seurantatietoa kentältä. Tarvitaan indikaattoreita ja mittareita, joiden avulla esteitä ja niiden syitä voidaan paikantaa ja joiden avulla voidaan seurata ja mitata esteettömyyden edistymistä ja vaikuttaa siihen.” (Liikenne- ja viestintäministeriö 2012, 1.)

Tekijänoikeuden alalla on selvitetty digitaalijan haasteita ja lainsäädännön uudistustarpeita, yhtenä osa-alueena erityisesti arkistoitujen TV- ja radio-ohjelmien sekä sanoma- ja aikakauslehtien uudelleen käyttäminen tietoverkkojen välityksellä (Opetus-

ja kulttuuriministeriö 2012). Lisäksi Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus (Cupore) on kehittänyt tekijänoikeusjärjestelmän arviointityökaluja päätöksenteon tueksi. Erillisen metodologiahankkeen alku ajoittuu osatutkimuksen tarkastelujakson ulkopuolelle, mutta hanke on ollut pohjana indikaattorityölle, jonka tarkoitus puolestaan on palvella tekijänoikeusjärjestelmän toimivuuden jatkuvaa seurantaa ja tiedontuotantoa.

”Työn päämääränä oli kehittää luotettavaa tietopohjaa tekijänoikeusjärjestelmän kehittämistarpeiden tunnistamisen ja arvioinnin tueksi. Tietoa tarvitaan niin nykytilanteen hahmottamiseksi kuin myös tulevien suuntaviivojen määrittämisen tueksi. Jatkuva arviointitoiminta mahdollistaa sen, että päätökset voivat perustua vahvaan ja ajantasaiseen tietopohjaan. Tiedontuotannolla voidaankin nähdä olevan tärkeä merkitys tekijänoikeuspolitiikalle ja siihen liittyvälle strategia- ja lainsäädäntötyölle. Tiedonkeruun objektiivisuus tukee päätöksenteon riippumattomuutta. Tiedon tulee olla myös helposti hyödynnettävissä. Selkeästi esitetty ja johdonmukaisesti kerätty tieto edistää tekijänoikeusjärjestelmän läpinäkyvyyttä.” (Kautio 2017, 4.)

Sananvapaudesta tuotettua tietoa on runsaasti sananvapauserikosten ja ohjelmistolupajärjestelmän sekä lisäksi viestinnän luottamuksellisuuden ja välitystietojen säilytysvelvollisuuden yhteydessä. Myös tekijänoikeuden yhteydessä sananvapaus on esillä etenkin luvattoman verkkojakelun, estomääräysten, linkittämisen ja hakupalveluiden sekä jälkiperäisteosten käsittelyssä. Elinkeinovapautta käsitellään ohjelmistolupajärjestelmän sekä internetpalveluiden tarjoajien toimintaan tekijänoikeuden nojalla puutumisen yhteydessä. Omaisuudensuoja on esillä lähinnä vain tekijänoikeutta koskevassa aineistossa yksinoikeuksien turvan taustalla ja perusoikeuspunninnan osatekijänä. Yksityiselämän sekä yksityisyyden ja henkilötietojen suojasta tuotettua tietoa on runsaasti sananvapauserikosten, viestinnän luottamuksellisuuden ja välitystietojen säilytysvelvollisuuden yhteydessä, minkä lisäksi tekijänoikeutta käsittelevissä aineistoissa se esiintyy luvattoman verkkojakelun ja internetpalveluiden tarjoajiin kohdistettavien toimenpiteiden yhteydessä. Kieleen ja kulttuuriin kietoutuvat oikeudet eivät juuri aineistossa esiinny, mutta kuitenkin esteettömyys on oma erityisosa-alueensa tiedontuotannossa.

Kansalaisnäkökulma on erityiskysymyksiä käsittelevässä aineistossa yleisesti ottaen melko vähän esillä, mutta se korostuu etenkin esteettömyyden yhteydessä sekä esimerkiksi ohjelmistolupajärjestelmää ja sähköisen viestinnän välitystietojen säilytysvelvollisuutta käsiteltäessä. Kansalaisnäkökulman sijaan tai ohella keskiössä ovat usein kuluttajat, käyttäjät tai yleisö, kun tarkastellaan valittua terminologiaa. Muun muassa esteettömyyden yhteydessä puhutaan sekä kansalaisesta että käyttäjästä ja käyttäjäkokemuksesta. Erityiskysymysten yhteydessä vaikutusten arviointia ja mittaristoa käsitellään esimerkiksi uudistuksissa, jotka koskevat sananvapauserikossääntelyä sekä ohjelmistolupa- ja tekijänoikeusjärjestelmiä. Sananvapauserikosten yhteydessä vaikutusten arviointi on melko suppeaa ja yleisluontoista. Ohjelmistolupajärjestelmän arvioinnissa viitataan nimenomaisesti vaikutusten arvioinnin vaativuuteen ja rajoituk-

siin. Tekijänoikeusjärjestelmän uudistustyössä puolestaan tuodaan esiin suoranaisia puutteita vaikutusten arvioinnissa muun muassa internetin käyttäjien näkökulmasta.

”Kaupallisella linkityksellä voi olla laajat vaikutukset journalismin tulevaisuuteen. Vaikka sillä voidaan tietyissä tilanteissa katsoa olevan myös myönteistä vaikutusta oikeudenhaltijoille, on uutisaggregointipalveluissa ja erityisesti sen tuoreimmissa muodoissa selvästi kyse toisten tekemän aineiston järjestelmällisestä hyödyntämisestä ilman oikeudenhaltijan lupaa.

Samalla on kuitenkin tärkeää, että tietojen haku verkossa sujuu ongelmitta. Hakukoneiden toiminta on erittäin keskeinen asia internetissä, eikä sitä tule perusteettomasti rajoittaa.” (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012, 117.)

”Tekijänoikeustoimikunta on arvioinut esityksen vaikutuksia ja katsonut, että ehdotettu uusi sopimuslisenksi parantaisi olennaisesti kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden ja muiden aineistojen saatavuutta kuluttajille.” (Emt., 29.)

”Taajuussuunnitelmassa päätetään, miten niukat taajuudet käytetään: käytetäänkö ne televisio- vai teletointaan, kuinka monta kanavanippua on käytettävissä televisiotoimintaan, ja osoitetaanko taajuuksia valtakunnalliseen vai paikalliseen televisio- ja radiotoimintaan. Radiotoiminnan osalta päätetään muun muassa käytettävä tekniikka. Tältä osin kysymyksessä on varsin olennainen ja kansalaisten ja yritysten arkeen vaikuttava poliittinen harkinta ja tehdyt linjaukset ovat vaikutuksiltaan merkittäviä.” (Ojanen ym. 2012, 51.)

”Huutokauppamenettelyn soveltuvuutta televisio-ohjelmistolupien myöntämiseen ei ole mahdollista arvioida ennen kuin televisio-ohjelmatoiminnan harjoittamisen markkinatilanteesta, haettujen ja myönnettyjen ohjelmistolupien määrästä ja suhteesta, nykyisestä ohjelmatarjonnasta, tulevista maanpäällisen verkon kanavamahdollisuuksista ja kilpailevista jakeluteistä on tarkempaa tietoa. Huutokauppamenettelyn vaikutuksia tulisi arvioida suhteessa kansalaisten sananvapauteen kuuluvaan tiedonsaantioikeuteen, ohjelmatoiminnanharjoittajan sananvapauteen (mm. maksun suhteellisuus), sananvapauteen kuuluvaan viestinnän moniarvoisuuteen, keskittymisen estämiseen ja alalle pääsyn mahdollistamiseen myös uusille toimijoille. Huomioon tulisi ottaa myös erityisryhmien, kuten lasten ja vanhusten sekä näkö- ja kuuloammaisten tarpeiden huomioiminen. Huutokauppamenettelyn vaikutusten sekä sen perustuslainmukaisuuden arviointi vaatisi erillisen, perusteellisen selvityksen.” (Emt., 48.)

”Ehdotuksen mukaisiin teknisiin estoihin liittyy vaikeita periaatteellisia, oikeudellisia ja teknisiä kysymyksiä, joiden arviointi on tehty esityksessä yksipuolisesti, puutteellisesti ja virheellisesti.

Esitys on valmisteltu vain oikeudenhaltijoiden näkökulmasta. Esityksessä ei ole otettu huomioon internettoimijoiden erilaisia rooleja ja lainsäädännöllistä asemaa (esimerkiksi yhteyden tarjoaja vs. palvelimen ylläpitäjä). Esityksen ja siinä ehdotettujen pysyvien teknisten toimenpiteiden käyttöönottoa ja niiden vaikutuksia ei ole arvioitu lainkaan internetyhteyksien tarjoajien, internetin toiminnan, keinojen teknisen toteutettavuuden, kustannusten, tarkoituksenmukaisuuden tai tehokkuuden, internetin käyttäjien, väitetyn loukkaajan hakemusmäärien tai tuomioistuinten resurssien ja toiminnan kannalta. Esitetyt tekniset toimenpiteet vaikuttaisivat kuitenkin juuri edellä lueteltuihin tahoihin tai asioihin.

Esityksen valmistelussa ei ole noudatettu oikeusministeriön julkaisussa 2007:6, *Säädösmuutosehdotusten vaikutuksien arviointiohjeet* sivuilla 41–42 edellytetyn tietoyhteiskuntavaikutusten arviointia.” (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012, 121; eriyvä mielipide.)

Aineiston perusteella mittarit ovat kehittyneimpiä esteettömyyden sekä tekijänoikeuden alalla, joita molempia varten on kehitetty erityiset indikaattorit. Sekä tekijänoikeuden että esteettömyyden indikaattorit ovat suhteellisen monipuolisia ja kattavat myös kansalaisnäkökulmaan luettavissa olevia ulottuvuuksia. Esteettömyyden alalla on sekä määrällisiä että laadullisia mittareita siten, että saatavuus ja saavutettavuus on kytketty teknologioita ja kanavia koskeviin mittareihin siinä missä käytettävyyttä ja ymmärrettävyyttä mitataan muun muassa käyttäjiä osallistaen. Samalla on kehitetty tarpeellisia tietolähteitä. Tarkastelussa ovat esimerkiksi videotulkkauksen saatavuus, äänitekstityksen sekä suomen- ja ruotsinkielisen tekstityksen kattavuus, selkokielisten uutisten määrä televisiossa, käyttäjien arviot sekä kotitalousasiakkaiden laajakaistaliittymien määrä. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2011b, 6-7.) Verkkoviestinnän kehitys ja sosiaalisen media kanavat sekä yleispalveluvelvoitteen toteutuminen erityistarpeiden mukaisesti on jatkoselvityksessä nostettu esiin (Liikenne- ja viestintäministeriö 2012, 6). Vuonna 2016 Cupore määrittä yhteistyössä OKM:n kanssa indikaattorit tekijänoikeuspoliittisen päätöksenteon ja lainsäädäntötyön tueksi. Niiden on tarkoitus mahdollistaa tekijänoikeusjärjestelmän kehittämistarpeiden tunnistaminen ja arviointi sekä ennakointi ja jatkuva tiedontuotanto. Tulosten on tarkoitus toimia pohjana myös julkiselle keskustelulle. (Kautio 2017, 4-8.) Taustalla ovat seuraavat laajat teema-alueet: tekijänoikeuden taloudellinen merkitys, liiketoimintamallien ja markkinoiden kehitys (ml. digitaalisuus, loppukäyttö), lainvalmistelun laatu (ml. vaikutusten arvioinnit ja tutkimustiedon hyödyntäminen), oikeuksien täytäntöönpano, oikeuksien hallinnointi, tekijänoikeustietämys (ml. hyväksyttävyyys, ymmärrettävyys), järjestelmän kannustinvaiikutukset, teosten saatavuus ja jatkokäyttö (ml. kulttuurilaitokset, esteettömyys, remix-kulttuuri), oikeuksien siirto ja lisensointi, luvaton käyttö (ml. luvaton verkkojakele) sekä mielipiteet (toimijoiden odotukset ja näkemykset) (emt., 8–16). Keskeisten indikaattorien joukko ei tavoita näistä kaikkia alueita.

1.4 Medianvapauden mittaamisesta Suomessa

World Press Freedom -indeksin kaavoista (ks. kuvio 1.2 edellä) huomaa, että indeksi kiinnittää (luonnollisesti) paljon huomiota toimittajiin kohdistuneeseen väkivaltaan ja uhkauksiin. Tämän lisäksi indeksi painottaa myös pluralismia eli median moninaisuutta. Pluralismi ymmärretään tässä yhteydessä lähinnä mielipiteiden kirjona, joka ei välttämättä ole sama asia kuin julkaisujen määrä. Median moninaisuuteen liittyvät kysymykset käsittelevät esimerkiksi yksityisen median eilinehtoja, vähemmistömedian olemassaoloa, valtavirtapolitiikan ulkopuolella olevien liikkeiden medianäkyvyyttä ja

sitä, heijastavatko tiedotusvälineet mielipiteiden kirjoa. (Ks. luku 3.) Suomi on lehdistönvapausindeksin perusteella medianvapauden mallimaa, mutta tämä tietenkin riippuu siitä, mitä pidetään tärkeimpänä medianvapauden indikaattorina. Lehdistönvapausindeksi on laajuutensa kannalta kiinnostava, muttei kovin tehokas media- ja viestintäpolitiikan tehokkuuden mittaamisen työkalu.

TIR ei esimerkiksi paljasta, miten indikaattorit koostetaan kysymysten avulla, mutta kyselyn kysymyksistä on mahdollista päätellä, mitkä vastaukset vaikuttavat mihinkin indikaattoriin. Kyselyssä kysytään esimerkiksi missä määrin toimitukset ovat riippuvaisia valtiontuista tai painostavatko valtaapitävät medioita. Näistä molemmat liittyvät median itsenäisyyteen. Suomen lehdistönvapauden heikompaa tulosta selitettiin niin kutsutulla *Sipilägatella*.⁴³ On vaikeaa sanoa, oliko Yleisradion toimittajien ulostulo ratkaiseva, vai oliko heikentynyt tulos vain merkki muuttuneesta poliittisesta viestinnästä. Hallituksen ja erityisesti pääministerin suhtautumista mediaan on kritisoitu monessa eri yhteydessä, ja monet TIR-kyselyn kysymyksistä heijastavat nimenomaan median ja valtaapitävien suhdetta. TIR-kyselyn anti onkin juuri tämä – se heijastaa toimittajien ja muiden asiantuntijoiden tunnepohjaista arviota journalistisesta vapaudesta, eikä sitä tule nähdä objektiivisena medianvapauden mittarina. TIR ei myöskään paljasta, kuinka monta asiantuntijaa on pyydetty vastaamaan kyselyyn, joten siitäkin näkökulmasta indeksin validiteetti on kyseenalainen.

Medianvapauteen liittyviä riskitekijöitä MPM-raportissa ovat Suomen osalta muun muassa mediaomistajuuden heikko läpinäkyvyys, mediaomistajuuden vahva keskittyminen, kaupallisten paineiden ja omistajien merkittävä vaikutus ja Yleisradion poliittinen ohjaus (Manninen 2017). Yleisradion poliittisen ohjauksen riskitekijät liittyvät lähinnä hallintoneuvoston rooliin ja poliittisiin nimityksiin. Hieman yksinkertaistaen voidaan todeta, että monet riskit liittyvät tavalla tai toisella siihen, että Suomi on pieni maa, piirit pieniä ja median keskittyminen voimakasta. Mediakentällä työnantajien määrä vaikuttaa ratkaisevasti siihen, voivatko toimittajat olla täysin riippumattomia ja piittaamatta omistajien mielipiteistä. Ulkoista painostusta on sen sijaan melko vähän.⁴⁴ Täydellisen riippumattomuuden takaamiseksi medioiden taloudellinen tilanne pitää olla vakaalla pohjalla. Markkinoiden armoilla ja taloudellisessa ahdingossa olevat toimitukset saattavat joissakin tapauksissa taipua omistajien painostuksen alla. Suorista mediatuista riippuvaiset julkaisut ovat puolestaan haavoittuvaisia poliittiselle ohjaukselle. Hallituksen mahdollisuudet rajoittaa Yleisradion rahoitusta jäädyttämällä Yle-veron indeksikorotusta ovat oma riskitekijänsä.

43 Yle: "Sipilägate" topples Finland from top of press freedom table, 18.4.2017; updated 16.5.2017:

https://yle.fi/uutiset/osasto/news/sipilagate_topples_finland_from_top_of_press_freedom_table/9570235 (vierailtu 19.2.2018).

44 Painostustutkimus 2017. Saatavana verkossa: <https://www.journalisti.fi/artikkelit/2017/7/painostuksen-monet-muodot/>.

1.5 Johtopäätöksiä

Osatutkimuksessa on tarkasteltu suomalaisen media- ja viestintäpolitiikan tilaa keskitetyen kansalaisten viestinnällisiin perusoikeuksiin sekä medianvapauteen. Yhtäältä on selvitetty tiedontuotantoa viestinnällisistä perusoikeuksista Suomessa tarkastellen lainsäädännön esitöitä ja ministeriöihin (LVM, OM, OKM) kytkeytyviä selvityksiä ja raportteja. Tarkoituksena on kuvata, mitä suomalaisen media- ja viestintäpolitiikan tilasta tiedetään viestinnällisiä perusoikeuksia käsitteleviä aineistoja kartoittamalla sekä tarkastella viestinnällisiin perusoikeuksiin kytkeytyvien politiikkatavoitteiden mitaamista. Lisäksi tavoitteena on kartoittaa mahdollisia kehitystarpeita. Osatutkimus ei vastaa kysymykseen viestinnällisten perusoikeuksien toteutumisesta käytännössä. Erityisiä alueita on selvitetty muissa osatutkimuksissa (ks. luvut 2-7). Tämän osatutkimuksen tarkoitus ei ole arvioida lainsäädäntötyön laatua tai uudelleen tarkastella lainvalmistelun oikeudellisia raameja.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että perus- ja ihmisoikeuksista tuotetaan viestinnän alalla paljon tietoa. Lisäksi erilaiset mittarit ja vaikutusten arvioinnit ovat monella osa-alueella jo käytössä tai kehitteillä. Poliittisessa päätöksenteossa ja lainvalmistelussa on yleisellä tasolla käytössä sekä ennakkollisia että jälkikäteisiä arviointimenetelmiä ja työkaluja. Tarve ihmis- ja perusoikeuksien entistä paremmalle huomioinnille lainvalmistelussa on tunnustettu yleisellä tasolla, ja myös hallitusten esitysten sekä niiden vaikutusten arviointien laatua arvioidaan. Lisäksi tarkastellussa aineistossa erottuvat erityisiin indikaattoreihin nojaavat osa-alueet. Viestinnän esteettömyysindikaattorit kattavat muun muassa käyttäjien arviot ja kotitalousasiakkaiden laajakaistaliittymien määrän, ja tekijänoikeuden indikaattorit tavoittavat monia eri ulottuvuuksia muun muassa teosten saatavuudesta ja jatkokäytöstä mielipiteisiin.

Tarkastellun aineiston pohjalta vaikuttaa kuitenkin siltä, että tuotettu tieto on usein varsin yleisluonteista ja samat sisällöt toistuvat osin aineistossa. Erilaiset vaikutusten arvioinnit ovat monesti varsin yleisluonteisia ja viitetietopohjaltaan epäselviä eikä kansalaisnäkökulmaa pääsääntöisesti tuoda esiin. Yksittäisillä osa-alueilla indikaattorityö on varsin pitkälle edennyt, mutta viestinnän alan läpileikkaavaa ja nykyiseen mediaympäristöön soveltuvaa kokonaisvaltaista mittaria ei vaikuttaisi olevan käytössä.

Osatutkimuksen aineisto tukee näkemystä siitä, että etenkin yksityisyys ja valvonta ovat olennainen osa-alue kansalaisten viestinnällisten perusoikeuksien toteutumisessa. Myös tekijänoikeudellisilla kysymyksillä on yhteyksiä viestinnällisiin perusoikeuksiin. Kansalaisten osallistuminen julkisuuden rakentamiseen on yhtäältä varsin vähän esillä tarkastellussa aineistossa etenkin kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien merkityksessä, mutta toisaalta esteettömyys on erityisen tiedontuotannon ja indikaattorityön kohteena. Sosiaalisen median roolia ja ulottuvuuksia tai yhteen kietoutumista perin-

teisten viestinten kanssa ei tästä näkökulmasta juuri käsitellä. (Ks. Picard & Pickard 2017.)

Viestinnän esteettömyys erottuu aineistossa selvästi kehittyneenä osa-alueena media- ja viestintäpoliittisessa tiedontuotannossa. Samaa päätelmää tukevat ihmisoi-keusindikaattoreiden käyttöä kartoittaneen selvityksen (Rautiainen & Lavapuro 2016) näkemykset ”aistillisesta esteettömyydestä” eli kyvystä päästä ymmärrettävän tiedon lähteille. Selvityksessä viitataan teksti- ja äänityspalveluiden toteutumisen parantumi-seen televisiokanavilla sekä lainsäädännöllisiin toimiin esteettömyyden parantamiseksi. Lisäksi todetaan aistillisen esteettömyyden sääntelyyn suhtauduttavan myönteisemmin ja noudatettavan paremmin kuin fyysisistä esteettömyyttä turvaavaan sääntelyyn. (Emt., 86–88.)

Aineistosta käy ilmi säädösvalmistelun muutos tarkasteluvälillä erityisesti sähköisen viestinnän palveluissa: useita viestinnän alan säädöksiä koottiin tietoyhteiskuntakaaren, ja aikaisemmin eri säädöksiin sisältyneiden osa-alueiden muutokset on tehty sen jälkeen yhden säädöksen puitteissa. Kansalaisen viestinnällisten perusoikeuksien näkökulmasta tiedontuotannon muutos ei ollut merkittävä, sillä aineistosta ei juuri löydy uudenlaisia poliittisia linjauksia kansalaisten kannalta merkittävistä kysymyksistä (ks. myös Neuvonen & Karppinen 2016). Lisäksi on muistettava, ettei tietoyhteiskuntakaareen (uudelta nimikkeeltään lakiin sähköisen viestinnän palveluista) kytkeytyvä tiedontuotanto tavoita viestinnän kenttää kokonaisuudessaan, vaan sen ulkopuolelle jää monia osa-alueita. Sääntelyn ja vastuutahojen hajautuneisuus sekä politiikan pistemäisyys leimaa edelleen median ja viestinnän aluetta; osa-alueita säännellään erikseen ja ne ovat eri ministeriöiden alaisuudessa (mm. dualismi painetun ja sähköisen median sääntelyssä, Yleisradio, kuvaohjelmat) (emt.). Tämä korostuu entisestään, kun tarkastelu ulotetaan tekijänoikeuden sekä yksityisyyden ja valvonnan vaikutuksiin viestinnässä (Picard & Pickard 2017). Esimerkiksi kokonaisvaltaista tai läpi-leikkaavaa vaikutusten arviointia ei aineistosta löydy.

Osatutkimuksessa on selvitetty myös medianvapauden mittaamista ja siihen liittyviä kehitystarpeita. Medianvapauden määritelmä vaihtelee eri yhteyksissä, mutta ainakin on mitattava, missä määrin toimittajat kokevat painostusta, miten helposti poliitikot voivat vaikuttaa mediasisältöihin ja paljonko mediatalojen omistajat voivat vaikuttaa toimitukselliseen sisältöön. Maailman lehdistönvapausindeksi on laajuudestaan huolimatta epäluotettava työkalu, sillä varsinaisen pistemäärän muutokset saattavat joutua monesta eri osatekijästä, joista ei ole tarkempaa taustatietoa. Lehdistönvapausindeksi kannattaakin nähdä pikemmin medianvapauden barometrina, joka kuvaa toimittajien tunnepohjaista arviota sananvapauden tilasta. *Media Pluralism Monitorin* riskipistemäärät perustuvat sen sijaan moneen eri lähteeseen. Heikompi tai vahvempi tulos kielii usein merkittävästä muutoksesta medianvapauden saralla. Eri indikaattoreiden riskipistemäärät eivät kuitenkaan kerro riittävästi medianvapauden tilasta, vaan

lienee aina perusteltua perehtyä muuttujien tausta-aineistoihin, kuten tässä tutkimuksessa on tehty.

Taulukko 1.7 Yhteenveto kansalaisten viestinnällisten perusoikeuksien ja medianvapauden mittaamisesta ja arvioinnista media- ja viestintäpolitiikassa (nykytila)*

VIESTINNÄLLINEN PERUSOIKEUS	MITTAAMINEN JA ARVIOINTI	ESIMERKKEJÄ ASIAYHTEYKSISTÄ
sananvapaus ja julkisuus	<ul style="list-style-type: none"> - vaikutusten arviointi lainvalmistelussa - HE: suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys - lehdistönvapaus: WPMI - moniarvoisuus: MPM - Oikeusministeriö 2012b - Ojanen ym. 2012 	siirtovelvoite, mainonta, markkinointi, sananvapausrikokset, viestintärauha, kuvaohjelmien luokittelu, ohjelmistolupajärjestelmä
elinkeinovapaus	<ul style="list-style-type: none"> - vaikutusten arviointi lainvalmistelussa - HE: suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys - Ojanen ym. 2012 	ohjelmistolupajärjestelmä, verkkoneutraliteetti, ääni- ja tekstityspalvelut, internetpalveluiden tarjoajiin kohdistettavat toimenpiteet
omaisuuden suoja	<ul style="list-style-type: none"> - vaikutusten arviointi lainvalmistelussa - HE: suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys - tekijänoikeus: indikaattorit, tekijänoikeusbarometri, yksityisen kopioinnin tutkimus - Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012 - Kautio 2017 	HMV-sääntely, siirtovelvoite, verkkoneutraliteetti, lyhyet uutisotteet, tekijänoikeus, internetpalveluiden tarjoajiin kohdistettavat toimenpiteet
yksityisyyden suoja	<ul style="list-style-type: none"> - vaikutusten arviointi lainvalmistelussa - HE: suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys - Eurobarometri - Oikeusministeriö 2016a - Liikenne- ja viestintäministeriö 2017b 	luottamuksellisen viestin salaisuus, henkilötietojen käsittely, sananvapausrikokset, viestintän välitystietojen käsittely ja säilytys, luvaton verkkojakelu
oikeus kieleen ja kulttuuriin	<ul style="list-style-type: none"> - vaikutusten arviointi lainvalmistelussa - HE: suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys - esteettömyys: indikaattorit - Liikenne- ja viestintäministeriö 2017a; 2012; 2011a; 2011b - Oikeusministeriö 2016c 	ääni- ja tekstityspalvelut, orpoteokset, esteettömyys
kansalainen	<ul style="list-style-type: none"> - vaikutusten arviointi lainvalmistelussa 	AV-sisältöpalveluiden tarjonta, mainossääntely, tuotesijoittelu, lyhyet uutisotteet, yleisradiovero
medianvapaus	<ul style="list-style-type: none"> - WPMI - MPM 	

* Taulukko ei sisällä yleisiä demokratia- tai ihmis- ja perusoikeusjulkaisuja, kuten toimintaohjelmia.

1.6 Suosituksia

Suosituksissa voidaan yhtäältä nojata yleisen tason havaintoihin ja kehitysehdotuksiin. Etenkin ihmisoikeusindikaattoreiden käyttöä kansallisesti kartoittaneen selvityksen Rautiainen & Lavapuro 2016) toimenpidesuositukseen lukeutuu indikaattoreiden kehittämisen sitominen konkreettiseen teemaan (elämänalue, ihmisryhmä tms.) ja siten sidosryhmien osallistamisen mahdollistaminen. Lisäksi suositellaan indikaattori-työn tulosten hyödyntämisen kytkemistä osaksi lainvalmistelua – samalla huomauttaen, etteivät indikaattorit korvaa vaikutusten arviointeja. Indikaattoreiden nähdään kuitenkin tuottavan täsmällistä tietoa ja havaintoja, joita tulisi huomioida lainvalmistelussa. Indikaattori-työ ja lainsäädännön vaikutusten arvioinnit olisi sidottava entistä tiiviimmin yhteen. Huomio olisi suunnattava säätämisyjärjestyskysymysten ohella entistä kokonaisvaltaisempaan perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointiin perustuslain turvaamisveloitteen hengessä. (Emt., 105–107.) Samaan tapaan kansalaisten viestinnällisiä perusoikeuksia olisi tarkasteltava kokonaisvaltaisesti pistemäisten arviointien ja mittareiden sijaan tai ohella. Toisaalta viestinnällisten perusoikeuksien toteutumista käytännössä voisi mitata ja seurata soveltaen erillisiä mittareita ja indikaattoreita eri perusoikeuksille tai niiden ulottuvuuksille, ja tällöin olisi mahdollista hyödyntää myös raportin muissa luvuissa ehdotettuja mittareita ja aineistoja (esim. yhdistäen esteettömyyden ja tekijänoikeuden alalla kehitettyjä indikaattoreita pääsyn, moniarvoisuuden, läpinäkyvyyden ja käyttäjien suojelun mittaamiseen). Kokonaiskuvan pohjalta muodostuisi mahdollisesti ajallisesti vertailtavissa oleva käsitys kansalaisten viestinnällisten perusoikeuksien toteutumisesta. Lisäksi vaikutukset kansalaisiin tulisi ottaa systemaattisen arvioinnin kohteeksi kaikissa media- ja viestintäpoliittisissa lainsäädäntöhankkeissa. Tämän toteutumista voidaan seurata.

Media- ja viestintäpoliittisissa kysymyksissä tulisi seurata erityisenä osa-alueena kansalaisten tietoisuutta tietosuojaan liittyvistä oikeuksistaan. Ihmisten omien arvioiden lisäksi olisi mahdollista mitata, miten tietoisia suomalaiset ovat oikeuksistaan, ja miten tietoisia suomalaiset yritykset ovat tietosuojalainsäädännön velvoitteista. Toukokuussa 2018 sovellettavaksi tuleva EU:n tietosuoja-asetus velvoittaa toimenpiteisiin, joiden päämääränä on tietoisuuden lisääminen. Olisi siis syytä tarkastella säännöllisin väliajoin, toimivatko nämä toimenpiteet odotetusti.

Osatutkimuksen suositukset tulee nähdä osana laajempaa kokonaisuutta. Media- ja viestintäpoliittista päätöksentekoa ja lainvalmistelua on kritisoitu kansalaisnäkökulman puuttumisen sekä epäpoliittisuuden ja teknisluonteisuuden vuoksi etenkin tietoyhteiskunta-kaaren yhteydessä: ”Edistyksellinen viestintäpolitiikka tuntuu tietoyhteiskunta-kaaren kohdalla tarkoittavan enemmän teknologisen kehityksen kärjessä pysymistä ja näennäisen epäpoliittista lainvalmistelua kuin edelläkävijän asemaa esimerkiksi kansalaisten digitaalisten oikeuksien tai verkon vapauden suhteen.” (Neuvonen & Karppinen 2016.) Myös erilaisten seurantatyökalujen, arviointien ja mittareiden käyttöön

liittyy hyötyjen ohella ongelmallisia piirteitä, eikä niitä tule nähdä itseisarvoisina keinoina poliittisen päätöksenteon kehittämisessä. Esimerkiksi vaikutusten arviointeja on kritisoitu sääntelyteknikkana ja poliittisena työkaluna. Tiedontuotantoa ei niiden avulla voi erottaa arvoista ja eri intressien sovittelusta, ja jo päätökset arviointeihin osallistujista ja vaikutuksista sekä käsitykset tiedosta ja sen luonteesta ovat merkityksellisiä. Mittaaminen ja määrällistäminen ovat omiaan antamaan vaikutelman siirtymästä ”puhtaaseen” näyttöön perustuvaan päätöksentekoon uskomusten ja politiikan sijaan. (Ks. Hempel & Lammerant 2015.) Mittareiden ei saa antaa entisestään epäpolitisoida päätöksentekoa. Arvioinnissa ja kehitystyössä on kiinnitettävä huomiota siihen, miten mittareita ja indikaattoreita tulkitaan ja miten ne valjastetaan ohjaamaan toimintaa. Lisäksi kansalaisnäkökulma on kytkettävä tiiviisti media- ja viestintäpoliittiseen päätöksentekoon ja lainvalmisteluun (ks. myös Nieminen 2015).

Taulukko 1.8 Ehdotus täydentäväksi tarkistuslistaksi kansalaisiin kohdistuvien vaikutusten arvioimiseksi media- ja viestintäpoliittisessa päätöksenteossa (muokattu taulukon 1.5 pohjalta)

VAIKUTUKSET KANSALAIISIIN	KYLLÄ	EI	SELVITETTÄVÄ
Vaikuttaako ehdotus yksittäisen kansalaisen viestinnällisten perusoikeuksien toteutumiseen? Erityisesti huomioitava: <ul style="list-style-type: none"> - sananvapaus/mikä osa-alue? (tiedon-saanti, oikeus mielipiteen ilmaisuun jne.) - oikeus kieleen ja kulttuuriin (vähemmistö, esteettömyys jne.) 			
Vaikuttaako ehdotus ihmisten välisiin suhteisiin? <ul style="list-style-type: none"> - sosiaalisten suhteiden merkityksessä? (yhteydenpito jne.) - oikeussuhteiden merkityksessä? 			
Vaikuttaako ehdotus ihmisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin (julkisuuden rakentaminen jne.)?			
Onko ehdotuksella yhteisvaikutuksia toimintaympäristössä ja/tai yhteyksiä erityisiin osa-alueisiin viestinnällisten perusoikeuksien kokonaisuudessa? Erityisesti huomioitava: <ul style="list-style-type: none"> - yhteydet yksityisyyden suojaan/mikä osa-alue? (henkilötietojen suoja, viestin luot-tamuksellisuus jne.) - yhteydet tekijänoikeudellisiin kysymyksiin (mm. saatavuus) 			

Kansalaisten viestinnällisten perusoikeuksien ja medianvapauden mittaamisessa on huomioitava myös muuttunut toimintaympäristö. Tämä tarkoittaa laajaa käsitystä paitsi demokratiasta ja osallistumisesta myös viestinnän kentästä. Keskittyminen perinteisen median käytäntöihin ei riitä, vaan on huomioitava etenkin sosiaalisen median merkitys sananvapauden ja yksityisyyden suojan ilmenemismuodoille sekä uudenlaiset riskit medianvapaudelle. Arvioinneissa ja mittaamisessa on otettava lähtökohdaksi median ja viestinnän alue kokonaisuudessaan. Esimerkiksi kansalaisiin kohdistuvia vaikutuksia on arvioitava tältä pohjalta.

Nykyisessä mediaympäristössä sekä kansalaiset että monet perinteiset mediat ovat tiedonvälityksessään monin tavoin riippuvaisia Facebookin uutisvirran algoritmeista ja Googlen hakukoneesta. Lisäksi esimerkiksi valheellisten uutisten, vihamielisten viestien ja yksityisyyttä loukkaavien tietojen levittäminen on entistä helpompaa ja nopeampaa. Toimintaympäristö herättää uusia kysymyksiä alustojen vastuusta sekä Suomen media- ja viestintäpolitiikan rajoituksista. Monet haasteet eivät ole ratkaistavissa tai säänneltävissä kansallisella tasolla. Media- ja viestintäpolitiikan alalla on EU-sääntelyä, ja päätöksiä tehdään ylikansallisella ja kansainvälisellä tasolla. Lisäksi internetympäristöä muovaavat suuret kaupalliset toimijat. Esimerkiksi sananvapauden tai yksityisyyden turvaaminen ja tasapainottaminen Suomessa (tai edes Euroopassa) ei ole yksinkertaista tilanteessa, jossa viestien tosiasiallinen välitys on riippuvainen ylikansallisen it-yrityksen alustasta. Hyvä esimerkki tästä on niin kutsuttu ”oikeus tulla unohdetuksi”, jonka taustalla on EU:n tietosuojalainsäädäntö ja EUT:n tuomio (Euroopan unionin tuomioistuin 2014; tarkemmin Alén-Savikko 2015b). Google on vuodesta 2014 poistanut ihmisten pyynnöstä noin 900 000 linkkiä hakukoneen tuloksista (yksilön nimellä haettaessa).⁴⁵ Muutamaa esimerkkiä lukuun ottamatta näistä poistoista ei tiedetä mitään. Yhtäältä EU-tuomioistuin vetää selvää rajaa perinteisten viestintien ja journalismin sekä muunlaisen tiedonlevityksen (erit. hakukoneiden) välille (Cappello 2017), toisaalta linkkien poistaminen hakutuloksista vaikuttaa haettavuuden kautta väistämättä (kaikenlaiseen) tiedonlevitykseen. Poistopäätökset sisältävät kiistatta henkilötietojen suojaan kytkeytyvän yksilön aseman turvaamisen, mutta muistuttavat yhtä aikaa ongelmallisella tavalla toimituksellista päätöksentekoa siihen kuuluvine yleisen edun ja yleisön tiedonsaantioikeuden punnintoineen (Alén-Savikko 2015b). Toisen esimerkin viestintäympäristön monimutkaisuudesta ja sen eri ulottuvuuksien yhteen kietoutumisesta tarjoavat etenkin Facebookin muutokset ja niiden vaikutus median toimintaedellytyksiin. Ruotsalaisen Aftonbladetin viraalisivusto Lajkat lopetetaan alhaisten kävijämäärien takia (Cederskog 2018). Vielä muutama vuosi sitten Lajkat saavutti miljoonayleisön viikossa. Osasyynä alasajoon ovat Facebookin algoritmien muutokset, joiden takia nopeaa leviämistä tavoittelevat ”viraaliset” sisällöt päätyvät entistä harvemmin käyttäjien uutisvirtaan.

⁴⁵ Google: Search removals under European privacy law: https://transparencyreport.google.com/eu-privacy/overview?privacy_requests=p:5&lu=privacy_requests (vierailtu 9.3.2018).

2 Pääsy media- ja viestintäpalveluihin

Marko Ala-Fossi⁴⁶

2.1 Pääsy suomalaisessa media- ja viestintäpolitiikassa

Suomen kansalaisten tasavertainen pääsy eri media- ja viestintäpalveluihin on perusedellytys heidän mahdollisuuksilleen saada tietoa ja osallistua demokraattisen yhteiskunnan toimintaan. Pääsy on viestintäpoliittisena periaatteena kirjattu yhtäältä perustuslakiin (731/1999), jossa se näkyy tiettyinä kansalaisen perusoikeuksina (mm. sananvapaus, oikeus sivistykseen, kieleen ja kulttuuriin). Toisaalta se ilmenee myös eri viestintämuotoja, kulttuuripalveluita ja erityisryhmiä koskevin erillisilakeina tai säädöksinä sekä viranomaissääntelynä kuten erilaisina määräyksinä ja toimilupaehtoina.⁴⁷

Tässä raportin toisessa luvussa tutkitaan, miten kansalaisten tasavertainen pääsy keskeisimpiin media- ja viestintäpalveluihin on järjestetty, miten sitä tällä erää ylläpidetään ja tuetaan sekä mitä eri muuttujia ja tietoaineistoja seuraamalla voidaan kuvata ja mitata pääsyn kokonaiskehitystä. Tarkastelun kohteeksi on valittu kolmelta eri viestintäsektorilta yksi palvelumuoto sen tähänastisen media- ja viestintäpoliittisen painoarvon sekä yleisemmän yhteiskunnallisen merkityksen perusteella eli painetut ja kotiin kannotetut sanomalehdet (tallenneviestintä), laajakaistaiset internet-yhteydet (televisiointi) ja maanpäällinen televisiotoiminta (yleisradioviestintä).

⁴⁶ Kiitokset Aalto-yliopiston tietoverkkotekniikan professori Jukka Mannerille käsikirjoituksen kommentoinnista.

⁴⁷ Ks. edellä myös luku 1.

Pääsyä tarkastellaan näiden palveluiden yleisenä teknisenä saatavuutena, palveluiden käyttöönoton asteena ja erityisryhmien mahdollisuuksina media- ja viestintäpalveluiden käyttämiseen. Tarkastelun taustaksi osatutkimuksessa käydään läpi myös palveluiden nykyiseen tekniseen saatavuuteen, laatuun ja hintaan Suomessa vaikuttaneet tärkeimmät media- ja viestintäpoliittiset toimet ja ratkaisut ennen vuotta 2018.

2.1.1 Pääsyn eri ulottuvuudet

Kaikissa EU:n jäsenmaissa pääsyä koskevan lainsäädännön kaksi keskeistä käsitettä ovat yleispalveluvelvoite⁴⁸ ja sen rinnalla palvelujen universaliteetti.⁴⁹ Yleispalveluvelvoitteen juuret ovat puhelintoiminnan sääntelyssä ja televiestintäpolitiikassa. Sen painotus on infrastruktuurissa, eli siinä, että kansalaisille tarjotaan tekninen mahdollisuus päästä viestintäjärjestelmiin ja palvelujen käyttäjäksi. (Michalis 2002; Nuciarelli et al. 2014) Universaliteetin juuret taas löytyvät kulttuuri- ja yhteiskuntapolitiikasta. Se on julkisen palvelun yleisradiotoiminnan peruseriaate, joka ilmenee myös kirjastolaitoksen toiminnassa. Siinä infrastruktuurilla on enemmän välineellinen rooli. Kaikille kansalaisille samoin ehdoin tarjotut avoimet ja maantieteellisesti sekä teknisesti kattavat palvelut ovat tärkeitä, koska ne ovat edellytys kulttuurisesti ja yhteiskunnallisesti kattavan sisältötarjonnan turvaamiseksi kaikille. Teknologisten ja toiminnallisten rajoitusten vähitellen sortuessa näitä osin päällekkäisiä, mutta toisistaan poikkeavia käsitteitä on pyritty yhtäältä sovittamaan yhteen ja toisaalta määrittelemään uudelleen aiempaa teknologianeutraalimmin. Samalla on korostettu pääsyn ulottuvuutena myös kansalaisten omaa kyvykkyyttä eri palvelujen käyttöön ottamiseen ja sen tukemista olennaisena osana pääsyn järjestämistä. (Sourbati 2009; Hendy 2013; Brevini 2013)

Myös Picard ja Pickard (2017) ovat pyrkineet yhdistämään edellä mainitut käsitteet media- ja viestintäpolitiikan periaatteiden tasolla. Heidän määritelmässään ensimmäinen periaatetaso tai ulottuvuus on pääsy media- ja viestintäpalvelun *yleisenä teknisenä saatavuutena ja mahdollisuutena käyttää* (access as availability). Toinen on media- ja viestintäpalveluiden *käyttöönoton edullisuus ja helppous* (access as affordability and ease of use). Kolmas on *sosiaalisen osallisuuden ja oikeudenmukaisuuden edistäminen tarjoamalla pääsy erityisryhmille* (access as special groups services) ja neljäs puolestaan *teknologioiden ja palveluiden yhteenliitettävyyden ja yhteentoimivuuden* (access as interconnectivity and interoperability).

48 Ks. esim. 2002/22/EY

49 Ks. esim. CM/Rec(2007)3

Näistä periaatteista on vastaavasti johdettavissa neljä kansalaisten tasavertaista pääsyä tukevaa media- ja viestintäpolitiikan perustavoitetta: a) tarjoaminen mahdollisimman monelle yhteiskunnan jäsenelle, b) palveluiden käyttöönoton kynnyksen kuten kuluttajahinnan madaltaminen sekä c) erityisryhmien palveluiden ja d) järjestelmien yhteenliitettävyyden varmistaminen. Jokainen tavoite tukee yhteiskunnan jäsenten sosiaalista osallisuutta eli tähtää siihen, että kaikilla kansalaisilla olisi asuinpaikasta, varallisuudesta, iästä tai terveydentilasta riippumatta yhtäläiset perusedellytykset osallistua kulttuuri- ja yhteiskuntaelämään.

Osa pääsyn eri ulottuvuuksista on käsitteinä lähtökohtaisesti varsin selkeitä: esimerkiksi viestintäpalvelu tietyllä alueella joko on potentiaalisesti yhteisön kaikkien jäsenten käytettävissä tai sitten ei. Media- ja viestintäpalveluiden tekninen saatavuus tai alueellinen väestökattavuus ei kuitenkaan ole millään muotoa yksiselitteinen asia. Eri teknologioiden ja viestintäjärjestelmien välillä on merkittäviä eroja siinä, miten niiden väestöpeitto ja kansalaisten todelliset käytännön mahdollisuudet palveluiden käyttämiseen lopulta määritellään ja mitataan. Miten kaukana asuinpaikasta kiinteä laajakaistayhteys on jo saatavilla? Myös yleisesti käytettyjen käsitteiden kuten esimerkiksi juuri laajakaistan merkitys voi riippua siitä, kuka kulloinkin puhuu, sillä niillä voi olla monta erilaista ja kontekstisidonnaista määritelmää.

Väestökattavuutta vielä huomattavasti vaikeampaa on määritellä viestintäpalveluiden käyttöönoton edullisuutta ja helppoutta, jotka ovat teknisen saatavuuden tavoin lähinnä edellytyksiä palvelujen varsinaiselle käyttöönotolle (access as adoption). Pelkkä yhteyden saatavuus kun ei takaa, että tarjottu yhteyspalvelu myös otetaan käyttöön ja että sitä käytetään eli että pääsy ja siitä yhteiskunnalle koituvat hyödyt toteutuvat käytännössä. (Middleton 2013; Whitacre ym. 2014a; Whitacre ym. 2014b) Näin ollen esimerkiksi pelkkien palvelukustannusten ja hintojen kehityksen seuraamisen ja vertailun sijaan on paljon mielekkäämpää tarkastella yhtäältä kyseisten palveluiden käyttöasteen kehitystä ja toisaalta niitä erilaisia viestintä- ja mediapolitiikan toimia ja ratkaisuja, joilla eri viestintäpalveluista on pyritty tekemään kansalaisille edullisia ja helppokäyttöisiä.

Tässä osatutkimuksessa onkin lähdetty liikkeelle analysoimalla kaikkein keskeisimpiä media- ja viestintäpalveluiden tekniseen saatavuuteen, hintaan ja laatuun vaikuttaneita kansallisia media- ja viestintäpoliittisia toimia ja ratkaisuja ennen vuotta 2018. Pääsyn nykyistä tilannetta eli kansalaisten pääsyä eri media- ja viestintäpalveluihin on sen jälkeen tarkasteltu sektoreittain tässä suomalaisessa kontekstissa palveluiden yleisenä teknisenä saatavuutena, palveluiden käyttöönoton asteena, johon vaikuttavat saatavuuden ohella muun muassa palveluiden edullisuus ja laatu sekä erityisryhmien kuten aisti- ja puhevammaisten mahdollisuuksina media- ja viestintäpalveluiden käyttämiseen.

Sen sijaan Picardin ja Pickardin (2017) pääsyn ulottuvuudeksi määrittelemä teknologioiden ja palveluiden yhteenliitettävyyden on rajattu kokonaan tämän yhteiskuntatieteellisen tarkastelun ulkopuolelle. Myöskään median erilaisten sisältöpalveluiden käytettävyyteen ja saatavuuteen, saatavuuden rajoittamiseen, sisältöjen kuluttajahintoihin tai median talouskehitykseen ja tukiin yleisemmin liittyviä kysymyksiä ei käsitellä ensisijaisesti tässä, vaan käsillä olevan raportin muissa osatutkimuksissa. Toisinaan vertailukohtana on käytetty muita Pohjoismaita, mutta laajempi ja systemaattisempi kansainvälinen vertailu löytyy tästä raportista omana lukunaan.⁵⁰

Tämän osatutkimuksen keskeisinä aineistoina ovat sekä alan aiempi tutkimus että media- ja viestintäalan toimijoiden ja viranomaisten tilaamat ja tuottamat erilaiset raportit, selvitykset ja tilastoaineistot (palvelujen tekninen saatavuus, palveluiden hinta ja käyttöönoton aste, erityisryhmien palvelujen tarjonta) ja media- ja viestintäpoliittisten selvitysten, raporttien ja lainsäädäntöhankkeiden tekstit (media- ja viestintäpolitiikan toimet ja ratkaisut). Näiden asiakirja-aineistojen tutkimukseen on käytetty laadullista sisällönanalyysiä (Karppinen ja Moe 2012), mutta tarvittaessa myös määrällisiä ja tilastollisia menetelmiä. Aineistopohjaisen analyysin tueksi on lisäksi haastateltu lyhyesti muutamia viestintäinfrastruktuurien ja jakelupalveluiden asiantuntijoita sekä alan viranomaisia. Tarkemmat tiedot näistä keskusteluista löytyvät tekstin alaviitteistä.

2.1.2 Pääsy eri viestintämuodoissa

Media- ja viestintäpoliittisena peruskäsitteenä pääsy on lähtökohtaisesti täysin teknologianeutraali. Käytännössä eri tyyppisten media- ja viestintäpalveluiden pääsyä koskevassa lainsäädännössä ja viranomaissääntelyssä on kuitenkin merkittäviä eroja. Keskeiset syyt eroavuuksiin ovat yhtäältä historiallisia ja kulttuurisia, toisaalta myös teknologisia, taloudellisia ja poliittisia.

Vaikka Suomessa yhteiskunta on kulttuuri- ja mediapolitiikan keinojen avulla perinteisesti pyrkinyt edistämään sanomalehtien tilaamista ja lukemista, postin yleispalveluvelvoitetta ei ole koskaan laajennettu koskemaan sanomalehtien jakelua. Kirjastolaitos taas on ollut pian 90 vuotta osa kuntien järjestämää yleistä sivistystoimintaa. Nykyinen laki (1492/2016) määrittelee kirjastojen tehtäväksi nimenomaan pääsyn tarjoamisen aineistoihin, tietoon ja kulttuurisisältöihin.

Alun perin vain kiinteän puhelinverkon palveluiden saatavuutta säännelty yleispalveluvelvoite kattaa Suomessa nykyään käytännössä kaikki televerkkojen peruspalvelut,

⁵⁰ Ks. luvut 3, 4, 6 ja 8.

eli puhelimen ja laajakaistaisen internetyhteyden, mutta niiden välittäminen nimenomaan kiinteän verkon kautta taas ei ole enää lainkaan välttämätöntä. Eri taajuusalueilla toimiville mobiiliverkoille ja eri operaattoreille on puolestaan annettu toisistaan poikkeavia väestöpeittovelvoitteita ja erilaisia aikatauluja velvoitteiden täyttämiseen. Myös verkkojen peittoalueiden ja niiden palveluiden toimivuuden määrittämiseen on olemassa erilaisia kriteereitä.

Matkaviestintäverkkojen tapaan myös maanpäällisten yleisradioverkkojen ja -lähettimien (televisio ja radio) väestökattavuutta ja peittoa säännellään yhtäältä toimilupien (verkko- ja ohjelmisto) ja toisaalta television osalta myös lakiin kirjattujen velvoitteiden (yleisen edun kanavat) avulla. Lisäksi Yleisradion palveluista on säädetty erillinen laki, joka edellyttää, että yhtiön julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmistot oheis- ja lisäpalveluineen pitää tuoda jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Pääsyä koskevat lait sisältävät määräyksiä myös erityisryhmien tarvitsemista palveluista.

Näistä syistä pääsyä tarkastellaan kolmessa rinnakkaisessa jaksossa siten, että erilaisten materiaalien tallenteiden jakeluun perustuvaa *tallenneviestintää*, kaksisuuntaisiin sähköisiin viestintäverkkoihin perustuvaa *televiestintää* ja yksisuuntaisiin sähköisiin lähetyksverkkoihin perustuvaa *yleisradioviestintää* käsitellään erillisinä media- ja viestintäpalveluiden sektoreina.

Tallenneviestintään lukeutuu tässä luokittelussa sanoma- ja aikakauslehtien sekä kirjojen lisäksi myös kaikki muu tallenteiden kuten äänitteiden ja kuvatallenteiden kustannus- ja jakelutoiminta sekä julkinen kirjastotoiminta niiltä osin kuin toiminta edellyttää fyysisten tallenteiden tekemistä ja siirtämistä paikasta toiseen kulutettavaksi riippumatta siitä, millä teknologialla tallenne on tehty. Televiestintään kuuluviksi taas lasketaan kaikki kuluttajille tarjotut kiinteät ja langattomat puhelinpalvelut ja datayhteydet kuten laajakaista- sekä IPTV-palvelut. Yleisradioviestinnän kokonaisuus taas muodostuu kaikista radio- ja televisiopalveluista, jotka välittävät vapaasti vastaanotettavaa tai salattua ohjelmaa käyttäen yleisradiotoimintaan varattuja taajuusalueita satelliitti- tai maanpäällisen verkon lähetyksiin. Tämän lisäksi yleisradioviestintään luetaan tässä myös perinteiset kaapeli-tv-verkot, sillä yleensä niissä edelleen välitettävä sisältö on vastaanotettu satelliitti- tai maanpäällisen verkon lähetyksistä.

Kokonaisuus on niin laaja, ettei sen kattava analyysi tämän raportin yhdessä osatutkimuksessa ole mahdollista. Siksi seuraavissa alaluvuissa käsitellään pääsyä tarkemmin vain jokaisen sektorin media- ja viestintäpoliittisesti kaikkein keskeisimmäksi määritellyn palvelun osalta. Rajaus on tehty ensinnäkin käyttäen perusteena eri media- ja viestintäpalveluille pääsyn varmistamiseen tähän mennessä suunnattujen erilaisten julkisten tukien ja suoran rahoituksen määrää. Toisena valintaperusteena ovat eri media- ja viestintäpalveluiden kattavuudelle ja tekniselle saatavuudelle lainsäädännössä ja viranomaismääräyksissä yksilöidyt vähimmäisvelvoitteet. Kolmantena

perusteena ovat palveluiden käyttöaste ja niiden rooli yhteiskunnallisen sisällön ja erityisesti uutis- ja ajankohtaisjournalismin välittäjinä. Kaikki kolme kriteeriä heijastavat omalla tavallaan eri media- ja viestintäpalveluiden painoarvoa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Näin rajattuna tarkastelun kohteeksi valikoituvat painetut sanomalehdet (tallenneviestintä), laajakaistaiset internet-yhteydet (televiestintä) ja maanpäällinen televisiotoiminta (yleisradioviestintä).

Painetut sanomalehdet saavat nykyään suhteellisesti samantasoista verotukea kuin aikakauslehdet ja kirjat eikä tallenneviestinnän tekniselle saatavuudelle ole lakisääteisiä velvoitteita, mutta sanomalehdillä on edelleen keskeinen rooli suomen- ja ruotsinkielisen uutisjournalismin tuottajina - ja välittäjinä. Erilaisten laajakaistaisen internet-yhteyksien rakentamista yhteiskunta on myös tukenut sekä edellyttänyt laissa, että kaikilla kansalaisilla tulee olla myös kohtuuhintainen pääsy sellaiseen. Laajakaista on käytännössä jo välttämättömyys ja sen merkitys journalismin välitystienä vain kasvaa. Televisiolle annettu mediapoliittinen rooli etenkin kaupallisena ja yksityisenä sisältöpalveluna taas on radioon verrattuna ylivertainen. Vaikka radiolle viestintävälineenä on yhä yhteiskunnallista tilausta muun muassa uutisten ja hätätiedotteiden välittäjänä, nykyisen lain mukaan vain televisiotoimintaan voi hakea koko maassa vastaanotettavissa olevan yleisen edun kanavan toimilupaa sekä suoraa julkista avustusta uutisten ja ajankohtaissisältöjen tuottamiseen.

Televisio olisi vienyt voiton myös, mikäli valintakriteerinä olisivat olleet pääsyn näköpiirissä olevat muutokset, sillä radion kohta jo 70 vuotta käytössä ollut jakeluteknologiaa ei Suomessa olla aikeissa vaihtaa ainakaan seuraavan vuosikymmenen aikana. Televisiolla on sen sijaan edessä vuonna 2020 taas uusi digitaalinen teknologia-päivitys - vaikka koko maanpäällisen tv-jakelun on Suomessakin ennakoitu olevan tiensä päässä jo vuonna 2030 (Ala-Fossi ja Lax 2016).

Kaikkien näiden kolmen media- ja viestintäpalvelun kohdalla niiden teknistä saatavuutta, käyttöönoton astetta ja erityisryhmien mahdollisuuksia niiden käyttämiseen seurataan ja raportoidaan viranomaistyönä sekä mainostajien tai järjestöjen tarpeita varten, mutta joka tapauksessa säännöllisesti ja rutiininomaisesti käyttäen useita erilaisia muuttujia. Toisaalta esimerkiksi palveluiden teknisen saatavuuden mittaus- ja tilastointitapojen kirjo on suuri. Eri palveluiden ja teknologisten järjestelmien tilaa kuvaava data tai siihen perustuvat tilastot eivät ole suoraan yhteismitallisia, suhteutettavissa suoraan toisiinsa tai edes julkisia ja vapaasti saatavilla.

Tästä huolimatta kaikille näille kolmelle keskeiseksi määritellylle media- ja viestintäpalvelulle etsitään seuraavissa alaluvuissa yhtä tai useampaa sellaista mitattavissa olevaa muuttujaa ja niille indikaattoreita, joiden avulla olisi mahdollista kuvata pääsyä tarkoituksenmukaisella tavalla ja joiden mittauksessa saamien lukuarvojen muutoksia olisi mahdollista seurata säännöllisesti kohtuullisin kustannuksin. Osatutkimuksen

lopussa hahmotellaan näihin muuttujiin ja indikaattoreihin perustuvaa pääsyn mittaria ja pohditaan sen haasteita ja mahdollisuuksia.

2.2 Tallenneviestintä

Pääsyn edellytyksenä kaikessa tallenneviestinnässä on, että fyysiset tallenteet – painetut lehdet ja kirjat, levyt tai muut esineet, joihin mediasisältö on tallennettu kulutusta varten – saadaan kohtuullisessa ajassa kattavasti tarjolle myyntipisteisiin ja kirjastoihin tai jaellaan suoraan niiden tilaajille ja käyttäjille. Kaikkein vaativinta tallenneviestintää on päivittäisen uutisjournalismin välittäminen fyysisinä esineinä, koska uutispalvelun laatu ja kiinnostavuus loppukäyttäjälle on suoraan riippuvainen kappalejakelun aikataulusta. Sanomalehti on valmis vasta sitten, kun se on lukijalla (Hänninen ja Kurumäki 2001).

2.2.1 Viestintä- ja mediapolitiikan vaikutus palveluiden saatavuuteen

Huolimatta siitä, että postitoiminnalla on erittäin keskeinen rooli sanomalehtien välittämässä lukijoilleen, postin lakisäätöihin tehtäviin⁵¹ tai yleispalveluvelvoitteeseen⁵² ei ole koskaan kuulunut sanoma- ja aikakauslehtien jakelu.

Postilaitoksen ja sanomalehtien yhteistyösuhde sai kuitenkin alkunsa jo 1850-luvulla. Posti vastasi tuolloin Suomen kasvavan lehdistön tarpeisiin alentamalla sanomalehtien ja kirjojen postimaksuja sekä aloittamalla lehti- ja kirjepostin kantamisen suoraan tilaajien kotiin (Pietiäinen 1998). Itsenäisen Suomen valtiolta tuki sekin kansalaisten pääsyä lehtien sisältöön koko maassa pitämällä lehtien postimaksut alhaisina. Tästä postille koituneita tappioita ryhdyttiin kattamaan erillisen lehtien jakelutuen avulla 1950-luvun alussa. Yleinen kulutusverotus eli liikevaihtovero otettiin Suomessa käyttöön 1941 paikkaamaan sodan seurauksena syntyneitä valtiontalouden vajetta, mutta sanomalehdet jätettiin verottomiksi, koska *niillä katsottiin olevan yleistä merkitystä uutisten levittäjinä*. Toisin kuin irtonumeromyynti, sanoma- ja aikakauslehtien tilaukset jäivät nollan prosentin verolle myös liikevaihtoveron kokonaisuudistuksessa 1964 (Linnakangas ja Juanto 2016; Nieminen ym. 2014; Ots ym. 2016). Tilattuja ja kotiin

51 Esim. Posti- ja telelaitoslaki (748/1989), Postitoimintalaki (907/1993)

52 Ks. Postipalvelulaki (313/2001) ja Postilaki (415/2011) sekä Laki postilain muuttamisesta (614/2017)

kannettuja lehtiä suosivien epäsuorien tukijärjestelmien ja Suomen asutusrakenteen yhteisvaikutuksena valtaosa lehdistä myös tilattiin kotiin. Lehdet olivat määrällisesti suurin osa postilähetystyksiä 1990-luvulle asti, vaikka osalla lehtiyhtiöistä oli myös omaa jakelua (Jyrkiäinen 2017).

1960-luvun lopulla valtion budjetista alettiin maksaa sanomalehdille tietyin ehdoin myös suoraa julkista tukea, jonka kokonaismäärä kasvoi aina vuoteen 1991 saakka. Sysäyksen koko lehdistön tukijärjestelmän uudelleenarviointiin antoi syväästä talouslamasta seurannut valtiontalouden kriisi. Selvitysmies Jarmo Virmavirta esitti liikenne- ja viestintäministeriölle 1992 suoran lehtituen jakoperusteiden uudistamista, tukisumman asteittaista alentamista, mutta toisaalta kuljetus- ja jakelutukien osittaista korottamista. Hän arvioi myös, että Euroopan Yhteisön verotuksen harmonisointi toisi suomalaisten lehtien tilausmaksut pian liikevaihtoverotuksen piiriin, mutta lehtimaksuihin pitäisi silti soveltaa alennettua verokantaa. (Virmavirta 1992)

1990-luvun alun laman aikana myös lehtien levikit kääntyivät laskuun. Vaikka talousuhdanteet sittemmin paranivat ja useimmissa lehdissä mainostulojen kasvu riitti enemmän kuin hyvin korvaamaan tilauksista kertyvien tuottojen vähenemisen, levikit jatkoivat kutistumistaan. Vuodesta 1993 lähtien yhtenä lisäsyynä oli internetliittymien yleistymisen ja verkkoviestinnän asteittainen kasvu: miljoonan käyttäjäliittymän raja rikkoutui 2001. (Nikali 2014, Saarikoski ym. 2009; Kangas 2005) Epäsuorasti lehtiä hyödyttänyt jakelutuki ajettiin vastoin Virmavirran esitystä vähitellen alas ja lopetettiin 1996. Suomen liittyessä Euroopan Unionin jäseneksi 1995 painettujen ja tilattujen lehtien nollaverokantaa saatiin kuitenkin poikkeusluvalla jatkaa. Sen sijaan suorasta lehtituesta luovuttiin asteittain vuoteen 2008 mennessä. (Nieminen ym. 2014; Ots ym. 2016)

EU:n jäsenenä Suomi joutui uudistamaan postilainsäädäntönsä postidirektiivin mukaiseksi 2011. Muutosta valmistellut liikenne- ja viestintäministeriön selvitysmies Harri Pursiainen esitti raportissaan (2010), että vaikka lehtijakelua ei tulisi edelleenkään säädellä lailla, postitoimintaa pitäisi kehittää siten, että se tukisi lehtijakelua, lehtitilausten nollaverokannan tulisi jatkua ainakin niin kauan kuin ”verkkopaketti ei tavoita kaikkia kansalaisia eikä vastaa laadultaan painettua sanaa” ja lisäksi valtion tulisi varautua maksamaan tämän siirtymävaiheen aikana haja-asutusalueiden lehtijakelulle määräaikaista erityistukea. Ehdotuksista taloudellisesti merkittävin oli jatkoajaksi alvutuelle. Lehtiyhtiöiden verohyöty eli valtion arvonlisäverotulojen menetys oli aina ollut suoria tukia suurempi, mutta sen merkitys oli nyt entisestään korostunut, kun suorat tuet oli ajettu alas. Liikevaihtojen kasvaessa myös verotuki oli kasvanut jo noin 213 miljoonaksi euroksi vuodessa. (Pursiainen 2010, 27; Nieminen ym. 2014; Ots ym. 2016)

Suomen valtiontalous oli kuitenkin vajonnut taas alijäämäiseksi vuonna 2009. Kataisen hallitus päätti jo kesällä 2011, että nyt myös tilatut sanoma- ja aikakauslehdet otetaan alimman arvonlisäveron piiriin. Ratkaisu myötäili EU:n edelleen vaalimaa tavoitetta arvonlisäverotuksen yhtenäistämiseksi, mutta lakiehdotuksen perusteluissa (HE 52/2011) hallitus viittasi erikseen valtiontaloudellisiin syihin. Lehtitilausten arvonlisävero nousi ensin vuoden 2012 alusta 9 prosenttiin ja yleisen alv-korotuksen jälkeen 2013 nykyiseen 10 prosenttiin eli samalle alennetulle tasolle kuin kirjojen ja lääkkeiden arvonlisäverotus. Näin sanoma- ja aikakauslehtien alennettuna arvonlisäverona saama verotuki on kuluvana vuonna enää noin 116 miljoonaa euroa. (Ots ym. 2016; VATT 2017)

Myös haja-asutusalueiden suora jakelutuki on jäänyt haaveeksi, vaikka sitä on sittemmin esittänyt (2014) toinenkin liikenne- ja viestintäministeriön selvitysmies (Harpf 2014). Kirjepostin nopea väheneminen on lopulta johtanut siihen, että uusin postilain muutos (614/2017) sallii postin vähentää jakelupäiviä viidestä kolmeen niillä taajama-alueilla, joissa sanomalehdillä on itse järjestetty eli joko oma tai alihankintana ostettu varhaisjakelu. Haja-asutusalueilla lehdillä on mahdollisuus sopia, että ne jaetaan kirjepostin mukana viidesti viikossa. (Hakala ja Kipinoinen 2017)

Sanomalehtien kysyntä on ollut yhtäjaksoisesti laskussa 1990-luvulta lähtien. Tilastojen ja tutkimustiedon valossa on selvää, että painettu ja kotiin kannettu tilattu sanomalehti on supistuva mediapalvelun muoto. Postin kehittämä sanomalehtien kysyntää selittävä ekonometrinen malli osoittaa, että vaikka tilattavien lehtien arvonlisäverolla on keskeinen vaikutus kysyntään, arvonlisäveroaste määrittää lähinnä vain lehtien kysynnän hiipumisen kulmakerrointa. Kysynnän näkökulmasta paperiset sanomalehdet käyvät nyt olemassaolon taistelua. (Nikali 2014)

2.2.2 Keskeisimmän palvelumuodon yleinen saatavuus

Suomessa on yhteensä 155 paikkakuntaa, joilla ilmestyy vähintään yksi lehti, mutta vain viisi kaupunkia, joissa ilmestyy vähintään kaksi suomenkielistä sanomalehteä (Jyrkiäinen 2017). Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2016 Suomessa oli yhteensä 39 päivälehteä (4–7 päivänä viikossa) ja 135 muuta sanomalehteä. Niiden yhteenlaskettu levikki oli runsaat 1,6 miljoonaa kappaletta. Näissä Media Audit Finland Oy:n (entinen Levikintarkastus Oy) julkaisemissa sanomalehtien levikkiluvuissa ei kuitenkaan ole enää vuoden 2014 jälkeen lainkaan mukana esimerkiksi iltapäivälehtiä (Iltalehti ja Iltasanomat), sillä levikintarkastus on vapaaehtoista. Esimerkiksi vuoden 2017 levikkilukujen kattavuus selviää vasta toukokuussa 2018 (Sinko 2018). Aikakauslehtien osalta levikkitietojen keruu on jo varsin heikolla tolalla, sillä vaikka Suomessa oli vuonna 2016 vielä 2 183 vähintään neljästi vuodessa ilmestyvää aikakauslehteä, levikkinsä

niistä tarkastutti vain 53 (Tilastokeskus 2017a; Tilastokeskus 2017b; Media Audit Finland 2017a).⁵³

Pääosa eli lähes 80 prosenttia sanomalehdistä jaetaan taajamissa asuville tilaajille varhaisjakeluna ja taajamien ulkopuolella lehti toimitetaan yleensä Postin päiväjake-lussa kirjepostin mukana. Postilla oli 41 prosentin markkinaosuus myös lehtien varhaisjakelusta vuonna 2014 (Seemer ym. 2016). Viestintäviraston 2017 keräämien tietojen mukaan Suomessa on 1 224 postinumeroaluetta, joilla on täysin kattava sanomalehtien varhaisjakelu. Näillä alueilla asuu noin 76 prosenttia väestöstä. Varhaisjakelun piirissä olevan väestön kokonaisuus on kuitenkin tätä suurempi, sillä Viestintäviraston aluemäärittelyssä ei ole lainkaan huomioitu kokonaisia postinumeroalueita pienempiä taajamien varhaisjakelualueita (Lundén 2017; Viestintävirasto 2017d).

Liikenne- ja viestintäministeriön teettämä selvitys (2013) arvioi sanomalehtien jakeluvolyymien laskevan vuoteen 2020 saakka noin neljä prosentin vuosivauhtia (Haataja ja Passi 2013). Sanomalehtien varhaisjakelun yhteenlaskettu päivävolyymi Suomessa vuonna 2014 oli runsaat 1,1 miljoonaa kappaletta. Tieto ilmenee Sanomalehtien liiton tekemästä *Varhaisjakelun volyymikyselystä*, jonka tulokset on julkaistu myös liiton verkkosivuilla.⁵⁴ Viestintäviraston *Postimarkkinaselvityksen* mukaan sanomalehtien varhaisjakelun volyymi on sen jälkeen jatkanut laskua ja vuonna 2016 varhaisjakelun päivävolyymi oli enää noin miljoona kappaletta. Graafisena kuvaajana raportissa esitetty jakeluvolyymien lukuarvo vuodelle 2016 ei kuitenkaan ole eksakti luku, vaan Viestintäviraston oma arvio, joka perustuu viraston tekemään lomakekyselyyn ja alan toimijoilta, muun muassa Sanomalehtien liitolta, saatuun aineistoon (Viestintävirasto 2017a).⁵⁵

2.2.3 Keskeisimmän palvelumuodon käyttöaste ja edullisuus

Vain 11 prosenttia suomalaisista luki vuonna 2017 sanomalehtensä pelkästään painettuna. Suhteellinen osuus oli täsmälleen sama kuin vuonna 2014, jolloin Suomi osallistui ensimmäistä kertaa Reuters-instituutin kansainväliseen uutismedian käyttötutkimukseen. Pelkän verkkolehden lukijoiden osuus (17 %) on puolestaan kasvanut kolme prosenttiyksikköä. Sanomalehtien verkkolehden viikkotavoittavuus (82 %) oli Suomessa jo vuonna 2014 suurempi kuin painettujen lehtien (79 %). Eri sanomalehti-

53 Ks. sanoma- ja aikakauslehtien levikkien kehityksestä myös luku 6.

54 Ks. <https://www.sanomalehdet.fi/sanomalehtitieto/jakelu>

55 Petri Peutere, asiantuntija, Viestintävirasto. Henkilökohtainen tiedonanto 8.1.2018.

versioiden yhdistetty kokonaistavoittavuus (93 %) ja verkkolehtien tavoittavuus on pysynyt ennallaan, mutta painettujen lehtien viikkotavoittavuus (76 %) on pudonnut neljässä vuodessa kolme prosenttiyksikköä (Reunanen 2014; Reunanen 2017).

Painettujen lehtien suhteellinen osuus sanomalehtien yhteenlasketusta kokonaislevikistä oli vuonna 2016 enää 36 prosenttia. Printtilevikin hiipuesssa runsaan viiden prosentin vuosivauhtia, osa kustantajista on jo keskittynyt mittauttamaan Kansallisessa Mediatutkimuksessa (KMT) lehtiensä lukijamääriä, jotka ovat levikkilukuja selvästi suurempia ja huomattavasti vähemmän herkkiä julkaisujen kappalemääräisen menekin muutoksille. Vuoden 2016 tulosten perusteella painettu lehti tavoitti viikossa edelleen 79 prosenttia suomalaisista. (Julkaisija 2017; Viestintävirasto 2017a; Media Audit Finland 2017b; Pekkala 2013; Haapakoski 2017)

Samanaikaisesti kun levikit ovat laskeneet, sanomalehtien tilaushinnat ovat 1990-luvulta alkaen nousseet säännöllisesti yleistä inflaatiota enemmän. Seitsepäiväisen sanomalehden vuositulauksen (keskimääräinen) nimellishinta vuonna 2000 oli 163 euroa ja vuonna 2016 jo 335 euroa. (Nikali 2014; Tilastokeskus 2017b) Tilastokeskuksen kuluttajahintaindeksin⁵⁶ mukaan sanomalehtien keskimääräisten tilaushintojen nousu on jatkunut myös vuoden 2015 jälkeen 3-4 prosentin vuosivauhtia.

2.2.4 Erityisryhmien lakisääteinen pääsy viestintäjärjestelmiin ja palveluihin

Tallenneviestimillä, kuten sanomalehdillä ei ole suoraa lakisääteistä velvoitetta järjestää itse esimerkiksi aistivammaisten pääsyä sisältöihinsä. Kauno- ja tietokirjallisuutta ääni- ja pistekirjoina tuottaa ja välittää opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluva erikoiskirjasto Celia, jonka palvelut ovat avoimia kaikille, joille painetun tekstin lukeminen on jostakin syystä hankalaa.⁵⁷ Näkövammaisten keskusliitto taas tarjoaa 77 eri sanoma- ja paikallislehteä CD -levyiltä tai internetin kautta kuunneltavina ääni-lehtinä, mutta vain niille käyttäjille, joiden näkövammasta johtuva haitta-aste on vähintään 50 prosenttia.⁵⁸

⁵⁶ Kuluttajahintaindeksin tuoreimmat tiedot löytyvät Tilastokeskuksen PX-Web- tietokannasta:

http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_hin_khi/statfin_khi_pxt_001.px?rxid=f66be498-57c5-43eb-b2b4-bf5e3ce83420

⁵⁷ Ks. <https://www.celia.fi/>

⁵⁸ Ks. http://www.nkl.fi/fi/etusivu/palvelut_nakovammaisille/lukeminen/luettavaa

2.2.5 Nykyiset seurantatutkimukset

Sanomalehtien liitolla on omaa tutkimustoimintaa, mutta pääosa tutkimuksista on tarkoitettu vain liiton jäsenten omaan käyttöön, eivätkä raportit tai niiden tiedot ole siksi lähtökohtaisesti julkisia vaan tietojen saatavuudesta ja käytöstä sovitaan aina erikseen. Tilastokeskus ja Viestintävirasto julkaisevat säännöllisesti joitakin Sanomalehtien liiton keräämiin tietoihin perustuvia tilastoja.

Media Audit Finlandin tuottamat levikkiluvut ja lukijamäärätilastot sen sijaan ovat vapaasti saatavilla yrityksen verkkosivujen kautta. Levikkilukujen kattavuuden voidaan kuitenkin olettaa edelleen heikkenevän, koska printtilevikin tarkastuttaminen ei ole lehtiyrityksille pakollista tai edes täysin maksutonta. Levikkilukujen merkitys liiketoiminnalle ei liioin todennäköisesti kasva nykyisestä. Sen sijaan sanomalehtikohtaiset arviot lukijamäärästä eli *lukijaestimaatit* ovat lehtien mainosmyynnin kannalta olennaisen tärkeitä, joten niiden hyvä kattavuus ja säännöllinen vapaa saatavuus puolestaan näyttää erittäin todennäköiseltä.

Vuoden 2007 jälkeen liikenne- ja viestintäministeriö on tilannut ja teettänyt useita erilaisia yksittäisiä postitoiminnan, lehtijakelun ja lehdistön tulevaisuutta kartoittavia selvityksiä. Ministeriö teki myös oman, vuonna 1996 aloitetun postipalvelututkimuksen säännönmukaisesti aina vuoteen 2012 asti. Selvitykset ovat ladattavissa ministeriön verkkosivuilta.

Siitä lähtien Viestintävirasto on julkaissut vuosittain postimarkkinaselvityksen, joka julkaistaan viraston verkkosivulla yleensä kesäkuun lopussa jolloin myös lehtien levikitilastot valmistuvat. Kesäkuussa julkaistaan myös Reuters-instituutin vuosittaisen Digital News Report-tutkimuksen Suomen maaraportti, joka on vapaasti saatavilla Tampereen yliopiston julkaisuarkiston kautta.

2.2.6 Ehdotukset mittarin muuttujiksi ja indikaattoreiksi

Painettujen lehtien levikkilukujen keräämiseen liittyy jo nyt ongelmia, joiden voidaan olettaa tulevaisuudessa vain laajentuvan. On todennäköistä, että kasvava joukko julkaisuja lopettaa printtilevikkinsä tarkastamisen. Siksi mitään uutta kehityksen seurantaan tarkoitettua mittaria ei kannata rakentaa levikitietojen varaan huolimatta niiden toistaiseksi vapaasta saatavuudesta.

Kenties kaikkein tarkimmin painetun uutisjournalismin teknisen saatavuuden kehitystä kuvaava indikaattori olisi *sanomalehtien varhaisjakelun päivävolyymi* eli tilaajien ko-

teihin keskimääräisenä aamuna toimitettujen lehtien kokonaismäärä. Sanomalehtien liitto ei ole kuitenkaan saanut enää tietoja Postin varhaisjakelun volyymeistä vuoden 2014 jälkeen, eikä vajaan jätteen kyselyn tuloksia ole siksi julkaistu.⁵⁹ Näin myös Viestintäviraston raporteissaan esittämä volyymluku on enää viraston esittämä asian-
tuntija-arvio. Tarkka tieto volyymeistä on siis yhä olemassa Postilla ja muilla jakeluyhtiöillä, mutta markkinajohtaja Posti pitää volyyminsa nyt vain omana tietonaan.

Sen sijaan Viestintäalan tutkimussäätiön rahoittama ja koordinoima Reuters -instituutin Digital News Reportin Suomen maaraportti tarjoaa vapaasti julkiseen käyttöön tiedot sekä *painettujen lehtien viikkotavoitavuudesta* että *pelkästään painettuja lehtiä lukevien osuudesta* koko aikuisväestössä. Vuosittain julkaistavat luvut kuvaavat painettujen lehtien saatavuuden sijaan painettua viestintää käyttävien (tallennevies-
tinnän toteutunut pääsy) ja yksin sen varassa olevien ihmisten suhteellista määrää. Näin ne heijastavat painettujen lehtien saatavuuden merkityksen kehitystä pääsyn näkökulmasta.

Raportti tarjoaa Suomen lisäksi samalla metodilla kootun tiedon vertailukelpoisesti myös useista muista eri maista. Toisaalta, se perustuu ainoastaan verkkokyselyyn, joten sen kyselyaineiston edustavuus on huonompi niiden aikuisten osalta, jotka eivät käytä lainkaan verkkopalveluja. KMT:n lukijamäärätutkimusten aineisto taas kootaan lähtökohtaisesti puhelinhaastatteluina. Verkossa julkaistut KMT-raporttien sanomalehtikohtaiset lukijaestimaatit eivät kuitenkaan kerro suoraan valtakunnallisesti kattavia tavoitavuuslukuja, vaan ne pitäisi laskea erikseen.

2.3 Televiestintä

Televiestinnän kehitys on antanut alan toimijoille hyvät edellytykset edistää eri media- ja viestintäpalveluiden teknologista konvergenssia. Alun perin puhelinyhteyksien välittämiseen kehitetyt verkot ovat nousseet kaikkien vanhojen ja perinteisten media- ja viestintäpalveluiden rinnakkaiseksi ja uusien palvelumuotojen ainoaksi jakelutieksi. Vasta 25 vuotta sitten kuluttajille lanseeratusta internetyhteydestä on tullut välttämättömyshyödyke, jonka tekninen saatavuus ja kulloinkin käytettävissä oleva tiedonsiirtokapasiteetti sanelevat käytännössä rajat⁶⁰ niin kansalaisten median käytölle, yhteis-

⁵⁹ Ilona Hannikainen, järjestöpäällikkö, Sanomalehtien liitto. Henkilökohtainen tiedonanto 9.2.2018.

⁶⁰ Ks. arviot eri mediapalveluiden vaatimasta yhteyskapasiteetista esim. Viestintäviraston <https://www.viestintavirasto.fi/internetpuhelin/puhelinjalaajakaistaliittymanhankinta/opaslaajakaistanostajalle.html> Ofcomin https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0022/5953/bbchoice.pdf tai FCC:n oppaista <https://www.fcc.gov/research-reports/guides/household-broadband-guide>

kunnalliselle osallistumiselle kuin yritystoiminnan kehittämiseksi. (Middleton 2013; Whitacre ym. 2014b; Pyykönen ja Lehtonen 2016)

2.3.1 Viestintä- ja mediapolitiikan vaikutus palveluiden saatavuuteen

Operaattoreiden yleiset velvollisuudet teleyhteyksien järjestämiseksi määriteltiin alun perin yksityisten puhelinlaitosten toimiluvissa. Lakiin ne kirjattiin vasta, kun vuoden 1886 puhelinasetus korvattiin teletoimintalailla (183/1987). Telemarkkinalaki (396/1997) pyrki sekin turvaamaan palveluiden yleisen saatavuuden, mutta viestintämarkkinalaki (393/2003), jolla pantiin täytäntöön Euroopan yhteisön yleispalveludirektiivi (2002/22/EY), viittaa jo suoraan yleispalveluvelvoitteen käsitteeseen. Laissa sähköisen viestinnän palveluista (917/2014) se tarkoittaa (85§) ”yleisten puhelinpalvelujen ja tarkoituksenmukaisen internetyhteyden tarjontaa tietyssä vakinaisessa asuin- tai sijaintipaikassa sekä yleisen numeropalvelun ja puhelinluettelopalvelun tarjontaa”. Tarvittaessa Viestintävirasto nimeää ne yritykset, jotka velvoitetaan tuottamaan alueen yleispalvelut.

Kiinteän puhelinverkon liittymien määrä kasvoi yhtäjaksoisesti runsaat sata vuotta ja kääntyi lopulta laskuun 1990-luvulla. Kun matkapuhelimet yleistyivät, kotitaloudet alkoivat vähitellen luopua lankapuhelimista kokonaan. (Tilastokeskus 2009) Vaikka yleispalveluvelvoitteessa määritelty puhelinyhteys pysyi sidottuna vakituiseen asuinpaikkaan, viestintämarkkinalakia muutettiin (70/2007) niin, että velvoitteen täyttämiseen ei enää vaadittu kiinteän verkon liittymää. Liikenne- ja viestintäministeriön selvitysmies Harri Pursiainen (2007) esittikin, että puhelinyhtiöt voisivat tarvittaessa luopua lankapuhelinyhteyksien tarjoamisesta. Ehtoina olivat mobiiliyhteyksien riittävä sisätila- peitto, tukiasemien kuuden tunnin toiminta-aika varavirralla 2010 mennessä sekä kymmenen muuta palveluiden laatuvaatimusta. (Pursiainen 2007)

Kaikilta tukiasemilta ei lopulta vaadittu kuuden tunnin toiminta-aikaa (Kankare 2015)⁶¹, mutta puhelinyhtiöille sallittiin lakisääteisten yleispalveluyhteyksien tarjoaminen mobiiliverkkojen kautta. Kiinteä puhelinverkko korvattiin pöytämallin GSM-puhelimilla⁶² ensimmäiseksi Pohjois- ja Itä-Suomen syrjäseuduilla. Lankaliittymien määrä Suomessa onkin laskenut muita Pohjoismaita nopeampaan tahtiin, mutta operaattoreilla ei ole suunnitelmaa lankaverkkojen täydellisestä alasajosta. (Pursiainen 2008; Viestintävirasto 2017a; Viestintävirasto 2017b; Aula 2017; Rautio 2017) Lanka-

61 Ks. myös <https://www.viestintavirasto.fi/attachments/maatarkkinalaki/Viestintavirasto54B2014M.pdf>

62 GSM eli Global System for Mobile Telecommunications, alunperin Groupe Spécial Mobile.

verkot korvanneilta GSM-mobiiliverkoilta edellytetään 99 prosentin väestöpeittoa, mutta niiden toimiluvissa⁶³ ei ole sisäkuuluvuutta koskevia velvoitteita. Näin puhelinpalvelu on yleispalveluvelvoitteen mukaista, jos matkapuhelin toimii ulkona, vakituisen asuinpaikan pihalla (Viestintävirasto 2016). Käytännössä yleispalveluyhteyden on kuitenkin katsottu toteutuvan, kunhan pöytämallin GSM-puhelin on saatu toimimaan lisä- tai ulkoantennilla.⁶⁴

Kiinteää puhelinverkkoa käytettiin 1960-luvulta lähtien myös tietokoneiden väliseen digitaaliseen teleliikenteeseen, mutta tietoverkkojen välinen verkko eli internet levisi kansainväliseen kuluttajakäyttöön vasta 1990-luvun alkupuolella. Internetin kotikäyttö kiinteän puhelinverkon kautta yleistyi ja uusien tekniikoiden (ISDN, ADSL)⁶⁵ avulla puhelinverkon datasiirtokapasiteetti pystyttiin pian nostamaan ns. laajakaistaksi (Middleton 2013).⁶⁶ Kun internetin käyttö ja taloudellinen merkitys kasvoi, Suomessa luotettiin toimialan ja palveluiden markkinavetoiseen kehitykseen. *Kansallinen laajakaistastrategia* (2003) laadittiin vasta, kun Suomi hävisi kansainvälisessä vertailussa Ruotsille, joka oli edistänyt valokuituverkkojen rakentamista verovähennyksillä ja suoralla julkisella tuella (Liikenne- ja viestintäministeriö 2000; Liikenne- ja viestintäministeriö 2003a; Liikenne- ja viestintäministeriö 2003b).

Suomen ensimmäinen laajakaistastrategia oli loppuraportin (Liikenne- ja viestintäministeriö 2007) perusteella menestys, mutta kansliapäällikkö Harri Pursiainen sai pian tehtäväkseen etsiä keinot myös haja-asutusalueet kattavan laajakaistan turvaamiseksi ja rahoittamiseksi. Hän esitti raportissaan (2008) että a) yleispalveluvelvoitteeseen tulisi sisällyttää myös 1 Mbit/s laajakaista vuonna 2010, b) vuonna 2015 kaikkialla maassa pitäisi olla saatavilla 100 Mbit/s kiinteä laajakaista ja että c) kiinteän laajakaistan rakentamisen julkiseen tukeen kerättäisiin varoja mobiilioperaattoreilta taajuushuutokaupoilla ja d) uusilla televerkon tasausmaksuilla. Taajuushuutokauppojen tuotoksi Suomen valtiolle arvioitiin tuolloin Ruotsin ja Norjan tuoreiden kokemusten perusteella vähintään noin 30 ja enintään noin 130 miljoonaa euroa (Pursiainen 2008).

Ensimmäinen yleinen matkapuhelinverkko ARP (0G) oli Suomessa avattu jo 1970-luvulla, mutta vasta seuraavilla vuosikymmenillä NMT-verkko (1G) ja etenkin digitaalinen GSM-verkko (2G) moninkertaistivat nopeasti matkapuhelinten käyttäjämäärät.⁶⁷ Jo GSM mahdollisti mobiilit datayhteydet, mutta UMTS-tekniikkaan perustuvaa seuraavan polven mobiiliverkkoa (3G) alettiin vuosituhannen vaihteessa pitää tekniikka-

63 Ks. esim. LVM/890/07/2017

64 Ks. <https://www.viestintavirasto.fi/internetpuhelin/oikeuspuhelin-jalajakaistaliittymaan.html>

65 ISDN eli Integrated Services Digital Network ja ADSL eli Asymmetric Digital Subscriber Line.

66 Laajakaistan määritelmä on yleensä sidottu tiettyyn vähimmäisnopeuteen. Eri maissa ja eri aikoina laajakaistalta vaaditun yhteysnopeuden alarajat voivat poiketa toisistaan merkittävästi.

67 ARP eli Autoradiopuhelin ja NMT eli Nordic Mobile Telephone

na, joka toisi internetin joka taskuun (Silberman 1999).⁶⁸ Matkapuhelimista ja mobiiliviestinnästä kehittyi viimeistään 1990 -luvulla maailmanlaajuisesti merkittävää liiketoimintaa, mutta koko liiketoiminnan perustana olevat radiotaajuudet ja niiden käyttöön oikeuttavat toimitukset jaettiin Euroopassa yhä poliittisen prosessin kautta ja ilman vastiketta. Kun sitten Iso-Britannian hallitus järjesti vuonna 2000 Euroopan ensimmäisen huutokaupan 3G-verkkojen taajuuksista, sen esimerkkiä seurasi vuoden kuluessa viisi muuta EU:n jäsenmaata. (Ala-Fossi & Bonet 2018)

Suomi oli tuolloin jo ehtinyt jakaa uudet 3G-taajuudet operaattoreille poliittisin päätöksin, eikä huutokauppaan lähdetty edes muiden Pohjoismaiden vanavedessä muutamaa vuotta myöhemmin (Lindén 2016). Käytännössä vasta 4G-käyttöön tarkoitetut taajuusalueet on jaettu operaattoreille huutokaupoilla. Pursiainen ehdotukseen sisällytetty koehuutokauppa (2.6 GHz) pidettiin vuonna 2009, mutta ensimmäinen varsinainen taajuushuutokauppa (800 MHz) Suomessa pidettiin vasta 2013, jolloin huutokauppamenettely oli otettu käyttöön jo kaikissa muissa EU-maissa (Liikenne- ja viestintäministeriö 2012b; Sims ym. 2015) Toinen televisiokäytöstä vapautettu taajuusalue (700 MHz) huutokaupattiin 2016. Tähän mennessä Elisa, Telia ja DNA ovat maksaneet kaikista käytössään olevista matkaviestinnän taajuuksista huutokaupoissa yhteensä runsaat 178 miljoonaa euroa. Summa on asukaslukuun ja huutokaupattuun taajuusmäärään suhteutettuna yksi koko Euroopan alhaisimmista. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2006; Liikenne- ja viestintäministeriö 2013a; Liikenne- ja viestintäministeriö 2016; Marsden ja Ihle 2017)

Suomessa toimivat mobiilioperaattorit ovatkin käytännössä saaneet epäsuoraa julkista tukea sekä taloudellisesti ja toiminnallisesti suojeleiden toimilupaehdojen että aikoinaan pitämättä jääneiden huutokauppojen eli ilmaisten mobiilitaajuuksien muodossa (Pursiainen 2008; Haaparanta ja Puhakka 2002). Alunperin vastikkeetta 3G-verkkojen käyttöön annetun taajuusalueen (2.1 GHz) (Haaparanta ja Puhakka 2000) lisäksi operaattoreiden on nimittäin sittemmin sallittu (2006 ja 2009) ottaa 3G-liiketoiminnan käyttöön myös jo aiemmin 2G-verkoille ilmaiseksi myönnettyjä (900 MHz ja 1800 MHz) taajuuksia. Niiden paremman kantaman ansiosta myös 3G-palveluille riitti harvempi tukiasemaverkko ja tämä puolestaan alensi ratkaisevasti uusien mobiililaajakaistapalveluiden operaattoreilta vaatimia rakentamisinvestointeja. (Baer 2000; NAG 2005; Pursiainen 2017)

Mobiiliverkkojen Suomessa pitkään nauttima viestintäpoliittinen erityiskohtelu oli lopulta yhtenä osasyynä siihen, että vuonna 2008 käynnistyneen *Laajakaista kaikille* -hankkeen alkuperäinen päätavoite eli vähintään 100 Mb/s kiinteä laajakaistayhteys

⁶⁸ UMTS eli Universal Mobile Telecommunications System.

kaikkien suomalaisten saataville vuoteen 2015 mennessä jäi saavuttamatta. Kuten Valtiontalouden tarkastusvirasto omassa kannanotossaan toteaa:

Valtakunnallisen hankkeen toteutuksen olosuhteet muuttuivat olennaisesti ennakkoidusta, kun suuret valtakunnalliset teleoperaattorit vetäytyivät hankkeesta. Ne olivat asettaneet myynnissään etusijalle langattomat laajakaistaliittymät, joiden kysyntä oli voimakkaassa kasvussa valtakunnallisen Laajakaista kaikille -hankkeen alkaessa. Valtakunnalliset teleoperaattorit markkinoivat langattomia laajakaistaliittymiä aktiivisesti myös talouksiin, joita oli kaavailtu Laajakaista kaikille -hankkeen asiakkaiksi. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2016, 5)

Suora, vastikkeeton julkinen tuki ei kiinnostanut valtakunnallisia teleoperaattoreita, koska niiden ei kannattanut kilpailla ilmaisiin taajuuksiin perustuvia omia mobiilipalveluitaan vastaan edes uusilla tuetuilla investoinneilla kiinteän verkon lisärakentamiseen. Suomi joutui hakemaan uusille kiinteille yhteyksille tarkoitettujen laajakaistatu- kien maksamiselle julkisista varoista neljän vuoden jatkoajan Euroopan komissiolta vuonna 2015. Samalla hanke sai uuden nimen, *Nopea laajakaista*.⁶⁹

Laajakaistayhteydet otettiin osaksi yleispalveluvelvoitetta (732/2009) vuonna 2010. Kiinteät ja 2G- verkot eivät olisi siihen riittäneet, mutta 1 Mb/s yhteyksien kattava saatavuus voitiin perustaa myös 2G-verkkojen taajuuksilla tarjottuihin uusiin 3G- palveluihin. Sillä aikaa jo kaikkein tavallisimpien internetpalveluiden yhteyskapasiteetin tarve kasvoi niin, että vuonna 2012 pelkästään sujuvaan verkkosivujen selailuun tarvittiin jo yli 1 Mbit/s:n yhteys (NAG 2012). Kolme vuotta myöhemmin yleispalvelun nopeus nostettiin (439/2015) nykytasolle (2 Mb/s).

Samalla kun Euroopan komissio on tietoisesti jättänyt laajakaistan nopeuden määrittämisen yleispalveludirektiivin (2009/136/EY) ulkopuolelle ja siten jäsenmaiden omaan harkintaan (Bohlin ja Teppayayon 2010; Nuciarelli ym. 2014; Wavre 2018), se on laatinut laajakaistan nopeuksille hyvin kunnianhimoisia tavoiteohjelmia. Unionin digitaalistrategian (2010) tavoitteena on, että nopea (30 Mbit/s) laajakaista saadaan kaikkien eurooppalaisten ulottuville ja yli puolet kotitalouksista liittyy ultranopeaan (100 Mbit/s) laajakaistaan 2020 mennessä. Euroopan komissio on sittemmin (2016) asettanut tavoitteeksi myös, että 2025 mennessä keskeisillä julkisilla palveluntuottajilla ja digitaalisen alan yrityksillä tulisi olla saatavilla erittäin suuren kapasiteetin (1 Gbit/s) yhteydet ja kaikilla kotitalouksilla puolestaan ultranopeat (100 Mbit/s) yhteydet. Uusien 5G-mobiiliverkkojen tulisi lisäksi tuolloin kattaa kaikki kaupunkialueet ja liikenneväylät. (European Commission 2016)

69 Ks. <https://www.viestintavirasto.fi/viestintavirasto/ajankohtaista/2016/nopealaajakaistaetenee.html>

Liikenne- ja viestintäministeriössä valmistellaan parhaillaan uutta kansallista laajakaistastrategiaa eli Digitaalisen infrastruktuurin strategiaa. Liikenne- ja viestintäministeriön kuulemistilaisuudessa (16.11.2017) esittelemän epävirallisen luonnoksen⁷⁰ mukaan nopeat, vähintään 30 Mbit/s yhteydet voisivat olla kaikkien saatavilla esimerkiksi vuonna 2025 ja samaan aikaan 1 Gbit/s yhteydet voisivat olla tarjolla ainakin 99 prosentille väestöstä.

2.3.2 Keskeisimmän palvelumuodon yleinen saatavuus

EU-luokituksen mukainen nopein 1 Gbit/s laajakaistaliittymä oli vuonna 2016 mahdollista tilata 17 prosenttiin, 100 Mbit/s yhteys noin 51 prosenttiin ja vähintään 30 Mbit/s tai sitä nopeampi kiinteä yhteys noin 66 prosenttiin kotitalouksista eli 1,74 miljoonaan suomalaisen kotitalouteen. Nopean kiinteän laajakaistan saatavuudessa oli kuitenkin hyvin merkittäviä alueellisia eroja. Nopea ja ultranopea kiinteä laajakaista oli saatavilla 99 prosenttiin kotitalouksista vain neljässä kunnassa eli Kaskisissa, Kristiinankaupungissa, Ranualla ja Sodankylässä. Kuudessa kunnassa eli Enonkoskella, Kaavilla, Kökarissa, Luhangalla, Reisjärvellä ja Sottungassa taas ei ollut tarjolla lainkaan nopeita laajakaistayhteyksiä. Maakunnittain tarkasteltuna paras tilanne oli Pohjanmaalla ja Uudellamaalla, missä kiinteä nopea laajakaista oli tarjolla kolmeen neljäsosaan kotitalouksista. (Viestintävirasto 2017j; Viestintävirasto 2017k)

Laajakaistan kattava saatavuus Suomessa onkin viime kädessä yhä mobiiliverkkojen varassa. 2G-verkoilla on lähes valtakunnallinen kattavuus, mutta niiden korkein datayhteyden nopeus on varsin vaatimaton (256 kbit/s), mikä kuitenkin riittää mm. etäluettavien sähkömittareiden tarvitsemaan tiedonsiirtoon (Honkanen 2016). 3G- ja 4G -verkkojen teoreettiset maksimiyhteydennopeudet ovat paljon suurempia.⁷¹ Esimerkiksi Elisan nopeimpien 3G-mobiilidataaliittymien nopeusluokaksi ilmoitetaan 21 Mbit/s ja vastaavasti hitaimpien 4G -liittymien 50 Mbit/s. Käytännössä liittymän todellinen yhteydennopeus sekä sen kulloinkin käytettävissä oleva tiedonsiirtokapasiteetti kuitenkin vaihtelee suuresti käyttäjän sijainnin ja ajankohdan mukaan.⁷² Jos päätelaitteen etäisyys verkon tukiasemaan on melko lyhyt, välillä ei ole peittäviä maastoesteitä, kasvillisuutta tai rakennuksia, sää on selkeä ja muiden samanaikaisten käyttäjien määrä on alhainen, tiedonsiirtonopeus on korkeampi kuin päinvastaisessa tapauksessa. Aalto-yliopiston syksyllä 2017 tekemissä mittauksissa Suomen mobiiliverkkojen keskimääräinen huippunopeus oli 21,2 Mbit/s, mutta samaan aikaan yli neljännes eli noin 27 prosenttia yhteydennopeudesta kärsi verkkojen ruuhkautumisesta. Alueelliset erot olivat

70 Ks. strategiauonnoksen esittely verkkotalenteena: <https://www.youtube.com/watch?v=nGsCQIVQulc&feature=youtu.be&t=907>

71 Ks. <https://elisa.fi/asiakaspalvelu/aihe/matkapuhelinliittymat/ohje/verkon-nopeudet/>

72 Ks. <https://elisa.fi/attachment/content/Palvelukuvaus-Saunalahti-Mobiililaajakaista.pdf>

kuitenkin suuria ja eniten yhteydet takertelivat pienillä paikkakunnilla. Ongelmana ei siis ole niinkään kuluttajien kiinnostus alhaisiin nimellispopeuksiin, vaan paremminkin verkkojen rajallinen ja kysyntään nähden riittämätön kapasiteetti. (Manner 2017; Sajari 2017)

Viestintäviraston syksyllä 2017 tekemän selvityksen mukaan, yleispalvelulaajakaistan vähimmäisnopeuden nostaminen edelleen 10 Mbit/s tasolle vuonna 2021 ei ole mahdollista ainakaan pelkästään kaupallisista ehdoin. Nykyiset 3G-verkot yhdessä uusien 4G-verkkojen kanssa eivät riitä takaamaan kattavaa valtakunnallista 10 Mbit/s yhteyksien saatavuutta. Verkkojen nykyinen yhteenlaskettu 98 prosentin väestöpeitto kattaa vain noin puolet koko maan pinta-alasta. Vähintään 10 Mbit/s kiinteä valokuitu – tai kaapeliyhteys taas oli saatavilla (kiinteistössä tai tontin rajalla) noin 85 prosenttiin kotitalouksista. Nykyisen lain (476/2017) mukaan kiinteän laajakaistaliittymän viimeiset sata metriä kuluttajan pitää maksaa itse, mutta asennustyön kustannukset kotitalous voi vähentää verotuksessa. Vaikka kiinteän verkon nopeudet ovat nousseet vuodesta 2014 ja vähintään 100 Mbit/s liittymiä on nyt kaikkiaan jo yli puoli miljoonaa, käyttöön otettujen liittymien kokonaismäärä ei ole silti juuri kasvanut noin 1,7 miljoonasta. (Viestintävirasto 2014b; Viestintävirasto 2017e; Viestintävirasto 2017m)

Liikenne- ja viestintäministeriö onkin vastikään päättänyt (LVM/1814/02/2017), että yleispalvelun vähimmäisnopeutta ei toistaiseksi nosteta. Ruotsissa sen sijaan maan hallitus päätti noin kuukautta myöhemmin tammikuussa 2018, että yleispalvelulaajakaistan uusi yhteysnopeus maaliskuun 2018 alusta lähtien on 10 Mbit/s. Yleispalveluliittymän käyttöönoton omavastuuksi kuluttajalle on säädetty 5000 kruunua eli noin 500 euroa. (Regeringskansliet 2018)

Laajakaistaista (4G) mobiiliverkkotoimintaa varten vuosina 2013 ja 2016 myönnettyissä verkkotoimiluvissa (800 MHz ja 700 MHz) operaattoreilta edellytetään joko 97 tai 99 prosentin väestöpeittoa vuoden 2019 loppuun mennessä. Aiemmasta poiketen, näiden toimilupien mukaan 4G-verkkoja tulisi voida käyttää myös sisätiloissa ilman käyttäjille aiheuttavia lisäkuluja. Luvissa ei kuitenkaan anneta sisätilapeiton määrittelmää. Viestintäviraston luonnosta (Viestintävirasto 2016) peittoalueen kriteereistä ei liioin ole toistaiseksi vahvistettu. Uusi laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (812/2017) puolestaan määrää, että rakennusten teknisten ratkaisujen on annettava edellytykset matkaviestinten sisätilakuuluvuudelle, mutta se ei sellaisenaan kumoja toimiluvissa operaattoreille annettuja velvoitteita.⁷³ Kuuluvuus rakennusten sisällä onkin jo osoittautunut haasteeksi, erityisesti uusissa paksuseinäisissä matalaenergiataloissa, joissa myös ikkunoiden uusi tekniikka saattaa estää sisäkuuluvuutta (Liikenne- ja viestintäministeriö 2013b).

⁷³ Ks. myös https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_85+2017.aspx

Seuraavan sukupolven mobiiliverkoille (5G) on Suomessa jo myönnetty testilupia aiemmasta käytöstä ensi vuonna kokonaan vapautuvalle 3.5 GHz taajuusalueelle.⁷⁴ Myös 700 MHz:n ja 800 MHz:n nykyiset toimitukset laajakaistaisille matkaviestinverkoille antavat operaattoreille jo nyt mahdollisuuden halutessaan käyttää näitä taajuuksia myös 5G-liiketoimintaan.⁷⁵ Näin Suomi on käytännössä jo huutokaupannut ja myöntänyt myös ensimmäiset varsinaiset 5G-toimitukset. Kyseiset taajuusalueet on siis kansallisesti varauduttu ottamaan 5G-käyttöön, mutta kansainväliset päätökset pääosasta uusista varsinaisista 5G-taajuuksista (Rehfuess 2017) tehdään vasta 2019. On jo selvää, että kokonaisuutena 5G rakentuu pitkälti niin sanottujen millimetriaaltojen varaan, sillä muualta ei löydy tarpeeksi uuden verkon tarvitsemaa yhtenäistä vapaata kaistatilaa.⁷⁶ Tästä seuraa, että leveää taajuuskaistatilaa hyödyntävä suuren siirtokapasiteetin 5G-verkko vaatii myös erittäin tiheän verkon valokuidulla runkoverkkoon kytkettyjä tukiasemia. Näin korkeita radiotaajuuksia käyttävät signaalit yltyvät vain muutamien kymmenien tai satojen metrien päähän ja ne läpäisevät esteitä ja rakenteita hyvin huonosti. Täysin kattavien suuren kapasiteetin 5G-verkkojen rakentaminen kaikkialle taajamien ulkopuolelle onkin siksi melko epätodennäköistä. (Webb 2017; Pulliainen 2016)

2.3.3 Keskeisimmän palvelumuodon käyttöaste ja edullisuus

Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2017 noin 12 prosenttia kaikista kotitalouksista oli kokonaan vailla internet-yhteyttä, mutta kolmen tai useamman hengen talouksista vain prosentti. Alle 55-vuotiaista suomalaisista internet-yhteyksiä käyttää 99–100 prosenttia, mutta sitä iäkkäämpien joukossa käyttö on vähäisempää. Koko väestöstä internetiä käyttää 88 prosenttia ja 81 prosenttia käyttää internetiä joka päivä. Lehtien tai televisiokanavien uutissivujen lukeminen (79 %) on koko väestön keskuudessa sähköpostin (83 %) jälkeen toiseksi suosituin internetin käyttötapa. (Tilastokeskus 2017d) Tekstipohjaisia palveluita kuten sähköpostia ja lehtien verkkosivuja onkin mahdollista käyttää myös melko hitailla yhteyksillä, mutta esimerkiksi IPTV⁷⁷-lähetysten seuraaminen internetin kautta edellyttää Viestintäviraston arvion mukaan vähintään 10 Mbit/s kiinteää laajakaistayhteyttä. Suomessa oli vuonna 2017 käytössä 419 000 IPTV-liittymää, joista pääosa oli kotitalouksilla. (Viestintävirasto 2017g)

74 Ks. <https://www.viestintavirasto.fi/viestintavirasto/ajankohtaista/2016/wllwimax-kayttovoijakuvavuoden2018loppuun.html> ja http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ministeri-berner-5g-taajuuksia-kaytoon-jo-2019

75 Ks. https://www.tivi.fi/Kaikki_uutiset/operattoripomo-myontaa-5g-ei-olekaan-niin-houkutteleva-6688039

76 Ks. esim. <https://cept.org/ecc/topics/spectrum-for-wireless-broadband-5g#regulations>

77 IPTV eli Internet Protocol TV

Noin 50 prosentilla kotitalouksista oli 2017 käytössään sekä kiinteä että mobiililaajakaista ja pelkän kiinteän laajakaistan varassa oli Viestintäviraston kyselyn mukaan vain 7 prosenttia. Pelkästään mobiililaajakaistan varassa olevien talouksien määrä taas oli 36 prosenttia. Suhdeluku hieman vaihtelee eri lähteissä, mutta Suomen kotitalouksien riippuvuus mobiililaajakaistasta on EU:n jäsenmaiden joukossa kaikkein korkein. Vastaavasti kiinteää laajakaistaa käyttävien kotitalouksien osuus oli komission käyttämien Eurostatin tilastojen mukaan Suomea alhaisempi vuonna 2016 vain Puolassa, Bulgariassa ja Italiassa. (Viestintävirasto 2017i; European Commission 2017b)

Kiinteän verkon liittymiä Suomessa on siis noin 1,7 miljoonaa ja niistä liki 1,5 miljoonaa on kotitalouksien käytössä. Mobiililaajakaistaliittymiä taas on runsaat 8 miljoonaa ja niistä noin 5,7 miljoonaa tarjoaa kiinteiden liittymien tapaan rajoittamatonta tiedonsiirtoa kiinteällä kuukausimaksulla. Kaikista Suomessa käytössä olevista internetliittymistä vuonna 2017 noin 86 prosenttia oli nimelliseltä nopeudeltaan vähintään 2 Mbit/s, 77 prosenttia taas vähintään 10 Mbit/s ja 54 prosenttia puolestaan vähintään 30 Mbit/s. Suomessa ei tilastoida kiinteässä verkossa siirrettäviä datamääriä, mutta Viestintävirasto on koonnut tiedot matkaviestinverkoissa vuosittain siirretyistä tietomääristä vuodesta 2007 alkaen. (Viestintävirasto 2017f; Viestintävirasto 2018; Viestintävirasto 2017e; Viestintävirasto 2017h) Keskimääräinen mobiilidatan käyttömäärä per liittymä oli Suomessa vuonna 2016 lähes 11 gigatavua kuukaudessa, mikä oli enemmän kuin missään muussa OECD-maassa ja siten käytännössä eniten koko maailmassa (OECD 2017).

Mobiiliverkoissa siirretyistä suurista käyttäjäkohtaisista datamääristä huolimatta internetin mobiili käyttö eli internetin käyttö kannettavilla laitteilla kodin tai työpaikan ulkopuolella ei ole Suomessa mitenkään poikkeuksellisen runsasta muihin Pohjoismaihin tai edes koko muuhun Eurooppaan verrattuna. Vuonna 2017 matkapuhelinta käytti mobiilisti 68 prosenttia, kannettavaa tietokonetta 30 prosenttia, tablettia 26 prosenttia ja muuta pienlaitetta vain kaksi prosenttia suomalaisista. Teleoperaattoreiden markkinointiponnisteluiden tuloksena merkittävä osa mobiiliverkoissa kulkevasta datasta käytetäänkin Suomessa nimenomaan kotona ja työpaikoilla, missä rajattomia 4G-liittymiä käytetään kiinteiden yhteyksien tapaan ja muuta Eurooppaa useammin myös kodin ainoana internetliittymänä. (Eurostat 2017; Tilastokeskus 2017d; European Commission 2017)

Tähän on kannustanut myös laajakaistaliittymien kuluttajahinnoittelu. Viestintäviraston vuonna 2016 keräämien tietojen perusteella nimellisuopeudeltaan 30 Mbit/s mobiililaajakaistan (käytännössä 4G-liittymä) keskimääräinen kuukausimaksu (30,62 €) oli halvempi kuin 2 Mbit/s kiinteän laajakaistayhteyden vastaava kuukausimaksu (32,64 €). (Viestintävirasto 2016a) Myös Tilastokeskuksen kuluttajahintaindeksin mukaan internetyhteydet ovat kallistuneet Suomessa selvästi matkaviestintäpalveluita nopeammin.

2.3.4 Erityisryhmien lakisääteinen pääsy viestintäjärjestelmiin ja palveluihin

Laki sähköisen viestinnän palveluista määrittelee (86§), että puhelimen yleispalveluliit-
tymien tulee olla sellaisia, että myös vammaiset voivat käyttää niillä tavanomaisia
puhelinpalveluita. Saman lainkohdan mukaan vammaisten erityispalveluista sääde-
tään erikseen valtioneuvoston asetuksella. Nykyinen asetusteksti (1247/2014) edellyt-
tää, että kuulo- ja puhevammaisille käyttäjille pitää tarjota sekä saapuvan että lähte-
vän liikenteen symmetrinen 512/512 kbit/s internet-yhteys videopuhelu- ja etätulk-
kauspalveluja varten. Yhteysnopeus ei saa laskea alle 384 kbit/s.

Yleispalvelulaajakaistaa koskeva asetus (439/2015) taas sääntelee vain saapuvan
liikenteen vähimmäisnopeutta, jonka tulee olla vähintään 1,5 Mbit/s 24 tunnin aikana
ja 1 Mbit/s minkä tahansa 4 tunnin aikana. Lähtevän liikenteen nopeudelle sen sijaan
ei aseteta mitään alarajaa. Mobiililaajakaistan nopeuksien vaihtelu voi kuitenkin olla
niin suurta, että yleispalveluyhteyden ehdot täyttävä mobiililaajakaista ei välttämättä
samanaikaisesti täytä vammaispalveluyhteyden vähimmäisehtoja.⁷⁸ Viestintävirasto
määrittelee erikseen kuulo- ja puhevammaisten internetyhteyksien yleispalveluyri-
tykset.

Suomessa arvioidaan olevan noin 750 000 eriasteisesti kuulovammaista ja määrän on
ennustettu väestön ikääntymisen seurauksena kasvavan lähivuosina jopa 1 miljo-
naan henkilöön. Vaikeasti puhevammaisia on noin 0,5 prosenttia väestöstä ja puhe-
vammaisten kokonaismääräksi on arvioitu noin 50 000 henkilöä. Kaikkiaan 1,4 miljo-
naa suomalaista eli noin neljäsosa koko väestöstä katsoo itse terveydentilansa rajoit-
tavan jollakin tavoin sähköisten viestintäpalveluiden käyttöä (Liikenne- ja viestintämi-
nisteriö 2011; Liikenne- ja viestintäministeriö 2014). Kokonaan uusien digitaalisten
palveluiden ulkopuolelle taas on asiantuntija-arvioiden mukaan jäänyt Suomessa noin
miljoona ihmistä, joista puolet on yli 65-vuotiaita (Palmolahti 2018; Mikkonen 2017).
Julkisten palveluiden kattava digitalisointi vaatisi samalla tuen lisäämistä kaikkein
heikoimmassa asemassa olevien kansalaisten pääsyn varmistamiseksi, sillä muuten
se uhkaa entisestään vahvistaa syrjäytymisen riskiä (Sourbati 2012).

⁷⁸ Ks. esim. <https://elisa.fi/attachment/content/Palvelukuvaus-Saunalahti-Mobiililaajakaista.pdf>

2.3.5 Nykyiset seurantatutkimukset

Laki sähköisen viestinnän palveluista määrittelee (86§), että puhelimen yleispalveluliittymien tulee olla sellaisia, että myös vammaiset voivat käyttää niillä tavanomaisia puhelinpalveluita. Saman lainkohdan mukaan vammaisten erityispalveluista säädetään erikseen valtioneuvoston asetuksella. Nykyinen asetusteksti (1247/2014) edellyttää, että kuulo- ja puhevammaisille käyttäjille pitää tarjota sekä saapuvan että lähtevän liikenteen symmetrinen 512/512 kbit/s internet-yhteys videopuhelu- ja etätulkkauspalveluja varten. Yhteysnopeus ei saa laskea alle 384 kbit/s.

Yleispalvelulaajakaistaa koskeva asetus (439/2015) taas sääntelee vain saapuvan liikenteen vähimmäisnopeutta, jonka tulee olla vähintään 1,5 Mbit/s 24 tunnin aikana ja 1 Mbit/s minkä tahansa 4 tunnin aikana. Lähtevän liikenteen nopeudelle sen sijaan ei aseteta mitään alarajaa. Mobiililaajakaistan nopeuksien vaihtelu voi kuitenkin olla niin suurta, että yleispalveluyhteyden ehdot täyttävä mobiililaajakaista ei välttämättä samanaikaisesti täytä vammaispalveluyhteyden vähimmäisehtoja.⁷⁹ Viestintävirasto määrittelee erikseen kuulo- ja puhevammaisten internetyhteyksien yleispalveluyhtykset.

Suomessa arvioidaan olevan noin 750 000 eriasteisesti kuulovammaista ja määrän on ennustettu väestön ikääntymisen seurauksena kasvavan lähivuosina jopa 1 miljoonaan henkilöön. Vaikeasti puhevammaisia on noin 0,5 prosenttia väestöstä ja puhevammaisten kokonaismääräksi on arvioitu noin 50 000 henkilöä. Kaikkiaan 1,4 miljoonaa suomalaista eli noin neljäsosa koko väestöstä katsoo itse terveydentilansa rajoittavan jollakin tavoin sähköisten viestintäpalveluiden käyttöä (Liikenne- ja viestintäministeriö 2011; Liikenne- ja viestintäministeriö 2014). Kokonaan uusien digitaalisten palveluiden ulkopuolelle taas on asiantuntija-arvioiden mukaan jäänyt Suomessa noin miljoona ihmistä, joista puolet on yli 65-vuotiaita (Palmolahti 2018; Mikkonen 2017). Julkisten palveluiden kattava digitalisointi vaatisi samalla tuen lisäämistä kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kansalaisten pääsyn varmistamiseksi, sillä muuten se uhkaa entisestään vahvistaa syrjäytymisen riskiä (Sourbati 2012).

2.3.6 Ehdotukset mittarin muuttujiksi ja indikaattoreiksi

Televiestinnän mittaamisen suurimmat ongelmat eivät johdu siitä, että tietoa olisi huomasti saatavilla, sillä dataa lukuisista eri muuttujista on tarjolla aina runsaudenpulaksi asti. Vaikeampaa kuin tiedon saaminen on pääsyn mittaamisen kannalta relevanttien

⁷⁹ Ks. esim. <https://elisa.fi/attachment/content/Palvelukuvaus-Saunalahti-Mobiililaajakaista.pdf>

muuttujien tunnistaminen ja valitseminen. Lisäksi muuttujien perustana olevien käsitteiden tarkka sisältö on usein kokonaan tai osin sopimuksenvarainen ja vaatii siksi aina erillisen määritelmän. Esimerkiksi Viestintävirasto kertoo omassa selkokielisessä esitteessään, että laajakaista on nopea internet-yhteys, mutta jättää visusti kertomatta, mitä nopea tässä kohtaa voisi tarkoittaa.⁸⁰

Laajakaistan määritelmä on aina suhteessa ajankohtaan, paikkaan ja keskeisten internetin kautta välitettyjen palveluiden kulloinkin vaatimaan yhteyskapasiteettiin. Sekä mediapalveluiden että käyttäjien määrän ja molempien edellä mainittujen yhteystarpeiden kasvaessa vuosi vuodelta, takavuosien nopeasta yhteydestä on tavallisesti tullut melko hidaski yhteys suhteessa nykyiseen tarpeeseen. Internetyhteyden potentiaalinen ja etenkin sen todellinen nopeus on kuitenkin pääsyy näkökulmasta hyvin olennainen asia. Käytettävissä oleva yhteysnopeus kun käytännössä sanelee, mitä kotitalous voi kyseisen yhteyden avulla kulloinkin tehdä ja kuinka moni perheenjäsen voi ko. yhteyden jakamalla vielä käyttää samanaikaisesti eri mediapalveluita.

Varsin käyttökelpoinen indikaattori toteutuneen pääsyykehityksen seuraamiseen voisi olla nimellisuopeudeltaan *vähintään 30 Mbit/s laajakaistayhteyksien valtakunnallinen käyttöönottoaste kotitalouksissa* käytetystä verkkotekniikasta riippumatta. Yli puolella eli 51 prosentilla Suomen kotitalouksista on jo käytössä tällainen liittymä (Viestintävirasto 2017f). Sen rinnalla voitaisiin tarkastella myös nopeiden yhteyksien teknistä saatavuutta sekä kiinteissä että mobiiliverkoissa. Nimenomaan 30 Mbit/s yhteysnopeuden valintaa mittarin tarkastelutasoksi on mahdollista perustella siten, että sen kattava saatavuus on yksi keskeinen EU:n digitaalistrategian tavoite vuodelle 2020 ja ilmeisesti myös Suomen tulevan digitaalistrategian yksi tavoite vuodelle 2025. Ruotsin digitaalistrategia (2016) puolestaan asettaa 30 Mbit/s jo seuraavaksi yleispalveluyhteyksien tavoitenopeudeksi vuonna 2025. (Regeringskansliet 2016) Sen rinnalla voisi seurata myös kotitalouksien toteutuneen internet-liikenteen datamääriä, mikäli siitä on saatavilla tietoa myös kiinteän verkon osalta.

Nopean 30 Mbit/s laajakaistan käyttöönottoasteen ja saatavuuden seuranta voisi hyvin perustua Viestintäviraston keräämään tai tilaamaan markkinatietoon ja viraston säännöllisiin omiin julkaisuihin. Sen lisäksi pääsyä laajakaistan teknisenä saatavutena voitaisiin tarkastella myös *mittaamalla säännöllisesti todellisia ja toteutuneita laajakaistan yhteysnopeuksia esimerkiksi Mobiilimittarin tai Nettitutkan avulla*. Molemmissa palveluissa testataan nyt lähtökohtaisesti täysin sattumanvaraisia yhteyksiä laajakaistan käyttäjien aloitteesta ja heidän tarpeidensa mukaan eri aikoihin eri puolilla maata. Palveluilla olisi kuitenkin mahdollista tuottaa yhteyksien mittaustuloksia joltakin erikseen sovitulta jaksolta niin, että testiaineisto olisi paitsi valtakunnallisesti kattava myös

⁸⁰ Ks. <https://www.viestintavirasto.fi/attachments/Selkokielinenlaajakaistanostajanmuistilista.pdf>

tilastollisesti ja alueellisesti edustava. Viestintävirastolla on jo nyt hankintasopimus Mobiilimittarin dataan ja sitä on tarkoitus julkaista myöhemmin tänä vuonna viraston Monitori⁸¹ -palvelussa.⁸²

Kolmas relevantti pääsyn tarkastelun taso tai indikaattori voisi olla kulloinkin *voimassa oleva yleispalveluyhteyden nimellisoikeus*. Liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella yleispalveluyhteydelle määritetty tarkoituksenmukainen yhteysnopeus kuvaa suoraan sitä pääsyn minimitasoa, joka yhteiskunnan on mahdollista tarjota kaikkien kansalaisten saataville asuinpaikasta riippumatta. Mitä korkeampi on kulloinenkin yleispalvelun yhteysnopeus, sitä parempi on myös kaikkien kansalaisten pääsyn vähimmäistaso ja sitä monipuolisemmat ovat myös heidän mahdollisuutensa eri mediapalveluiden käyttämiseen verkon välityksellä.

2.4 Yleisradioviestintä

Kattavan valtakunnallisen yleisradiopalvelun järjestäminen toimiluvanvaraisten paikallisasemien avulla osoittautui 1920-luvun Suomessa niin vaikeaksi, että ohjelmatoimintaa varten perustettiin lopulta julkisin lupamaksuvaroin rahoitettu laajapohjainen yksityinen ohjelmayhtiö, Yleisradio (1926). Vastuu radion jakeluverkon rakentamisesta jäi valtion eli Posti - ja lennätinlaitoksen harteille. Kun valtio osti lopulta ohjelmayhtiön osake-enemmistön itselleen (1934), samalla radion jakeluverkko siirrettiin suoraan Yleisradion omistukseen. Päätös oli käännteentekevä. Yleisradio pystyi sittemmin lisärahoittamaan isoja jakeluteknisiä investointeja ensin vuokraamalla lähetysverkkojaan ja lopulta myymällä ne. Ruotsissa ja Norjassa radion ja television valtakunnalliset maanpäälliset lähetykset eivät ole koskaan olleet kansallisten yleisradioyhtiöiden omaisuutta, niinpä ne ovat yhä edelleen valtio-omisteisten verkkoyhtiöiden (Teracom ja Norkring) hallussa.

2.4.1 Viestintä- ja mediapolitiikan vaikutus palveluiden saatavuuteen

Yleisradio oli investoinut liikenevät varansa 1950-luvun alkupuoliskolla FM-radion uuden ULA-verkon rakentamiseen ja televisioverkon rakentaminen oli tarkoitus aloit-

81 Ks. <https://eservices.ficora.fi/monitori/panel>

82 Petri Makkonen, apulaisjohtaja, Viestintävirasto. Henkilökohtainen tiedonanto 6.3.2018.

taa vasta tuonnempana. Suunnitelmaa jouduttiin kuitenkin pian muuttamaan kilpailevien hankkeiden takia: uhkana olivat paitsi Neuvostoliiton tv-lähetykset Tallinnasta, myös yksityinen TES-TV kotimaassa. Television kansallisen jakeluverkon rakentamista varten Yleisradiolle piti nopeasti löytää lupamaksutuloja täydentävää rahoitusta. Niinpä hallitus muutti Yleisradion toimilupaa siten, että yhtiö sai ryhtyä (1958) myymään lähetyksia tv-verkossaan Mainos-TV:lle (MTV). Neljässä vuodessa television jakeluverkko saatiin laajennettua kattamaan 92 prosenttia väestöstä ja puolet maan pinta-alasta. Toisen valtakunnallisen verkon rakentamisen Yleisradio aloitti 1965. (Ilmonen 1996; Ala-Fossi 2005)

Kolmannen valtakunnallisen tv-verkon rakentaminen käynnistyi, kun Yleisradion, Nokian ja MTV:n yhteinen Kolmostelevisio sai toimiluvan 1986. Se ylisi 99 prosentin väestöpeittoon 1993 eli samana vuonna, kun MTV sai ensimmäisen televisiotoimiluvan omalle kanavalleen (MTV3). Samaan aikaan Yleisradion toimintaa koskeneet vanhat säädökset ja yhtiölle siihen asti aina määrääjoiksi myönnettyt toimiluvat korvasi uusi laki Yleisradiosta (1380/1993), joka ensi kertaa määritteli *julkisen palvelun* eli kansallisen yleisradioyhtiön tehtävät ja toimintamallin. (Hellman 2012a; Jääsaari 2007; Soramäki 1994)

Yhtiön tehtävänä oli muun muassa tuoda ”täyden palvelun yleisradio-ohjelmisto jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin”, mutta velvoite turvata suomalaisille universaali pääsy sisältöihin laajennettiin sittemmin (492/2002) kattamaan ”radio- ja tv-ohjelmistot oheis- ja lisäpalveluineen”. Nykyinen lakiteksti (474/2012) sallii myös kaikkien muiden julkisen palvelun sisältöpalveluiden tarjonnan ”yleisissä viestintäverkoissa”. Lisäksi laki sähköisen viestinnän palveluista takaa Yleisradiolle tämän tehtävän hoitamiseksi oikeuden saada käyttöönsä riittävästi televisio - ja radioverkkojen taajuuskapasiteettia (eri maksua vastaan) sekä samalla velvoittaa ja oikeuttaa kaapelitelevision operaattorit välittämään Yleisradion ohjelmistot edelleen omissa verkoissaan ilman eri korvauksia.

EU:n yleispalveludirektiiviin tehtyjen muutosten (2009/136/EY) seurauksena Suomessa lanseerattiin (HE 13/2010) uusi *yleisen edun kanavan* käsite vuonna 2010. Sen avulla määriteltiin ne yksityiset tv-kanavat, jotka Yleisradion kanavien tavoin kuuluisivat kaapeli-tv-operaattoreiden siirtovelvoitteen piiriin ja joilla olisi velvoite liittää ohjelmiinsa ääni- ja tekstityspalvelu. Kanavat (MTV3, Nelonen ja Suomi TV) nimettiin erillisessä asetuksessa (292/2011). Kanavien siirtovelvoite merkitsi samalla sitä, että tekijänoikeuslain mukaan (404/1961) kaapelioperaattorien ei tarvinnut maksaa korvauksia ohjelmien jälleenlähettämistä. Uutta yleisen edun kanavan käsitettä laajennettiin *Sähköisen median viestintäpoliittisessa ohjelmassa* (VNS 4/2012)⁸³. Yksilöityjen ja

83 Ks. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_4+2012.pdf

sitovien sisältövelvoitteiden vastapainoksi ohjelma esitti yleisen edun kanavien pitämistä kaapeliverkkojen siirtovelvoitteen piirissä myös vuoden 2016 jälkeen sekä niiden käyttämän verkon vapauttamista kaikkia muita kaupallisia kanavia välittävien verkkojen korotetusta taajuusmaksusta, jonka tasoksi ohjelmassa kaavailtiin noin 30 000–40 000 euroa vuodessa per kanavanippu. Esitystä uusista taajuusmaksuista em. ohjelmassa (s.91) perusteltiin sillä, että *rajallisen luonnonvaran hyödyntäminen kaupallisesti ilman vastiketta ei olisi yhteiskuntapoliittisesti enää hyväksyttävää*.

Tietoyhteiskuntakaaressa yleisen edun kanavista tehtiin ensi kertaa erityinen televisiotoiminnan toimilupakategoria (26 §). Niillä oli nyt lakiin kirjattu velvoite tuottaa valtakunnallisesti vapaasti vastaanotettavaa uutis- ja ajankohtaisohjelmaa sekä ääni- ja tekstityspalveluita suomeksi ja ruotsiksi. Sen sijaan uusittu tekijänoikeuslaki (608/2015) ei enää automaattisesti vapauta kaapelioperaattoreita siirtovelvoiteohjelmien tekijänoikeusmaksuista ja tietoyhteiskuntakaareen kirjattu operaattoreiden velvoite (227§) välittää yleisen edun kanavien ohjelmia verkoissaan on nyt umpeutunut. Markkinaehtoiset taajuusmaksut (288§) otettiin nekin käyttöön, mutta koska maksu peritään verkkotoimilupien haltijoilta eikä samaisia taajuuksia ohjelmatoimintaan käytäviltä kanavilta, yleisen edun kanava ei välttämättä suoraan hyödy mitenkään verkkooperaattorin saamasta kanavanipun maksuvapautuksesta.⁸⁴ Näin velvoitteisiin sitoutumisesta koituu lähinnä lisää kuluja. Vuoden 2016 hakukierroksella yleisen edun kanavan ohjelmistotoimilupaa ei hakenut enää yksikään yritys.

Suomi päätti 1996 digitalisoida kaiken televisio- ja radiotoiminnan nopeassa tahdissa ja ilman julkista lisärahoitusta. Hallitus myönsi kuitenkin toimilupia uusille valtakunnallisille kaupallisille radio- ja tv-kanaville, joilla oli tarkoitus koota markkinoilta rahaa digisiirtymän rahoittamiseksi. Julkisen palvelun Yleisradio puolestaan joutui myymään omistamansa radion ja television lähetykset eli jakeluyhtiö Digitan voidakseen rahoittaa television digitalisoinnin vaatimat investoinnit itse (Soramäki 2017).

Television ja radion digitalisointi oli virallisesti osa suurempaa eurooppalaista ja kotimaista strategiaa pääsyn kehittämiseksi. Erityisesti digitaalisen television oli määrä olla se kaikille avoin ”tietoyhteiskunnan sininen bussi”, joka ottaisi kaikki kansalaiset mukaan tiedon valtavyylille - samalla Suomessa oli tarkoitus turvata myös kansallisen television tulevaisuus kehittämällä nimenomaan maanpäällisiä tv-verkkoja. (Jääsaari 2007; Sourbati 2011; Liikenne- ja viestintäministeriö 2008; Hellman 2010a). Digitalisointipäätökseen ja erityisesti siirtymän nopeaan aikataulutukseen liittyi kuitenkin myös merkittäviä teollisuuspoliittisia intressejä (Ala-Fossi 2012b; Ala-Fossi 2016a; Ala-Fossi 2016b). Suomi nimittäin tavoitteli paitsi kansalaisten kattavaa pääsyä digitaalisiin palveluihin television kautta, myös johtavaa roolia digitaalisten teknologioiden

⁸⁴ Ks. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20140917#L36P288>

ja -palveluiden kehittäjänä tekemällä ”television tiikerinloikan digitaalisuuteen” (Lehmusto 2017).

Suomessa lanseerattiinkin ensimmäisenä maailmassa useampia eurooppalaiseen digitelevision standardiin (DVB-T) perustuvia uusia teknologioita kuten vuorovaikutteinen MHP (2001) ja kokonaan kotimaassa kehitetty DVB-H (2006), mutta yksikään niistä ei lopulta menestynyt kuluttajamarkkinoilla.⁸⁵ Digitalisointi mahdollisti myös maksukanavien jakelun antenniverkossa ja moninkertaisti vapaasti vastaanotettavien tv-kanavien määrän, mutta digitaalisesta televisiosta ei koskaan tullut alkuperäisten visioiden mukaista joka kodin liittymää tiedon valtatielle. Digitelevisio ei varsinaisesti parantanut edes perinteisten tv-palveluiden väestöpeittoja etenkin lähetyksen näkyvyysalueiden reunoilla. Lisääntyneet häiriöt ja tarve uusien vastaanottolaitteisto olivat osasyynä siihen, että analogisten tv-lähetysten päättyessä (2007) liki 55 000 kotitaloutta luopui televisiosta kokonaan. (Ala-Fossi 2016b; Nykänen ja Backman 2007; Ala-Fossi 2012a)

Parhaillaan Suomessa valmistaudutaan maanpäällisen television toiseen digisiirtymään. Vuonna 2001 käyttöön otettu ensimmäisen polven DVB-T-digitelevision varhaisin versio korvataan keväällä 2020 saman standardin uusimmalla versiolla DVB-T2, joka edistyneempien pakkausmenetelmien ansiosta tehostaa entisestään taajuuksien käyttöä, mahdollistaa teräväpiirtolähetykset ja suuremman kanavamäärän.

Radiojakelun digitalisointia on Suomessa yritetty vuoden 1996 jälkeen jo kahdesti eri teknologioilla, mutta ilman toivottua tulosta (Ala-Fossi 2016a). Tämän seurauksena analogisen FM-radion taajuustila (ULA eli VHF II) on meillä päädytty valjastamaan paljon tehokkaampaan käyttöön kuin naapurimaissa. Suomessa ei liioin ole voimassa olevaa kansallista suunnitelmaa radion digisiirtymästä, toisin kuin Norjassa. Toisin kuin Ruotsissa, myös kaikki analogisen FM-radion toimiluvat vuonna 2020 alkavalle seuraavalle kaudelle on Suomessa tarkoitus jakaa yhä kauneuskilpailun avulla eikä huutokaupalla. Samasta taajuudesta kilpailevien hakijoiden paremmuudesta päättää valtioneuvosto. Radion digitalisoinnin seurauksena Norja lopetti valtakunnalliset FM-lähetykset vuonna 2017, jolloin niiltä vapautunut ULA- taajuustila jäi vaille käyttöä. Analogisella FM-radiolla pystyy Norjassa kuuntelemaan enää paikallisradioasemia. Samaan aikaan Ruotsin valtio keräsi markkinoilta noin 132 miljoonaa euroa huutokauppaamalla samaisten ULA-taajuuksien sekä alueelliset että valtakunnalliset toimiluvat. (Viestintävirasto 2014a; Liikenne- ja viestintäministeriö 2017e; Libell 2017; MPRTV 2017a; MPRTV 2017b)

⁸⁵ DVB-T eli Digital Video Broadcasting-Terrestrial; MHP eli Multimedia Home Platform ja DVB-H eli Digital Video Broadcasting-Handheld.

2.4.2 Keskeisimmän palvelumuodon yleinen saatavuus

Digitalle myönnettyjen verkkotoimilupien (LVM/1253/07/2016; LVM/1154/07/2017) ehtoissa vain maanpäällisen verkon kanavanipulta UHF A edellytetään manner-Suomen alueella 100 prosentin väestöpeittoa ja DVB-T-standardin mukaisia lähetyksiä aina maaliskuun 2020 loppuun asti. Enintään 0,04 prosentin osuus väestöpeitosta on lupa toteuttaa muulla tekniikalla. Näin on haluttu varmistaa sekä Yleisradion että yleisen edun tv-kanavien valtakunnallinen vapaa vastaanotto kuluttajien nykyisillä päätelaitteilla siihen asti, kunnes kaikissa lähetyksissä siirrytään käyttämään DVB-T2-standardia. Näkyvyydessä ei myöskään saa olla katvealueita, joilla asuu yli 50 henkilöä 20 kilometrin säteellä. Tähän mennessä Digita on rakentanut digitelevisiolla jo 157 täytelähetintä,⁸⁶ mutta sekä tuulivoimalat että 4G-verkot ovat tuoneet uusia haasteita tv-kanavien näkyvyydelle. (VTT 2015)⁸⁷

Toimilupaehdojen vaatimus näkyvyyskatveiden poistamisesta koskee myös kanavanippua UHF C, jolta edellytetään manner-Suomen alueella 90 prosentin väestöpeittoa. UHF E -kanavanipulla puolestaan ei ole lainkaan sitovaa peittovelvoitetta, mutta Digitan mukaan se kattaa 98 prosenttia väestöstä. Vuoden 2020 teknologiasiirtymään asti yhtiö saa valita, kumpaako DVB-T-versiota se näissä nipuissa käyttää. Sen sijaan Digitan kolmen muun UHF-kanavanipun ainoa sallittu lähetystekniikka on DVB-T2 ja niille asetetut väestöpeittovelvoitteet (UHF B: 85 %, UHF D: 80 % ja UHF F: 80 %) kattavat vain tiheimmin asutut alueet.⁸⁸ Lisäksi DNA:lla on verkkotoimilupa (LVM 2138/07/2014)⁸⁹ kolmeen VHF-alueen kanavanippuun, joiden lähetystekniikka on DVB-T2. Näistä VHF A:n ja VHF B:n toimilupa-alueena on koko manner-Suomi, kun taas VHF C:n toimilupa-alue on osavaltakunnallinen, mutta kaikilta kolmelta edellytetään 80 prosentin väestöpeittoa.⁹⁰

Siirryttäessä kokonaan digitaaliseen televisioon 2007 Yleisradiolla oli viisi julkisen palvelun televisiokanavaa, mutta jo seuraavana vuonna määrä laski neljään: Yle TV1, Yle TV2, Yle Teema ja Yle Fem. Kahden viimeksi mainitun kanavan yhdistämisen (2017) jälkeen Ylen tv-kanavia on nyt kolme. Kun yleisen edun kanavien tv-uutisille syksyllä 2017 lanseerattiin erillinen valtion tuki (657/2017), MTV3 ja AlfaTV hakivat yleisen edun kanavan toimiluvat, mutta uutistuen piiriin pääsi lopulta vain MTV3 (Valtioneuvosto 2017). Näiden edellä mainittujen viiden kanavan ohella koko maan kattavassa ja vapaasti katsottavassa UHF A -kanavanipussa ovat tarjolla AVA sekä Nelonen. UHF B -nipussa näkyy kaksi vapaata tv-kanavaa ja UHF C- ja UHF E -nipussa

⁸⁶ Jari Pasuri, liiketoimintapäällikkö, Digita Oy. Henkilökohtainen tiedonanto 11.8.2017.

⁸⁷ Ks. myös <http://taajuustalkoot.fi/>

⁸⁸ Ks. <https://www.digita.fi/kuluttajille/tv/nakyyvyysalueet>

⁸⁹ Ks. <http://valtioneuvosto.fi/delegate/file/6617>

⁹⁰ Ks. <https://www.dna.fi/tuki-antenniverkon-nakyyvyysalueet>

molemmissa seitsemän sekä VHF A -nipussa lähteestä riippuen joko kolme tai viisi. Sekä Digitan että DNA:n tv-verkoissa toimii myös lukuisia salattuja, maksullisia tv-kanavia ja antenni-tv:n kolmannen operaattorin eli Elisan alueellisessa Pohjanmaan kanavanipussa on tarjolla vain maksukanavia. Lisäksi Suomessa toimii 17 kaapeli-tv-operaattoria ja kaksi satelliittioperaattoria. Yleisradion kanavat jaetaan siirtovelvoitteen perusteella myös kaapelissa salaamattomina, mutta muiden kanavien vapaa näkyvyys on nykyään viime kädessä sopimuskysymys (Juvonen 2018).⁹¹ Satelliittikanavat ovat lähtökohtaisesti salattuja.⁹²

2.4.3 Keskeisimmän palvelumuodon käyttöaste ja edullisuus

Telesivovastaanottimen omistavien kotitalouksien suhteellinen osuus Suomessa oli hieman muita Pohjoismaita pienempi jo analogisena aikana, mutta varsinainen aallonpohja saavutettiin vuonna 2011, jolloin noin 10 prosenttia talouksista ilmoitti olevansa vailla televisiota (Ala-Fossi 2012). Tv-talouksien osuus on sittemmin kivunnut uudelleen 1990-luvun tasolle eli noin 96 prosenttiin. Suomessa on noin 2,5 miljoonaa tv-taloutta ja pääosa noin 1,6 miljoonasta kaapeli-tv -liittymästä ja noin 0,4 miljoonasta IPTV-liittymästä on niiden käytössä. Lisäksi noin 1,1 miljoonaa kotitaloutta vastaanottaa tv-ohjelmia vain ja ainoastaan antenniverkon lähetyksinä. Antennitalouksien osuus kaikista tv-talouksista on eurooppalaista keskitasoa eli noin 46 prosenttia. (Tilastokeskus 2017c; Viestintävirasto 2017g; Viestintävirasto 2017vp; Finnpanel 2017a)⁹³ Helmikuussa 2018 tehdyn kuluttajakyselyn mukaan kaikista tv-talouksista noin 74 prosenttia oli jo hankkinut uuden DVB-T2-standardin mukaisen viritin, mutta pelkän antennivastaanoton talouksista laitteet oli uusinnut vasta 50 prosenttia (Finnpanel 2018c).⁹⁴ Antennitalouksilla oli vuonna 2016 käytössään keskimäärin 15 kanavaa ja kaapelitalouksilla 21, kaikkien tv-talouksien keskimääräinen kanavamäärä oli 18. (Tilastokeskus 2017c)

Finnpanelin toteuttaman TV-mittaritutkimuksen mukaan *television sisällöt* tavoittivat vuonna 2017 keskimäärin kaksi miljoonaa katsojaa joka ilta ja viikon mittaan noin 90 prosenttia suomalaisista. Samalla 92 prosenttia kokonaiskatselusta oli yhä reaaliaikaista eli television ohjelmia katsottiin pääsääntöisesti niiden lähetysaikoina. Tämän perusteella on pääteltävissä, että valtaosa katsojista käyttää yhä kaapeli- tai antenniverkkoon kytkettyjä telesivovastaanottimia varsin perinteiseen tapaan, mutta Finnpa-

91 Siirtovelvoitteen soveltamisesta Euroopassa ks. <https://rm.coe.int/16807835e4>

92 Ks. <https://www.digita.fi/kuluttajille/tv>; <https://www.dna.fi/tuki-antennikoti> ja <https://www.anvia.fi/yksityisille/asiakastuki/ohjeet-tv-palvelut/sveatv> sekä <http://www.kaikkitelevisiosta.fi/verkot/antenni/>

93 Ks. <http://www.digitag.org/wp-content/uploads/2015/11/WRC-15-Digital-Switchover.pdf>

94 Tiina Aaltonen, projektikoordinaattori, Viestintävirasto. Henkilökohtainen tiedonanto 20.2.2018.

nelin käyttämien määritelmien takia tarkemmat lukemat jäävät piiloon ainakin julkisessa raportoinnissa.⁹⁵ TNS Kantarin mukaan suomalaisen keskimäärin 7 tunnin 57 minuutin mittaisesta mediapäivästä vuoden 2017 alkupuolella tasan neljännes eli lähes kaksi tuntia kului lineaarisen television ääressä.⁹⁶

Vuodesta 1958 vuoteen 2012 televisiovastaanottimien omistajilta ja käyttäjiltä perittiin Suomessa erityinen maksu. Huolimatta siitä, että lupamaksun tai sittemmin tv-maksun tuotolla rahoitettiin Yleisradion toimintaa, kyse ei koskaan ollut Yleisradion tv-ohjelmien tilausmaksusta. Television omistajalta peritty lupamaksu oli kaikille tv-talouksille tasasuuri pääsymaksu televisiopalveluiden piiriin, joihin kuului alusta lähtien myös MTV:n tarjonta. Vuonna 1969 uusi väritelevisio oli lähes 20 kertaa vuoden väri-tv-lupaa kalliimpi, mutta vuonna 2011 vuoden tv-maksun hinnalla sai jo keskihintaisen vastaanottimen. Tv-maksun hinta vuoden 2011 rahassa mitattuna oli vertailun molempina vuosina lähes sama eli noin 245 euroa. (Ala-Fossi 2012a) Laitteiden hinnat siis laskivat, mutta pääsymaksu ei.

Vaikka radiolupamaksusta on Suomessa luovuttu jo vuoden 1977 alussa ja tv-maksusta vuoden 2013 alussa, yhteiseurooppalaiseen hyödykeluokitukseen perustuva Tilastokeskuksen kuluttajahintaindeksi näyttäisi seuraavan yhä televisio- ja radiolupamaksujen kehitystä myös meillä. Näiden edesmenneiden ”haamuhyödykkeiden” hintakehitys Suomessa on kuitenkin täsmälleen sama kuin viestintähyödykkeiden toisen alaluokituksen alta löytyvä kaapeli- ja maksu-tv:n hintakehitys, joten kyse lienee jostakin muusta.

Käyttäjän näkökulmasta tv- ja radiopalveluiden nykyistä hintaa saattaakin olla vaikea hahmottaa, koska vapaasti vastaanotettavien televisio- ja radiokanavien ohjelmat ja niiden jakelu rahoitetaan sekä yleisradioveron tuotolla (Yle) että mainosmyynnin tuloilla (kaupalliset). Näin kustannuksia ei enää edes yritetä kohdistaa palveluiden käyttäjiin, vaan yhtäältä vuosittain tietyn verotettavan tulotason saavuttaneisiin henkilöihin ja yhteisöihin sekä toisaalta mainostettuja tuotteita ostaviin kuluttajiin, jotka maksavat tuotteiden vähittäismyyntihinnoissa myös mainonnan kuluja.

95 Ks. https://www.finnpanel.fi/lataukset/katselu_ja_ilmiot_2017.pdf

96 Ks. <https://www.tns-gallup.fi/uutiskirje/2017/suomalaisen-mediapaiva>

2.4.4 Erityisryhmien lakisääteinen pääsy viestintäjärjestelmiin ja palveluihin

Kuten edellä kuvattiin, sekä Yleisradiolla että yleisen edun tv-kanavilla on lakisääteinen velvoite liittää televisio-ohjelmiinsa näkö- ja kuulorajoitteisia varten myös ääni- ja tekstityspalvelut. Televisiokanavien haluttomuus hakeutua yleisen edun kanavaksi ja kustannuksia lisäävien velvoitteiden piiriin on kuitenkin uhannut heikentää kuulo- ja näkövammaisten palveluita. Keväällä 2017 näytti jo siltä, että ääni- ja tekstityspalvelut jäävät ainoastaan Yleisradion ohjelmiin, mutta ongelma korjattiin laatimalla laki tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta (68/2018) joka ulotti ääni- ja tekstityspalvelujen veloitteen yleisen edun kanavien sijaan "valtakunnallisen ohjelmistotoimiluvan nojalla lähetettäviin useita eri yleisryhmiä palveleviin ohjelmistoihin". Viimeksi mainitut eroavat yleisen edun kanavista muun muassa siten, ettei niillä ole lakiin tai toimilupaan kirjattua velvoitetta lähettää uutisia ja ajankohtaisohjelmia. Lain muutos tulee voimaan 1.6.2018 ja käytännössä se tuo ääni- ja tekstitysveloitteen piiriin nykyisten yleisen edun kanavien eli MTV3:n ja AlfaTV:n lisäksi myös Nelosen. Samalla näiden kanavien ääni- ja tekstityspalvelujen vähimmäisosuus ohjelmatunneista nousee 75 prosenttiin ja Yleisradion puolestaan 100 prosenttiin sekä kattamaan myös nauhoitetut musiikki- ja urheiluohjelmat.

Näin on saatu toistaiseksi turvattua näkö- ja kuulovammaisten palvelut television antenniverkon lähetyksissä. Aiemmin siirtovelvoite on taannut yleisen edun kanavien vapaan näkyvyyden myös kaapeli-tv-talouksissa ja samalla estänyt korvauksien perimisen ohjelmien edelleenlähettämisestä tekijänoikeuslain perusteella. Nyt asiaa koskevat lait ovat muuttuneet ja Kopiosto hakee markkinaoikeuden ennakkopäätöstä siitä, onko tv-ohjelmien tekijöille maksettava korvauksia nykyisen siirtoveloitteen ulkopuolisten tv-kanavien edelleenlähettämisestä kaapeliverkoissa.⁹⁷ Käytännössä päätös voi johtaa jopa siihen, että kaapeliyhtiöt eivät jaa salaamattomana muita kuin Yleisradion kanavia. (Juvonen 2018)

Lisäksi laki Yleisradiosta (1380/1993) edellyttää, että yhtiö tarjoaa (television) ohjelmapalveluja myös kuulovammaisten käyttämällä viittomakielellä. Tärkeä television lisäpalvelu on myös teksti-tv. Vuonna 2013 sitä käytti yhä päivittäin noin 48 prosenttia kuulovammaisista, joita on noin 750 000. Yleisradio aloitti tekstimuotoisen uutissisällön tarjoamisen televisiolähetysten maksuttomana oheispalveluna jo YK:n kansainvälisenä vammaisten vuonna 1981, MTV3 aloitti oman teksti-tv:n vuonna 1993 ja Nelosen teksti-tv julkaisi uutisia vuosina 1997- 2009. (Ala-Fossi 2016b)

⁹⁷ Ks. Kopioston tiedote

http://www.kopiosto.fi/kopiosto/ajankohtaista/uutiset/2018/fi_FI/kopiosto_pyytaa_markkinaoikeuden_tulkintaa_tekijanoikeuslaista/

Television ohella myös radio on erityisesti näkövammaisille tärkeä mediapalvelu. Ohjelmatarjonnan saavutettavuus on pääsääntöisesti hyvä, eikä vastaanotto vaadi erityisiä lisälaitteita. Määritelmästä riippuen näkövammaisia ja näköongelmaisia suomalaisia on arviolta noin 100 000 ja määrän on arvioitu kaksinkertaistuvan vuoteen 2021 mennessä. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2011c; Liikenne- ja viestintäministeriö 2014)

2.4.5 Nykyiset seurantatutkimukset

Finnpanel mittaa säännöllisesti television katselua ja radion kuuntelua Suomessa. Sen tekemä TV-mittaritutkimus perustuu nimensä mukaan tutkimusotokseen valikoitujen 1100 kotitalouden television katseluun, jota seurataan vastaanottimiin kytketyillä mittalaitteilla. Ne rekisteröivät automaattisesti kaiken käytön vuorokauden ympäri. TV-mittaritutkimuksen metodi on alunperin kehitetty 1980-luvun lopulla.⁹⁸ Finnpanel tekee näiden tutkimusten pohjaksi myös muita kuluttajakyselyjä, kuten vuosittaisen selvityksen Suomen TV-talouksista. Tutkimusten tuloksista kuitenkin vain pieni osa on julkisia ja saatavilla ilman eri maksua. Lisäksi yhtiön julkisessa raportoinnissa käyttämät määritelmät eivät ole pääsyn kehityksen seurannan kannalta kovin tarkoituksenmukaisia, koska eri verkkojen ja päätelaitteiden välisiä eroja ei aina ole mahdollista laskea. Sen sijaan TNS Kantarin vuosittain raportoima suomalaisen mediapäivä kertoo suoraan kuluttajien ajankäytön eri verkkojen ja päätelaitteiden mukaan eikä kanavien tai sisältöjen perusteella. Suomalaisten ajankäyttöä seuraa säännöllisesti - joskaan ei joka vuosi - omassa tutkimuksessaan myös Tilastokeskus.

Viestintävirasto seuraa, tilastoi ja julkistaa säännöllisesti tietoa muun muassa kaapeli-tv- ja antenni-tv- talouksien määristä ja suhteellisista osuuksista. Viestintäviraston vuosittain teettämässä kuluttajatutkimuksessa kartoitetaan myös kotitalouksien käytössä olevia tv- ja videopalveluita sekä niiden käyttöä. Kuten edellä on todettu, kuluttajakyselyn tulokset julkaistiin aiemmin erillisenä raporttina, mutta vuoden 2017 tulokset ovat saatavilla vain vastaustaulukon muodossa.⁹⁹ Viestintävirasto tekee toisinaan yhteistyötä myös Finnpanelin kanssa mm. seuratessaan, mihin tahtiin kotitaloudet hankkivat uusia HD-tason tv-viritimiä ennen kevään 2020 digisiirtymää.

Tilastokeskuksen julkaisema tieto- ja viestintäteknikan käyttötilasto ei nimestään huolimatta huomioi radio- tai televisiovastaanottimien omistusta tai käyttöä lainkaan, vaikka kyse on yhtä lailla viestintäteknikasta siinä missä älypuhelin tai tablettien kohdalla. Perinteisen joukkoviestinnän päätelaitteiden eli televisioiden ja radioiden omistusta ja käyttöä koskevat tilastot löytyvätkin joukkoviestintätilastosta ja sen taulukko-

⁹⁸ Ks. <https://www.finnpanel.fi/tv.php>

⁹⁹ Ks. <https://www.viestintavirasto.fi/tilastotjatutkimukset/tutkimukset/viestintapalvelujenkuluttajatutkimus.html>

palvelusta. Sekä Tilastokeskuksen tilasto kotitalouksien tv-laitteiden valikoimasta ja lukumäärästä että kotitalouksien radiovastaanottimien määrästä perustuvat Finnpanelin keräämään tietoon.

2.4.6 Ehdotukset mittarin muuttujiksi ja indikaattoreiksi

Pääsy yleisradioviestinnän keskeisimmän palvelun eli television pariin on Suomessa taas muuttumassa ratkaisevalla tavalla. Paraikaa valmistaudutaan järjestyksessä jo toiseen maanpäällisen television vastaanottolaitteiden ja antennien uusimista edellyttävään digisiirtymään. Julkisen palvelun tv-kanavien näkyvyys myös haja-asutusalueen antennikodeissa ja vanhoilla vastaanottolaitteilla on turvattu aina maaliskuun 2020 loppuun saakka, mutta siirtymän jälkeen pääsy televisiopalveluihin edellyttää kaikilta uuden standardin mukaisia laitteita. Lisäksi näyttää mahdolliselta jopa sellainen skenaario, että sähköisen viestinnän palveluista annetun lain nojalla kaikille vapaasti tarjolla olevat yleisen edun tv-kanavat sekä edellä kuvatut valtakunnalliset ja useita eri yleisöryhmiä palvelevat tv-ohjelmistot lakisääteisine ääni- ja tekstityspalveluineen näkyvät kaapeli-tv-talouksissa vain osana maksukanavapaketteja.

Pääsyt muutosta ja sen kehitystä olisi mielekästä tarkastella myös yleisradioviestinnässä kolmen eri tason muuttujilla. *Television päivittäinen ja viikoittainen tavoitavuus erikseen sekä antenni - että kaapelivastaanoton kautta* on ilmeisesti mahdollista selvittää Finnpanelin säännöllisesti tuottaman TV-mittaritutkimuksen aineistosta. Tämän tarkastelun tukena on mahdollista käyttää myös TNS Kantarin raportointia suomalaisen mediapäivästä sekä Tilastokeskuksen ajankäyttötutkimuksen tuloksia.

Finnpanel kerää tietoa myös *tv-signaalin vastaanottotavasta ja kotitalouksien käytävissä olevista tv-laitteista*. Kaikki yhtiön tuottama tieto ei kuitenkaan ole lähtökohtaisesti julkista, joten siitä joudutaan maksamaan erikseen. Sen sijaan Viestintäviraston teettämät kuluttajatutkimukset, joissa on myös selvitetty *antenni-tv- ja kaapeli-tv-talouksien sekä erilaisten tv-liittymien ja uuden standardin mukaisten tv-vastaanottimien määrän kehitystä*, ovat verkossa vapaasti saatavilla.

Kolmas ja tietynlainen perustason pääsyt indikaattori yleisradioviestinnässä voisi olla Yleisradion *julkisen palvelun tv-kanavien määrän ja yleisen edun tv-kanavien määrän summa* eli eri lakien nojalla vapaasti kaikkien kansalaisten saatavilla olevien, uutis- ja ajankohtaissisältöjä sekä ohjelmien ääni- ja tekstityspalveluja tarjoavien tv-kanavien kokonaismäärä. Sen avulla on erittäin helppo tarkastella tilanteen kehitystä: vuonna 2010 yhteissumma oli peräti 7 mutta loppuvuodesta 2017 enää 3. Nykyinen lukema on 5.

2.5 Yhteenveto ja suositukset

2.5.1 Kolmen sektorin kolmitasomalli pääsyn mittarina

Edellä on päädytty esittämään pääsyn kehityksen seuraamista kolmen eri sektorin keskeisimmiksi määriteltyjen media- ja viestintäpalvelujen kannalta olennaisten muuttujien ja indikaattoreiden avulla siten, että jokaisen sektorin kehitystä kuvaisi kolme eritasoa muuttujaa.

Ensinnäkin, pääsyn perustasolla tarkastellaan kunkin media- ja viestintäpalveluiden alinta vähimmäistasoa. Muuttujalle valitut indikaattorit eivät ole täysin yhteismitallisia. Televisiokanavien osalta kyse on useampien eri lakien sekä tv-toimintaa harjoittavien yhtiöiden tekemien strategisten valintojen yhteisvaikutuksena muodostuvasta joukosta tv-kanavia, joilla on erityisiä palveluvalvotteita kaikkia kansalaisia kohtaan. Yleispalvelulaajakaistan kohdalla kyse on laissa ja tarkemmin liikenne- ja viestintäministeriön asetuksessa määritellystä - mutta käytännössä myös operaattoreiden strategisista valinnoista riippuvasta internetyhteyden nopeudesta, joka kaikilla kansalaisilla on oikeus saada ostaa vakituisen asuinpaikkaansa. Painettujen sanomalehtien valmistus ja jakelu taas ei ole yleispalvelua tai julkista palvelua, mutta se on yhä yhteiskunnan tietoisesti ja tavoitteellisesti mediapolitiikan eri keinojen avulla tukemaa liiketoimintaa.

Taulukko 2.1. Eri viestintäsektorien pääsyn muuttujat ja muuttujien tasot

muuttuja	tallenneviestintä/ indikaattorit	televisiointä/ indikaattorit	yleisradioviestintä/ indikaattorit
palvelun käyttöaste (toteutunut pääsy)	painettujen lehtien päivittäinen ja/tai viikoittainen tavoitavuus	vähintään 30 Mbit/s laajakaistayhteyksien käyttöön-ottoaste kotitalouksissa (ja toteutuneen internetliikenteen määrä)	televisioiden päivittäinen ja/tai viikoittainen tavoitavuus antenni- ja kaapeliverkoissa
palvelun tekninen saataavuus (pääsyn potentiaali)	sanomalehtien varhaisjakelun päivävolyymi	mittauksin todetut laajakaistan yhteysnopeudet	eri tv-liittymien ja uuden standardin tv-laitteiden suhteelliset osuudet kotitalouksissa
pääsyn perustaso	pelkästään painettuja lehtiä lukevien osuus väestöstä	asetuksen mukainen yleispalveluyhteyden nimellinopeus	julkisen palvelun tv-kanavien määrän ja yleisen edun tv-kanavien määrän summa

Pääsyn perustason tarkastelussa voidaan olettaa, että pelkästään painettuja sanomalehtiä lukevien osuus (11 %) sekä julkisen palvelun ja yleisen edun tv-kanavien yhteenlaskettu määrä (5) laskevat tulevina vuosina edelleen. Yleispalveluna tarjottavan

laajakaistan vähimmäisnopeuden sitä vastoin tulisi vähitellen nousta nykyisestä (2 Mbit/s) - mikä puolestaan parantaisi merkittävästi pääsyä perinteisiä paperilehtiä ja tv-kanavia korvaaviin verkkopalveluihin erityisesti haja-asutusalueilla. Mediapoliitikan onnistuessa perustason lukuarvojen yhteissumman olisi siis syytä pysyä vähintäänkin ennallaan tai kasvaa.

Palvelun teknisen saatavuuden tasolla on pyritty löytämään indikaattoreita, jotka kuvaavat kunkin palvelun todellista ja toteutuvaa saatavuutta. Sanomalehtien varhaisjakelun päivävolyymi yksilöi sen painettujen lehtien määrän joka keskimääräisenä päivänä toimitetaan tilaajien kotiosoitteisiin: osa lehdistä tipahtaa kynnykselle ja osa jää laatikkoon odottamaan noutoa, mutta periaatteessa tuo määrä lehtiä on teknisesti lukijoidensa käytettävissä aamulla. Laajakaistaliittymiä puolestaan myydään nimellisenopeuksien perusteella, mutta niiden kautta käytettävissä olevat todelliset yhteysnopeudet etenkin mobiiliverkoissa vaihtelevat merkittävästi, joten pääsyn tarkastelu on tässä mielekkäintä perustaa mittauksiin. Kotitalouksien käytettävissä olevien televisio-kanavien määrä ja näkyvyys taas riippuu siitä minkä verkon kautta ja millaisilla laitteilla tv-lähetykset vastaanotetaan. Tässäkin kohtaa indikaattoreiden saamien lukuarvojen kasvu viestii positiivisesta kehityksestä.

Sanomalehtien päivittäisen varhaisjakeluvolyymien voinee olettaa olettaa edelleen laskevan, mutta laajakaistayhteyksien toteutuneet nopeudet voivat tilanteesta riippuen yhtä lailla laskea (esim. mobiilidataliikenne kasvaa yhä, mutta kapasiteettia ei lisätä) tai kasvaa (esim. valokuituliittymien määrä kasvaa ja mobiiliverkkojen kapasiteettia lisätään). Myöskään television osalta ei ole helppo ennakoita tulevaa, sillä muiden kuin Yleisradion tv-kanavien maksuton saatavuus kaapeliverkoissa saattaa loppua ja antenniverkon tilanne jatkuu sekä nykyisellään enää vuoteen 2020. Hämärän peitossa on, miten moni kotitalous päätyy tulevassa digisiirtymässä jättämään koko antenni- tai kaapeliverkon tv-vastaanottimen uusimisen väliin ja siirtyä pelkästään IPTV:n käyttäjäksi.

Kenties parhaiten eri sektorien välillä suoraan vertailukelpoinen muuttuja on palveluiden käyttöaste toteutunut pääsy. Tarkasteltaessa painettujen sanomalehtien ja perinteisen television päivittäistä ja viikoittaista tavoitavuutta koko väestön keskuudessa eri sektorien indikaattorit mittaavat ainakin periaatteessa samaa asiaa, vaikka eri väli-keitä ja palveluita koskevilla tutkimuksilla on eri menetelmät. Sen sijaan on hyvä pohtia, onko nimellisenopeudeltaan vähintään 30 Mbit/s laajakaistan käyttöönoton aste Suomen kotitalouksissa juuri se kaikkein relevantein tarkastelutaso indikaattorille, jolla laajakaistaa vertaillaan muihin media- ja viestintäpalveluihin. Yli puolet Suomen kotitalouksista on kuitenkin sellaisen jo hankkinut käyttöönsä ja lähivuosina tuon tason yhteydet on tarkoitus tuoda käytännössä jo kaikkien ulottuville. Televiestinnässä toteutuneesta pääsystä kertoo myös internetliikenteen määrä.

Pääsyn hintatasoa ei ole tässä yhteydessä erikseen valittu muuttujaksi, eikä sille ole esitetty indikaattoreita, mutta painettujen lehtien ja laajakaistapalveluiden kuukausi- ja vuositilaushintojen vertailu esimerkiksi kuluttajahintaindeksin tai erillisten kuluttajakyselyiden avulla on niin haluttaessa varsin helppo lisätä mittariin. Televisiopalveluiden vertailukelpoisten kustannusten laskeminen sen sijaan on vaikeaa, mutta kaapelitalouksissa lähtökohtana voisi olla operaattorien laskutus. Toisaalta vaikka sekä kaapeli- että antennitalouksien tv-palvelujen hinnoissa huomioitaisiin myös laitteiden uusimisen kulut, suuri osa kokonaiskustannuksista jäisi silti piiloon.

Samalla tavalla myöskään erityisryhmien pääsyn kehityksen seuraamiseen ei ole tässä esitetty omaa muuttujaa. Syitä on useampia: yhtäältä tallenneviestinnän osalta seurannalle ei ole mitään erityisiä mediapoliittisia perusteita, koska lakisääteisiä velvoitteita ei ennestään ole. Toisaalta erityisryhmien lakisääteisten vähimmäispalveluiden turvaaminen on jo sekä televiestinnän että yleisradioviestinnän mittareissa osittain tai kokonaan sisäänrakennettuna. Nopea 30 Mbit/s kiinteä laajakaista täyttää varmasti myös vammaispalveluyhteyden kriteerit ja pääsyn perustasoon sisältyvät julkisen palvelun sekä yleisen edun kanavat taas tuovat ääni - ja tekstityspalvelut kaikkien ulottuville. Tarvittaessa mittaria on mahdollista täydentää esimerkiksi viestintäpalveluiden esteettömyysindikaattoreiden avulla (Liikenne- ja viestintäministeriö 2014).

2.5.2 Pääsyä voi kuvata myös yhdellä indeksiluvulla

Tässä artikkelissa esitelyihin muuttujiin ja indikaattoreihin perustuva mittari ei ole sellaisenaan vielä valmis käyttöön, vaan vaatii edelleen kehittämistä. Yksi mahdollinen tapa koota kaikki pääsyn kehitystä kuvaavien eri muuttujien arvot kaikilta kolmelta sektorilta on yhdistää eri aineistot ja ulottuvuudet tarkoitusta varten erikseen rakennetuksi indeksiksi, joka voi haluttaessa tiivistää monimutkaisen kehityksen vaikkapa yhdeksi ainoaksi lukuarvoksi.

Esimerkiksi Euroopan komission julkaisema Digital Economy and Society Index (DESI) mittaa EU-maiden digitaalista kehitystä vuosittain viiden eri muuttujan muodostamilla osa-alueilla (siirtoyhteydet, inhimillinen pääoma, internetin käyttö, digitaaliteknologian integraatio ja julkishallinnon digitaaliset palvelut) yhteensä 30 eri indikaattorin avulla (European Commission 2017a). Suomi on menestynyt EU-maiden kokonaisvertailussa hyvin, esimerkiksi vuonna 2017 kaikkien EU-maiden kakkoseksi heti Tanskan jälkeen. Siirtoyhteyksien osalta Suomi kuitenkin jäi sijalle 12. vain täpärästi koko EU:n

keskitasoa paremmalla pistemäärällä. Suomen EU- naapureista sekä Tanska että Ruotsi olivat viiden parhaan joukossa.¹⁰⁰

Suomen muita osa-alueita selvästi heikommaksi jääneet siirtoyhteyksien (connectivity) maakohtaiset pistemäärät lasketaan painotettuna keskiarvona a) kiinteän laajakaistan (33 %), b) mobiililaajakaistan (22 %), c) laajakaistayhteyksien nopeuden (22 %) ja d) hintojen (11 %) saamien lukuarvojen perusteella. Suomen näin saama pistemäärä vuonna 2017 oli kaksi kymmenystä edellisvuotista parempi eli 0,64.¹⁰¹

Kiinteän laajakaistan määritelmä kattaa tässä tietyt yhteysteknologiat riippumatta niiden nimellisnopeuksista. Indikaattoreina ovat näiden yhteyksien väestökattavuus (% kotitalouksista) sekä käyttöönnottoaste (% kotitalouksista). Mobiililaajakaistan kehitystä seurataan erikseen 4G-verkkojen väestökattavuuden (% kotitalouksista), kaikkien eri mobiililaajakaistaliittymien suhteellisen määrän (liittymien määrä per 100 ihmistä) ja mobiililaajakaistan käytössä olevan taajuustilan (% EU:n asettamasta tavoitteesta) perusteella. Yhteyksien nopeuden indikaattoreina ovat vähintään 30 Mbit/s yhteyksien tarjonnan väestökattavuus (% kotitalouksista) ja niiden käyttöönnottoaste (% kaikista laajakaistaliittymistä). Yhteyksien hintaa mittaa kuitenkin vain yksi indikaattori eli 12-30 Mbit/s kiinteän laajakaistan edullisin kuukausihinta. (European Commission 2017a)

Toisin sanoen, DESI-indeksi antaa sekä kiinteälle että nopealle laajakaistalle mobiililaajakaistaa suhteellisesti suuremman painoarvon eikä huomioi mobiililaajakaistan kuluttajahintoja lainkaan. Tämä indeksin tapa arvioida siirtoyhteyksien kehitystä on mobiiliverkkoihin ja kuluttajille edullisiin mobiilidataaliittymiin panostaneen Suomen kannalta hieman epäedullinen, etenkin kun samaan aikaan juuri nopeiden kiinteiden laajakaistayhteyksien käyttöönotto on edennyt meillä verkkaisesti. Kiinteiden ja nopeiden laajakaistaliittymien DESI-indeksissä sama painoarvo on kuitenkin helppo ymmärtää, sillä EU:n digitaalistrategia (COM(2012) 784) tähtää jäsenmaiden yleisen talouskasvun vauhdittamiseen lisäämällä samanaikaisesti sekä laajakaistan saataavuutta että sen nopeutta. (ECA 2017; Kongaut ja Bohlin 2014; Belloc ym.2012)

Käytännössä eri indikaattorien ja indeksien laskennassa käytettyjen painotusten valinnat ovat aina pohjimmiltaan yhtä lailla sekä metodologisia että poliittisia päätöksiä. Numeroarvot voivat näyttää täysin objektiivisilta, mutta kaikilla mittareilla on aina oma näkökulmansa todellisuuteen.

¹⁰⁰ Ks. http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=43006

¹⁰¹ Ks. http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=43049

3 Median monimuotoisuus ja moniarvoisuus

Heikki Hellman, Ville Manninen, Markus Mykkänen ja Heikki Kuutti

3.1 Johdanto

Median omistuksen ja sisältöjen moninaisuus on keskeinen viestintäpoliittinen arvo Suomen kaltaisessa demokratiassa. Arvo juontuu epäsuorasti sananvapauden periaatteesta, joka sisältää oikeuden ”ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä”, kuten Suomen perustuslaki (731/1999, 12 §) toteaa. Oikeus vapaaseen mielipiteenmuodostukseen on perinteisesti pyritty turvaamaan monipuolisen tiedonvälityksen avulla, minkä puolestaan on ajateltu tarkoittavan moninaisia tietolähteitä, kansalaisten mahdollisuutta seurata viestimien välityksellä yhteiskunnan eri etupiirien toimintaa, mahdollisuutta punnita median välityksellä erilaisia yhteiskuntaa koskevia näkemyksiä sekä ottaa sen kautta osaa keskusteluun ja vaikuttaa viestinnän sisältöön. (Heinonen & Nordenstreng 2015; Pohjolainen 2015.) Moninaisuuden ihanne korostuu ennen muuta journalistisen median ja informatiivisten sisältöjen kohdalla, mutta sillä on merkitystä myös elämyksellisten mediasisältöjen tarjonnassa ja kulutuksessa. Moninaisuus viittaakin hyvin erilaisiin ulottuvuuksiin, joita jäljempänä tarkastellaan lähemmin.

Säädösten avulla moninaisuuden ihanne näkyy eksplisiittisesti nykyisin vain sähköisen viestinnän kohdalla. Sähköisiä mediapalveluja koskevan lain (917/2014, aiemmin tietoyhteiskuntakaari) mukaan valtioneuvoston on television ja radion ohjelmistotoimilupia myöntäessään pyrittävä turvaamaan ”ohjelmistotarjonnan monipuolisuus ja yleisön erityisryhmien tarpeet” (25 ja 37 §). Samoin laki Yleisradio Oy:stä (1380/1993,

Yle-laki) määrittelee yhtiön tehtäväksi “tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto”, ja lain mukaan yhtiön on toiminnallaan edistettävä “sananvapautta, korkeatasoista journalismia ja median monimuotoisuutta” (7 ja 7a §) Esimerkiksi Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003, sananvapauslaki) ei sisällä viittauksia moninaisuuden merkitykseen demokratiassa.

Moninaisuuden periaate tuottaa mediapolitiikalle kaksi konkreettista tavoitetta: Ensiksi mediapolitiikassa olisi pyrittävä siihen, että yleisön saatavilla on sekä moninaisia sisällön tarjoajia että sisältöjä. Toinen tavoite on pyrkiä estämään monopolistisen vallan kasvu ja väärinkäyttö median ja viestinnän alueella. (Picard & Pickard 2017.) Käsillä olevassa luvussa tarkastellaan paitsi (1) tiedonvälityksen *tarjoajien* monimuotoisuutta ja mediaomistuksen keskittymistä sekä (2) tarjottujen *sisältöjen* monipuolisuutta ja moniarvoisuutta myös (3) median *käytön* monipuolisuutta. Viimeksi mainittu on tärkeää siksi, ettei monipuolinenkaan tarjonta toteuta moniarvoisuuden vaatimusta, jos kansalaiset tekevät media- ja sisältövalintansa yksipuolisesti (Napoli 1999). Median käytön monipuolisuuden merkitys on korostunut viimeaikaisissa mediapolitiisissa selvityksissä (NOU 2017; Ofcom 2015).

Median käsite rajautuu tässä varsin perinteisesti niin, että päähuomion saa perinteinen media (lehdistö, radio, televisio), mutta mahdollisuuksien mukaan huomioon otetaan myös perinteisen median tuottamat verkkosisällöt ja verkkomediat sekä erilaiset verkossa toimivat median kaltaiset alustat. Koska enenevä osa mediasisältöjen ja uutisten jakelusta ja käytöstä tapahtuu Facebookin, Twitterin tai verkossa olevien palveluiden kautta (Finnpanel 2018a; Reunanen 2017), verkossa olevien sisältöjen ja niiden käytön moninaisuutta ei voida kokonaan sivuuttaa. Rajaus korostaa uutismedian keskeisyyttä, sillä mediapolitiikan painopisteen tulisi olla kansalaisuutta tuottavissa medioissa.

Tämän osatutkimuksen tehtävänä on:

(1) kartoittaa, millaisilla malleilla ja käsitteillä media-alan monimuotoisuutta, monipuolisuutta ja moniarvoisuutta nykyisin arvioidaan ja mitataan, sekä

(2) laatia ehdotus jatkuvaan seurantaan soveltuviksi mittareiksi.

Aluksi tuomme järjestyssä moninaisuuteen viittaaviin termeihin esittelemällä moninaisuuden eri ulottuvuuksia selkeyttävän mallin. Toiseksi teemme lyhyen katsauksen median monimuotoisuutta, monipuolisuutta ja moniarvoisuutta koskevaan tutkimukseen ja moninaisuuden mittaamiseen. Kolmanneksi tutkimme empiirisesti moninaisuuden eri termien käyttöä suomalaisen mediapolitiikan dokumenteissa. Neljänneksi

teemme ehdotuksen mittareiksi moninaisuuden ulottuvuuksia koskevan mallin pohjalta. Lopuksi näytämme, mitä ehdotetut mittarit kertovat suomalaisen median tämänhetkisestä moninaisuudesta. Luku päättyy suosituksiin.

3.2 Moninaisuuden ulottuvuudet

Suomen kielessä moninaisuuden käsitteet ja käsitteiden merkitysulottuvuudet näyttävät olevan jokseenkin täsmentymättömiä. Kuten jäljempänä oleva selvitys osoittaa, viestintäpoliittiset dokumentit puhuvat ”monipuolisuudesta”, ”monimuotoisuudesta”, ”moniarvoisuudesta”, joskus myös ”moninaisuudesta”. Käsitteillä viitataan milloin median omistukseen, milloin sisältöihin, milloin käyttötottumuksiin. Läheistä sukua näille on ”keskittymisen” käsite, jolla dokumenteissa viitataan moninaisuuden vastakohtaan, yleensä kuitenkin vain median omistuksen osalta.

Moninaisuutta kuvaavien käsitteiden monitulkintaisuudesta todistaa myös englannin kielen vastaavat käsitteet. *Variety* viittaa yleisesti määrälliseen monipuolisuuteen, vaihtoehtojen määrään ja yleisön käytössä olevan valikoiman suuruuteen, on kyse siten lähteistä tai sisällöistä. *Diversity* viittaa paitsi vaihtoehtojen määrään myös niiden keskinäisiin eroihin ja erojen jakaumaan, eli on merkitykseltään kaksiulotteinen. Useimmiten käsitteellä viitataan sisältöjen moninaisuuteen, mutta yhtä lailla sillä saatetaan tarkoittaa lähteiden tai median käytön moninaisuutta. Lopulta *pluralism* voi viittaa joko omistuksen monimuotoisuuteen tai sisällöissä ilmeneviin näkemyksellisiin tai kulttuurisiin eroihin, ajatusten, näkökulmien tai näkemysten moniarvoisuuteen.

Yhdysvaltalainen viestintäpolitiikan tutkija Philip Napoli (1999) on korostanut moninaisuuden keskeisyyttä viestintäpoliittisena arvona. Hän katsoo, ettei pelkällä vaihtoehtojen määrällä (*variety*) voi olla painoa viestintäpolitiikassa, kun taas monimuotoisuus ja monipuolisuus (*diversity*), samoin kuin moniarvoisuus (*pluralism*) ovat tärkeitä moninaisuuden ulottuvuuksia. Vaikka Napoli analysoi perinteistä sähköistä mediaa, siis televisiota ja radiota, koskevaa mediapolitiikkaa, sovellamme hänen malliaan myös painettua ja digitaalista viestintää koskevien moninaisuuden ulottuvuuksien tarkasteluun kuitenkin samalla täydentäen sitä tarpeellisilta osin.

Esitettyssä mallissa kattokäsitteeksi otetaan *moninaisuus*. Napolista poiketen sisällytämme käsitteeseen myös vaihtoehtojen määrään liittyvän tarkastelutason, jonka avulla voidaan kuvata niin lähteiden, sisältöjen kuin niiden käytön volyyymia. Näin siksi, että suomalaisessa mediapoliittisessa keskustelussa (kenties markkinoiden pienestä koosta johtuen; vrt. Lowe & Nissen 2011) myös määrällisillä tavoitteilla näyttää olevan oma painoarvonsa. Median moninaisuuden kolme ulottuvuutta – lähteiden moni-

naisuus (A), sisältöjen moninaisuus (B) ja käytön moninaisuus (C) – on tiivistetty taulukkoon 3.1.

Taulukko 3.1 Moninaisuuden ulottuvuudet (Napoli 1999:n pohjalta)

<i>A Lähteiden moninaisuus (source diversity)</i>	<i>B Sisällön moninaisuus (content diversity)</i>	<i>C Käytön moninaisuus (exposure diversity)</i>
A1 Mediavaihtoehtojen ja -toimijoiden määrä (number of media outlets)	B1 Sisältövaihtoehtojen määrä (number of content choices)	C1 Median käytön määrä (volume of media exposure)
A2 Median omistuksen monimuotoisuus (outlet ownership diversity)	B2 Sisältötyyppien monipuolisuus (program-type/format diversity)	C2 Käytön horisontaalinen monipuolisuus (horizontal exposure diversity)
A3 Sisällön tarjoajien monimuotoisuus (content ownership diversity)	B3 Sisältöjen moniarvoisuus (idea/viewpoint diversity)	C3 Käytön vertikaalinen monipuolisuus (vertical exposure diversity)
A4 Sisällöntekijöiden monimuotoisuus (workforce diversity)	B4 Sisältöjen demografinen moninaisuus (demographic diversity)	

Lähteiden moninaisuus viittaa siihen, kuinka tärkeää on, että kansalaisilla on mahdollisuus saada tietoa ja elämyksiä keskenään useista erilaisista lähteistä. Jo pelkkä mediatoimijoiden ja mediavaihtoehtojen määrän lisääminen voi parantaa moninaisuutta, sillä voidaan olettaa esimerkiksi kymmenen televisioyhtiön tarjoavan katsojille enemmän vaihtoehtoja kuin yhden. Toiseksi nousee esiin median omistuksen jakautuminen ja sen mahdollinen keskittyminen. Mitä harvemmissä käsissä omistus on, sen vähemmän monimuotoiseksi se tulkitaan. Kolmanneksi lähteiden moninaisuuden

alaulottuvuudeksi nousee sisältöjen alkuperä ja niiden tuottajien monimuotoisuus, millä voidaan viitata alkuperämaahan, tekijään tai oikeuksien omistajaan. Tällöin kiinnostavaa on esimerkiksi se, kuinka televisio-ohjelmien tekeminen jakautuu eri tuotantoyhtiöiden kesken tai missä määrin sanomalehdet käyttävät jaettuja sisältöjä. Neljänä lähteiden moninaisuuden alaulottuvuutena voidaan nostaa esiin toimittajakunnan tai sisällön tekijöiden etninen, kulttuurinen, sukupuoleen perustuva tai alueellinen monimuotoisuus. Tähän ryhmään sopisi esimerkiksi sen tarkastelu, millä kielellä esitettyä musiikkia radioasemat soittavat.

Sisällön moninaisuus puolestaan tähdentää sitä, että kansalaisille tarjottavien mediasisältöjen tulisi olla mahdollisimman monipuolisia ja moniarvoisia. Sisällön moninaisuus on se moninaisuuden ulottuvuus, johon monipuolisuuden ja moniarvoisuuden käsitteillä kenties useimmiten viitataan. Tälläkin ulottuvuudella viestintäpoliittista merkitystä voi olla myös puhtaalla tarjonnan määrällä, sillä mitä laajempi tarjonta, sen moninaisempia sisältövaihtoehtoja sen voi olettaa tuottavan. Esimerkin tarjoaa televisio, jossa siirtyminen kahden kanavan niukkuudesta nykyiseen yltäkylläisyyteen on lisännyt tarjolla olevan ohjelmiston määrää ja moninkertaistanut samanaikaiset katselevaihtoehdot. Vähintään yhtä tärkeitä tekijöitä tällä ulottuvuudella ovat kuitenkin tarjolla olevien sisältötyyppien tai formaattien monipuolisuus, samoin kuin niiden tarjoamien katsomusten, mielipiteiden ja kulttuuristen merkitysten moniarvoisuus. Mediasisältöjä on mediapolitiikassa tarkasteltu usein myös demografiselta kannalta, jolloin on tutkittu esimerkiksi sitä, miten mediasisällöt representoivat tai päästävät ääneen sukupuolia tai etnisiä ryhmiä. Suomalaisessa yhteiskunnassa sen voi nähdä viittaavan laajasti sisältöjen kielelliseen, kulttuuriseen ja alueelliseen moninaisuuteen.

Kolmas ulottuvuus, *käytön moninaisuus*, on usein sivuutettu moninaisuutta koskevissa keskusteluissa ja tutkimuksissa. Kuitenkin moninaisuuden toteutumisen ratkaisee vasta se, miten monipuolisesti yleisö valitsee mediasisältöjä luettavakseen, katsottavakseen tai kuunneltavakseen (Napoli 2001; McQuail 1992). Mediapolitiikassa käytön moninaisuus on saatettu ohittaa sen vuoksi, ettei siihen juurikaan voida vaikuttaa mediapoliittisilla päätöksillä. Käytön moninaisuus kuitenkin kertoo paljon mediapolitiikan onnistumisesta. Median käytön määrän mahdolliset muutokset viestivät yleisön suhteesta mediaan ja median kyvystä puhutella yleisöjään. Median käytön jakautuminen väestön tasolla horisontaalisesti eri media-alustojen, mediatoimijoiden ja yksittäisten medioiden kesken puolestaan voi paljastaa, miten tarjonta vastaa kysyntää. Toisaalta se kertoo hyvin vähän siitä, kuinka intensiivinen käyttäjien suhde sisältöihin on. Kunkin yksilöllisen mediasuhteen ymmärtämiseksi tarvittaisiin tietoa siitä, miten yksilöt jakavat media-aikansa eri medioiden kesken. Mediapolitiikassa kuitenkin harvoin edetään tällaiseen vertikaaliseen tarkasteluun, yksilöllisen käytön tasolle, ja myös sen tutkiminen on haasteellista.

Mediapoliittisessa päättelyketjussa ajatellaan usein, että moninaisuuden ulottuvuudet muodostavat jatkumon, jossa lähteiden moninaisuus ruokkii sisällön moninaisuutta ja tämä puolestaan käytön moninaisuutta. Empiirinen tutkimus ei kuitenkaan välttämättä tue ihannetta: lähteiden moninaistuminen ei aina lisää sisältöjen moninaisuutta eikä sisältöjen moninaistuminen käytön moninaisuutta (Napoli 2001). Esimerkiksi televisio-toimialaa tutkittaessa on havaittu, että kilpailun lisääntyminen, siis esimerkiksi toimijoiden määrän kasvu, lisää sisältöjen monipuolisuutta vain, jos kilpailu säilyy maltillisena; sen sijaan kireä kilpailu, siis esimerkiksi toimijoiden liian suuri määrä, on omissaan kaventamaan sisältöjen kirjoa (Aslama ym. 2004; Hellman 2010a).

Käsitteet ja niiden rajapinnat eivät ole sen enempää käytännön mediapolitiikassa kuin sen tutkimuksessa täysin vakiintuneita (Karppinen 2013; Napoli 1999, 2001). Kuten jäljempänä oleva dokumenttianalyysi osoittaa, mediayhtiöiden, omistajien, kanavien ja nimikkeiden lukumäärään on saatettu viitata puhumalla *ulkoisesta moninaisuudesta*, sisältötyyppien tarjontaan, moniäänisyyteen ja erilaisten väestöryhmien näkymiseen mediassa taas puhumalla *sisäisestä moninaisuudesta*. Vastaavasti *keskittymisellä* on voitu omistuksen ja tuotannon keskittymisen lisäksi tarkoittaa mediasisältöjen homogeenisuutta ja niiden kysynnän/kulutuksen keskittymistä. (Ks. esim. CMPF 2016; Hellman 2001; Napoli 1999.)

3.3 Moninaisuuden tutkimus ja mittaaminen

Median moninaisuutta, toisin sanoen sen monimuotoisuutta, moniarvoisuutta ja keskittymistä, koskeva kansainvälinen tutkimusperinne on laaja ja monitahoinen. Valtaosa tutkimuksesta on akateemista, mutta asian yhteiskunnallisesta merkityksestä johtuen on olemassa myös runsaasti mediapolitiikan tarpeisiin tuotettuja selvityksiä ja kansainvälisiä vertailuja. Molemmissa on kehitetty tai sovellettu erilaisia moninaisuuden mittareita. Sisällöllisesti perinteen voi karkeasti jakaa kolmeen ryhmään: (1) mediateollisuuden rakenteita sekä mediayhtiöiden taloudellista keskittymistä tai ideologista valtaa koskevat tutkimukset, (2) eri medioiden sisällön monipuolisuutta koskevat tutkimukset sekä (3) tutkimukset, joissa on tarkasteltu, miten median sisällöt heijastavat yhteiskunnan erilaisia arvoja ja näkemyseroja sekä ottavat osaa niiden tuottamiseen. Kutakin näistä perinteistä kuvataan seuraavassa lyhyesti.

3.3.1 Mediateollisuuden keskittymisen tutkimus

Mediateollisuuden keskittymistä tarkastellaan liiketaloustieteellisestä näkökulmasta tämän raportin luvussa 6, kun taas tässä sitä tarkastellaan moninaisuuden näkökulmasta, jolloin huomiota saa keskittymisen vaikutukset yhteiskuntaan ja esimerkiksi

median moniarvoisuuteen tai -äänisyyteen. Keskittymisellä tarkoitetaan sitä, että muutamien harvan yrityksen osuus koko toimialan tuotannosta, liikevaihdosta tai markkinoista on huomattavan suuri. Keskittymisestä puhuttaessa ollaan siten kiinnostuneita median eri toimialojen kilpailutilanteesta, markkinaosuuksien jakautumisesta, toimialaa hallitsevien suurten yritysten vallasta ja uusien yritysten mahdollisuudesta päästä alalle. (Jyrkiäinen 1994; Picard 1989.) Vaikka yhä pidetään mielekkäänä tutkia keskittymistä myös toimialoittain, mediakonvergenssi, median digitalisoituminen ja mediapalveluiden enenevä siirtyminen internetin alustoille ovat hämärtäneet viestinnän eri sektorien välisiä raja-aitoja, mikä on vaikeuttanut toimialojen ja markkinoiden määrittelyä (Karppinen ym. 2015; Sauri & Picard 2017).

Markkinataloudessa toimialojen keskittyminen on luonnollinen ilmiö, sillä yrityksen kasvun tai yritysostojen kautta saavutettavan konsolidaation odotetaan tuovan kustannus- ja mittakaavaehyötyjä sekä niistä koituvaa kilpailuetua (Picard 1989). Tutkimus erottaa median keskittymisessä yleensä toisistaan (1) *horisontaalisen* keskittymisen, (2) *vertikaalisen* keskittymisen ja (3) *ristikkäisen* keskittymisen. Esimerkin horisontaalisesta keskittymisestä tarjoaa mediatalo, joka toimii useilla median toimialoilla, esimerkiksi julkaisee sanomalehtiä, aikakauslehtiä sekä omistaa radioasemia ja tv-kanavia. Vertikaalista keskittymistä taas on, kun kirjankustantamo omistaa myös kirjapainon, kirjakerhon ja kirjakaupan. Ristikkäinen keskittyminen viittaa tilanteeseen, jossa mediayritys laajenee kokonaan muille toimialoille tai päinvastoin. (Jyrkiäinen 1994.) Vaikka median eri toimialoilla tapahtuu koko ajan keskittymistä muutamien suurten toimijoiden käsiin, samanaikaisesti alalle ilmaantuu uusia toimijoita, jotka tuovat kilpailevia tuotteita markkinoille. Yleensä ajatellaan, että keskittyminen on haitallista, koska se nostaa uusien kilpailijoiden markkinoille pääsyn kynnyksiä ja vähentää median moniäänisyyttä. Toisaalta pienillä mediamarkkinoilla yritysten vahvistuminen keskittymisen kautta tarjoaa myös enemmän voimavaroja ja mahdollisuuksia laadukkaiden mediasisältöjen tuotantoon (Lowe & Nissen 2011).

Keskittymisen mittauksessa voidaan erottaa toisistaan (1) absoluuttista keskittymistä ja (2) suhteellista keskittymistä ilmaisevat mittarit. *Absoluuttisesta keskittymisestä* voi kertoa alalla toimivien yritysten määrä (*market participation index*). Useammin absoluuttista keskittymistä mitataan kuitenkin keskittymisindeksillä (*concentration ratio*, CR), joka osoittaa johtavien yritysten kumulatiivisen prosentuaalisen osuuden toimialan tuotannosta, tuotteista tai markkinoista. Esimerkiksi keskittymisindeksi CR1 kuvaa alan suurimman yrityksen osuutta, CR4 taas alan neljän suurimman yrityksen osuutta. Keskittymisindeksiä käytetään laajasti, ja se on todettu hyvin käyttökelpoiseksi, joskin sen tulkinnassa on aina otettava huomioon markkinoiden koko ja alalla toimivien yritysten määrä. Mitä pienempi toimiala, sen keskittyneemmältä se usein näyttää. (Napoli 2001.) Yksin käytettynä keskittymisindeksi ei myöskään kerro markkinoiden jakautumisesta toimijoiden kesken. Esimerkiksi CR4-indeksiluvun .80, voi saada tulokseksi joko niin, että neljän suurimman yrityksen markkinaosuudet jakautu-

vat tasan (.20 kullakin), tai esimerkiksi niin, että yksi yritys hallitsee puolta markkinoista (.50) ja muilla on tuntuvasti pienemmät osuudet (.10 kullakin). Keskittymisindeksi onkin käyttökelpoinen mittari vain, jos siitä käytetään rinnakkain vähintään kahta eri variaatiota (esim. CR1 ja CR3).

Suhteellista keskittymistä mitattaessa otetaan huomioon tuotannon tai markkinoiden jakautuminen toimialan yritysten kesken, toisin sanoen mitataan yritysten suuruutta suhteessa toisiinsa. Yksi mittari on Gini-kerroin, joka ei kuitenkaan ota huomioon alalla toimivien yritysten määrää, minkä johdosta sen arvo voi olla sama riippumatta siitä, onko markkinoita jakamassa kaksi vai 20 yritystä (Jyrkiäinen 1994). Kehittyneempi keskittymisen mittari on Herfindahl-Hirschman-indeksi (HHI), jota on käytetty laajasti sekä tutkimuksessa että mediapoliittisessa päätöksenteossa. Tunnusluku on luonteeltaan kaksiulotteinen, eli se ottaa huomioon sekä yritysten määrän että sen, miten tasaisesti tuotanto tai markkinat niiden kesken jakautuvat. HHI:n arvo saadaan laskemalla yhteen kunkin yrityksen markkinaosuuksien neliöt. HHI:n arvo on 1, jos toimiala on vain yhtiön käsissä, ja lähenee arvoa 0, jos kaikilla yrityksillä on yhtä suuri osuus markkinoista. HHI:n etuna on, että se reagoi herkästi yhden tai kahden yhtiön hallintaan toimialalla. Toisaalta sen ongelma on siinä, että pienillä markkinoilla, joilla toimijoiden määrä on aina rajallinen, mittari näyttää suurta keskittyneisyyttä silloinkin, kun markkinat ovat jakautuneet varsin tasaisesti. Toisin sanoen tunnusluvun tulkinta edellyttää aina sen suhteutusta markkinoiden rakenteeseen. (Napoli 2001.) Toinen ongelma liittyy siihen, että eksponentiaalisesti toimiva mittari ei helposti avaudu kuin asiantuntijalle. HHI on selvästi abstraktimpi tunnusluku kuin keskittymisindeksi CR.

Sekä keskittymisindeksiä CR että HH-indeksiä on käytetty mitattaessa suomalaisen lehdistön (Grönlund & Björkroth 2011; Jyrkiäinen 1994, 2012) ja televisiotoiminnan (Aslama ym. 2004) keskittymistä ja siihen liittyvää ketjuuntumista. Molemmat mittarit ovat kuitenkin hyvin riippuvaisia siitä, miten toimiala tai relevantit markkinat määritellään. Suomessa esimerkiksi sanomalehdistö on alueellisesti hyvin keskittynyt, mutta jos lehdistöä tarkastellaan kokonaisuutena, valtakunnallisesti, keskittyminen on selvästi maltillisempaa.

3.3.2 Sisältöjen monipuolisuuden tutkimus

Sisältöjen monipuolisuutta on tutkittu erityisen paljon television osalta, jolloin sillä on yleensä viitattu ohjelmatyyppien jakaumaan tarjonnassa. Sisältöjen monipuolisuus on saanut huomiota myös mediapoliittisessa päätöksenteossa, joskaan aina ei ole ollut selvää, mitä monipuolisuudella missäkin yhteydessä on tarkoitettu (Napoli 1999). Tutkimuksessa on yleensä lähdetty siitä, että vaikka ohjelmatyypit, genret, ovat paljolti toimialan itse määrittämiä luokkia, ne ilmentävät myös yleisön hahmottamia eroja ohjelmien kesken. Toisin sanoen koska sekä yleisö että toimiala itse hahmottavat

uutiset, ajankohtaisohjelmat, elokuvat, tv-sarjat ja niin edelleen osapuilleen samalla tavoin, niitä voidaan käyttää ohjelmiston sisältöä kuvaavina luokkina. Televisiotoiminnassa ihanteena pidettiin aiemmin sitä, että kukin kanava tarjosi monipuolisesti eri ohjelmatyyppejä, mutta kanavatarjonnan kasvaessa yleiskanavat ovat jääneet vähemmistöön ja tilalle ovat tulleet tiettyihin sisältöihin keskittyneet tai suorastaan erikoistuneet kanavat.¹⁰² Tällöin ohjelmatarjonnan monipuolisuutta ei enää ole välttämättä mielekästä tarkastella yksittäisten kanavien vaan niiden muodostaman kokonaisuuden tasolla. (Dimmick & McDonald 2001; Hellman 2001; Napoli 1999.)

Tutkittaessa sisältötyyppien monipuolisuutta tulokseen vaikuttaa merkittävästi se, kuinka paljon sisältöluokkia on käytössä. Mitä harvempia luokkia käytetään, sen suurempi todennäköisyys on keskittymiin. Kymmenestä kahteenkymmeneen sisältöluokkaa pidetään yleensä sopivana määränä. (Litman 1992; Napoli 1999.) Periaatteessa sisällön monipuolisuutta voidaan analysoida samaan tapaan kuin keskittymistä ja käyttää myös samoja mittareita. *Absoluuttista monipuolisuutta* mittavista tunnusluvuisista usein käytettyjä ovat keskittymisindeksi CR tai valikoitujen ohjelmatyyppien kumulatiivista osuutta kuvaava prosenttiluku. Keskittymisindeksiä CR3 on käytetty kuvaamaan kolmen yleisimmän genren osuutta ohjelmistosta, jolloin on voitu osoittaa niiden dominanssi ohjelmatarjonnassa. Kumulatiivista prosenttiosuutta puolestaan on käytetty kuvaamaan esimerkiksi informatiivisten tai viihteellisten ohjelmatyyppien yhteenlaskettua osuutta. Molemmat mittarit ovat helposti tulkittavia, ja molempia voidaan käyttää sekä yksittäisten kanavien tai kaikkien kanavien yhteenlasketun tarjonnan analyysiin.

Suhteellisen monipuolisuuden mittaamiseen tarjolla on lukuisa määrä erilaisia ja matemaattisesti kehittyneitä mittareita, jotka ovat kaksiulotteisia, eli ottavat samanaikaisesti huomioon sekä luokkien määrän että niiden jakauman tasaisuuden. Yleisesti voi sanoa, että tarjolla olevat mittarit käyttäytyvät varsin eri tavoin mutta että niiden antamien tulosten keskinäinen korrelaatio on hyvin suuri (ks. McDonald & Dimmick 2003). Paljon käytettyjä mittareita ovat edellä mainittu HHI ja sen muunnelma Simpsonin D sekä suhteellista entropiaa mittaava Shannonin H. Molempien jälkimmäisten minimi on 0 (kaikki havainnot yhdessä luokassa) ja maksimi 1 (havainnot jakautuneet tasaisesti kaikkiin luokkiin). Simpsonin D saadaan laskemalla yhteen luokkien saamien osuuksien neliöt ja vähentämällä summa luvusta 1, eli tunnusluku on käänteisesti identtinen HHI:n kanssa. Shannonin H puolestaan perustuu luokkien saamien osuuksien logaritmfunktion avulla laskettuun summaan (ks. tarkemmin Hellman 2009). Käyttökelpoisimmiksi monipuolisuuden kaksiulotteisista mittareista on vertailuissa

¹⁰² Suomessa yleiskanavien asemaa on yritetty korostaa tuomalla lainsäädännön kautta markkinoille ns. yleisen edun kanavat, joiden edellyttään olevan vastaanotettavissa valtakunnallisesti, tarjoavan päivittäin paitsi suomen- tai ruotsinkielisiä ohjelmia myös uutis- ja ajankohtaisohjelmia (Laki sähköisistä viestintäpalveluista 917/2014). Tällä hetkellä yleisen edun ohjelmistotoimilupa on MTV3:lla ja AlfaTV:llä.

todettu juuri Simpsonin D ja Shannonin H (McDonald & Dimmick 2003; ks. myös Hellman 2009). Molemmat ovat herkkiä sekä jakaumissa ilmeneville keskittymille että niissä tapahtuville muutoksille. Kaksiulotteisten mittarien keskeinen ongelma liittyy niiden vaikeaan tulkittavuuteen.

Shannonin H -tunnuslukua on käytetty esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön *Suomalainen tv-tarjonta* -raporteissa kuvaamaan yksittäisten tv-kanavien ohjelmatarjonnan monipuolisuutta (Koskeniemi & Lagus 2015), samoin radioasemien ohjelmiston analyysissa (Ala-Fossi & Haara 2010). Televisiokanavien yhteenlaskettua ohjelmiston monipuolisuutta puolestaan on Suomessa mitattu HHI:llä, joka siis kuvaa ennen muuta ohjelmiston keskittymistä tiettyihin ohjelmatyyppeihin.

3.3.3 Median moniarvoisuuden tutkimus

Kun tutkitaan, miten esimerkiksi eri väestöryhmiä käsitellään mediassa, keitä media kuulee uutisten lähteinä tai kenen puolelle se asettuu kannanotoissaan, huomio kohdistuu median arvoihin, moniäänisyyteen sekä sen kykyyn heijastaa ja tuottaa todellisuutta. Moniarvoisuuden ihanne viittaa perinteisesti siihen, että yleisön saatavilla tulisi olla erilaisia näkemyksiä ja arvoja edustavia viestimiä, jolloin moniarvoisuus syntyy horisontaalisesti, eri viestimien esiin tuomien näkökantojen kautta. Perinteisten viestimien poliittisten sidonnaisuuksien paljolti katkettua moniarvoisuuden vaatimus on enenevästi muuttunut vertikaaliseksi, kutakin viestintä koskevaksi ja niiden odotetaan tuovan tasapuolisesti esiin kilpailevia näkemyksiä. Toisaalta internet on tuonut yleisön saataville loputtoman määrän erilaisia uutislähteitä ja -välineitä, joiden taustaideologiat ja toimintaperiaatteet eivät aina ole selvillä. Eriyisen ongelman muodostavat esimerkiksi digitaalisen median ja sosiaalisen median käyttämät suositusalgoritmit, jotka suodattavat käyttäjälle näytettävää informaatiota tämän aiemman verkkokäyttäytymisen perusteella, jolloin muodostuu informaatiokuplia (Pariser 2011).

Empiirinen tutkimus on osoittanut, että vaikka media väittäisikin pyrkivänsä puolueettomuuteen, sillä on taipumus (1) suunnata yleisön huomio joihinkin asioihin joidenkin toisten asioiden kustannuksella (agenda setting) ja (2) kehystää esille nostamiaan asioita suosimalla tiettyjä rajoituksia ja näkökulmia niihin (framing). (Kunelius 2009.) Moniarvoisuus ja moniäänisyys eivät siten aina toteudu mediassa ihanteen mukaisella tavalla. Median moniarvoisuuden tutkimus kohdistuu yleensä yksittäisiin kiistakysymyksiin, vaikkapa siihen, kenen näkökantoja media siteeraa ja mahdollisesti myötäilee käsitellessään uuden ydinvoimalan rakentamista, hallituksen työllisyyspolitiikkaa tai sote-ratkaisua ja kenen näkökulmia hyödyttävästi se uutisensa kehystää. Eri viestimet saattavat jäsentää uutistapahtumia hyvin eri tavoin ja myötäillä eri näkökantoja – tai sitten niiden kehukset osoittautuvat hyvin yhtenäisiksi. Median moniarvoisuutta testataan siten päivittäin konkreettisissa uutistilanteissa, eikä tarve punnita arvojen ja

näkemyksen moninaisuutta rajoitu pelkkiin uutissisältöihin, vaan yhtä lailla vaikkapa television viihdeohjelmia tai draamasarjoja voidaan arvioida niiden moniarvoisuuden kannalta.

Kymmenissä tutkimuksissa on analysoitu esimerkiksi naisten asemaa tai väkivallan suhteetonta määrää tv-sarjoissa. Mediapoliitikan tasolla median moniarvoisuutta on kuitenkin tutkittu vain harvoin, sillä sen mittaaminen yleisellä tasolla, ohi yksittäisten asiakysymysten, on haastavaa. Myös algoritmipohjaisten suositusjärjestelmien ja sosiaalisen median kautta tapahtuvan jakamisen vaikutusta yleisön nähtävälle tuleviin uutisiin on tutkittu, mutta tulokset eivät mitenkään yksiselitteisesti tue kuplautumisväitettä (Dwyer & Martin 2017; Möller ym. 2018). Esimerkiksi Suomessa verkossa olevia uutisia haetaan useammin medioiden omien uutissivujen kautta kuin sosiaalisen median tai hakukoneiden avulla (Reunanen 2017).

3.4 Moninaisuuden merkitykset viestintäpoliittisissa dokumenteissa

3.4.1 Aineisto ja tutkimusmetodi

Saadaksemme käsityksen siitä, miten moninaisuuden käsitteen eri ilmauksia, termejä, on käytetty suomalaisessa mediapolitiikassa, jäljitimme sitä koskevia lausuntoja mediapoliittisista dokumenteista ja lainsäädännöstä. Empiirisen tarkastelun metodina käytettiin *dokumenttianalyysia* (Karppinen & Moe 2012). Tavoitteena oli analysoida, millaisia merkityksiä moninaisuuden eri ulottuvuudet dokumenteissa saavat, ja sitä kautta selvittää, mitä moninaisuudella suomalaisessa mediapolitiikassa tarkoitetaan. Koska dokumentit olivat lähes kahden vuosikymmenen ajalta, moninaisuuden merkityksissä on mahdollista löytää myös ajallisia muutoksia, merkityssiirtymiä. Dokumentteja käsiteltiin ja analysoitiin lähtökohtaisesti *tietolähteinä* (osoituksena moninaisuuden erilaisista ilmauksista) mutta myös *teksteinä* (osoituksena moninaisuuden erilaisien merkitysten diskursiivisesta tuottamisesta).

Analyysiin otettiin mukaan seuraavat dokumentit:

- Liikenne- ja viestintäministeriön Julkaisuja-sarjan viestintäpolitiikkaan liittyvät raportit vuosilta 2007–2017
- Viestintäpolitiikkaan liittyvät lait muutoksineen, mukaan lukien hallituksen esitykset sekä liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnöt 2000–2017
- Viestintäpolitiikkaan liittyvät asetukset 2007–2017

Yhteensä käytiin läpi 280 dokumenttia, jotka kaikki olivat vapaasti saatavilla joko valtioneuvoston julkaisuarkistossa Valtossa, liikenne- ja viestintäministeriön kotisivulla (liikenne- ja viestintäministeriön julkaisut) tai oikeusministeriön ylläpitämässä Finlex.fi-palvelussa (lainsäädäntö ja asetukset). Aineiston ulkopuolelle jätettiin 2003–2015 vuosittain julkaistut *Suomalainen tv-tarjonta* -raportit, samoin kuin kaksi toimiluvanvaraisten radioiden sisältötutkimusta, joissa nimenomaisesti tutkitaan ohjelmatarjonnan monipuolisuutta ja jotka olisivat vääristäneet käsitehaun tuloksia.

Raporteista haettiin systemaattisella sanahauulla median moninaisuutta ja keskittymistä kuvaavia ilmauksia. Löydettyjen termien ympärillä olevat tekstikappaleet (pääsääntöisesti 1-4 lausetta) kopioitiin Excel-taulukkoon myöhempää sisällönanalyysia varten ja osumat tilastoitiin vuosittaista vertailua varten. Ensimmäisessä vaiheessa merkittiin ylös kaikki dokumentista löydetty osumat. Toisessa vaiheessa dokumentteja tarkasteltiin yksityiskohtaisesti ja mukaan varsinaiseen aineistoon poimittiin vain tutkimuksen kannalta relevantit osumat, jotka tekstisisällöltään viittasivat mediapolitiikkaan. Tämä tuotti yhteensä 716 osumaa. (Taulukko 3.2.)

Taulukko 3.2 Moninaisuuden ilmaukset, hakusanat ja osumien määrä

Termi	Hakusana	Osumien määrä
Monipuolisuus	Monipuo*	395
Monimuotoisuus	Monimuo*	116
Moniarvoisuus	Moniar*	77
Moninaisuus	Monina*	35
Keskittyminen	Keskitt*	93

Varsinaisessa analyysissä aineiston tekstikappaleet luettiin uudelleen läpi, tehtiin tulkinta kussakin lausunnossa esiintyvän moninaisuuden ilmauksen merkityksestä ja luokiteltiin se Napolin (1999) mallin pohjalta tehtyyn taulukkoon (Taulukko 1). Merkityksiä löytyi yleensä enemmän kuin yksi, sillä dokumenteista systemaattisesti poimitut

lausunnot tuntuivat viittaavan samanaikaisesti moninaisuuden useisiin ulottuvuuksiin, joskin yleensä hyvin epämääräisesti. Esimerkin luokitteluratkaisusta tarjoaa hallituksen esitys viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta (HE 112/2002), jonka perusteluosiossa todetaan: ”Sääntelyllä pyritään turvaamaan *monipuolinen* televisio- ja radiotoiminnan kokonaisuus, jossa julkisen palvelun ohjelmistot ja kaupallinen tarjonta täydentävät toisiaan.” Tässä tapauksessa termi ”monipuolinen” luokiteltiin soluihin A3, B1 ja B2, koska tekstikappaleen tulkittiin viittaavan paitsi sisältöjen omistuksen monimuotoisuuteen myös sisältötarjonnan määrään ja ohjelmatyyppien monipuolisuuteen. Kun kaikki tekstikappaleet oli luokiteltu, luokitusten reliabiliteetti varmistettiin 60 tekstikappaleen testinäytteellä, jonka luokitteli myös toinen tutkija. Luokittelun yksimielisyysprosentti oli 90. Erimielisyydet koskivat lähinnä sitä, kuinka monta eri merkitystä kukin osuma tarjosi.

3.4.2 Termien käyttö ja merkitykset

Taulukko 3.3 erittelee löydetty moninaisuuden termit Napolin käsitemalliin sijoitettuna. Mediapoliittisista dokumenteista löytyi yhteensä 1 457 luokitteluasteikon mukaista osumaa, jotka jakaantuivat 716 maininnalle. Analyysin tulokset osoittavat, että mediapoliittisissa dokumenteissa ”monipuolisuus” mainitaan termeistä useimmin, kaikkiaan 395 kertaa 77 eri dokumentissa, eli keskimäärin 5,1 kertaa kutakin dokumenttia kohden. Termeistä ”monipuolisuus” saa myös eniten erilaisia merkityksiä (849 osumaa). Toiseksi eniten sekä mainintoja (116) että merkityksiä (266) sai ”monimuotoisuus”. ”Keskittyminen” mainittiin 93 kertaa, ”moniarvoisuus” 77 ja ”moninaisuus” 35 kertaa, mutta näiden termien käyttö oli vähemmän monitulkintaista kuin ”monipuolisuuden” ja ”monimuotoisuuden”.

Eri merkityksiin viittaavien osumien tarkempi analyysi osoittaa, että moninaisuuden käsitteen eri termeillä mediapoliittisissa dokumenteissa viitataan useimmiten sisältöjen moninaisuuteen, sillä tämän kategorian kokonaismäärä on yhteensä 909 osumaa. Lähteiden moninaisuuteen viittaa yhteensä 513 osumaa ja käytön moninaisuuteen yhteensä 35 osumaa. Tarkastelu vahvistaa, että moninaisuuden ulottuvuuksista median käytön moninaisuus saa myös suomalaisessa mediapolitiikassa hyvin vähän huomiota. Mediapoliittisissa dokumenteissa eniten painoa annetaan sisällön moninaisuuden ulottuvuudella sisältötyyppien monipuolisuudelle ja sisältövaihtoehtojen määrälle sekä lähteiden moninaisuuden ulottuvuudella mediavaihtoehtojen määrälle ja sisällön tarjoajien monimuotoisuudelle.

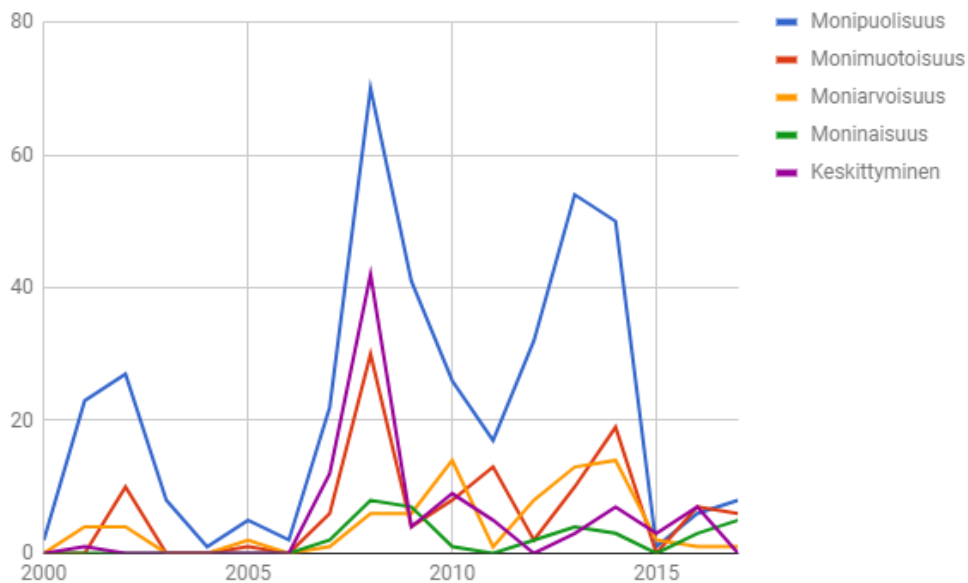
Taulukko 3.3 Moninaisuuden termit ja osumien määrä

<i>Moninaisuuden ulottuvuus</i>	<i>Moni- puolisuus</i>	<i>Moni- muotoisuus</i>	<i>Moni- arvoisuus</i>	<i>Moni- naisuus</i>	<i>Keskit- tyminen</i>	<i>Yhteensä</i>
A Lähteiden moninaisuus						
1 Mediavaihtoehtojen määrä	104	48	17	7	22	198
2 Omistuksen monimuotoisuus	39	46	3	3	27	118
3 Sisällön tarjoajien monimuotoisuus	59	53	17	7	9	145
4 Sisällön tekijöiden monimuotoisuus	1	34	0	7	10	52
B Sisällön moninaisuus						
1 Sisältövaihtoehtojen määrä	200	39	13	6	29	287
2 Sisältötyyppien monipuolisuus	276	17	1	4	35	333
3 Sisältöjen moniarvoisuus	60	2	72	7	2	143
4 Sisältöjen demografinen moninaisuus	92	22	12	17	3	146
C Käytön moninaisuus						
1 Median käytön määrä	5	0	0	0	6	11
2 Käytön horisontaalinen monipuolisuus	13	3	0	0	4	20
3 Käytön vertikaalinen monipuolisuus	0	2	0	0	2	4
Yhteensä	849	266	135	58	149	1457
Mainintoja	395	116	77	35	93	716
Dokumentteja, joissa käsite mainittu	77	38	29	17	26	88
Mainintoja keskimäärin / dokumentti	5,1	3,1	2,7	2,1	3,6	8,1
Keskihajonta	175,2	27,2	18,7	4,4	12	104,1

Kuvio 3.1 kertoo, kuinka moninaisuuden eri termien käyttö on jakautunut eri vuosille mediapoliittisissa dokumenteissa. Tulokset osoittavat, että eniten keskustelua median moninaisuuden ympärillä on käyty vuosina 2008 sekä 2013–2014. Jälkimmäistä keskustelun tiivistymää selittävät osittain tietoyhteiskuntakaaren (nyk. laki sähköisistä viestintäpalveluista) säätämiseen liittyvät esityöt, mutta kaiken kaikkiaan valtaosa

(62,8 %) viittauksista moninaisuuden eri ulottuvuuksiin on peräisin ministeriön julkaisuista, ei lainsäädäntödokumenteista. Termeistä vain ”moniarvoisuus” esiintyi useammin lainsäädäntödokumenteissa kuin ministeriön raporteissa. Tulokset osoittavat myös, että vuonna 2008 keskustelua käytiin paljon monipuolisuudesta, keskittymisestä ja monimuotoisuudesta, vuosina 2013–2014 taas lähinnä monipuolisuudesta. Kokonaisuudessaan vuosien 2000–2017 mediapoliittisissa dokumenteissa käyty moninaisuutta koskeva keskustelu on vuodesta toiseen koskenut useimmiten ”monipuolisuutta”.

Kuvio 3.1 Moninaisuuden termien vuosittainen esiintyminen mediapoliittisissa dokumenteissa



3.4.3 Termien käytön eroavaisuudet

Median moninaisuuden käsitteiden analyysi osoittaa, että *monipuolisuus*-termiä käytetään eniten ja säännöllisesti kuvaamaan sekä lähteiden että sisällön moninaisuutta. Lausuntojen kokonaistarkastelu osoittaa, että termin merkityssisältö on kuitenkin rajaamaton ja sitä käytetään säännöllisesti moninaisuuden yleiskäsitteenä, jolla voidaan viitata milloin lähteiden, milloin sisällön, milloin median käytön moninaisuuteen. Asia-yhteydestä riippuen monipuolisuus siis saattaa tarkoittaa mediavaihtoehtojen määrää, omistuksen tai sisällön tarjoajien tai sisällön tekijöiden monimuotoisuutta, sisältövaihtoehtojen määrää, sisältötyyppien monipuolisuutta tai sisältöjen moniarvoisuutta tai

demografista moninaisuutta, mutta monipuolisuudesta puhutaan myös, kun tarkoitetaan median määrällisesti suurta tai monipuolista käyttöä. Monipuolisuus-termiä on käytetty säännöllisesti koko tarkastelujakson ajan.

Tulokset osoittavat, että myös *monimuotoisuus*-termiä käytetään hyvin vaihtelevalla tavalla. Ensisijaisesti sillä on viitattu lähteiden määrään ja erilaisuuteen, mutta sitä on käytetty myös puhuttaessa sisällön erilaisuudesta ja määrästä. Monimuotoisuus terminä mediapoliittisissa dokumenteissa ei ole niin yleinen kuin monipuolisuus. *Moniarvoisuus*-termin käyttö on yleistynyt 2010-luvulla mediapoliittisissa raporteissa. Sitä on alettu käyttää kuvaamaan viestinnän arvojen yleistä erilaisuutta erityisesti sisältöjen osalta, mutta myös jonkin verran lähteiden osalta. Selvästi vähiten käytetyksi termiksi mediapoliittisissa dokumenteissa on jäänyt *moninaisuus*. Sitä on käytetty pääsääntöisesti vaihtoehtoisena terminä puhuttaessa kulttuurillisesta ympäristöstä tai mediaympäristöstä. *Keskittymisen*-termiä käytetään mediapoliittisissa dokumenteissa pääsääntöisesti puhuttaessa lähteiden tai sisältöjen moninaisuudesta, käytännössä joko alan keskittymisestä tai sisältöjen monipuolisuudesta. *Moninaisuudesta* puhuttaessa viitataan yleensä alan toimijoiden keskittymiseen erilaisuuden vähenemiseen ja sisältöjen moninaisuuden osalta tiettyihin ohjelmiin tai palveluihin erikoistumista.

Analysoitujen termien toistuva ja runsas käyttö dokumenteissa vahvistaa sen, että moninaisuus on keskeinen käsite ja tavoite suomalaisessa mediapolitiikassa. Toisaalta tarkastelu osoittaa, kuinka dokumentit viittaavat median moninaisuuteen hyvin erilaisin termein, joiden merkitys ei kuitenkaan ole vakiintunut eikä aina selvä edes käytökontekstissaan. Tämä osoittaa, ettei moninaisuuden käsitettä ja sen eri ulottuvuuksia ole koskaan varsinaisesti määritelty mediapolitiikassa, minkä seurauksena ”monipuolisuudella”, ”monimuotoisuudella”, ”moniarvoisuudella”, ”moninaisuudella” ja ”keskittymisellä” on viitattu eri asioihin eri yhteyksissä ja lisäksi termit saavat useita samanaikaisia merkityksiä. Epäselväksi jää, onko termien käytön epämääräisyys tarkoituksellista vai tahatonta. Etenkin ”monipuolisuus” ja ”monimuotoisuus” ovat muodostuneet mediapolitiikan hyvää tarkoittaviksi yleistavoitteiksi, abstrakteiksi periaatteelliseksi ihanteiksi, jotka oikeuttavat mediapoliittisia toimia ja jotka on helppo ”myydä” niin poliitikoille ja virkamiehille kuin yleisölle ja alan toimijoille (Karppinen 2005, 2013). Niin kauan kuin termien merkitys on epäselvä tai epämääräinen, käsillä on kaksi ongelmaa: Ensiksi termejä on helppo muovaila erilaisiin (media)poliittisiin tarkoituksiin, jolloin esimerkiksi ”monimuotoisuus” voi viitata niin kilpailun vapauteen ja kuluttajien valinnanvapauteen kuin poliittis-yhteiskunnalliseen pluralismiin, joka ilmentää tavoitetta palvella tasa-arvoisesti koko yhteiskuntaa (Karppinen 2005). Toiseksi termien epämääräisyys johtaa siihen, että mediapolitiikan on vaikea arvioida, miten se onnistuu keskeisessä periaatteessaan, eli pyrkimyksissään turvata median moninaisuus, esimerkiksi toimialan monimuotoisuus ja sisältöjen monipuolisuus (Napoli 2001).

3.5 Mittarien rakentaminen tilastoaineiston pohjalta

Media-alan monimuotoisuutta voidaan mitata joko määrällisin tai laadullisin mittarein. Määrälliset mittarit ilmaisevat määriä tai osuuksia mutta voivat olla myös matemaattisia tunnuslukuja. Laadulliset mittarit voivat perustua esimerkiksi yleisötutkimuksen tai kohdennettujen kyselyjen avulla koottuihin arvioihin median toiminnasta. Tässä raportissa etsitään pääsääntöisesti mittareita, joiden avulla voidaan kuvata ja arvioida median monimuotoisuutta määrällisesti olemassa olevan tilastoaineiston pohjalta.

Määrälliset monimuotoisuuden mittarit edellyttävät, että niiden pohjaksi on saatavilla riittävän pitkiä ja edelleen täydentyviä aikasarjoja ja jotka kuvaavat riittävällä tarkkuudella mitattavaa asiaa. Tässä raportissa ehdotetaan, että moninaisuuden ulottuvuuksia mitattaisiin käyttämällä pääasiassa Tilastokeskuksen Joukkoviestintätilaston taulukkopalvelun tarjoamaa aineistoa (Tilastokeskus 2017d), jota kuitenkin tulee tietysti osin täydentää muilla aineistoilla. Mittareiden ryhmittelyssä apuna käytetään Napolin (1999, 2001) pohjalta kehitettyä mallia, jossa moninaisuus, diversiteetti, on jaettu lähteiden, sisällön ja käytön ulottuvuuksiin ja nämä edelleen alaulottuvuuksiin.

3.5.1 Lähteiden moninaisuus (A)

3.5.1.1 Mediavaihtoehtojen määrä (A1)

Mediavaihtoehtojen määrällä tarkoitetaan mediasisältöjä yleisölle tarjoavien eri lähteiden absoluuttista lukumäärää ja sen kehitystä. Sillä voidaan viitata myös mediayhtiöiden määrään. Vaihtoehtojen määrää voidaan mitata esimerkiksi sanomalehtinimikkeiden tai televisiokanavien lukumäärällä Suomessa, tai vaihtoehtoisesti tietyllä toimialalla toimivien mediayhtiöiden määrällä. Kumpikin mittaustapa on perusteltu: toisaalta yksittäisillä nimikkeillä on toimituskuntansa sekä erilliset lähetysaikansa tai palstatilansa, mutta toisaalta samaan konserniin kuuluvilla nimikkeillä voi olla myös yhteistuo- ttoa ja -hankintaa. Moninaisuuden kannalta sekä nimikkeiden että alalla toimivien yhtiöiden lukumäärä on huomionarvoista.

Näitä mittareita varten on saatavilla melko hyvin dataa, koska televisio- ja radiokanavat sekä niitä operoivat yhtiöt ovat Viestintäviraston valvonnan alla ja koska valtaosa printtimedian julkaisijoista kuuluu kattojärjestöihin (esimerkiksi Sanomalehtien liitto), jotka keräävät tietoja jäsenyrityksistään. Mittariston kannalta hyödyllistä, Tilastokeskuksen keräämää dataa sisältävät tilastot:

- [2.1 Sanomalehdet ilmestymistiheyden mukaan 1980–2016](#)
- [5.1 Televisiokanavien määrä 2000–2016](#)
- [4.1 Radiokanavien määrä 2000–2016](#)
- [3.1 Aikakauslehtinimikkeet ilmestymistiheyden ja kielen mukaan 1938–2016](#)

Radio- ja televisiokanavien määrät ovat viranomaisvalvonnan alaisia ja siten tarkkoja. Tilastokeskus kerää aikakauslehtiä koskevan datan Kansalliskirjastolta, jonka kokonaisuus perustuu lakisääteiseen paktoon luovuttaa kirjastolle vapaakappaleita kaikista Suomessa julkaistuista painotuotteista (1433/2007). Sanomalehtiä koskevat tiedot perustuvat Media Audit Finland Oy:n ja Sanomalehtien Liiton tietoihin, joiden data sisältää valtaosan mutta ei välttämättä kaikkia Suomessa julkaistavista sanomalehdistä.

Verkossa tarjolla olevien mediavaihtoehtojen (suomalaisille suunnattujen tai muidenkaan) määrää ei tilastoida. Vaikka niiden tilastointi, samoin tarjontaan puuttuminen, on erittäin haastavaa, jo mediapolitiikan tiedonsaannin näkökulmasta olisi tarpeellista kehittää internetin erilaisilla alustoilla ulkomailta käsin toimivia yrityksiä koskevaa seuranta. Osa näistä yhtiöistä toimii *sosiaalisen median* alustoina (Facebook, Twitter, Instagram, Snapchat jne.), osa edustaa *suoratoistopalveluita* (Netflix, YouTube, HBO Nordic jne.), kun taas osa mieltää itsensä puhtaiksi *teknologiayhtiöiksi* (Google, Facebook jne.) (ks. esim. Globalisation in the Danish Media Industry 2017). Vaikka kyse ei olekaan puhtaista mediayhtiöistä, ne kaikki toimivat myös median kaltaisesti ja ovat vaikuttaneet pysyvästi median toimintaan. Tällä hetkellä käytössä ei ole tietoa, joka mahdollistaisi niiden määrää kuvaavan mittarin kehittämisen.

Ehdotetut mittarit:

1. Päivälehtien määrä (4–7 kertaa viikossa ilmestyneet)
2. Aikakauslehtien määrä (vähintään 4 kertaa vuodessa ilmestyneet)
3. Valtakunnallisten radiokanavien määrä¹⁰³
4. Vapaasti vastaanotettavien valtakunnallisten televisiokanavien määrä¹⁰⁴

Huomioitavaa mittareista:

Ehdotetut mittarit eivät ole suhdelukuja, vaan ne kuvaavat absoluuttisia määriä. Näin ollen pelkän yhden luvun tarkastelu ei kerro paljoakaan lähteiden moninaisuudesta, vaan tulkinta edellyttää vertailua. Vertailukohta voi olla joko kiinteä ("onko sanomalehtiä nykyään enemmän vai vähemmän kuin vuonna 2000?"), tai liukuva ("onko sanomalehtiä nykyään enemmän vai vähemmän kuin vuosikymmen sitten?"). Mitä kaukaisempi vertailukohta on, sitä vaikeam-

103 Valtakunnalliseksi voitaisiin määritellä radiokanava, jonka väestöpeitto on vähintään 80 prosenttia.

104 Valtakunnalliseksi voitaisiin määritellä tv-kanava, jonka väestöpeitto on vähintään 90 prosenttia.

paa vertailun tulosta on tulkita. Mediamarkkinoiden olosuhteet muuttuvat: se, mikä oli vuonna 1918 suuri määrä sanomalehtiä, voi vuoden 2018 kontekstissa olla hyvinkin vähän. On myös syytä huomata, että ehdotetut mittarit huomioivat vain tietyn mittakaavan median: harvemmin kuin neljä kertaa viikossa ilmestyvät sanomalehdet, alle neljä kertaa vuodessa ilmestyvät aikakauslehdet, alueelliset televisio- ja radiokanavat sekä maksukanavat eivät kuulu mittareiden piiriin.

3.5.1.2 Median omistuksen monimuotoisuus (A2)

Median omistuksen monimuotoisuudella viitataan yleisölle sisältöjä tarjoavien mediavälineiden omistuksen keskittymisen asteeseen. Keskittymistä voidaan tarkastella joko yhtiötasolla (kuten markkinakatsauksissa on tavanomaista) tai omistajatyypien tasolla (esimerkiksi valtio-omisteinen vs. yksityinen). Keskittymisen tarkastelu voi perustua myös erilaisiin taloudellisiin suureisiin. Esimerkiksi liikevaihdon tai ilmoitustuotteiden perusteella tapahtuva tarkastelu voi antaa jossain määrin eri tuloksia kuin yleisöosuuden perusteella ja täysin erilaisen tuloksen kuin esimerkiksi lehtinimikkeiden määrän perusteella tehty analyysi. (Grönlund & Björkroth 2011; Jyrkiäinen 1994.) Eri mittareilla tarkasteltua keskittymistä käsitellään mediatoimialojen taloudellisen kehityksen näkökulmasta laajemmin tämän raportin luvussa 6.

Tilastokeskus ylläpitää useita tähän moninaisuuden luokkaan liittyviä tilastoja, mutta valitsemamme lähestymistavan kannalta oleellisia ovat:

[2.10 Suurimmat 10 sanomalehtiyhtiötä levikin mukaan 2006–2016](#)

[5.22 Televisiokanavien katseluosuudet 1993–2016](#)

[4.6 Suurimmat yksityiset radiokanavat ja -ketjut 2000–2016](#)

[4.15 Radion kuunteluosuudet ja päivittäinen kuunteluaika 1980–2016](#)

Tietojen pohjalta voidaan vertailla yhtiöiden voimasuhteita markkinaosuuksien perusteella. Sanomalehdistön osalta Tilastokeskuksella on valmis tilasto suurimman, neljän suurimman ja kahdeksan suurimman lehtitalon yhteenlasketun levikkiosuuden kehityksestä (2.10). Tilastokeskuksen käyttämien, Media Audit Finlandin keräämien levikitietojen aikasarjat ovat kuitenkin rapautumassa, sillä vuosittain enenevä määrä sanomalehtiä ei enää tarkistuta levikkiään; esimerkiksi iltpäivälehtien viimeiset tarkistettavat levikkiluvut ovat vuodelta 2014. Samaa ongelma koskee aikakauslehdistöä, jossa levikkiedot ovat karttuneet vain vuoteen 2013 saakka. Levikkien laskiessa levikistä on tullut kilpailutekijä, jota ei välttämättä haluta kertoa; sen sijaan mitataan lukijamääriä, joka on levikkiä vähemmän yksiselitteinen käsite. Levikin käyttökelpoisuutta mittaavana on vähentänyt myös lehtien enenevä lukeminen digitaalisesti. Esimerkiksi iltpäivälehdille yhä tärkeämmäksi menestyksen mittariksi on

muodostunut lukijamäärä, joka koostuu sekä verkon kautta että paperista lehteä lukevista. Television osalta toimialan yritysten markkinaosuudet löytyvät Tilastokeskukselta (5.22). Radion osalta tilasto täytyy tuottaa yhdistämällä aineistoon kunkin aseman omistusta koskevat tiedot, joskin merkittävimpien kanavien ja toimijoiden osalta tiedot löytyvät tilastoista 4.15 ja 4.6.

Verkkosisältöjä ja niiden julkaisijoita koskevaa tietoa on saatavilla rajoitetusti: tilasto 12 käytetyintä suomalaista WWW-mediasivustoa 2000–2016 (1.22) luettelee suosituimmat suomalaiset verkkosivut ja niiden omistajat. Yhtiöiden omistusosuuksia *kaikista* suomalaisten käyttämistä verkkosivuista (tai edes suomalaisista verkkosivuista) on kuitenkin mahdoton laskea. Suosittujen suomalaisten verkkosivustojen listaa on toki mahdollista pidentää esimerkiksi Media Metrics Finlandin keräämien tietojen perusteella. Tiedoista kuitenkin puuttuvat ulkomaiset yhtiöt ja verkkosivut, joten valtionrajat ylittävän internetin mittaamisessa datan hyödyllisyys on kyseenalaista. IAB Finland puolestaan kokoaa tietoja internet-mainonnan tuottojen jakautumisesta eri yhtiöille, mutta se kuvaa internet-lähteiden omistajuutta varsin kapeasta näkökulmasta.

Ehdotetut mittarit:

1. Sanomalehtiä julkaisevien yhtiöiden CR1 ja CR3-luvut (suurin ja kolme suurinta lehtitaloa levikin mukaan laskettuna)
2. Aikakauslehtiä julkaisevien yhtiöiden CR1 ja CR3-luvut (suurin ja kolme suurinta lehtitaloa levikin mukaan laskettuna)
3. Televisioalan toimijoiden CR1 ja CR3-luvut (suurin ja kolme suurinta tv-toimijaa katseluosuuden mukaan laskettuna)
4. Radioalan toimijoiden CR1 ja CR3-luvut (suurin ja kolme suurinta toimijaa kuunteluosuuden mukaan laskettuna)

Huomioitavaa mittareista:

Mittarit kertovat karkeasti sen, kuinka voimakkaasti yleisöt keskittyvät kunkin alan suurimmille omistajille. Tässä mittariin on valittu selkeyden vuoksi vain kaksi lukua, suurimman yhtiön osuus ja kolmen suurimman yhtiön yhteenlaskettu osuus. Vivahteikkaampaa olisi tarkastella yleisöosuuksien kertymää yhtiö yhtiöltä ("kuinka suurta osaa markkinoista hallitsee suurin yhtiö, kaksi suurinta, kolme suurinta ja niin edelleen?"). Kolmen tai neljän suurimman yhtiön osuuden tarkastelu on kuitenkin kansainvälisesti tavanomainen tapa saada nopea käsitys markkinoiden keskittymisestä. On kuitenkin tärkeää huomata, että valitut rajaukset ("kolme vai neljä suurinta?") ovat pohjimmiltaan mielivaltaisia ja, että rajausten hyödyllisyys riippuu kontekstista. Esimerkiksi tämän raportin luvussa 6 käytetään osin eri CR-lukuja eri alojen tilanteen tarkasteluun. Tässä käyttämämme rajaukset perustuvat oletukseen, että kaikilla mediatoimialoilla (1) suomalaisyleisön pienuuteen liittyy vaara keskittyä jopa vain yhdelle toimijalle (mitä CR1-luku tarkkailee) ja (2) yleisöä riittää useammalle kuin kolmelle toimijalle (mitä CR3-luku tarkkailee). Lehdistön mittaamisessa tulee myös ottaa vakavasti huomioon yllä mainittu tilastotiedon rapautumisen ongelma. Samoin

tulee tiedostaa nykyisten monitorointien rajaukset, jotka tietoisesti joko sisällyttävät tai jättävät ulkopuolelle tiettyjä median käytön tapoja. Esimerkiksi radion kuunteluksi määritellään nykyään KRT:n tilaajien tuottamien audiosisältöjen kuuntelu millä tahansa päätelaitteella, esimerkiksi puhelimella. Sen sijaan esimerkiksi Ruotsin radion kuuntelu radiovastaanottimella ei ole radion vaan muuta audion kuuntelua.

3.5.1.3 Sisällön tarjoajien monimuotoisuus (A3)

Sisällön tarjoajien monimuotoisuus viittaa mediasisältöjä tuottavien tahojen moninaisuuteen. Tätä voidaan tarkastella muun muassa ohjelmien tai muun sisällön maantieteellisen alkuperän kautta. Napoli (1999) taas käsittelee tätä alaulottuvuutta tuotantoyhtiöiden lukumäärän kautta. Mediapolitiikalla on usein haluttu tukea kotimaista sisälöntuotantoa ja esimerkiksi televisiotoiminnassa sen ohella eurooppalaista tuotantoa. Tilastokeskuksen keräämistä tiedoista vain yksi liittyy sisältöjen alkuperään:

5.17 Suurimpien televisiokanavien ohjelmisto alkuperämittain 1997–2014

Televisio-ohjelmien maantieteellistä alkuperää koskeva monitorointi ulottuu vuoteen 2014, jonka jälkeen tietoja ei enää ole systemaattisesti kerätty. Laki sähköisistä mediapalveluista kuitenkin edellyttää, että Viestintävirasto seuraa joka toinen vuosi suomalaisten tv-kanavien eurooppalaisuusastetta sekä riippumattomien ohjelmantuotantoyhtiöiden osuutta, joista molempia on mahdollista käyttää ohjelmasisältöjen lähteitä kuvaavina indikaattoreina. Mittaus ei erottele kotimaista ja eurooppalaista tuotantoa toisistaan. Laskennassa ei myöskään oteta huomioon uutisille, urheilutapahtumille, kilpailunomaisille viihdeohjelmille, mainoksille, tekstitelevisiopalveluille ja teleostoslähetyksille varattua aikaa. Samat ohjelmatyypit rajataan pois myös riippumattomien tuotantoyhtiöiden osuutta laskettaessa. (Viestintävirasto 2015.) Ehdotamme, että lakisääteisen valvonnan yhteydessä mitattaisiin jatkossa myös kotimaisten ohjelmien osuus samoin periaattein kuin eurooppalaisuusastetta selvitetäessä. Tätä monitorointia suositellaan sovellettavaksi vain televisiotoimialaan.

Ehdotetut mittarit:

1. Eurooppalaisten tuotantojen prosenttiosuus valtakunnallisten, vapaasti vastaanotettavien televisiokanavien ohjelmistossa.
2. Kotimaisten tuotantojen prosenttiosuus valtakunnallisten, vapaasti vastaanotettavien televisiokanavien ohjelmistossa.
3. Itsenäisten tuotantoyhtiöiden tuotantojen prosenttiosuus valtakunnallisten, vapaasti vastaanotettavien televisiokanavien ohjelmistossa

Huomioitavaa mittarista:

Tämän moninaisuuden ulottuvuuden mittaaminen on mielekästä lähinnä televisioalan osalta.¹⁰⁵ Teoriassa mittaaminen olisi mahdollista myös radio-ohjelmistosta (esimerkiksi musiikkikappaleiden alkuperämaiden mukaan; ks. Hellman & Vilkkonen 2016), painetusta mediasta (esimerkiksi sen mukaan, ovatko kirjoittajat freelance-toimittajia, uutistoimistoja vai julkaisijaan palkkasuhteessa olevia toimittajia). Mediapolitiikan kannalta näillä seikoilla ei kuitenkaan voi katsoa olevan suurta painoarvoa. Tuotantojen kotimaisuusasteen selvittäminen edellyttää nykyisen monitoroinnin laajentamista.

3.5.1.4 Sisällöntekijöiden monimuotoisuus (A4)

Sisällöntekijöiden monimuotoisuudella tarkoitetaan mediasisältöä tuottavien ihmisten ominaisuuksien kirjoa: esimerkiksi ikää, sukupuolta ja etnistä tai alueellista taustaa. Kysymys on sinänsä suoraviivainen, mutta käytännössä aiheesta on vaikea saada dataa. Tilastokeskus kerää tietoa muun muassa Suomessa asuvien ihmisten iästä, sukupuolesta, äidinkielestä, koulutuksesta ja synnyinmaasta. Tätä tietoa ei kuitenkaan ole eritelty alakohtaisesti niin, että mediasisältöjen tuottajien monimuotoisuutta voitaisiin Tilastokeskuksen tietojen perusteella arvioida.

Toimittajien sukupuoli-, ikä- ja koulutustasojakaumasta on mahdollista saada jonkinlaista osviittaa Suomen Journalistiliiton jäsentilastojen perusteella, koska liitto edustaa valtaosaa suomalaisista toimittajista. Kaikki sanomalehti-, radio-, televisio-, aikakauslehti- tai verkkomedia-alalla työskentelevät henkilöt eivät kuitenkaan kuulu Journalistiliittoon; toisaalta Journalistiliittoon kuuluu henkilöitä, jotka eivät työskentele journalismin tai median parissa. Liiton tilastoista ei siten ole mahdollista saada täyttä kuvaa alan työntekijöiden moninaisuudesta. Yleisölle näkyvien uutistyöntekijöiden sukupuolijakaumasta voi saada tietoja myös Global Media Monitoring -hankkeen tuloksista, joskin tutkimus toteutetaan vain joka viides vuosi (edellisen kerran 2015).

Jos mediapolitiikan tueksi kaivataan tietoa sisällön tuottajien ikään, sukupuoleen, etniseen taustaan jne. liittyvästä kehityksestä, sitä koskeva tilastointi tulisi käynnistää. Toisaalta voidaan perustellusti esittää, ettei median sisällön tekijöiden demografinen tilastointi ole yhteiskunnallisesti suotavaa. Esimerkiksi toimittajakunnan koostumus on seikka, joka ei liene mediapolitiikan keinoin hallittavissa.

Ehdotetut mittarit:

Tätä moninaisuuden ulottuvuutta ei ehdoteta mitattavaksi.

¹⁰⁵ Audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaa direktiiviä ollaan parhaillaan muuttamassa, missä yhteydessä eurooppalaisia ja riippumattomia tuotantaja koskevat vaatimukset ovat tulossa myös tilausvideopalvelujen tarjoajille (Euroopan Neuvosto 2016). Tämä tarjoaa mahdollisuuden myös niiden tarjonnan monitoroinnille.

3.5.2 Sisällön moninaisuus (B)

3.5.2.1 Sisältövaihtoehtojen määrä (B1)

Sisältövaihtoehtojen määrällä viitataan yksittäisten tarjolla olevien, yksilöllisten mediasisältöjen runsauteen, esimerkiksi sanomalehtiartikkelien lukumäärään. Tämä moninaisuuden luokka siis huomioi kaiken yleisölle tarjolla olevien sisältövaihtoehtojen määrän. Sitä voidaan mitata joko erillisten mediatuotteiden (esimerkiksi televisio-ohjelman jakso tai sanomalehtiartikkeli) kappalemäärissä tai niiden volyymissä (esimerkiksi lähetysaika tai sivumäärä).

Tilastokeskuksella on vain yksi tilasto, jonka data soveltuu tämän moninaisuuden luokan mittaamiseen: Televisiokanavien päivittäiset ohjelmatunnit 2000–2014. Tilastoa ei kuitenkaan enää päivitetä. Myöskään radion ohjelmatuntien sen enempää kuin sanomalehtien sivumäärän tai julkaisemien uutisten määrän kehityksestä ei ole koko alaa koskevaa viimeaikaista dataa. Sanomalehtien liiton piirissä koottu ns. toimitustilasto, joka antoi tietoa myös sisällön kokonaisvolyymista, kattaa ainoastaan vuodet 1996–2006.

Esimerkiksi televisio-ohjelmien kohdalla tieto ohjelmien määrästä ja lähetysajan pituudesta on suhteellisen yksinkertaista, joskin työlästä, kerätä tv-ohjelmatiedoista. Vuoteen 2014 asti monitorointi toteutettiin Suomalainen tv-tarjonta -hankkeen puitteissa, jossa käytettiin vuoroin joko Finnpanelin kokoamaa kokonaisaineistoa tai otosviikkoihin perustuvaa aineistoa. Teoriassa radiosisältöjä voisi tutkia samalla menetelmällä, mutta käytännössä itsenäisten radiosisältöjen erottaminen on epätarkkaa, koska etenkin kaupallisille kanaville tyypillinen ohjelmaformaatti perustuu musiikkivirtaan, jota puhkovat uutissähkeet, juontajien välispiikit sekä satunnaiset puhelinkilpailut ja haastattelut. Näitä lähetyksen sisäisiä jaksoja ei yleensä eritellä radio-ohjelmassa, vaan ne ovat osa tuntien mittaista ohjelmavirran jaksoa. Erillisten sisältövaihtoehtojen määrä on mahdollista selvittää vain kuuntelemalla lähetykset, mikä on toki mahdollista, mutta työlästä, joko tallentamalla radioasemien lähetysvirtaa tai käyttämällä apuna Kansallisen audiovisuaalisen instituutin KAVIn kokoamaa RITVA-tietokantaa. Myös printti- ja verkkomedian kohdalla tiedon hankkiminen vaatisi sisällön analysointia (tai reaaliaikaista tilastointia), joko manuaalisesti tai julkaisijoiden sisällönhallintajärjestelmien dataa hyödyntäen.

Jos mediapolitiikan tueksi kaivataan tietoa sisältövaihtoehtojen määrällisestä kehityksestä, sitä koskeva, otosviikkoihin perustuva monitorointi tulisi käynnistää niin television, radion kuin sanomalehdistön osalta. Sen sijaan internetin välittämien sisältöjen määrän mittaaminen ei ole realistista, koska suuri osa internet-sisällöistä on saatavilla jatkuvasti ja kautta maailman; tarjonta on siis käytännöllisesti katsottuna ääretön.

Lisäksi internet-sisältöjen tyypit ovat niin moninaiset, ettei yksittäisiä sisältövaihtoehtoja ole helppo erotella toisistaan laskentaa varten.

Ehdotetut mittarit:

Tätä moninaisuuden ulottuvuutta ei ehdoteta mitattavaksi.

3.5.2.2 Sisältötyyppien monipuolisuus (B2)

Sisältötyyppien monipuolisuudella tarkoitetaan mediasisältöjen jakautumista eri aihepiireihin ja sisältö- tai ohjelmatyyppeihin. Esimerkeiksi käy vaikkapa uutisten osuus televisio-lähetyksistä tai kolumnien osuus kaikista sanomalehdissä julkaistuista teksteistä. Osuus voidaan laskea niin sisältöjen lukumääristä (esimerkiksi televisio-ohjelmien kappalemäärä) kuin volyymistä (esimerkiksi televisio-ohjelmien lähetyksiä minuutit). Lisäksi jakaumaa voidaan tarkastella kanavittain (esimerkiksi Yle TV1), omistajittain (Yleisradio), tai toimialoittain (televisiotoiminta).

Tilastokeskuksen tilastot eivät sisällä päivittyvää dataa, jota voisi käyttää tämän moninaisuuden luokan mittaamiseen. Liikenne- ja viestintäministeriön tilasi vapaasti saatavilla olevien tv-kanavien sisältöä ja monipuolisuutta kuvanneen *Suomalainen tv-tarjonta* -raportin vuosina 2002–2014. Vastaavasti ministeriö ja sittemmin Viestintävirasto tilasivat toimiluvanvaraisten radioasemien sisältöä koskeneen monitoroinnin vuosina 2005–2011. Sanomalehtien liiton tilaama ja lehtien toimituksellisen sisällön jakautumista koskenut toimitustilasto kattoi vuodet 1996–2006. Koska median ohjelmistojen ja sisältöjen jakaumia koskevat tiedot ovat mediapolitiikan johdonmukaisen seurannan kannalta tärkeitä, yllä mainitut monitoroinnit tulisi käynnistää uudelleen sekä laajentaa myös verkkomedian puolelle. Monitoroinnit voisivat perustua otokseen kunkin median sisällöstä, ja päähuomio tulisi kiinnittää tarjonnan kokonaisuuden monipuolisuuteen mediatasolla, ei yksittäisten lehtien, tv-kanavien tai radioasemien. Monitoroinnin toteutusta, metodologiaa ja esimerkiksi sisältöluokitusta koskevat ratkaisut olisi syytä tehdä laajapohjaisesti niin, että ne ovat niin alan toimijoiden, tutkijoiden kuin ministeriön ja virkamiesten hyväksyttävissä. Verkkomedian osalta tulisi myös päättää kuinka mitattavat sisällöt rajataan, sillä kaiken internet-sisällön mittaaminen tai edes estimoiminen on epärealistista. Mahdollista voisi olla esimerkiksi kymmenen suosituimman verkkosivuston sisältöjen tutkiminen (tosin tämäkin muuttuu vaikeaksi, jos otokseen sisältyy valtavasti sisältöjä tarjoavia sivustoja kuten Facebook tai YouTube).

Ehdotetut mittarit:

1. Kymmenen suurimman sanomalehden yhteenlasketusta juttutyypin jakaumasta laskettu HHI
2. Kymmenen suurimman aikakauslehden yhteenlasketusta juttutyypin jakaumasta laskettu HHI
3. Valtakunnallisten televisiokanavien yhteenlasketusta ohjelmatyypin jakaumasta laskettu HHI
4. Valtakunnallisten radiokanavien yhteenlasketusta ohjelmatyypin jakaumasta laskettu HHI

Huomioitavaa mittareista:

Ehdotetut mittarit vaativat dataa, jota ei tällä hetkellä tuoteta. Jotta HHI-tunnusluvut voitaisiin laskea, tarvitaan kultakin alalta tietoa siitä, kuinka suuri osuus julkaistusta sisällöstä edustaa mitäkin sisältötyyppejä. Tällaisen datan keräämisessä on kiinnitettävä erityistä huomiota sisältötyypin luokitteluun, sillä tulokset ovat riippuvaisia siitä, käytetäänkö vain pääluokkia (esimerkiksi ”televisiosarja”) vai yksityiskohtaisempia genreluokituksia (”draamasarja”, ”komediasarja”, ”rikossarja” ja niin edelleen). On myös muistettava, että oli luokitusrunko mikä tahansa, se ei tunnista luokan sisällä olevien ohjelmien välisiä eroja. HHI-luku ($0 < \text{HHI} < 1$) lasketaan summaamalla kaikkien sisältötyypin osuuksien neliöt. Mitä suurempi luku, sen yksipuolisempaa sisältö on. HHI-lukujen kohdalla on syytä huomioida niiden eräs matemaattinen ominaisuus: se, kuinka matala HHI-luku voi olla, riippuu mahdollisten luokitusvaihtoehtojen (kuten ohjelmatyypin) määrästä. Esimerkiksi viisiluokkainen kategorisointi tuottaa parhaassakin tapauksessa HHI:n arvoksi vähintään 0,2, kymmenen luokkaa 0,1 ja niin edelleen.

On syytä tiedostaa myös se, että monet valtakunnallisiksi laskettavat radiokanavat eivät tarjoa käytännössä muuta ohjelmaa kuin musiikkia.

3.5.2.3 Sisältöjen moniarvoisuus (B3)

Sisältöjen moniarvoisuudella tarkoitetaan mediasisällöissä esiintyvien maailmankatsomusten, mielipiteiden, näkökulmien, poliittisten kantojen sekä ideologisten suuntausten runsautta ja heterogeenisyyttä sekä ääneen pääsevien tahojen moninaisuutta. Tämä moninaisuuden luokka on erityisen vaikea mitattava jo senkin takia, että erilaisten arvojen yksiselitteinen tunnistaminen mediasisällöistä on haastavaa. Lisäksi moniarvoisuutta voidaan mitata monessa eri yksiköissä: mediavaihtoehdoissa (esimerkiksi sanomalehdet, televisiokanavat), erillisissä mediasisällöissä (esimerkiksi yksittäiset artikkelit tai televisiolähettykset) tai mediasisältöjen volyymissä (esimerkiksi ohjelmaminuutit tai palstamillimetrit).

Tutkimuksen toteuttamisen kannalta helpointa olisi laskea aatteellisesti tai poliittisesti sitoutuneiden mediavaihtoehtojen määriä. Käytännössä tämä on kuitenkin vaikeaa, koska valtaosa suomalaisesta mediasta on ilmoittautunut sitoutumattomiksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että mediasisällöt olisivat arvovapaita – myös ”neutraaliksi”

koettu sisältö edustaa arvoja, joille olisi löydettävissä vastakkaisia arvoja ja näkemyksiä. Arvojen tunnistaminen ilman yksiselitteistä sitoutumista, pelkän mediasisällön perusteella, vaatii kuitenkin erittäin työlästä analyysiä. Nämä menetelmät ovat pohjimmiltaan samanlaisia riippumatta analyysiyksiköstä.

Tilastokeskus ei kerää tämän moninaisuuden luokan mittaamiseen soveltuvaa dataa. Muutenkin median arvojen tutkiminen on satunnaisten, tiettyihin mediasisältöihin (esim. uutiset) tai asiakysymyksiin (esim. ydinvoima) rajattujen akateemisten tutkimusten varassa. Tutkimusmenetelmien raskauden takia koko median sisältöjen moniarvoisuuden suora, säännöllinen mittaaminen ei ole realistista. Median moniarvoisuutta on mahdollista kuitenkin arvioida epäsuorasti. Jos halutaan tietää, miten moniarvoiseksi kansalaiset kokevat suomalaisen median, mielipiteitä on mahdollista keräillä kysely- tai haastattelututkimuksella. Menetelmällisesti kevyempi ja säännölliseen monitorointiin paremmin sopiva keino on kohdentaa kysely valikoiduille kokemusasiantuntijoille, joiden antamaa arviota suomalaisen median moniarvoisuudesta voidaan käyttää mittarina.

Ehdotetut mittarit:

1. Kokemusasiantuntijoiden tekemä laadullinen arviointi.

Huomioitavaa mittareista:

Kokemusasiantuntijoiden valinnassa on syytä ottaa huomioon paitsi media-alan myös erilaisten kansalais- ja eturyhmien asiantuntemus. Kyseessä ei voi olla puhdas ”päättäjäpaneeli”, vaan siitä on tehtävä mahdollisimman laajapohjainen. Paneelin koostumusta ja tutkimuksen tarkempaa metodologiaa on syytä päivittää säännöllisesti: yhteiskunnalliset muutokset voivat tehdä tiettyjen ihmisryhmien kokemuksista erityisen ajankohtaisia, mikä tulisi huomioida arviointeja tehtäessä.

3.5.2.4 Sisältöjen demografinen moninaisuus (B4)

Sisältöjen demografisella moninaisuudella viitataan eri ihmisryhmien näkyvyyteen ja huomioimiseen mediasisällöissä. Luokka viittaa siten sekä eri ihmisryhmien esiintymiseen mediassa että eri ihmisryhmille suunnattujen mediasisältöjen tarjontaan. Demografiset ryhmät voidaan käsittää laajasti: väestö pystytään luokittelemaan esimerkiksi iän, sukupuolen, asuinpaikan, äidinkielen tai etnisen taustan mukaan. Kuten moniarvoisuudenkin kohdalla, on demografista moninaisuutta mahdollista mitata niin media-vaihtoehtojen, mediasisältöjen kuin mediasisältöjen volyymin tasolla.

Eri demografisten ryhmien ja heille suunnattujen sisältöjen tunnistaminen voi olla vaikeaa. Kieliryhmille suunnatut sisällöt on kohtalaisen helppo tunnistaa sisällössä käyte-

tystä kielestä, mutta esimerkiksi ikäryhmien kohdalla sisältöjen luokittelu on jo tulkin-
nanvaraista. Ovatko sanomalehden taloussivut suunnattu vain keski-ikäisille tai televi-
sion musiikkiohjelma nuorille? Sen sijaan eri ryhmien näkyvyyttä ja ääneen pääsyä
mediassa on periaatteessa helppo tutkia empiirisesti otokseen perustuvien aineistojen
pohjalta. Akateemista tutkimusta esimerkiksi sukupuolten näkyvyydestä ja roolista eri
välineissä (esimerkiksi televisio) ja eri sisältötyypeissä (uutiset) on runsaasti, mutta
tulokset ovat osittaisesta yleistettävyydestään huolimatta liian tilannesidonnaisia tarjo-
takseen aineksia mittaristolle. Mediasisältöjen demografinen moninaisuus on paitsi
tärkeä myös hyvin moniulotteinen tavoite, jonka kohdalla keskeinen kysymys on, mitä
nimenomaista demografisen moninaisuuden aspektia mediapolitiikan tulisi seurata.
Saattaa olla, että myös mediapolitiikan tiedontarpeet ovat tältä osin taipuvaisia muut-
tumaan. Tarve palvella esimerkiksi eri äidinkieliä puhuvia yleisöjä kasvaa, ja myös
mediapalveluiden saatavuutta kotimaisilla vähemmistökielillä (ruotsi, saame) on syytä
seurata. Huomion arvoista on myös aistivammaisille suunnattujen sisältöjen ja tuki-
palvelujen tarjonta, mitä Viestintävirasto jo tarkkaileekin tärkeimpien televisiokanavien
osalta.

Systemaattista tietoa median demografisesta moninaisuudesta on vaikea löytää, sillä
myös tämän datan tuottaminen on työlästä. Jo aiemmin mainittu Global Media Monito-
ring -hanke mittaa naisten näkyvyyttä mediassa, mitä selvitettiin myös Tampereen
yliopiston Suomalaisen uutismedian vuosiseuranta -hankkeessa vuosina 2006–2012
(esim. Suikkanen ym. 2012), kun taas etnisten ryhmien representaatioita on tutkittu
Tampereen yliopiston Rasismi ja etnisyys mediassa -projektissa (esim. Raittila 2005).
Global Media Monitorin tuoreimmat tiedot ovat vuodelta 2015, kun taas molemmat
kotimaiset hankkeet ovat päättyneet. Demografisen moninaisuuden säännölliseen
seurantaan soveltuva dataa ei siis toistaiseksi ole saatavilla, minkä tähden mittarien
käyttöönotto edellyttäisi esimerkiksi otosviikkoon perustuvan monitoroinnin käynnis-
tämistä. Kuten edellä esitellyn ulottuvuuden B2 kohdalla, tämänkin ulottuvuuden mit-
taamisessa kevyempi ja monitorointiin paremmin soveltuva menetelmä olisi vuosittain
toteutettava laadullinen kysely tai haastattelu, joka kohdennettaisiin kokemusasian-
tuntijoille.

Ehdotetut mittarit:

1. Kokemusasiantuntijoiden tekemä laadullinen arviointi.

Huomioitavaa mittareista:

Moninaisuuden ulottuvuuden B2 (moniarvoisuus) sekä B3 (demografisen mo-
ninaisuus) kietoutuvat tiiviisti yhteen. On luultavaa, että tutkimukseen osallistu-
jien olisi vaikeaa tehdä selvää rajaa ulottuvuuksien välille, eikä rajanveto olisi-
kaan heidän kokemustensa merkityksellisyyden kannalta oleellista. Tästä
syytä, sekä jo käytännön toteutuksen kannalta, on suositeltavaa, että kum-
mankin ulottuvuuden arviointi toteutetaan samassa tutkimuksessa käyttäen
samaa asiantuntijapaneelia.

3.5.3 Käytön moninaisuus (C)

3.5.3.1 Median käytön määrä (C1)

Median käytön määrällä viitataan median kulutuksen absoluuttiseen volyymiin. Luokka on siis hyvin samankaltainen luokkien A1 ja A2 kanssa, mutta *tuottajien ja lähteiden* sijaan se huomioi mediasisältöjen *käytön* (kulutuksen). Tätä moninaisuuden luokkaa voi tarkastella useiden tunnuslukujen avulla, esimerkiksi television katseluun käytetyn ajan, sanomalehtien levikkien tai media-alan liikevaihdon kautta. Moninaisuuden kannalta median käytön määrä on kiinnostava siksi, että se kuvaa eri media-alan toimijoiden jaettavissa olevan ”kakun” kokoa – mitä suurempi kakku, sen enemmän syöjiä se pystyy ruokkimaan. Toisin sanoen: mitä enemmän yleisö kuluttaa mediasisältöjä, sitä korkeampi on median moninaisuuden teoreettinen maksimi.

Tilastokeskuksen ylläpitämistä tilastoista tämän moninaisuuden ulottuvuuden mittaamiseen soveltuu:

[1.19 Joukkoviestinten kulutusosuudet 2010–2016](#)

Tilasto kuvaa kaikkein yksiselitteisimmin median käytön määrää: se kertoo väestön päivittäisen mediakäytön keskimääräisen minuuttimäärän media-alustoittain, mukaan lukien internetin mediapalvelut. Se perustuu TNS Kantarin internet-paneelin aineistoon (TNS Kantar 2017), ja sen tulokset antavat esimerkiksi television katselun ja radion kuuntelun määrästä selvästi alhaisempia lukuja kuin Finnpanelin tutkimukset. Se on kuitenkin ainoa tiedossamme oleva säännöllinen, päivittyvä tutkimus, jossa tarkastellaan eri medioiden käyttöä rinnakkain. Esimerkiksi Tilastokeskuksen ajankäyttötutkimus toteutetaan mittarin kannalta liian harvoin, noin kymmenen vuoden välein (viimeksi 2009–2010).

Ehdotetut mittarit:

1. Sanomalehtien lukemiseen käytetty aika (min/vrk)
2. Aikakauslehtien lukemiseen käytetty aika (min/vrk)
3. Television katseluun käytetty aika (min/vrk)
4. Radion kuuntelemiseen käytetty aika (min/vrk)
5. Internetin käyttöön käytetty aika (min/vrk)

Huomioitavaa mittareista:

Näiden mittareiden arvoja voidaan tulkita kahdella tapaa. Ensiksi niitä voidaan verrata välineittäin johonkin aiempaan, historialliseen vertailupisteeseen (”lue taanko sanomalehtiä nykyään enemmän vai vähemmän kuin kymmenen vuotta sitten?”). Toiseksi eri välineiden parissa käytettyä aikaa voidaan verrata toisiinsa (”käyttääkö yleisö enemmän aikaa sanomalehtien vai television parissa?”). Molemmat tiedot auttavat muiden mittareiden tulosten suhteuttamisessa.

Kuten muutakin median käyttöä, myös internetin käyttöä ehdotetaan tässä mittaavaksi TNS Kantarin Suomalaisen mediapäivä -tutkimuksen tulosten perusteella. Se näyttää kumulatiivisen ajan kaikelle online-ajalle. Mittaus on mahdollista kohdentaa aineiston perusteella myös tarkemmin, esimerkiksi sosiaalisen median käyttöön. Jos taas halutaan vielä kohdennetumpaa, esimerkiksi sosiaalisen median uutiskäyttöön liittyvää tietoa, hyvän tietopohjan voisi tarjota Reuters-instituutin vuosittainen *Uutismedia verkossa* -tutkimus, joka muun muassa kertoo, että 18 prosenttia suomalaisista jakaa uutisia Facebookissa tai muilla sosiaalisen median alustoilla. Osuus on pysynyt jokseenkin ennallaan vuodesta 2014. (Reunanen 2017.)

3.5.3.2 Käytön horisontaalinen monipuolisuus (C2)

Käytön horisontaalisella monipuolisuudella tarkoitetaan median kulutuksen jakaamaa. Tätä moninaisuuden luokkaa voidaan tarkastella erittäin monella eri tavalla. Esimerkiksi voidaan tutkia, kuinka media-alan liikevaihto jakautuu eri yhtiöille, kuinka yleisö jakautuu eri mediavaihtoehtoille, kuinka yleisön media-aika jakautuu eri mediatyypeille, sisältötyypeille ja niin edelleen. Sekä taloutta että yleisön kiinnostusta koskevat luvut ovat kiinnostavia: Taloudellisilla mittareilla havaitun keskittymisen olisi syytä herättää huoli kilpailua koskevan sääntelyn onnistumisesta ja yksittäisten yhtiöiden vaikutusvallasta. Kiinnostuksen keskittyminen puolestaan voi kieltä niin riittämättömästä tarjonnasta kuin mediakasvatuksen puutteista. Mediataloutta ja markkinakilpailua tarkastellaan lähemmin luvussa 6 ja mediakasvatusta luvussa 4.

Tilastokeskus ylläpitää useita aikasarjoja, joita voidaan käyttää tämän moninaisuuden luokan mittaamiseen. Valitsemamme lähestymistapa perustuu pelkkään yleisöjen jakaumaan, jota mitataan yleisesti kahdella tapaa: ensiksi joko tavoittavuudella (kaikki media-alustat) tai levikillä (painettu media), toiseksi eri media-alustojen, kanavien tai sisältöjen seuraamiseen käytetyllä ajalla (esimerkiksi tv-kanavien katseluosuudet).

Tilastokeskus ylläpitää useita sanomalehdistön yleisön jakaumaan liittyviä tilastoja, mutta ne eivät sisällä ehdottamaamme laskutapaan tarvittavia tietoja. Sanomalehtien kokonaislevikkitietoja on kuitenkin mahdollista saada Media Audit Finlandin tuottaman Kansallisen Mediatutkimuksen (KMT) tuloksista. KMT:n tulokset eivät kuitenkaan kata aivan kaikkia suomalaisia päivälehtiä. KMT:n alkuperäisaineisto (ks. esim. KMT 2017) sisältää tiedot kaikkiaan lähes 40 päivälehdien keskimääräisen numeron lukijamäärästä ja kokonaistavoittavuudesta. Näistä jälkimmäinen on informatiivisempi, koska se kuvaa kunkin mukana olevan lehden ja sen eri digitaalisten versioiden (www-sivusto, näköislehti, matkapuhelin- tai tablettisovellus) yhteensä tavoittamien henkilöiden määrää, eli se on yhtä kuin lehden numeroa lukeneiden ja/tai viikon aikana vähintään jotain sen digitaalisista versioista käyttäneiden yhteismäärä. Tiedon pohjalta on mahdollista laskea tunnusluku, joka kuvaa luetuimpien sanomalehtien osuutta lehtien kokonaistavoittavuudesta.

Aikakauslehdistön osalta Tilastokeskus ei tilastoi tavoitavuuslukuja, mutta KMT kerää tiedot esimerkiksi 17 yleisaikakauslehden, 12 naistenlehden, yhdeksän terveys- ja hyvinvointilehden ja kolmen perhelehden lukijamäärästä ja viikkotavoitavuudesta. Tämä tarjoaa mahdollisuuden muodostaa samanlainen tavoitavuuden keskittymistä kuvaava tunnusluku kuin sanomalehdistön kohdalla.

Tilastokeskus ylläpitää useita televisio- ja radioalan tarkasteluun soveltuvia tilastoja, mutta tässäkin tapauksessa riittävät tiedot puuttuvat näistä tilastoista. Finnpanel kuitenkin kerää säännönmukaisesti tarvittavan datan, joten sen hankkiminen on kohtuullisen vaivatonta.

Verkkopohjaisesta mediasta on saatavilla varsin vähän tietoa. ”Internet” esiintyy muutamassa tilastossa mediavälineenä ja eräissä tilastoissa perinteisen median (esimerkiksi sanomalehtien) verkkosivut tai sähköiset versiot on luokiteltu omana mediavaihtoehtonaan. Olemassa olevien tilastojen perusteella on kuitenkin mahdollista saada kokonaiskuva internetissä toimivan median kulutuksesta ja sen jakaumasta. Sen sijaan mahdollista on monitoroida sitä, kuinka suuren osan väestöstä esimerkiksi sosiaalisen median yhteisöpalvelut tavoittavat. Hyvän tietopohjan tarjoaa Tilastokeskuksen vuosittainen *Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö* -tutkimus, jonka mukaan 62 prosenttia suomalaisista seurasi yhteisöpalveluita vuonna 2016 (Tilastokeskus 2017e).

Ehdotetut mittarit:

1. Eri päivälehtien viikoittaisten lukijamäärien keskittymistä kuvaava Herfindahl-Hirschman-indeksi
2. Eri aikakauslehtien viikoittaisten lukijamäärien keskittymistä kuvaava Herfindahl-Hirschman-indeksi
3. Eri televisiokanavien viikoittain tavoittamien katsojien keskittymistä kuvaava Herfindahl-Hirschman-indeksi
4. Eri radioasemien viikoittain tavoittamien kuulijoiden keskittymistä kuvaava Herfindahl-Hirschman-indeksi

Huomioitavaa mittareista:

Mittarit kuvaavat yleisön jakautumista rinnasteisten mediavaihtoehtojen kesken, esimerkiksi eri päivälehtien välillä. HHI luetaan samoin kuin ulottuvuuden B2 kohdalla: mitä suurempi tunnusluku, sen enemmän median käyttö keskittyy. Näiden mittareiden kohdalla on syytä huomioida, että mitattava yksikkö ei ole henkilö tai yksittäinen painotuote, vaan ”yleisöksi asettumisen tapahtuma”. Yhden mediavaihtoehdon yleisöksi asettuminen ei siis ole automaattisesti pois joltakin toiselta mediavaihtoehdolta. Tämän takia mittarin HHI-luvut muodostuvat matalammiksi kuin jos luvut laskettaisiin toisenlaisten yksiköiden perusteella. Tällä on merkitystä silloin, jos lukuja halutaan verrata muualla esiintyviin HHI-lukuihin tai kynnysarvoihin. Onkin suositeltavaa, että lukuja verrataan vain samoin perustein laskettuihin arvoihin. Kuten ulottuvuuden B2

kohdalla, on syytä muistaa kilpailijoiden lukumäärän vaikuttavan siihen, kuinka matalaksi HHI-arvo voi parhaassakaan tapauksessa muodostua.

3.5.3.3 Käytön vertikaalinen monipuolisuus (C3)

Käytön vertikaalisella monipuolisuudella viitataan siihen, miten yksittäisen henkilön mediakäyttö jakautuu eri mediavaihtoehdoille, yhtiöille, sisältötyypeille ja niin edelleen. Asia on vaikeasti mitattava ja tilastoitava, mutta ei millään muotoa merkityksetön. Lähes kaikki yllä luetellut tilastot käsittelevät moninaisuutta koko väestön tai väestöryhmien tasolla – keskiarvoina tai mediaaneina. Keskiluvut eivät kuitenkaan huomioi polarisaatiota: todella monipuolisesti ja todella yksipuolisesti mediaa kuluttavien ihmisten keskiarvo ei kuvaa todenmukaisesti kenenkään mediakäyttöä.

Yksilöllisen mediakäytön monipuolisuutta kuvaavia tilastotietoja ei juurikaan ole saatavilla. Nyt saatavilla olevan datan perusteella median käytön vertikaalisen monipuolisuuden mittaaminen on kuitenkin mahdotonta.

Ehdotetut mittarit:

Tätä moninaisuuden ulottuvuutta ei ehdoteta mitattavaksi.

3.6 Median moninaisuus Suomessa 2018

Seuraavassa edellä esiteltyä mittaristoa on sovellettu esimerkinomaisesti Suomen nykyiseen mediakenttään. Tarkastelu etenee toimialoittain. Kaikilta osin tarvittavaa tietoa ei kuitenkaan ole saatavilla, joten arviota on täydennetty myös viittauksilla muuhun aiheeseen käsittelevään tutkimukseen.

3.6.1 Sanomalehdistö

A1: 39 kpl	B2: Ei dataa	C1: 22 min/vrk
A2: .22 / .50	B3, B4: Ei dataa	C2: .112

Neljästä seitsemään päivänä viikossa ilmestyvien sanomalehtien, eli päivälehtien, lukumäärä on vähentynyt tasaisesti vuodesta 1988 alkaen. Tuolloin vähintään nelipäi-

väisiä lehtiä ilmestyi 67 kappaletta. Pohjoismaisessa vertailussa lehtien määrä on kuitenkin yhä suuri (Grönlund & Björkroth 2011; Ohlsson 2015), mutta esimerkiksi kullakin päivälehdessä ilmestymispaikkakunnalla ilmestyy enää yksi lehti. Kuten Jyrkiäinen (2017, 76) huomauttaa, ”painetun sanomalehtitarjonnan määrällinen ja alueellinen monipuolisuus on hitaasti supistunut”. Myös kansainvälisen Media Pluralism Monitor -tutkimus (MPM) on kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikka sekä maakunnallinen että paikallinen lehdistö on määrällisesti runsas, niiden omistus on keskittynyt voimakkaasti. Yhdeksi riskitekijäksi MPM nimeää sen, ettei lainsäädäntö aseta alan keskittymiselle erityisiä rajoituksia. (Manninen 2017.)

Suurimman päivälehtiyhtiön, Sanoma Oyj:n levikki kattaa reilun viidenneksen kokonaislevikistä, ja yhdessä toiseksi ja kolmanneksi suurimpien yhtiöiden (Alma Oyj ja Keskisuomalainen Oyj) kanssa noin puolet (.495). Euroopan Neuvoston (Council of Europe 2009, 11) julkaiseman kriteeristön mukaan .35–.56 CR3-luku tarkoittaa ”keskisuurta” keskittymistä. Yleisöjen keskittyminen on kuitenkin vähentynyt viime aikoina: vielä vuonna 2010 sanomalehdistön CR3-luku oli .63 ja CR1 .31. Muutoksen taustalla on etenkin Sanoman ja Alman osuuksien lasku. Keskittymisluvut kuvaavat lehtiketjujen osuutta markkinoista valtakunnallisella tasolla (Jyrkiäinen 2012). Jos päivälehtitarjontaa tarkasteltaisiin alueellisten markkinoiden tasolla, keskittyminen olisi erittäin suurta (Grönlund & Björkroth 2011).

Sanomalehtien sisältöjen kirjosta ja tavasta, jolla ne edustavat ja palvelevat eri väestöryhmiä, ei ole ajantasaista tietoa. Vuodelta 2015 peräisin olevat GMMP-tutkimuksen tulokset kuitenkin antavat viitteitä siitä, että naiset ovat sanomalehti uutisissa aliedustettuja. Vuoden 2015 eduskuntavaalitutkimuksen yhteydessä tarkasteltiin puolueiden mediajulkisuutta STT:n ja Helsingin Sanomien uutisissa, ja sen mukaan ”puolueet olivat eriarvoisessa asemassa politiikan julkisuudessa” (Railo & Ruohonen 2016, 84). Yli kymmenen vuotta sitten päättyneen toimitustilastotutkimuksen (Reunanen 2007) tuloksissa havaittiin muun muassa mielipidetekstien määrän lisääntyneen uutisten kustannuksella, uutiskuvien painottaneen suhteettomasti nuoria ihmisiä ja tiettyjen yhteiskunnallisten ryhmien olleen suhteettoman näkymättömiä uutisissa. Myös tässä tutkimuksessa pantiin merkille naisten aliedustus.

Sanomalehtien lukemiseen päivittäin käytetty aika on pysynyt viime vuodet melko tasaisena vuoden 2010 jälkeen, eli huolimatta lukutavan ja teknologisten alustojen muutoksesta painetut sanomalehdet ovat säilyttäneet asemansa mediana.

Eri päivälehtinimikkeiden tavoittamien lukijoiden jakaumaa kuvaava HHI-luku on .112, mikä viittaa kohtalaisen matalaan keskittymiseen. On kuitenkin syytä huomata, ettei saatavilla oleva data ole täydellistä: Tilastokeskuksen data perustuu Sanomalehtien Liiton ja Media Audit Finlandin tietoihin eikä kata aivan kaikkia Suomessa julkaistavia

sanomalehtiä (lukijamäärän, samoin kuin levikin, tarkastuttaminen samoin kuin Sanomalehtien liittoon kuulumisen ovat vapaaehtoista).

3.6.2 Aikakauslehdistö

A1: 3 007 kpl	B2: Ei dataa	C1: 10 min/vrk
A2: Ei dataa	B3, B4: Ei dataa	C2: .017

Aikakauslehtien lukumäärä kasvoi Suomessa vuoteen 2001 saakka, jolloin maassa julkaistiin 5 158 aikakauslehtinimikettä. Tuorein, vuonna 2016 mitattu 3 007 nimikkeen määrä vastaa 1970-luvun lopun tasoa (Tilastokeskus 2017d). Lukuun kuuluu kaikki vähintään neljä kertaa vuodessa ilmestyvät nimikkeet. Jos mukaan otetaan myös harvemmin ilmestyvät lehdet, nousee summa 3 585:een (Kansalliskirjasto 2018).

Kaikista aikakauslehdistä ei ole saatavilla yhtiökohtaista levikkidataa, mutta pelkkien yleisölehtien tarkastelu antaa viitteitä korkeahkosta omistuksen keskittymisen asteesta: niiden CR1-luku on .38 ja CR3 .84. Markkinajohtajia ovat kotimaiset Sanoma Media Finland, Otavamedia ja A-lehdet, mutta tanskalaisomisteinen Aller Media on noussut niiden kannolle. Aikakauslehdistön juttujen sisältöjen jakaumaa ja suhdetta eri ihmisryhmiin ei juurikaan ole tutkittu, mutta aiempi tutkimus on osoittanut alaa luonnehtiviksi piirteiksi lisääntyneestä kohderyhmähakuisuudesta johtuvan pirstoutumisen ja kansainvälisten lehtiformaattien lisääntymisen. (Kivikuru 2017.)

Suomalaiset lukevat aikakauslehtiä keskimäärin 10 minuuttia vuorokaudessa, mikä on pysynyt viime vuodet kutakuinkin samana. Läheskään kaikista Suomessa ilmestyvistä aikakauslehdistä ei ole saatavilla tavoittavuustietoja. Nimikekohtainen HHI voidaan kuitenkin laskea Media Audit Finlandin KMT:n (2017) tuloksista, joissa luetellaan 90 suuren aikakauslehden tavoittavuus- ja/tai levikkitiedot (osasta julkaisuja on saatavilla pelkkä levikkitieto). Näillä vajavaisilla tiedoillakin laskettuna HHI olisi vain noin .017, mikä jo sellaisenaan viittaa erittäin runsaaseen ja kilpailtuun aikakauslehtikenttään ja siihen, että lehtien lukeminen jakautuu todella monien lehtien kesken.

3.6.3 Radio

A1: 19 kpl	B2: Ei dataa	C1: 80 min/vrk
A2: .49 / .89	B3, B4: Ei dataa	C2: .078

Radiokanavien määrä Suomessa on ollut pitkään tasaisessa kasvussa. Eniten on lisääntynyt paikallisten kanavien määrä, mutta myös valtakunnallisten kanavien määrä on kasvanut kuudella tällä vuosituhanella. Radion kanavatarjonnan jatkuva kasvu on ollut pitkän jatkuneen mediapoliittisen linjauksen seuraus (Hujanen & Ala-Fossi 2017).

Radiotoiletukset kuitenkin keskittyvät vahvasti useita kanavia omistaville yhtiöille. Yleisradion kanavat vastaavat lähes puolesta (49 %) kaikesta radion kuuntelusta. Yleisradion, Sanoma Oyj:n (18 %) ja Bauer Median (22 %) yhteenlaskettu CR3-luku ylittää .89:ään. Kumpikin luvusta osoittaa erittäin korkeaa keskittymistä. Kuten television puolella, myös radiossa Yleisradion vahva asema rinnastuu muiden Pohjoismaiden tilanteeseen (Ohlsson 2015). Kaupallisten asemien keskittyminen ja ketjuuntuminen muutamien keskeisten yritysten käsiin on jatkunut 1990-luvun lopulta alkaen, mihin on liittynyt myös kansainvälisten toimijoiden tulo markkinoille. (Hujanen & Ala-Fossi 2017.)

Jo ohjelmistolupaehtojen perusteella valtaosa radion ohjelmistosta koostuu musiikista, mikä osaltaan selittää vähäistä kiinnostusta ohjelmiston sisällön analyysiin. GMMP-tutkimus (2015) sentään sivusi myös radiota ja tutki naisten esiintymistä neljän eri kanavan uutislähetyksissä: jälleen naisten osuus sekä toimittajista että haastateltavista oli suhteettoman pieni.

Suomalaiset kuuntelevat radiota Kantar TNS:n aineiston mukaan keskimäärin 80 minuuttia vuorokaudessa. Kuuntelun määrä on pysynyt kohtalaisen tasaisena, mutta myös radio on silti menettänyt hieman osuuttaan vuorokauden kokonaismedia-ajasta. Kuuntelu-aikaa koskeva tieto poikkeaa radikaalisti Finnpanelin KRT:n tuloksesta, jonka mukaan suomalaiset kuuntelivat radiota vuonna 2017 keskimäärin 176 minuuttia vuorokaudessa (Finnpanel 2018b).

Yleisöjen jakautumista (valtakunnallisten) radiokanavien kesken kuvaava HHI-luku on .078, mikä vastaa kutakuinkin televisioalan tilannetta ja kertoo kuuntelun varsin suu-

resta jakautumisesta eri kanavien kesken, huolimatta siitä, että kolme suosituinta kanavaa (Yle Radio Suomi, Radio Nova, Radio Suomipop) keräävät yhdessä lähes puolet kaikesta kuuntelusta (Tilastokeskus 2017d).

3.6.4 Televisio

A1: 17 kpl	B2: .150 (2014)	C1: 114 min/vrk
A2: .448 / .856	B3, B4: Ei dataa	C2: .068
A3: Ei dataa		

Suomessa on vuonna 2018 kaikkiaan 17 valtakunnallista, vapaasti vastaanotettavaa televisiokanavaa.¹⁰⁶ Kanavien määrä on noussut etenkin 2000-luvulla tapahtuneen, yksityisten kanavien nopean lisääntymisen myötä. Vuonna 2001 käynnistynyt television digitalisointi tähtäsi nimenomaan yleisölle tarjolla olevan kanavavalikoiman kasvatamiseen (Hellman 2010a), mikä on tuonut Suomen markkinoille myös kansainvälisiä toimijoita, kuten Discoveryn ja Foxin.

Yleisöjen yhtiökohtainen keskittyminen on kuitenkin suurta: lähes puolet television katselusta kohdistuu suurimman yhtiön, Yleisradion, kanaviin. Kun mukaan lasketaan MTV Median ja Nelonen Median kanavat, saadaan CR3-luvuksi varsin korkea .86. (Tilastokeskus 2017d.) Myös kansainvälinen MPM-tutkimus on kiinnittänyt huomiota suomalaisen tv-toimialan voimakkaaseen keskittymiseen käyttäen CR4-mittaria, jonka mukaan neljä suurinta yritystä hallitsi vuonna 2016 92:ta prosenttia yleisöstä ja 97:ää prosenttia tuloista. (Manninen 2017.) Itse asiassa median toimialoista nimenomaan television kohdalla keskittyminen on suurinta, koska Suomen pienet markkinat kykenevät kannattelemaan vain rajattua määrää nykyaikaiseen mediatuotantoon kykeneviä yhtiöitä.

Julkisen palvelun vahva asema rinnastuu muihin Pohjoismaihin (Ohlsson 2015). Vaikka alan kaupallisten toimijoiden ja Yleisradion eturistiriidat ja näkemuserot ovat koros-

¹⁰⁶ Valtakunnallisuus tarkoittaa käytännössä vähintään 90 prosentin väestöpeittoa ja vapaa vastaanotettavuus sitä, että kanava on vapaassa antennijakelussa.

tuneet julkisuudessa, on huomattava, että ne kilpailevat keskenään ainoastaan yleisön hyväksynnästä, eivät mainosrahoista eivätkä tilausmaksuista. Julkista palvelua on pidetty tarpeellisena, koska se tarjoaa myös palveluita, joita markkinaehtoisesti ei välttämättä olisi tarjolla (Hellman 2010b). Televisiotoimialan kilpailu on kuitenkin lisääntynyt, ja uudet televisionomaiset palvelut muuttavat kilpailutilannetta koko ajan.

Tuorein televisiokanavien tarjonnan monipuolisuutta kuvaava data on vuodelta 2014. Se osoitti, että otosviikkoaineistosta laskettu HHI-indeksi oli 12-luokkaisella jäsennostavalla laskettuna .150, eli keskittyneisyys oli kohtalaista, ja että se oli kasvanut (eli monipuolisuus vähentynyt) hieman vuodesta 2012, etenkin parhaana katseluaikana. Selvityksen perusteella kaupallisten kanavien ja julkisen palvelun kanavien tarjonta erottuivat selvästi toisistaan Yleisradion painottaessa selvästi ”vakaviksi” miellettyjä ohjelmatyyppejä. Yhdeksän kymmenestä television vapaiden kanavien kulttuuriohjelmasta esitettiin Ylen kanavilla, uutisista ja ajankohtaisohjelmista runsaat kolme neljäsosaa ja asiaohjelmistakin yli puolet. (Koskeniemi & Lagus 2015,)

Television kohdalla kiinnostavaa on myös ohjelmiston alkuperä, mutta tällaista tietoa kerätään enää rajoitetusti: Viestintävirasto keräämä tieto televisiokanavien ohjelmistojen eurooppalaisuusasteesta ei erottele siitä kotimaista tuotantoa (Viestintävirasto 2015). Viimeisin eritelty tieto on peräisin *Suomalainen tv-tarjonta* -tutkimuksesta vuodelta 2014, jolloin etenkin yksityisillä kanavilla kotimaisen ja eurooppalaisen ohjelmiston osuus oli vähäistä pohjoisamerikkalaiseen tuotantoon nähden (Koskeniemi & Lagus 2015). Se kuitenkin laski eurooppalaisten ohjelmien osuuden eri tavoin kuin Viestintävirasto. Jälkimmäisen mukaan Yleisradion kanavien ohjelmiston eurooppalaisuusaste on 2010-luvulla vaihdellut 75:n ja 98 prosentin välillä, kun taas mainoskanavista 50 prosentin tavoitteen ovat pääsääntöisesti saavuttaneet Kutonen, MTV3, Fox ja Liv, kun taas Nelonen, Sub, AVA, JIM ja TV5 ovat melkein säännönmukaisesti jääneet tavoitteesta. Vuonna 2013 arvioitujen 15 televisiokanavan keskimääräinen eurooppalaisuusaste oli 57,5 prosenttia. Vastaavasti itsenäisten ohjelmantuotantoyhtiöiden osuus vuonna 2013 Yleisradion kanavien tarjonnasta oli keskimäärin 35,3 prosenttia, mainoskanavilla taas 36,9 prosenttia. (Viestintävirasto 2015.)

Myös television osalta eri ihmisryhmien kohtelu on jäänyt vähäiselle tutkimukselle, mutta GMMP-tutkimuksen (2015) pohjalta ainakin naisten edustus televisiuutisissa on suhteettoman vähäistä.

Televisio on internetin jälkeen toiseksi suosituin mediaväline, ja sitä katsellaan keskimäärin 114 minuuttia vuorokaudessa. Television osuus päivittäisestä median kulutuksesta on kuitenkin tasaisessa laskussa internetin hyväksi. Tässä käytetty Kantar TNS:n aineiston lukemat poikkeavat kuitenkin merkittävästi Finnpanelin tv-mittaritutkimuksen tuloksista: Jälkimmäisen mukaan suomalaiset katsoivat televisiota keskimäärin 168 minuuttia vuorokaudessa ja katseluaika on hitaassa laskussa (Finn-

panel 2018a). Eroa selittää osin se, että Finnpanel laskee televisionkatseluksi kaiken tv-mittaritutkimuksen tilaajien tarjoaman televisiosisällön katselun, päätelaitteesta riippumatta, kun taas Suomalaisen mediapäivä -aineisto erottelee esimerkiksi television ja mobiililaitteen kautta tapahtuneen katselun toisistaan.

Vapaasti vastaanotettavien, valtakunnallisten televisiokanavien viikotavoittavuuslukujen jakaumasta laskettu HHI on .068, mikä osoittaa varsin matalaa keskittymistä. Tässä luvussa Yle Teema ja Yle Fem on laskettu erillisiksi kanaviksi ja laskelmasta puuttuu Estradi-kanava, jolla ei ole varsinaisesti omaa ohjelmistoa vaan jolta esimerkiksi yhtiöt voivat ostaa kertaluontoisesti ohjelma-aikaa.

3.6.5 Internet

A1, A2, A4: Ei dataa	B2, B3, B4: Ei dataa	C1: 200 min/vrk
----------------------	----------------------	-----------------

Internet-sisältöjen moninaisuuden mittaamiseen on olemassa vain vähän menetelmiä ja dataa. Tilastokeskuksen Kantar TNS -yhtiöltä saamien tietojen mukaan suomalaiset käyttivät vuonna 2016 keskimäärin 200 minuuttia vuorokaudessa internetin parissa. Se on jo vuodesta 2014 alkaen ollut suosituin mediaväline, ja sen osuus päivittäisestä kokonaiskulutuksesta nousee yhä.

Sitä, mistä nuo yli kolme tuntia koostuvat, on eri tutkimuslaitosten tuottamaa osin ristiriitaista tietoa. Oxfordin yliopistoon kuuluvan Reuters-instituutin vuosittaisen Digital News Report -katsauksen perusteella suomalaiset ainakin lukevat uutisia: vuonna 2017 suomalaisista 88 % seurasi uutisia internetin kautta. Tilastokeskuksen vuodelta 2016 olevien tietojen mukaan suomalaisten yleisimpiä internetin käyttötapoja mediana ovat sähköpostin käyttö (83 % viimeisen kolmen kuukauden aikana), verkkolehtien ja television uutissivujen seuraaminen (79 %), pikaviestintä älypuhelimella (63 %), yhteisöpalveluiden eli sosiaalisen median seuraaminen (61 %), musiikin kuuntelu (61 %) ja blogien lukeminen (44 %) (Tilastokeskus 2017e). Kantar TNS:n Yleisradiolle toteuttaman Kanava- ja palvelumielikuva -tutkimuksen mukaan yli puolet yli 15-vuotiaista suomalaisista katselee videoita kansainväliseltä YouTube-sivustolta ja huomattava osuus (16–39 %) myös Nelosen, MTV:n tai Yleisradion suoratoistopalveluista (Tilastokeskus 2017d).

Yleisön jakautumisesta eri sisältöjen välille on saatavilla tietoa vain niiden suomalaismedioiden osalta, jotka tilaavat mittauspalvelua (aiemmin tilaston tuotti Kantar TNS, vuoden 2018 alusta Media Metrics Finland). Esimerkiksi Media Pluralism Monitor -tutkimuksessa on käytetty Kantar TNS:n vierailijalukuja, joiden perusteella on tutkittu

suosituimpien suomalaisten verkkosivujen omistuksen keskittymistä. Mittaus kuitenkin antaa suomalaisyleisöjen verkkomedian käytöstä vääristyneen kuvan, sillä se ei huomioi kansainvälisten sisältöjen ja palvelujen käyttöä. Kansainvälisillä toimijoilla on kuitenkin suuri merkitys suomalaisen mediakentän kannalta: hakukone- ja sosiaalisen median mainonta ovat digitaalisen mainonnan suurimmat alueet – ja digitaalinen mainonta sekä suurin että voimakkaimmin kasvava mainonnan sektori Suomessa (IAB Finland 2018).

Internetin merkitys suomalaisille ja suomalaiselle medialle on siis suuri ja yhä kasvava. Suomalaisyleisön verkkokäyttäytymisestä sen moninaisuuden näkökulmasta ei kuitenkaan ole kokonaiskuvaa, vaan ainoastaan hajanaisia tietoja. Internetoperaattoreilla itsellään lienee kuitenkin varsin tarkka tieto asiakkaidensa verkkokäyttäytymisestä.

3.7 Yhteenveto ja suositukset

3.7.1 Kolmen eri ulottuvuuden mittarit

Tässä luvussa median monimuotoisuutta ja moniarvoisuutta on lähestytty käsiteanalyysin kautta. Kattokäsitteeksi on tarjottu median *moninaisuuden* käsitettä, jonka termeiksi tai osatekijöiksi mediapoliittisessa keskustelussa usein käytetyt ”monipuolisuus”, ”monimuotoisuus”, ”moniarvoisuus” ja ”keskittyminen” voidaan tulkita. Moninaisuus on edelleen purettu kolmeksi eri ulottuvuudeksi, *lähteiden*, *sisällön* ja *käytön* moninaisuudeksi, ja niistä kukin on edelleen pilkottu alaulottuvuudeksi, nojautuen Philip Napolin (1999, 2001) esittämään malliin. Näin on pyritty luomaan käsitteellistä selvyttä median moninaisuutta koskevaan mediapoliittiseen keskusteluun.

Luvussa on toteutettu myös dokumenttianalyysi, joka osoittaa, että moninaisuus on keskeinen käsite ja tavoite suomalaisessa mediapolitiikassa. Samalla analyysi on kuitenkin osoittanut, että vaikka nimenomaan ”monipuolisuudesta” ja ”monimuotoisuudesta” puhutaan mediapoliittisissa dokumenteissa paljon, termien merkitys jää käyttöyhteyksissään usein epäselväksi ja monitulkintaiseksi. ”Monipuolisuus” ja ”monimuotoisuus” ovat muodostuneet mediapolitiikan abstrakteiksi ihanteiksi, joilla oikeutetaan mediapoliittisia toimia mutta joiden täsmällinen sisältö on jäänyt vähälle huomiolle. Termien epämääräisyydestä johtuen on vaikea arvioida, miten mediapolitiikka onnistuu keskeisessä periaatteessaan, eli pyrkimyksissään turvata median moninaisuus, jonka osatekijöitä esimerkiksi toimialan monimuotoisuus ja sisältöjen monipuolisuus ovat.

Median moninaisuuden mittaamiseksi luvussa on ehdotettu mittareita, jotka ottavat huomioon moninaisuuden kolme ulottuvuutta. Mitattaviksi on ehdotettu seuraavia moninaisuuden alalottuvuuksia tai muuttujia:

- A. Lähteiden moninaisuus:
 - (1) tarjolla olevien mediavaihtoehtojen määrä (toimialoittain)
 - (2) mediaomistuksen monimuotoisuus (toimialoittain)
 - (3) sisällön tarjoajien monimuotoisuus (televisiotoimialan osalta)
 - (4) sisällön tekijöiden monimuotoisuus: ei mitata
- B. Sisällön moninaisuus:
 - (1) sisältövaihtoehtojen määrä: ei mitata
 - (2) sisältötyyppien monipuolisuus (toimialoittain)
 - (3) median moniarvoisuus (laadullinen arviointi)
 - (4) median demografinen moninaisuus (laadullinen arviointi)
- C. Käytön moninaisuus:
 - (1) median käytön määrä (toimialoittain)
 - (2) median käytön horisontaalinen monipuolisuus (toimialoittain)
 - (3) median käytön vertikaalinen monipuolisuus: ei mitata

Kullekin mitattavalle muuttujalle on ehdotettu joko yksiselitteistä määrällistä tai laadulliseen arviointiin perustuvaa mittaria. Useimpien määrällisten mittareiden edellyttämä tieto löytyy Tilastokeskuksen joukkoviestintätalastosta. Osa mittareista nojaa kuitenkin aineistoon, jonka tietopohja on uhkaavasti rapautumassa (esimerkiksi lehtien levikki-määrät), osa taas edellyttää uuden monitoroinnin käynnistämistä (esimerkiksi eri medioiden sisältötyyppien monipuolisuus). Kahden moninaisuuden alalottuvuuden (sisällön moniarvoisuus ja demografinen moninaisuus) tarkasteluun olemme ehdottaneet mittaria, joka perustuisi kokemusasiantuntijapaneelin laadulliseen arviointiin. Paneelin koostumuksen ja tarkemman tutkimusmenetelmän osalta tässä ei tehdä ehdotusta, vaan molemmat on pohdittava erikseen.

3.7.2 Suomalaisen median moninaisuus

Luvussa on myös testattu ehdotettuja mittareita käytännössä ja arvioitu niiden pohjalta median moninaisuuden toteutumista Suomessa. Kansalaisille on tarjolla runsaasti erilaisia mediavaihtoehtoja, mutta määrän kehitys kulkee eri aloilla eri suuntaan. Sähköisen median puolella vaihtoehdot lisääntyvät, mutta sanoma- ja aikakauslehtinimikkeet vähenevät. Suomalaisten median kulutus jakautuu joka alalla varsin laajasti eri sanomalehtien, aikakauslehtien, sekä televisio- ja radiokanavien kesken. Monella näistä mediavaihtoehtoista on kuitenkin sama omistaja. Omistuksen keskittyminen on erityisen voimakasta televisio- ja radioalalla, joilla kolme suurinta yhtiötä vie pitkälti yli 80 prosenttia yleisön huomiosta. Suomalaiset käyttävät runsaasti aikaa median parissa, mutta yhä suurempi osa ajasta kuluu internetissä. Valitettavasti verkkomedian

moninaisuudesta ja sen käytöstä on saatavilla vähiten tietoa. Myös muiden medioiden kohdalla tiedot ovat puutteellisia, etenkin median sisältöjen osalta.

Ehdotetut mittarit tarkastelevat suomalaista mediaa valtakunnallisella tasolla, ja siltä osin tuloksia voi pitää kuvaavina. On kuitenkin tärkeää huomata, että Suomessa on olemassa myös runsaasti paikallismediaa – etenkin sanomalehdistössä. Paikallismedian kokonaistavoittavuus on usein vaatimaton, mutta niillä voi olla omalla markkina-alueellaan vahva asema. Valtakunnallinen kilpailutilanne on siis eri asia kuin alueellinen kilpailutilanne, ja median rikkaus koko Suomen tasolla voi kätkeä sisäänsä alueellisia heikon kilpailun taskuja. Sama koskee myös muita moninaisuuden ulottuvuuksia. Suomen sisäisten erojen tunnistaminen vaatisi yksityiskohtaisia, alueellisia tutkimuksia. Tällainen tieto olisi tärkeää kokonaiskuvan saamiseksi Suomen median moninaisuudesta, mutta toisaalta näin vaativia tutkimuksia ei voida suositella osaksi jatkuvaa seurantaa.

Kansalaisen näkökulmasta median tarjolla olevan moninaisuuden voi nähdä joko myönteisesti tai kriittisesti – molempiin näkökohtiin on perusteensa. Jos asiaa lähestyy politiikan ja demokratiatarpeiden suunnalta, median moninaisuuden tarkoitus on turvata moniääninen yhteiskunnallinen keskustelu ja vapaa mielipiteenmuodostus. On aihetta kysyä, mitkä ovat ne viimeaikaiset mediapoliittiset toimet, joilla olisi tähdätty kansalaisten demokraattisten osallistumismahdollisuuksien parantamiseen. Jos asiaa taas lähestyy talouden ja liiketoiminnan suunnasta, moninaisuuden tarkoitus on edistää kilpailua ja parantaa mediayritysten toimintaedellytyksiä. Demokratiatarpeita on pyritty edistämään esimerkiksi Yleisradion tehtävää koskevalla sääntelyllä, kun taas koko 2000-luvun jatkunut sähköisen viestinnän toimilupapolitiikan liberalisointi – mukaan lukien monet Yleisradioon kohdistuneet toimet – on pyrkinyt konsolidoimaan toimialaa ja samalla tuottanut markkinoille lisää mediavaihtoehtoja. Osa kansalaisista on varmasti tyytyväinen valinnanvaran kasvuun ja tarjonnan vapautumiseen, osa taas kokee muutoksen yhdenmukaistumisena tai tyhjänpäiväistymisenä.

4 Kansalaisten ja yhteiskunnan suojele

Paula Haara & Ilmari Hiltunen¹⁰⁷

Tässä luvussa viestintä- ja mediapolitiikkaa tarkastellaan kansalaisten ja yhteiskunnan *suojele*n näkökulmasta ja keskitytään 1) haavoittuvien ihmisryhmien suojeleluun vahingollisilta mediasisällöiltä sekä 2) kansalaisten suojeleluun rikoksilta ja vihapuheelta. Luvussa selvitetään myös mediakasvatuksen merkitystä ja mahdollisuuksia kansalaisten ja yhteiskunnan suojeleluun näkökulmasta. Tähän liittyen tehdään aluksi katsaus suomalaisen mediakasvatuksen nykytilaan, seurannan ongelmiin ja tulevaisuuden mediakasvatustarpeisiin.

Lähtökohtana on, että media- ja viestintäpoliittisia valintoja tehtäessä tulee ottaa huomioon suhteellisen pysyvät, demokraattisten valtioiden yhteisesti jakamat periaatteet, jotka ovat teknologianeutraaleja ja koko mediakentän kattavia (Picard & Pickard 2017). Koska viestinnälliset oikeudet kytkeytyvät perus- ja ihmisoikeuksiin, luvussa tarkastellaan myös perus- ja ihmisoikeuksia turvaavaa sääntelyä sekä ihmisoikeuspolitiikkaa koskevia dokumentteja, kuten Suomen ratifioimia ihmisoikeussopimuksia ja Suomen kansainvälisiltä ihmisoikeussopimusten valvontaelimiltä saamia suosituksia. Tutkimustietoa ja selvityksiä on hyödynnetty erityisesti sen määrittämisessä, mitkä ovat kansalaisten ja yhteiskunnan suojelelu edistävän media- ja viestintäpolitiikan keskeiset kehittämisen kohteet Suomessa. Poliittisia linjanvetoja on jäljitetty esimerkiksi hallituksen linjauksista, poliittisista ohjelmista ja toimintaohjelmista sekä Euroopan komission linjauksista. Kansalaisjärjestöjen huolenaiheita on pyritty nostamaan esiin, joten aineistossa on mukana myös kansalaisjärjestöjen selvityksiä ja lausuntoja.

¹⁰⁷ Tutkimusapulainen Heli Heino vastasi suurelta osin aineiston keruusta ja sisällön tiivistämisestä laadulliseen aineistomatriisiin (ks. liite 2). Kiitos Tampereen yliopiston mediakasvatuksen professori Sirkku Kotilaiselle mediakasvatusta käsittelevän osuuden kommentoinnista sekä tutkijatohdori Reeta Pöytäriille vihapuhetta ja ekstremismiiä koskevan tekstiosuuden kommentoinnista.

Aineistoon on kerätty julkaisuja vuodesta 2007 lähtien. Maantieteellisesti on rajauduttu etupäässä Suomeen, mutta tarpeen tullen tarkastelua on ulotettu Pohjoismaihin ja laajemmin Eurooppaan. Mediasisältöjen tarkastelussa pyritään ylittämään välinekohdainen tarkastelu, eikä tarkastelu rajaudu journalistiseen sisältöön tai perinteiseen joukkoviestintään. Mediasisältö voi olla myös esimerkiksi peli tai sosiaalisessa mediassa julkaistu blogi. Teleyrityksiä tarkastellaan vain niiltä osin, kun ne tekevät velvoitteesta internetin suodatustoimia estääkseen pääsyn haitallisiin mediasisältöihin. Sosiaalisen median alustat ovat olennainen osa nykyistä mediaympäristöä ja tulevat siinä roolissa tarkastelluiksi, mutta tässä luvussa ei pyritä luomaan mittaristoja Facebookin kaltaisille globaaleille media-alustoille, vaan keskitytään pääosin suomalaiseen media-alaan.

4.1 Mediakasvatus

Mediakasvatuksen ensisijainen tavoite on tuottaa medialukutaitoisia toimijoita yhteiskunnassa. Yksi tapa määrittää mediakasvatus on määritellä se tavoitteellisena pedagogisena vuorovaikutuksena, jonka osapuolina ovat kasvattaja, kasvatettava ja teknologisoitunut mediakulttuuri. (esim. Kupiainen & Sintonen 2009.)

Suojelun näkökulmasta medialukutaitoinen kykenee paremmin suojaamaan itseään (ja muita) median kielteisiltä vaikutuksilta, kun hän on tietoinen itsestään median käyttäjänä ja osana mediakulttuuria. Suojelun tarkoitus ei ole evätä kulttuurisen osallisuuden mahdollisuuksia ja oikeuksia (emt.). Turvatoimen lisäksi mediakasvatuksella on myös muita tavoitteita. Medialukutaito voi edistää yksilön autonomiaa, kriittistä ja luovaa ajattelua, esteettistä makua, sosiaalista omaatuntoa, itsekunnioitusta, voimaantumista sekä asemaa kansalaisena ja kuluttajana. Nykyisessä mediaympäristössä medialukutaitoon voidaan katsoa kuuluvaksi mediatuottaminen, mediasisältöjen tulkinta, medialaitteiden käyttötaidot, tiedonhaun taidot, kriittisyys mediavälitteistä informaatiota kohtaan, mediavälitteiset viestintä- ja vuorovaikutustaidot, sosiaalinen ja poliittinen osallisuus ja vaikuttaminen median kautta sekä median käyttö elämänhallinnan tukena.¹⁰⁸

EU:n audiovisuaalisia palveluja koskevassa direktiivissä (EU:n AV-direktiivi) annetussa medialukutaidon määritelmässä korostuu se, että medialukutaito on avain aktiiviseen osallistumiseen demokraattisessa yhteiskunnassa.¹⁰⁹ Mediakasvatusta voidaan tarkastella myös erityisesti ihmisoikeuksien näkökulmasta. Unesco edistää käsitettä

¹⁰⁸ Mediataitokoulu. http://mediataitokoulu.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=324&Itemid=415&lang=fi

¹⁰⁹ Euroopan unionin audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32010L0013>

media- ja informaatiolukutaito (MIL)¹¹⁰, joka yhdistää perinteisesti toisistaan erillisinä nähdyn informaatiolukutaidon ja medialukutaidon. MIL sisältää digitaalisen teknologian käyttämisen ja teknisten taitojen lisäksi muun muassa kyvyn luoda mediaviestejä ja tunnistaa mediaviestien sosiaalinen ja poliittinen vaikutus.

Mediatoimialan näkökulmasta mediakasvatus on kasvun tukemista sisältöjen käyttäjäksi. Nykyisessä mediaympäristössä median käyttäjät eivät ainoastaan kuluta sisältöjä, vaan käyttäjät myös tuottavat ja osallistuvat: he kuratoivat, jakavat, kommentoivat ja luovat digitaalisia mediasisältöjä eri tarkoituksiin ja erilaisissa konteksteissa (Lomborg & Mortensen 2017). Kulutuksen näkökulmasta medialukutaitoinen osaa arvostaa ja valita monipuolisia ja vastuullisesti tuotettuja sisältöjä. Viestinnän Keskusliitto (nyk. Medialiitto) painottaa mediakasvatuslinjauksissaan, että medialukutaitoinen yleisö on tärkeä edellytys sille, että mediapalvelujen käyttö ja kulutus ovat pitkällä tähtäyksellä terveellä ja kestäväällä pohjalla.¹¹¹

4.1.1 Mediakasvatustoiminta Suomessa

Medialukutaidon kehittäminen ja turvallisen mediankäytön edistäminen muuttuvassa mediaympäristössä nostetaan esiin useissa Euroopan komission aloitteissa ja strategioissa.¹¹² Suomessa mediakasvatus muuttui systemaattisemmaksi kansallisten ohjelmien myötä jo 2000-luvulla (mm. Opetusministeriön vuonna 2006 käynnistämä Mediamuffinssi-hanke).

Opetus- ja kulttuuriministeriö määrittää Suomessa hallituksen linjausten pohjalta kansallisen mediakasvatuksen ja -lukutaidon toiminnan kehityksen. Edelliset linjaukset on laadittu vuonna 2013 (vuosille 2013–2016)¹¹³, ja ne ovat uudistamatta. Kansallinen mediakasvatusviranomainen Mediakasvatus- ja kuvaohjelmayksikkö (MEKU) toteuttaa OKM:n linjauksia työssään. Vuodesta 2014 se on toiminut osana Kansallista audiovisuaalista instituuttia (KAVI). MEKU:lla on lakisääteinen tehtävänä edistää media-

110 Unesco (2013) Global Media and Information Literacy Assessment Framework: Country Readiness and Competencies. Ranska: Pariisi. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002246/224655e.pdf>

111 Viestinnän Keskusliitto (2008) Viestinnän Keskusliiton mediakasvatuslinjaukset: Lasten ja nuorten medialukutaidon kehittäminen. http://www.vkl.fi/liitetiedostot/VKL/450/472/484/Mediakasvatuslinjaukset_web.pdf

112 Esim. Euroopan komissio (2010) Eurooppa 2020: Älykkään, kestävä ja osallistuvan kasvun strategia. http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_FI_ACT_part1_v1.pdf

113 Opetus- ja kulttuuriministeriö (2013) Hyvä medialukutaito: Suuntaviivat 2013–2016. <http://minedu.fi/julkaisu?pubid=URN:ISBN:978-952-263-218-0>

kasvatusta ja kehittää lapsille turvallisempaa mediaympäristöä, ja se on laatinut yhtenä keinoena tavoitteiden toteutumiseksi toimintaohjelman vuosille 2013–2017.¹¹⁴

Suomalainen mediakasvatuksen toimijakenttä on viime vuosina laajentunut esimerkiksi yleisiin kirjastoihin, nuorisotyöhön ja kulttuurialalle. Toimijakenttään kuuluvat myös kansalaisjärjestöt sekä tutkimuksen ja opetuksen organisaatiot. Medialukutaidon edistämistyötä tekevät myös mediatoimialan yritykset, yhdistykset ja edunvalvontajärjestöt.

Toimijakentän laajuuden lisäksi suomalaisen mediakasvatuksen erityispiirre on se, että meillä on paljon projekteja, jotka ovat osittain tai kokonaan ministeriöiden tai valtion viranomaisten rahoittamia. Opetus- ja kulttuuriministeriön ohessa esimerkiksi oikeusministeriö tukee medialukutaitoa osallisuuden ja vaikuttamisen tulokulmasta, työ- ja elinkeinoministeriön alainen kilpailu- ja kuluttajavirasto kuluttajakasvatuksen näkökulmasta (lapsiin ja mainontaan liittyvät kysymykset) sekä liikenne- ja viestintäministeriö erityisesti sähköisessä viestintäympäristössä tarvittavien mediavalmiuksien ja medialukutaidon näkökulmasta.

4.1.2 Mediakasvatuksen mittarointi

Pätevää ja luotettavaa tietoa medialukutaidosta tarvitaan kansallisen politiikan, strategioiden sekä media- ja informaatiolukutaidon kehittämisen ja seurannan pohjaksi. Indikaattorien kehittäminen on kuitenkin ongelmallista muun muassa sen vuoksi, että yksi selkeä määritelmä medialukutaitoisuudelle ja mediakasvatuksen (tärkeimmille) tavoitteille puuttuu. Ei ole yhtä esimerkiksi EU-jäsenmaiden soveltamaa arviointikehikkoa, jonka varassa tehdä medialukutaitojen kansainvälistä vertailua. Esimerkiksi Unesco on määritellyt globaaleita mittareita media- ja informaatiolukutaidolle (*MIL Assessment Framework*). MIL-arviointikehikossa on pyritty huomioimaan kontekstuaaliset elementit: kykyjen, resurssien, infrastruktuurin ja mahdollisuuksien tasot vaihtelevat maiden välillä ja myös yhden maan sisällä. Unesco katsoo, että MIL-arviointikehikon avulla tuotettu tieto mahdollisista aukkoista voi hyödyttää strategisen päätöksenteon ja koulutuspolitiikan lisäksi ketä tahansa yksilöä, kuten opettajaa, sekä kansallisia instituutioita, jotka vastaavat tilastollisen tiedon keruusta ja analyysistä.¹¹⁵

¹¹⁴ Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskus: toimintaohjelma vuosille 2013–2017

https://kavi.fi/sites/default/files/documents/mekun_toimintaohjelma.pdf

¹¹⁵ Unesco (2013) Global Media and Information Literacy Assessment Framework: Country Readiness and Competencies. Ranska: Pariisi.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002246/224655e.pdf>

EU:n AV-direktiivissä kehoitetaan medialukutaidon kehittämiseen kaikilla yhteiskunnan aloilla ja sen edistymisen tiiviiseen seurantaan. Euroopan komissio veloitetaan raporttoimaan kolmen vuoden välein kaikkien jäsenmaiden medialukutaidon tasosta. Tarkemmin seuraamisen tapaa ei yksilöidä. Komissio teetti vuonna 2011 tutkimuksen, jossa arvioitiin ja ehdotettiin menetelmiä medialukutaidon tasojen mittaamiseksi.¹¹⁶ Tutkimuksessa ehdotetaan ydinmittareita medialukutaidon kolmelle ulottuvuudelle: median käyttötaidot, kriittinen ymmärrys ja kommunikaatiokyvyt. Tutkimuksen alustavien maatulosten mukaan Suomi sijoittui medialukutaidon tasossa kärkimaiden joukkoon. Tutkimus ehdottaa vuosittaisen peruskyselyn ja harvemmin tehtävän vaihtuvan kyselyosuuden (rotating survey) yhdistelmää. Peruskyselyllä voisi kartoittaa pääsyn (saatavuus ja käyttö) ja kommunikaation (luominen, osallistuminen, vuorovaikutus) perustrendejä. Eurostat-tilaston pohjalta on koostettu indikaattori kuvaamaan kansalaisten digitaalisten taitojen tasoa. Indikaattorin mukaan suomalaisten digitaaliset taidot ovat muiden pohjoismaalaisten tavoin yli EU-maiden keskiarvon.¹¹⁷ Vaihtuvalla osiolla puolestaan olisi mahdollista pureutua tarkemmin johonkin medialukutaidon ulottuvuuteen, ja siihen voisi joustavammin sovittaa uusia löydöksiä tai tavoitteita. Erityisesti kriittiseen ymmärrykseen liittyviin kysymyksiin vastaaminen vaatii vastaajalta syvempää ajattelua. Tutkimus antaa viitteitä siitä, että internetiä käyttävien ja sitä käyttämättömien medialukutaidot eroavat niin järjestelmällisesti toisistaan, että kummallekin ryhmälle ehdotetaan omaa otosta.

Median monimuotoisuuden kohdistuvia riskejä kartoittavassa Media Pluralism Monitor -tutkimuksessa medialukutaidolle annetaan keskeinen rooli median monimuotoisuuden edistäjänä. Medialukutaito on tutkimuksessa yksi sosiaalisen osallisuuden indikaattori. Tutkimuksen tulosten mukaan Suomi on mediakasvatuksen suhteen matalan riskin maa. Valtion ja kansalaisyhteiskunnan medialukutaidon kehittämistoimet sekä suomalaisten verrattuna yleiset digitaalisen median perustaidot laskevat riskiä. Tutkimus on kuitenkin saanut kritiikkiä siitä, että medialukutaitoa mitataan varsin yleisellä tasolla. Medialukutaidon indikaattori koostuu kuudesta muuttujasta, jotka mittaavat muun muassa opettajille annettavan medialukutaitokoulutuksen tasoa, medialukutaidon näkyvyyttä kansallisessa politiikassa sekä medialukutaidon edistämiseksi tehtyjen toimenpiteiden laajuutta.

Yhteenvedon voidaan todeta, että EU-mailla on yhteinen tarve kehittää tutkimusta ja menetelmiä, joiden avulla voidaan arvioida mediataitojen tasoa. Tarvitaan myös lisää tietoa siitä, miten yksilöt omaksuvat mediakasvatuksen tarjoamia taitoja arjessaan ja

¹¹⁶ Euroopan komissio (2011) Testing and refining criteria to assess media literacy levels in Europe: final report. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4cbb53b5-689c-4996-b36b-e920df63cd40/language-en>

¹¹⁷ Eurostat: Individuals who have basic or above basic overall digital skills by sex. http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tepsr_sp410&plugin=1

mikä merkitys tällä on heidän toimintaansa. Tähän tarvitaan kyselytutkimusten lisäksi syvällisempiä laadullisia tutkimusmenetelmiä.

4.1.3 Suomalaisen mediakasvatuksen arviointia ja nousevat mediakasvatuksen kohteet

Uudenlainen digitaalinen viestintäympäristö, vihapuhe ja disinformaatio edellyttävät monipuolista medialukutaitoa kaikenikäisiltä. Jo tämän vuoksi on silmiinpistävä, että lukua varten kartoitetussa aineistossa käsitellään lähes yksinomaan lasten ja nuorten mediakasvatusta. On syytä pohtia, miten esimerkiksi kiusaamisen ja vihapuheen vastustaminen mediakasvatuksen keinoin tavoittaisi muutkin kuin koululaiset ja opiskelijat. Medialukutaito on osa elinikäistä oppimista, mutta erityisesti työikäisen aikuisväestön on todettu olevan edelleen paitsiossa samalla, kun suomalainen mediakasvatustaloudellinen politiikka ohjaa lasten ja nuorten mediakasvatukseen (Pääjärvi & Palsa 2015).¹¹⁸ On syytä panna merkille, että Suomessa, ja Euroopassa laajemminkin, on vähän muille ikäryhmille kohdistettuja medialukutaitoprojekteja.¹¹⁹

Vielä kymmenen vuotta sitten Suomi oli poikkeuksellinen siinä mielessä, että perhetaustalla ei ollut merkitystä Pisa-tutkimuksessa. Nyt perhetaustan merkitys näkyy Suomessa yhtä hyvin kuin OECD-maissa keskimäärin tai jopa hieman selvemmin. Pisa-tuloksissa on myös alueellisia eroja. Kaupungeissa pärjätään maaseutua paremmin ja Helsingissä ja Uudellamaalla muuta maata paremmin.¹²⁰ Eriarvoistumiskielto asettaa haasteita tasavertaiselle mediakasvatukselle ja sitä voi pitää vakavana signaalina yhteiskunnalle¹²¹. Lukua varten kerätty aineisto keskittyi lähes poikkeuksetta lasten ja nuorten mediakasvatukseen, eikä muiden haavoittuvien ryhmien, kuten kansallisten vähemmistöjen¹²² maahanmuuttajien, vammaisten ja vanhusten medialukutaitoa juuri käsitelty. (Erityisryhmien pääsystä media- ja viestintäpalvelujen käyttöön ks. luku 2.) Ammattitaitoisen mediakasvatuksen tulisi kuulua nykyisessä medioituneessa yhteiskunnassa tasa-arvoisesti kaikille. On kenties syytä selvittää, onko suomalaisessa mediakasvatuksessa eriytymistä asuinpaikasta, iästä, etnisestä taustasta ja sosiaalisesta asemasta riippuen.

¹¹⁸ Pekkala, Leo (2017) Mediakasvatuksen tilanne Suomessa. Keskustelutilaisuus suomalaisen media-alan tulevaisuudesta 20.10.2017 LVM.

¹¹⁹ European Audiovisual Observatory (2016) Mapping of media literacy practices and actions in EU-28. DOI 10.2759/111731

¹²⁰ Björkstén, Tuomo/ Yle, 6.12.2016: Uudet Pisa-tulokset: Suomen tytöt maailman toiseksi parhaita, vaikka ei edes huvita <https://yle.fi/uutiset/3-9336636>

¹²¹ Emmi Huhtanen (toim.) (2016) Lasten mediamaailman päihinänkuoressa. Mediakasvatusseuran julkaisuja 5/2016. <http://www.mediakasvatus.fi/wp-content/uploads/2016/12/Lasten-mediamaailma-pahinankuoressa.pdf>

¹²² Suomen neljäs raportti kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta, Joulukuu 2014.

Mediakasvatukseen on peräänkuulutettu hankkeita, joissa lapset itse olisivat alusta asti merkittävässä roolissa valmistelemassa ja suunnittelemassa hankkeen toimintaa. Lapsi- ja nuorisolähtöiset valtakunnalliset hankkeet olisivat uusia avauksia OKM:n hallinnonalalla.¹²³ Lapsen äänen kuulemista velvoittaa myös YK:n lapsen oikeuksien sopimus.

Mediakasvatushankkeissa tulisi huomioida lasten ja nuorten runsas kuvaohjelmien katselu etenkin internetin video- ja tilausohjelmajpalvelujen kautta sekä digitaalisten pelien pelaaminen.¹²⁴ Lasten netin käyttö alkaa tyypillisesti kuvaohjelmien katsomisella, joka on kirjojen ja lehtien lukemisen ohessa yleisin lasten mediankäyttötapa. Lasten digitaalisten pelien pelaaminen on yleistynyt, ja pelaaminen aloitetaan aiempaa nuorempana, yleisimmin jo 3–4-vuotiaana, ja yli 5-vuotiaista jo lähes kaikki pelaavat digitaalisia pelejä¹²⁵. Pelien pelaaminen internetissä on yleistynyt myös nuorten aikuisten parissa viime vuosina. Koko väestön tasolla tarkasteltuna aikuisten internetin käyttötarkoituksista on kolmen vuoden aikana (2015–2017) kasvanut etenkin pika- viestipalveluiden käyttö älypuhelimella, musiikin kuuntelu, internetpuhelut ja videopuhelut sekä nuorempien kohdalla myös pelien pelaaminen internetissä tai lataaminen omalle koneelle.¹²⁶ Pelaamisen kasvavan suosion myötä on alettu korostaa myös tarvetta erilliselle pelikasvatukselle ja pelilukutaidolle osana medialukutaitoa. Suomessa pelikasvatusta edistää Pelikasvattajien verkosto,¹²⁷ joka järjestää esimerkiksi vuosittaisia pelikasvatuksen teemaviikkoja. Huomionarvoista on, että verkosto lähtökohtaisesti määrittelee pelikasvatuksen kohderyhmäksi koko väestön, ja nostaa esille esimerkiksi vanhustyötä pelikasvatuksen osana.

Pienten lasten internetin käyttö on yleistynyt, joten myös mediakasvatuksen (ja kuluttajakasvatuksen) tarve alkaa yhä nuorempana. Tärkein syy lasten internetin käytön kasvuun on kuvaohjelmien katselun yleistyminen. Vuonna 2013 yli kaksivuotiaista lähes kaikki käyttivät internetiä edes joskus, ja 4–8-vuotiaista lapsista kaksi kolmasosaa käytti internetiä viikoittain¹²⁸. Tilausta olisi pienille lapsille ja heidän kasvattajilleen suunnatuille mediakasvatushankkeille, joita on ollut vähän.¹²⁹ Medialukutaitoiset

123 Palsa, Lauri, Pääjärvi, Saara, Tossavainen, Tommi & Pekkala, Leo / Kavi (2014) Mediakasvatushankkeet 2009–2013. Selvitys opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla rahoitetuista hankehakemuksista.

https://kavi.fi/sites/default/files/documents/kavi_selvitys_mediakasvatushankkeet_2009-2013.pdf

124 Suoninen, Annika (2014) Lasten mediabarometri 2013: 0–8-vuotiaiden mediankäyttö ja sen muutokset vuodesta 2010. Nuorisotutkimusverkosto. <http://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/julkaisuja/lastenmediabarometri2013.pdf>

125 Suoninen, Annika (2014) Lasten mediabarometri 2013: 0–8-vuotiaiden mediankäyttö ja sen muutokset vuodesta 2010. Nuorisotutkimusverkosto. <http://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/julkaisuja/lastenmediabarometri2013.pdf>

126 Tuorein tilasto väestön tieto- ja viestintätekniikan käytöstä (2017): <https://www.stat.fi/til/sutivi/2017/index.html>

127 Pelikasvattajien verkosto (2018): <http://www.pelikasvatus.fi/index.php>

128 Suoninen, Annika (2014) Lasten mediabarometri 2013: 0–8-vuotiaiden mediankäyttö ja sen muutokset vuodesta 2010. Nuorisotutkimusverkosto. <http://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/julkaisuja/lastenmediabarometri2013.pdf>

129 Kavi / Lauri Palsa, Saara Pääjärvi, Tommi Tossavainen & Leo Pekkala (2014) Mediakasvatushankkeet 2009–2013. Selvitys opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla rahoitetuista hankehakemuksista. https://kavi.fi/sites/default/files/documents/kavi_selvitys_mediakasvatushankkeet_2009-2013.pdf

vanhemmat voivat tukea lapsia ja nuoria osallistumalla lapsen media-arkeen ja ohjata lasta turvallisiin ja vastuullisiin valintoihin.

Opettajat ja muut ammattikasvattajat ovat avainasemassa tietoyhteiskunnan rakentamisessa, ja heillä tulisi olla riittävästi mediakasvatukseen liittyviä työkaluja, resursseja ja taitoja. Suomessa opetussuunnitelmat edellyttävät monilukutaidon¹³⁰ ja tieto- ja viestintäteknisen osaamisen edistämistä aina varhaiskasvatuksesta toisen asteen opintoihin saakka. Opetushenkilöstön osaamisessa ja ammatillisessa tietoisuudessa mediakasvatuksesta on kuitenkin vaihtelua. Opettajaopiskelijat ja mediakasvatus 2017 -selvityksen mukaan suurin osa opettajaopiskelijoista kokee, että heille ei opeteta tarpeeksi medialukutaidosta. Virallisesti kaikkiin opettajien koulutusohjelmiin tulee sisältyä mediakasvatuksen sisältöjen opetusta osana pakollisia opintoja, mutta reilu puolet opettajaopiskelijoista vastasi selvityksessä, että heidän pakollisiin opintoihinsa ei sisälly mediakasvatuksen opintoja.¹³¹ Opeka.fi:ssä annettujen vastausten perusteella opettajien tieto- ja viestintätekniiikan osaamisessa ja opetuskäytön tasossa on vaihtelua.¹³² Opettajien lisäksi henkilöstön osaamisen kehittäminen saattaa olla haaste myös muualla mediakasvatuksen kentällä, kuten kirjastoissa ja nuorisotyössä.¹³³

Medialukutaito on yhdistetty vihapuheen ja radikalisoitumisen ehkäisemiseen vasta äskettäin. Euroopan komissio antoi vuonna 2016 suosituksen medialukutaidon ja kriittisen ajattelun kehittämisestä koulutuksen avulla. Komissio korostaa media- ja informaatiolukutaidon merkitystä vastuulliseksi kansalaiseksi kasvamisessa sekä väkivaltaisen ekstremismin ja radikalisoitumisen ehkäisemisessä.¹³⁴ Myös sisäministeriön laatimassa toimenpideohjelmassa kansallisen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennaltaehkäisemiseksi¹³⁵ nostetaan esiin medialukutaidon vahvistaminen. Tavoitteena on vahvistaa lasten ja nuorten kykyä tunnistaa ja suojautua väkivaltaan yllyttäviltä viesteiltä ja vaikuttamiselta. Huomionarvoista on, että tässäkin yhteydessä puhutaan ainoastaan lasten ja nuorten mediakasvatuksesta.

130 Opetussuunnitelman perusteissa medialukutaidon tilalle valittiin monilukutaidon käsite, joka korostaa laajaa tekstikäsitystä: tekstit voivat olla muun muassa kirjoitettuja, puhuttuja, audiovisuaalisia tai digitaalisia.

131 Salomaa, Palsa & Malinen / Kavi (2017) Opettajaopiskelijat ja mediakasvatus 2017. <http://mediataitokoulu.fi/opettajaopiskelijat.pdf>

132 <http://opeka.fi/fi> Opeka on verkkopohjainen työkalu, jolla opettajat ja koulu voivat arvioida koulunsa tieto- ja viestintätekniiikan opetuskäytön tasoa. Vastausten perusteella vähäistä on esimerkiksi oppilaiden omien mediasisältöjen tuottaminen sekä muun muassa opettajien osaaminen mediaa sisältävien materiaalien tuottamisessa, videoiden käsittelyssä, tekijänoikeuksien huomioimisessa ja käyttöehtoihin tutustumisessa.

133 Palsa, Lauri (2016) Medialukutaito tukee kasvua ja osallistumista yhteiskuntaan - Miten taataan tasa-arvoiset mahdollisuudet mediakasvatukseen. Teoksessa Jani Merikivi, Sami Myllyniemi & Mikko Salasuo (toim) Media hanskassa: Lasten ja nuorten vapaa-aikatutkimus 2016 mediasta ja liikunnasta. http://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/julkaisuja/media_hanskassa.pdf

134 Neuvoston päätelmät, 30.5.2016, medialukutaidon ja kriittisen ajattelun kehittämisestä koulutuksen avulla (2016/C 212/05) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XG0614%2801%29&from=EN>

135 Sisäasiainministeriö (2016) Kansallinen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelma. <http://intermin.fi/julkaisut/julkaisu?pubid=URN:ISBN:978-952-324-092-6>

OKM:n käynnistämässä Merkityksellinen Suomessa -toimintaohjelmassa vihapuheen ja rasmin ehkäisemiseksi ja yhteiskunnallisen osallisuuden edistämiseksi¹³⁶ tartutaan vihapuheen ja rasmin ehkäisemiseen mediakasvatuksen keinoin. Ohjelmassa mainitaan erityisesti monilukutaidon herättelyn kohteiksi tukea tarvitsevat lapset sekä maahanmuuttajataustaiset lapset. Toimenpiteissä painottuu myös perheiden kanssa tehtävä yhteistyö. Ohjelman puitteissa edistetään nuorille ja kasvattajille suunnattujen mediakasvatusaineistojen luomista ja kehitetään lasten ja nuorten parissa työskentelevien koulutusta.

Kulttuurienvälisen vuoropuhelun lisääminen on melko uusi näkökulma mediakasvatuksessa, ja tällaisille projekteille voisi olla jatkossa kysyntää eurooppalaisella mediakasvatuskentällä.¹³⁷ Koska lopulliset arviot puuttuvat, on vaikea arvioida missä määrin tehdyt mediakasvatusaloitteet ovat olleet onnistuneita keinoja esimerkiksi vastustaa vihapuhetta tai vaikuttaa niihin ryhmiin, jotka todennäköisimmin osallistuvat vihapuheen tuottamiseen ja levittämiseen verkossa.

4.2 Haavoittuvien ihmisryhmien suojeleminen

Haavoittuvien ihmisryhmien suojeleminen median haitoilta keskittyy haavoittuvien ihmisten hyvinvointiin ja siihen, miten seksuaalinen ja väkivaltainen sisältö voi järkyttää heitä, miten heitä voidaan kohtuuttomasti manipuloida markkinoinnin ja mainonnan kautta tai hyväksikäyttää Internet-yhteisöissä (Picard & Pickard 2017, 25). Mekanismit lasten ja nuorten suojelemiseksi voivat hyödyttää myös muita haavoittuvia ihmisiä, mutta heidänkin kohdallaan on huolehdittava, että ilmaisunvapautta ja kykyä kommunikoida ja vastaanottaa tietoa ei rajoiteta kohtuuttomasti (emt.). Lasten ja nuorten pääsyä laittoman tai heille haitallisen sisällön pariin voidaan rajoittaa teknologisin keinoin esimerkiksi esto-ohjelmilla. Suojelun mekanismeihin kuuluvat myös sopimattomasta sisällöstä ilmoittamisen kanavat. Sääntelyyn ja media-alan itsesääntelyyn pohjaavat toimenpiteet lasten ja nuorten suojelemiseksi haitallisilta mediasisällöiltä vaihtelevat eri EU-maissa.¹³⁸ Suomessa lapsille sopimattomia mediasisältöjä suodatetaan muun muassa kuvaohjelmien ja pelien ikäkategorioiden avulla sekä televisioyhtiöiden keskenään sopimilla vedenjakaja-ajoilla. Lapset ovat erityisasemassa myös kuluttajansuojalainsäädännön ja Kansainvälisen kauppakamarin perussäännöissä.

136 OKM (2016) Merkityksellinen Suomessa -toimintaohjelma. <http://minedu.fi/julkaisu?pubid=URN:ISBN:978-952-263-404-7>

137 European Audiovisual Observatory (2016) Mapping of media literacy practices and actions in EU-28. DOI 10.2759/111731

138 ks. esim. Sophie Valais/ European Audiovisual Observatory (2015) Comparative tables on the protection of minors in audiovisual media services https://epa3-production.s3.amazonaws.com/attachments/files/2564/original/Comparative_tables_on_the_protection_of_minors_in_audiovisual_media_services.pdf?1428583814

4.2.1 Muuttuvat mediankäyttötavat haastavat tiedon keruun ja valvonnan

Jotta median aiheuttamia haittoja voitaisiin tunnistaa ja ennaltaehkäistä tehokkaasti, on median käyttötavoista oltava luotettavaa ja ajantasaista tietoa. Mediasisältöjä kuluetaan yhä useammista palveluista ja päätelaitteista, ja samalla laitteella saatetaan tehdä monia asioita (pelaaminen, puhelut, tiedonhaku, sosiaalisen median käyttö, elokuvien katselu). Tästä johtuen mediavälineittäin eroteltuihin kysymyksiin median käytöstä on vaikea vastata, eivätkä vastaukset kuvaa hyvin perheiden mediaympäristöstä ja median käyttöä.

Jos internetin käytöstä kysytään vain yleisellä tasolla, voi huomattava osa internetin käytöstä jäädä rekisteröimättä. Tämä huomattiin esimerkiksi vuoden 2013 Lasten mediabarometri -kyselyssä, jossa monet vanhemmat eivät ilmeisesti mieltäneet lasten internetin videopalvelujen tai televisiokanavien tilausohjelmalveluiden käyttöä internetin käytöksi. Esimerkiksi kouluterveyskyselyssä netinkäyttöä kartoittavien kysymysten yhteydessä tarkennetaan, että "netillä tarkoitetaan erilaisilla laitteilla (kuten kännykkä, tabletti, tietokone, televisio) käytettäviä sovelluksia, pelejä, elokuvia tai ohjelmia. Netin käyttöä ovat myös sosiaalinen media ja verkkopalvelut".¹³⁹ Pienten lasten mediankäyttötavoista kysyttäessä on syytä myös muistaa, että vaikka lapsella ei olisi vielä omaa kännykkää, huomattava osa lapsista saa kuitenkin käyttää jonkun toisen, yleensä vanhemman, kännykkää. Terminologian muuttuminen aiheuttaa sen, että ohjeistuksesta huolimatta käsitteet voivat mennä vastaajilla sekaisin. Esimerkiksi vuoden 2016 Lasten ja nuorten vapaa-aikatutkimus osoitti että mediaa kuvaavat sanat, kuten medialaite, -sovellus, -sisältö ja -ympäristöt – tai media – ovat pienille lapsille vieraita.¹⁴⁰ Mittareita on syytä mukauttaa, kun tutkitaan pienten lasten mediankäyttöä ja otettava huomioon, että tästä huolimatta kyselytutkimukset saattavat laahata perässä.

Nopeasti kehittyvä mediaympäristö, mobiilius sekä uudet teknologiat asettavat uudenlaisia haasteita turvalliseen median käyttöön ja valvontaan. Mobiili internet on tehnyt median käytöstä perheiden sisällä entistä yksityisemmän kokemuksen (Noppari 2014), minkä seurauksena lapsen tekemisiä verkossa on vaikeampi valvoa. Jo hyvin pienet lapset käyttävät internetiä yksin esimerkiksi kuvaohjelmia katsellen, ja kouluikäisistä enää vähemmistö käyttää internetiä useimmiten huoltajan kanssa.¹⁴¹ Mak-

139 THL: Kouluterveyskyselylomakkeet. <https://www.thl.fi/fi/tutkimus-ja-asiantuntijatyo/vaestotutkimukset/kouluterveyskysely/kyselyn-toteuttaminen/kyselylomakkeet>

140 Merikivi, Jani, Myllyniemi, Sami & Salasuo, Mikko (2016) Media hanskassa: Lasten ja nuorten vapaa-aikatutkimus 2016 mediasta ja liikunnasta. http://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/ulkaisuja/media_hanskassa.pdf

141 Pääjärvi Saara, Happonen Hanna & Pekkala Leo/ Kavi (2012) Lapsiperheiden mediakysely 2012: 0–12-vuotiaiden lasten mediankäyttö ja kotien mediakasvatus huoltajien kuvaamina. <https://kavi.fi/sites/default/files/documents/mediakysely.pdf>

sullisten tv-sisältöjen tilaaminen esimerkiksi Netflix-videopalvelusta yleistyy Suomessa.¹⁴² Vuoden 2013 lasten mediabarometrin mukaan 5 prosenttia 0–8-vuotiaista katselee ohjelmia maksullisista ohjelmapalveluista.¹⁴³ Ulkomaisten toimijoiden ja (ulko- maisten) internetin ohjelmapalveluiden valvonta on vaikeaa Suomen lain puitteissa.

Pohjoiseurooppalaisessa mediakasvatuskulttuurissa painotetaan mediataitojen kehittämistä ja kasvatusta suojelun keinona. Myös Suomessa medialukutaidon edistämisen katsotaan tukevan turvallista mediaympäristössä toimimista.¹⁴⁴ Sääntelyn lisäämisen sijaan Suomi on korostanut tietoisuuden lisäämistä sekä kriittisen medialukutaidon, mediakasvatuksen ja itsesääntelytoimien edistämistä keinona suojella alaikäisiä haitallisilta mediasisällöiltä ja puuttua vihapuheeseen.¹⁴⁵ Myös Viestinnän Keskusliitto (nyk. Medialiitto) painottaa mediakasvatuksen merkitystä (lasten ja nuorten) ja itsesääntelyn ensisijaisuutta mediaturvallisuuden parantamisessa.¹⁴⁶

Lapset käyttävät runsaasti mediaa ja kasvavat sen keskellä, ja esimerkiksi kouluissa tieto- ja viestintäteknologia on osa opetusta ja tämän päivän koulujen arkea. Perheiden mediakasvatuksessa on ryhdytty painottamaan rajoitusten sijaan vanhemman läsnäoloa ja kiinnostusta lapsen mediakulttuuria kohtaan, sillä digitaalisessa ympäristössä katselun tai käytön rajoittaminen ei yksin riitä lasten ja nuorten suojelemiseksi mediankäytön riskeiltä. Rajojen asettamisen rinnalla tulisi kulkea aikuisen aktiivinen läsnäolo, mediataitojen monipuolinen harjoittelu sekä keskustelu ja opastus lapselle sopivien mediasisältöjen pariin. Ns. ruutu-aikaa keskeisempää lienee se, mitä lapsi laitteella tekee.

Pienten lasten mediankäytöstä ei ole riittävästi saatavilla edustavaa ja ajantasaista tutkimustietoa.¹⁴⁷ OKM:n rahoittama Lasten mediabarometri tuotti kansallisella tasolla edustavaa tietoa lasten mediankäytöstä, mutta kohderyhmänä olevat ikäluokat ovat vaihdelleet eri vuosien tutkimuksissa. Tilastokeskuksen tutkimuksissa eivät ole mukana alle 10-vuotiaat lapset. Yli 10-vuotiaiden lasten osuus on koko väestöä koskevissa otannoissa niin pieni, ettei se mahdollista tarkempia eri ikäryhmien välisiä vertailuja. Terveystieteen ja hyvinvoinnin laitoksen vastuulla oleva Kouluterveyskysely ulotettiin vuonna 2017 kattamaan 4. ja 5. luokkien oppilaat, mutta tätä nuoremmista se ei tuota

142 Finnpanel (2018) Television 2017 katselu ja ilmiöt. https://www.finnpanel.fi/lataukset/katselu_ ja_ ilmiot_2017.pdf

143 Suoninen, Annika (2014) Lasten mediabarometri 2013: 0–8-vuotiaiden mediankäyttö ja sen muutokset vuodesta 2010. Nuorisotutkimusverkosto. <http://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/julkaisuja/lastenmediabarometri2013.pdf>

144 Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskus: toimintaohjelma vuosille 2013–2017, https://kavi.fi/sites/default/files/documents/mekun_toimintaohjelma.pdf

145 Suomen pysyvä edustusto EU:ssa: 'Jäsenmailla erilaisia näkemyksiä AV-direktiivin muuttamisesta', 24.5.2017. <http://www.finland.eu/public/default.aspx?contentid=362440&culture=fi-FI>

146 Viestinnän Keskusliitto (2008) Viestinnän Keskusliiton mediakasvatuslinjaukset: Lasten ja nuorten medialukutaidon kehittäminen. http://www.vkl.fi/liitetiedostot/VKL/450/472/484/Mediakasvatuslinjaukset_web.pdf

147 Holloway, Donell & Green, Lelia & Livingstone, Sonja (2013) Zero to eight. Young children and their internet use. Lontoo: EU Kids Online, London School of Economics and Political Science. http://eprints.lse.ac.uk/52630/1/Zero_to_eight.pdf

tietoa. Nuorisotutkimusseuran Lasten ja nuorten vapaa-aikatutkimuksen alaikäraja laskettiin esikouluikäisiin vuonna 2016, jolloin tutkimuksen pääteema oli media.

Olisi tärkeää huolehtia median käyttötapoja koskevan tiedon saatavuudesta, jotta myös kysymisen tavat pystyttäisiin pitämään mielekkäinä vastata. Tilastollisen tutkimuksen lisäksi tarvitaan laadullisempia tutkimuksia, joiden avulla on mahdollista selvittää esimerkiksi lasten mediankäytön motiiveja ja eri mediasisältöjen valintaperusteita.

4.2.2 Median haitoilta suojelu ja lasten oikeudet

Lasten suojelu median riskeiltä on tasapainottelua suojelun, osallisuuden ja yksityisyyden välillä. Lapsen oikeus koskemattomuuteen, yksityisyyteen, suojaan ja turvaan on mainittu useissa eri laeissa. Lisäksi lasten oikeutta suojeluun ja toisaalta oikeutta yksityisyyteen ja mielipiteen ilmaisuun iän ja kehitystason mukaisesti vaaditaan useissa kansainvälisissä sopimuksissa.¹⁴⁸ Lasta tulee suojella hänen hyvinvoinnilleen vahingolliselta aineistolta, mutta samalla tulee ottaa huomioon lapsen oikeus hakea, vastaanottaa ja levittää kaikenlaisia tietoja ja ajatuksia. Yksityisyyden suojan merkitys on korostunut sosiaalisen median verkkosivustojen, pilvipalvelujen, sijaintiin perustuvien palvelujen ja älykorttien myötä.¹⁴⁹

Muiden Pohjoismaiden tavoin lapsen moraalien suojeleminen ja hyvien tapojen opettaminen ei Suomessa ole keskeinen ikäraja-peruste. Lapsen kyky ymmärtää ja tulkita mediaa riippuvat hänen emotionaalisista ja kognitiivisista kyvyistään, jotka kehittyvät iän myötä. Ikärajat ovat varoitus mediasisällön mahdollisesta haitallisuudesta lapselle, ja ne perustuvat kuvaohjelmien tarjoamista sääntelevään kuvaohjelmalakiin (710/2011). Kuvaohjelmalain 6 §:n määrittämät ikärajat eivät ole suosituksia, vaan ehdottomia. Ikärajat velvoittavat palveluntarjoajia, kuten tv-yhtiöitä, elokuvateattereita, videovuokraamoita sekä kauppoja, jotka myyvät tallenteita.

Selvityksessä nykyisen kuvaohjelmalain toteutumisesta huomautetaan, että voimassa oleva kuvaohjelmalaki ei kaikilta osin vastaa nykyistä mediaympäristöä. Nykyinen laki ei ole teknologianeutraali, vaan se kohtelee kuvaohjelmien tarjoajia ja välittäjiä eri tavalla tarjoamistavasta riippuen.¹⁵⁰ Esimerkiksi ns. vedenjakajakellonajat, eli vaati-

¹⁴⁸ esim. Unicef Yleissopimus lasten oikeuksista, 13, 17 ja 19 artikla. <https://www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/sopimus-kokonaisuudessaan/>

¹⁴⁹ Tietosuojavaltuutettu, 7.4.2016: Kysymyksiä ja vastauksia tietosuojauudistuksesta.

<http://www.tietosuoja.fi/fi/index/euntietosuojauudistus/kysymysiajavastauksia.html>

¹⁵⁰ Komissio antoi toukokuussa 2016 ehdotuksen AV-direktiivin muuttamisesta. Tavoitteena on se, että elokuvat, tv-ohjelmat ja videot voisivat vapaasti ja tasapuolisesti liikkua EU:ssa riippumatta niiden julkaisu muodosta. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/revision-audiovisual-media-services-directive-avmsd>

mukset mihin kellonaikoihin eri-ikäisille luokiteltuja ohjelmia aikaisintaan lähetetään, koskevat ainoastaan tv-lähetyskiä. Toiseksi teknologiat mahdollistavat kuvaohjelmien katselun ajasta, paikasta ja katsojan iästä riippumatta, joten nykyisessä mediaympäristössä ikärajoja on vaikeampi valvoa muuten kun elokuvateattereissa ja tallenteiden ostossa. Mediankäyttötapojen muutoksesta johtuen vedenjakajakellonaikojen merkitys voi olla aiempaa pienempi suojelussa median haitallisilta sisällöiltä.¹⁵¹ Rajoitus keveni vuonna 2014, kun KAVI hyväksyi tv-yhtiöiden ehdotuksen alkuillan vedenjakajakellonajan poistosta.¹⁵² Selvityksessä kuvaohjelmalain toteutumisesta todetaan, että media-alan toimijoiden ja valvovan viranomaisen MEKU:n näkökulmasta olisi perusteltua joiltain osin keventää media-alan ikärajojen luokitteluun ja valvontaan liittyviä käytäntöjä ja vastaavasti suunnata resursseja mediakasvatukseen edistämiseen.

Vaikka median sääntely ja mediataitoja painottava kasvatusta ovat lähtökohdiltaan erilaisia, ne voivat käytännön kasvatuksessa olla toisiaan tukevia elementtejä. Ikärajajärjestelmä toimii esimerkiksi kodeissa tärkeänä mediakasvatukseen apuvälineenä. Lasten huoltajat pitävät tärkeänä tietää ennakkoon erityisesti seksi- ja väkivaltasisällöistä sekä järkyttävistä, ahdistavista ja pelottavista kohtauksista. Ikärajajärjestelmästä tiedottamiselle lienee tarvetta, sillä osa huoltajista tuntee huonosti erityisesti pelien ikäraajat ja pitää ikärajoja osin vain suosituksina.¹⁵³

Tällä hetkellä alaikäisen itsemääräämisoikeuden alaikärajasta henkilötietojen käsittelyssä ei säädetä Suomessa lailla.¹⁵⁴ Palveluntarjoajat eivät myöskään yleensä edellytä vanhemmilta erillistä vahvistusta alaikäisten käyttäessä palveluita. EU:n uusi tietosuoja-asetus edellyttää, että alle 16-vuotiaan tulee aina saada vanhemmiltaan suostumus käyttää verkkopalveluita, jotka tallentavat henkilötietoja. Jäsenvaltioille jää liikkumavaraa säätää kansallisesti myös alemmasta ikärajasta, joka alimmillaan voi olla 13 vuotta. Ikärajasääntely ei koske lapsille ja nuorille tarjottavia neuvontapalveluita ja ennaltaehkäiseviä palveluita.¹⁵⁵ Suomen tietosuojalaissa tullaan esittämään, että ikäraja olisi 13. Vaikuttaa siltä, että EU:ssa ei saavuteta yhtenäistä ikärajaa. (HE 9/2018 vp, 54.)

Eri oikeuksien ristiveto on noussut esiin tietosuoja-asetuksen yhteydessä. Sääntelyllä pyritään turvaamaan lapselle yksityisyyden suoja, mutta samalla joudutaan tasapai-

151 Cupore ja MEKU (2013) Nykyisen kuvaohjelmalain toteutuminen ja vaikutukset alan toimintaan; Raportti media-alan ja mediakasvatustoimijoiden haastattelututkimuksen tuloksista

152 TV1 tiedottaa: Television alkuillan vedenjakajakellonaika poistuu, 12.2.2014. <http://vintti.yle.fi/yle.fi/tv1/uttuarkisto/tv1-tiedottaa/television-alkuillan-vedenjakajakellonaika-poistuu.html>

153 Cupore & Meku (2014) Selvitys huoltajien kuvaohjelmien ikärajiin liittyvästä tietoudesta sekä ikärajojen noudattamisesta perheissä. <https://kavi.fi/sites/default/files/documents/ikarajaselvitys.pdf>

154 Tietosuojavaltuutetun toimisto (2014) Henkilörekisteriin tallennettujen tietojen tarkastaminen. Päivitetty 22.8.2014.

155 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2016/679, 27.4.2016: Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=FI>

noilemaan lapsen osallistumisoikeuden kanssa. Lastensuojelujärjestöt ovat kritisoineet¹⁵⁶ tietosuoja-asetuksen tuomia rajoituksia siitä, että ne käytännössä tulevat rajoittamaan nuorten vapautta toimia verkossa ja päättää itsenäisesti verkkopalveluiden käytöstä. Lisäksi vanhemmat tulevat olemaan tietoisempia nuorten käyttämistä verkkopalveluista silloinkin, kun nuori ei sitä itse halua. Jos vanhemmat eivät ymmärrä verkkopalveluista saatavia hyötyjä, he saattavat rajoittaa niiden käyttöä perusteettomasti. Toisaalta on melko yleistä, että vanhempi tietää lapsen käyttävän sosiaalisen median palveluita lapsen ollessa alle suositusiän.¹⁵⁷

Lastensuojelun keskusliiton teettämän kyselyn¹⁵⁸ mukaan nuoret itse kannattavat erityisesti 13 vuoden ikärajaa. (Vastausvaihtoehtona ei ollut ikärajatonta sosiaalisen median itsenäistä käyttöä.) Mannerheimin Lastensuojeluliitto on kritisoinut lasten ja nuorten kuulematta jättämistä tietosuoja-asetuksen valmistelussa ja esittää kansallisen lainsäädännön valmistelun yhteyteen perusteellista lapsivaikutusten arviointia, jotta lapsen oikeuksien toteutumista ja etukäteen huomioida lain toimeenpanon kannalta olennaiset asiat (perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista ks. TP1). Lastensuojelun Keskusliitto nostaa lausunnossaan esiin myös suostumuksen perumisen mahdollisuuden. Jos havaitaan, että verkkoympäristö on liian haasteellinen lapselle tai nuorelle, voidaanko tällöin huoltajan antama lupa helposti peruuttaa ja voiko huoltaja antaa esimerkiksi väliaikaisen some-kiellon lapselle?

4.2.3 Vanhempien vastuu ja kyky suojella lasta

Ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä on lapsen huoltajalla, mutta huoltajalla on oikeus saada asianmukaista apua kasvatustehtävässään.¹⁵⁹ Vanhemmat voivat pyrkiä tekemään lasten mediankäytöstä turvallisempaa muun muassa suodattamalla sisältöä ja rajoittamalla internet-selailua ennalta teknisten suodattimien ja esto-ohjelmien avulla. Esto-ohjelmat voivat toisinaan suodattaa sisältöä turhankin tehokkaasti. Sunnuntaisuomalaisen testissä¹⁶⁰ matkapuhelimen esto-ohjelma esti pääsyn esimerkiksi YouTubeen, urheiluseuran sivuille, IRC-galleriaan ja homoyhteisön sivustolle. Lisäksi kävi ilmi, että Android-puhelimille tarkoitettu versioista ei löytynyt toimintoa, jolla olisi voinut sallia pääsyn vain yksittäisille nettisivustoille. Applen

156 esim. MLL, 8.9.2017: Lasten ja nuorten arjen digitaalisuus huomioitava EU:n tietosuoja-asetuksen toimeenpanossa.

<https://www.mll.fi/2017/09/lasten-ja-nuorten-arjen-digitaalisuus-huomioitava-eu-n-tietosuoja-asetuksen-toimeenpanossa/>

157 Lastensuojelun keskusliitto (2017) Nuoret verkossa: Raportti nuorille suunnatun kyselyn vastauksista.

https://www.lskl.fi/materiaali/woocommerce_uploadslastensuojelun-keskusliitto/LSKL_DigiSelvitys_0377.pdf

158 Lastensuojelun keskusliitto (2017) Nuoret verkossa: Raportti nuorille suunnatun kyselyn vastauksista.

https://www.lskl.fi/materiaali/woocommerce_uploadslastensuojelun-keskusliitto/LSKL_DigiSelvitys_0377.pdf

159 Unicef Yleissopimus lasten oikeuksista, 18 artikla. <https://www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/sopimus-kokonaisuudessaan/>

160 Janne Laitinen/ Savon Sanomat, 15.1.2017. Kännykän lapsilukko esti pääsyn YouTubeen ja homojen keskustelupalstalle.

<https://www.savonsanomat.fi/kotimaa/K%C3%A4nnyk%C3%A4n-lapsilukko-esti-p%C3%A4%C3%A4syn-YouTubeen-ja-homojen-keskustelupalstalle/910043>

laitteissa esto-ohjelma ei poista käytöstä älypuhelimien omaa selainta, joten älypuhelimien oma selain on joko itse poistettava käytöstä tai vaihtoehtoisesti otettava käyttöön puhelimen omat suodattimet, jotta käyttö olisi lapsiturvallista. Tämä ei välttämättä onnistu helposti. Estoja voi myös kiertää teknisesti tai katsoa materiaalia kaveripiirissä jonkun toisen puhelimesta. Lisäksi algoritmi-pohjaiset estot, kuten YouTube Kids -sovellus, saattavat päästää läpi lapsille sopimatonta materiaalia.¹⁶¹ Yhtiöön on kohdistunut kritiikkiä myös ahdisteluvideoiden, misinformaation ja vihapuheen levittämisestä, minkä seurauksena Google palkkaa vuonna 2018 yli 10 000 uutta ihmismoderaattoria sisältöä automaattisesti seulovan koneoppivan teknologian rinnalle.¹⁶²

Älypuhelimissa on myös muita toimintoja, joilla voi pyrkiä estämään esimerkiksi kännykän liikkakäyttöä, kuten ilmoitusten esto ja sovelluskohtainen aikarajoitustoiminto. Lasten median käytön teknistä kontrollointia ensisijaisena mediakasvatuksen keinona on kuitenkin myös kritisoitu.¹⁶³ Kyse tuskin on vanhempien välinpitämättömyydestä, sillä lasten huoltajat ilmoittavat haluavansa kantaa vastuuta lasten turvallisesta mediankäytöstä. He kuitenkin toivovat vastuun olevan yhteinen eri tahojen kanssa. Vanhemmat ovat korostaneet erityisesti nettisivustojen ylläpitäjien ja yhteiskunnan lainsäädännön vastuuta lasten turvallisesta mediankäytöstä, mutta myös digitaalisten pelien tarjoajien sekä elokuva- ja televisioyhtiöiden vastuuta. Osa vanhemmista myös epäilee omien mediataitojensa riittävyyttä.¹⁶⁴ Esimerkiksi lasten mediaympäristössä yleistynyt pelikulttuuri voi olla aikuisille vieras. Lapset ja nuoret itse eivät ole vakuuttuneita vanhempiensa taidoista toimia sosiaalisessa mediassa, minkä he voivat kokea uhaksi yksityisyydelleen.¹⁶⁵ Jos lasten ja nuorten suojeleminen vaatii paljon tietoteknistä osaamista ongelmaksi voi muodostua esimerkiksi se, että vanhemmat eivät osaa tai jaksaa perehtyä puhelimen turva-asetuksiin kunnolla. Sovellusten kehittäjien ja laitevalmistajien merkitystä ei voida sulkea pois myöskään silloin, kun puhutaan lapsen kyvystä suojata itse itseään mediankäytön haitoilta. EU:n tietosuoja-asetuksessa edellytetäänkin, että tietosuojatakeet otetaan huomioon tuotteissa ja palveluissa jo

161 The New York Times, 1.11.2017: On YouTube Kids, startling videos slip past filters.

https://www.nytimes.com/2017/11/04/business/media/youtube-kids-paw-patrol.html?_r=0

162 The Guardian, 5.12.2017: Google to hire thousands of moderators after outcry over YouTube abuse videos.

<https://www.theguardian.com/technology/2017/dec/04/google-youtube-hire-moderators-child-abuse-videos>

163 Esimerkiksi Kuinka kasvattaa diginatiivi -kirjan toinen kirjoittaja Satu Irisvik on painottanut, että tärkeää on avoin keskustelu ja yhdessä sopiminen. Hän toteaa, että lapset pitäisi opettaa itse säätelemään omaa ajankäyttöään. Samalla myös vanhempi voi opetella. Irisvikin mukaan aikarajoitus-ohjelmat on keino ulkoistaa lapsen mediankäytön seuranta sovellusten kehittäjille ja ostaa omatunto puhtaaksi. (Anu Heikkinen/ Yle, 3.5.2017: Digitreenit: Näin teet lapsesi älypuhelimien käytöstä turvallisempaa. <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2017/05/03/digitreenit-nain-teet-lapsesi-alypuhelimien-kaytosta-turvallisempaa>)

164 Pääjärvi Saara, Hoppo Hanna & Pekkala Leo/ Kavi (2012) Lapsiperheiden mediakysely 2012: 0–12-vuotiaiden lasten mediankäyttö ja kotien mediakasvatus huoltajien kuvaamina. <https://kavi.fi/sites/default/files/documents/mediakysely.pdf>

165 Lastensuojelun Keskusliitto (2016) Lapsen yksityisyyden suoja digitaalisessa mediassa. <https://www.iskl.fi/verkkokauppa/lapsen-yksityisyyden-suoja-digitaalisessa-mediassa/>

suunnitteluvaiheessa, ja että yksityisyydensuojaa edistävät oletusarvot ovat automaattisesti käytössä esimerkiksi mobiilisovelluksissa (sisäänrakennettu ja oletusarvoinen tietosuojaja).¹⁶⁶

4.2.4 Lasten ja nuorten nettiriskeistä

Suomelle on suositeltu tehokkaampia toimia lapsiin Internetissä kohdistuvan syrjinnän eri muotojen, vihapuheen ja kiusaamisen ehkäisemiseksi, sekä tutkimuksen ja tiedonkeruun tehostamista, jotta riskejä tunnistetaan paremmin ja ennaltaehkäiseminen tehostuu.¹⁶⁷ Vähemmistöryhmiin kuuluvien lasten kokemuksista tarvitaan lisää tietoa, ja vähemmistökokemukset onkin lisätty mukaan (taustatiedoksi) esimerkiksi kouluterveyskyselyyn, nuorisobarometriin sekä lasten ja nuorten vapaa-aikatutkimukseen. Lisää tutkimusta tarvitaan siitä, millä tavoin haitallisena pidetyt mediasisällöt vaikuttavat lapsiin ja nuoriin. Esimerkiksi syömishäiriöitä, itsensä vahingoittamista, itsemurhia ja ihmisten kuolemia myönteisessä valossa esittävien verkkosivujen seuraamisella on tutkimuksen mukaan yhteys yksilön hyvinvointiin (Keipi ym. 2017). Tarvitaan kuitenkin lisää tutkimusta siitä, millainen tämä yhteys on. Esimerkiksi hakeutuvatko vähemmän hyvinvoivat yksilöt tällaisille sivustoille, tai millaisia negatiivisia vaikutuksia tällaisten haitallisten sivustojen seuraamisella on yksilöön.

Tutkimustieto ei tarjoa selvää näyttöä siitä, että nuorten haavoittuvuus verkossa olisi lisääntynyt. Suomalaiset lapset ja nuoret ovat aktiivisia netinkäyttäjiä, mutta EU Kids Online -tutkimuksen perusteella he kohtaavat siellä vähemmän riskejä verrattuna muihin Pohjoismaihin, joissa lapset käyttävät runsaasti nettiä (Kupiainen 2013). Uutta EU Kids Online -tutkimusta toteutetaan parhaillaan vuonna 2018.¹⁶⁸ Tutkimus kerää tilastollisesti tietoa 9-16 -vuotiaiden lasten ja nuorten internetin käytöstä maakohtaisesti ja vertailevasti Euroopassa. Osa kysymyksistä on vertailukelpoisia vuoteen 2010, jolloin tutkimus toteutettiin edellisen kerran yhteensä 26 Euroopan maassa. Lisäksi mukana on uusina näkökulmina maakohtaisia moduuleita muun muassa vihapuheesta ja kiusaamisesta, kansalaisosallistumisesta ja medialukutaidosta, ja Suomessa nämä kaikki otetaan mukaan. Tutkimuksen tavoitteena on tukea viestintä- ja koulutuspoliittista päätöksentekoa osallistujamaissa ja koko Euroopassa. Suomessa tutkimuksen tavoitteena on tukea mediakasvatustietoa. Esimerkiksi perusopetuksen uusissa opetussuunnitelmissa on aihealuetta laajasti monilukutaitona, koodauk-

166 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2016/679, 27.4.2016: Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojajasetus), 25 artikla <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=FI>

167 LSKL, MLL ja Pelastakaa Lapset ry (2016) The Universal Periodic Review (UPR) 2017: A joint submission submitted by a coalition of NGOs, <https://www.lskl.fi/materiaali/lastensuojelun-keskusliitto/The-Universal-Periodic-Review-2017-Joint-contribution-Coalition-of-NGOs-for-UPR-Finland.pdf>

168 EU Kids Online -tutkimuksen verkkosivut <http://www.lse.ac.uk/media-and-communications/research/research-projects/eu-kids-online>

sena sekä tieto- ja viestintätekniiikan opetuskäyttönä entistä vahvemmin. Tutkimuksen pohjalta voidaan suunnata sitä, millaisia teemoja koulussa tulisi opettaa ja miten kodeissa tulisi tarjota tukea ja ohjausta netin käytössä. Lisäksi tutkimus tarjoaa aineksia viestintäpoliittiseen suunnitteluun tuomalla esiin erityisesti lasten ja nuorten näkökulmia suhteessa verkkoon.

EU Kids Online -tutkimuksen mukaan lasten katsottavaksi päätyvä nettiporno on vakavasti otettava ongelma. Vajaa kolmannes suomalaisista 9–16-vuotiaista lapsista ja nuorista oli nähnyt netissä ilmeisen seksuaalista sisältöä, mikä on yli eurooppalaisen keskiarvon. Suomalaiset lapset ja nuoret arvioivat myös itse pornon suurimmaksi nettirikiksi ikäisilleen. (Kupiainen 2013.) Vaikka pornon saatavuus on lisääntynyt, tutkimustietoa internetpornoon törmänneiden alaikäisten määrästä tai sen vaikutuksista lapsiin on tarjolla vähän. Joitain anonyymeja kyselytutkimuksia ja kirjallisiin materiaaleihin nojaavia tutkimuksia on tehty alaikäisten pornografiakokemuksista (esim. Rinkinen ym. 2012). Aiheen sensitiivisyydestä johtuen esimerkiksi yksilö- ja ryhmähaastattelut saattavat antaa ilmiöstä vääristyneen kuvan. Mannerheimin Lastensuojeluliiton Lasten ja nuorten puhelimeen ja nettiin tulevien yhteydenottojen pohjalta on mahdollista nähdä jotain ilmiöstä, mutta nämäkään tilastot eivät tarjoa kattavaa kuvaa internetpornoon törmänneiden alaikäisten määrästä (Pajamäki 2013) tai sisällön vaikutuksista.

Lasten ja nuorten elämänpiirin laajennuttua digitaalisiin ympäristöihin myös riskit joutua seksuaalisen riiston, kaltoinkohtelun sekä hyväksikäytön uhriksi verkkoympäristössä on kasvanut. Kansainvälisen INHOPE-verkoston (International Association of Internet Hotlines) tavoitteena on edistää ja nopeuttaa lasten seksuaalista hyväksikäyttöä kuvaavan laittoman kuvamateriaalin poistamista verkosta. Nettivihjetoiminta on osa Safer Internet –toiminnan vihjepalvelutoimintaa (Hotline), josta vastaa Suomessa Pelastakaa Lapset. Vihjepalvelun asiantuntijat arvioivat, luokittelivat ja analysoivat vuonna 2017 yli 30 000 yksittäistä kuvaa ja videota. Vastaanotetuista vihjeistä 66 prosenttia sisälsi laitonta lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä todistavaa kuvamateriaalia. 169 Lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten osalta kuvamateriaalin määrän on ennustettu lisääntyvän. Myös lapsen itse tuottama seksuaalissävytteinen kuvamateriaali voi levitä hallitsemattomasti epäasialliseen tai rikolliseen käyttöön. 170 Tiedot Nettivihjeen vastaanottamista vihjeistä voivat kertoa viranomaistietoja kattavammin seksuaaliseen riistoon ja hyväksikäyttöön liittyvistä *sisällöistä verkossa*, mutta ilmoituskanaviin perustuvia lukuja on tulkittava varoen (lisää tulkinnasta ks. alaluku 4.3.6).

169 www.nettivihje.fi

170 Pelastakaa Lapset: Lasten seksuaalinen hyväksikäyttö ja digitaalinen media. https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/pelastakaalapset/main/2016/04/15164111/nettivihje_uusilehti_web.pdf

Uusi nettirisiki on myös ns. kostoporno-ilmiö, jossa yksilön intiimejä valokuvia tai videoita levitetään verkossa tavoitteena julkinen häpäiseminen ja nöyryyttäminen ja jopa vahingon aiheuttaminen ”reaalimaailmassa”, kuten potkujen saaminen töistä (UN Broadband Commission for Digital Development Working Group on broadband and Gender 2015, 22).

Lasten ja nuorten väkivaltakokemuksia on kartoitettu lapsiuhrituskimuksilla, jotka antavat viranomaistietoa kattavamman kuvan ilmiöstä. Vaikka lasten ja nuorten internetin käyttö ja älypuhelimet ovat yleistyneet, on vuoden 2013 lapsiuhrituskimuksen¹⁷¹ (kuudes- ja yhdeksäsluokkalaisten itsensä raportoimat uhrikokemukset) mukaan lapsiin ja nuoriin kohdistuva sähköisesti tapahtuva häirintä, kiusaaminen ja seksuaalinen ahdistelu jopa vähentynyt. Tutkimuksessa arvioidaan, että yhtenä syynä tähän voi olla kasvanut tietoisuus sähköiseen viestintään liittyvistä riskeistä sekä nuorten ja heidän vanhempiansa kyky toimia ennaltaehkäisevästi. Vuodesta 2017 väkivaltakokemusten kartoittaminen siirtyi THL:n kouluterveyskyselyn yhteyteen. Kouluterveyskysely tehdään joka toinen vuosi peruskoulun 4. ja 5. luokkien oppilaille ja heidän huoltajilleen (vuodesta 2017 lähtien), peruskoulujen 8. ja 9. luokkien oppilaille sekä lukion ja ammatillisten oppilaitosten 1. ja 2. vuoden opiskelijoille. Seuraava kyselykierros toteutetaan vuonna 2019. Kouluterveyskyselyssä on kysytty vuodesta 2010 kysymyksiä *opiskelijoiden keskinäisestä mediavälitteisestä kiusaamisesta, omista seksuaalisen häirinnän kokemuksista puhelimesta tai netissä sekä netin liikakäytön kokemuksista*. Tietoja voi tarkastella muun muassa syntyperän mukaan (vuodesta 2013).

Kiusaaminen näyttää siirtyneen entistä enemmän verkkoympäristöön. Verkkokiusaamista on esimerkiksi kuvien ja videoiden julkaiseminen toisesta ilman lupaa, vihamielinen tai pilkkaavaa viestittely, mustamaalaaminen, toisen nimellä esiintyminen, sulkeminen ryhmän ulkopuolelle ja salasanojen huijaaminen. Nuorisorikollisuuskysely toteutetaan neljän vuoden välein, ja siinä kysytään *sähköisen kiusaamisen kokemuksista*. Vuoden 2016 nuorisorikollisuuskyselyn¹⁷² mukaan 15 prosenttia yhdeksäsluokkalaisista oli kokenut sähköistä kiusaamista viimeisen vuoden aikana, kun vastaava luku perinteisen kiusaamisen osalta oli 9 prosenttia. Tutkimusten mukaan nuorten vuorovaikutus kasvokkain ja mediaympäristössä kuitenkin limittyvät, ja tämä koskee myös kiusaamista.¹⁷³ Kiusaamistapausten yhteydessä onkin syytä selvittää, tapahtuuko kiusaamista myös mediaympäristössä. Nuoren voi olla vaikea erottaa, milloin kiusaaminen tapahtuu kasvokkain ja milloin netissä, sillä ne sekoittuvat. Esimerkiksi

171 Fagerlund, Monica; Peltola, Marja; Kääriäinen, Juha; Ellonen, Noora & Sariola, Heikki (2014): Lasten ja nuorten väkivaltakokemukset 2013. Lapsiuhrituskimuksen tuloksia. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 110.

https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/86726/Raportteja_110_lapsiuhrituskimus_web.pdf

172 Näsi, Matti (2016) Nuorten rikoskäyttäytyminen ja uhrikokemukset 2016. Krimon Katsauksia 18/2016.

https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/169509/Katsauksia_18_Näsi_2016.pdf?sequence=1

173 MLL (2016) Oppilaiden osallisuus ja kiusaamisen ehkäisy. https://dzmdrerwnq2zx.cloudfront.net/prod/2017/08/07155906/MLL_Oppilaiden-osallisuus_www.pdf

vuoden 2013 lapsiuhritutkimuksessa lapset ja nuoret ilmoittivat sähköisesti tapahtuvaa häirintää myös sellaisten kysymysten yhteydessä, joissa kysyttiin kasvokkain tapahtuneista väkivallanteoista.¹⁷⁴ Toisaalta sähköisen kiusaamisen ja perinteisen kiusaamisen kysyminen erikseen on perusteltua sen tähden, että tutkimuksessa ei ole yksimielisyyttä siitä, onko netissä tapahtuva kiusaaminen oma ilmiönsä omine lainalaisuuksineen, vai onko se osa samaa ilmiötä, jossa netti on vain väline.

Epämiellyttävien tai järkyttävien sisältöjen pariin voidaan ajautua vahingossa esimerkiksi internetin videopalveluissa tai linkkien jakamisen seurauksena, mistä johtuen jopa hyvin nuoret lapset voivat törmätä internetissä haitallisiin sisältöihin. Netti ei ole ainoa paikka, jossa haitallisiin sisältöihin törmätään. Esimerkiksi pornografisia aineistoja lapset ovat ilmoittaneet nähneensä elokuvissa tai videolla lähes yhtä paljon kuin netissä (Kupiainen 2013). Lapselle sopimattomat sisällöt tulevat lasten kokemuksiin myös vertaisten ja yleisen keskustelun kautta sellaisissakin tapauksissa, kun lapsi ei ole itse nähnyt sitä.

Lapsilla ja nuorilla voi olla käytössä erilaisia selviytymiskeinoja. Esimerkiksi ahdistavan sivuston tai keskustelun sulkeminen, järkeily ja etäännyttäminen voivat olla keinoja torjua seksuaalista häirintää. (Noppari 2014.) Pienemmillä lapsilla on vähemmän keinoja selviytyä internetin riskeistä, joten pienten lasten kohdalla tehokkaammat toimet haitallisten sisältöjen äärelle joutumisen estämiseksi ovat perusteltuja. Toisaalta pienemmät lapset ovat halukkaampia kääntymään aikuisen puoleen pyytääkseen apua. Teini-ikäiset kamppailevat enemmän yksin, ja he tarvitsevat erityisiä selviytymisstrategioita ja tukea.¹⁷⁵

Internetin välityksellä tapahtuvan hyväksikäytön ja häirinnän tutkimuksen on tärkeää pysyä mukana viestintäympäristön nopeassa muutoksessa. Esimerkiksi muutokset viestintäkanavien käytössä tulisi huomioida jatkossa niin, että myös sosiaalisen median ja älypuhelinien pikaviestisovellusten välityksellä tapahtuva kiusaaminen ja häirintä huomioidaan kysymyssarjoissa. Lisäksi lasten ja nuorten tavat tutustua ja vaihtaa yhteystietoja internetissä ovat muuttuneet viime vuosina niin selvästi, että kattavan kuvan saamiseksi on tutkimuksessa jatkossakin pyrittävä huomioimaan yhä moninaisempia häirinnän ja väkivallan muotoja, kuten tuntemattomien nuorille lähettämät alastonkuvat ja esiintyminen alasti webkameralle. Voi myös olla, että lasten ja nuorten kasvokkaisen ja internetissä tapahtuvan vuorovaikutuksen tarkasteleminen erillisinä aihekokonaisuuksina ei ole enää mielekäästä.

174 Fagerlund, Monica; Peltola, Marja; Kääriäinen, Juha; Ellonen, Noora & Sariola, Heikki (2014): Lasten ja nuorten väkivallankokemukset 2013. Lapsiuhritutkimuksen tuloksia. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 110.

https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/86726/Raportteja_110_lapsiuhritutkimus_web.pdf

175 Livingstone, S., Haddon, L., Görzig, A. & Ólafsson, K. (2011b). EU Kids Online. Final report. EU Kids Online Network.

http://www.lse.ac.uk/media@lse/research/EUKidsOnline/EU_Kids_II_%282009-11%29/EUKidsOnlineIIReports/Final_report.pdf

Syvempi ymmärrys lasten ja nuorten omista median käyttöön liittyvistä kokemuksista, näkemyksistä ja huolen aiheista on tarpeen, kun tehdään päätöksiä siitä, miten lapsia ja nuoria suojellaan haitallisina pidetyiltä mediasisällöiltä. Lasten median käyttöä ja mediakulttuuria tarkastelevat tutkimukset painottavat huolipuheen sijaan lasten ja nuorten omia kokemuksia (esim. Spišák 2016). Lapsia kuuntelemalla voidaan päästä kiinni myös siihen, millaisia uusia riskejä he kokevat. Tulosten luennassa on pidettävä mielessä, että lasten ja nuorten antamat vastaukset kuvaavat ensisijaisesti heidän kokemusta tilanteestaan, mikä saattaa poiketa esimerkiksi viranomaisten määritelmästä. Joskus itsearviointiin perustuvat luvut antavat ilmiöstä toisenlaisen kuvan kuin esimerkiksi rekisteritiedot sairaalakäynneistä.¹⁷⁶ Ristiriitaisuudet osoittavat, että indikaattorit vaativat tulkintaa: Johtuvatko muutokset kielteisen ilmiön kehittymisestä positiiviseen suuntaan vai kuvaavatko muutokset esimerkiksi ilmoittamiskanavissa tapahtuvaa kehitystä? Mitäaika jatkuva median käyttö samaa asiaa kuin liikakäyttö?¹⁷⁷ Millainen havaittu yhteys on esimerkiksi sosiaalisessa mediassa käytetyn ajan ja masentuneisuuden välillä? Tilastollinen yhteys ei kerro syyn ja seurauksen suhdetta. Entä kuinka paljon yhteiskunnallinen keskustelu tai kyselytilanne (esimerkiksi vanhemman läsnäolo) ohjaavat vastaamaan oletettujen odotusten mukaisesti?

Julkinen keskustelu mediasisältöjen haitoista ei aina tavoita lasten ja nuorten tapoja luonnehtia ja tulkita mediakokemuksiaan. Nuoret voivat tarkastella esimerkiksi verkossa tapahtuvaa seksuaalissävyytteistä viestittelyä vaaran, riskin ja haitallisuuden sijaan kokeilemisen, leikin ja oppimisen kehyksestä. Eri-ikäiset lapset ja nuoret voivat kohdata ja kokea mediasisältöjä hyvin eri tavoin. Esimerkiksi pornografia voi olla jostain, josta varsinkin nuoremmat lapset hämmentyvät ja järkyttävänä kun taas vanhemmat lapset voivat hakeutua pornografian äärelle. Kaikki eivät myöskään koe kiusaamista netissä haitallisena, vaikka jotkut ovat siitä järkyttyneitä. Nuoret saattavat käyttää jopa täysin eri nimitystä, kuten draama, kuvaamaan sellaisia käytäntöjä, joita aikuiset nimittäisivät kiusaamiseksi (Noppari 2014). Huomionarvoista on kuitenkin se, että kiusaamisen määrittely ja tekojen tunnistaminen kiusaamiseksi mutkistuu verkko-ympäristössä, jossa tekojen tietoisuuden, toistuvuuden ja tekijän ja uhrin välillä vallitsevan valtatasapainon määrittely ei ole yhtä selkeää kuin kasvokkaisessa kanssakäymisessä.¹⁷⁸

176 Ks. esim. Annika Rantanen/ Yle, 20.2.2018: Väitös: Päihteiden suurkuluttajat jäävät helposti tutkimusten ulkopuolelle - osallistajakato vääristää tilastoja. <https://yle.fi/uutiset/3-10082512>

Tanja Nuotio/ Aamulehti, 20.2..2018: Nuorten määrä psykiatrisessa erikoissairaanhoidossa lisääntyi rajusti - Yliääkäri: "Tilanne on hälyttävä ja akuutti" <https://www.aamulehti.fi/uutiset/nuorten-maara-psykiatrisessa-erikoissairaanhoidossa-lisaantyi-rajusti-yliaakari-tilanne-on-halyttava-ja-akuutti-200757340>

177 Esimerkiksi vuoden 2016 Lasten ja nuorten vapaa-aikatutkimuksessa etenkin teini-ikäiset tytöt kokivat käyttävänsä liikaa mediaa. Tutkijoille heräsi kysymys, pohjaavatko tyttöjen ja poikien erilaiset kokemukset todellisten mediankäyttömäärien sijaan erilaisiin käsityksiin liiallisuudesta.

178 MLL (2016) Oppilaiden osallisuus ja kiusaamisen ehkäisy.

Osa haitallisina pidetyistä sisällöstä on helposti saatavilla netin käyttäjälle, ja joskus se on käyttäjien itsensä tuottamaa. Kuten alaluvussa aiemmin todettiin, lapsen itse tuottama seksuaalissävytteinen kuvamateriaali voi levitä hallitsemattomasti epäasialliseen tai rikolliseen käyttöön. Lisäksi lapset ja nuoret saattavat jakaa ahdistavaksi kokemiaan sisältöjä, kuten raakaa väkivaltaa sisältäviä videoita, yksityisviesteissä ja chateissa (Noppi 2014). Lasten voi olla vaikea tiedostaa henkilötietojen luovuttamiseen ja käsittelyyn liittyviä riskejä, kuten identiteettivarkauksia tai henkilötietojen kaupallista hyväksikäyttöä, mikä tekee heistä erityisen haavoittuvaisia.¹⁷⁹ On arvioitu, että netin yhteisöpalvelut ja lasten suosimat palvelut eivät tällä hetkellä huomioi riittävästi alle 12-vuotiaita median käyttäjiä. Lapsen ei voi olettaa ymmärtävän monimutkaisia käyttöehtoja ja olevan selvillä siitä, millaisia yksityistietoja hänen käyttämänsä peli- tai muu sovellus käyttää. EU:n tietosuojauudistukseen sisältyvä oikeus tulla unohdetuksi pyrkii takaamaan kansalaisten yksityisyydensuojaa esimerkiksi silloin, jos lapsi on antanut itsestään tietoja ymmärtämättä täysin tämän seurauksia.¹⁸⁰ Palveluntarjoajien on todettu välttävän vastuu huomioida myös nuoremmat käyttäjät ja lapsiin liittyvät erityiset yksityisyyden suojan vaatimukset sillä, että ne asettavat lasten suosimille sosiaalisen median sovelluksille ja peleille 13 tai 16 vuoden ikärajan.¹⁸¹

Haitallisten tuotteiden markkinointi tai esimerkiksi vääristyneen kehonkuvan mainostaminen voivat vaikuttaa haitallisesti lapsiin ja nuoriin. Kansainvälisen kauppakamarin laatimat elinkeinoelämän itsesääntelyohjeet linjaavat, että lapsille tai nuorille kohdistetussa markkinointivälineessä ei tule markkinoida heille sopimattomia tuotteita.¹⁸² (Mainonnan itsesääntelystä Suomessa ks. Läpinäkyvyyttä käsittelevä luku 5.) Sosiaalisessa mediassa ja mobiilimainonnassa toteutettu mainonta on valvonnan kannalta ongelmallista, jos mainonnan vastaanottajan ikää ei kontrolloida. Mainonta saa myös uusia muotoja, mikä tulisi huomioida mainostenlukutaitoa mitattaessa. Esimerkiksi monet lasten suosimat digitaaliset ilmaisapelit sisältävät mainoksia. Lapsille sopivissa peleissä saattaa näkyä kolmannen osapuolen lapsille sopimattomia mainoksia. Esimerkiksi kannabisaiheisen pelin mainos oli näkynyt pelissä, joka sopii sovelluskaupan mukaan yli neljävuotiaalle. Toisessa alle yhdeksänvuotiaalta kielletyssä pelissä oli ollut mainosvideo, jossa oli kuvattu oikeita kannabiskasveja.¹⁸³ Peliyritykset eivät välttämättä valvo, mitä mainoksia lasten suosimiin peleihin päätyy, eikä mainoksen tekijä välttämättä tiedä missä hänen mainoksensa näkyy.

179 Lastensuojelun keskusliitto (2017) Nuoret verkossa: Raportti nuorille suunnatun kyselyn vastauksista.

https://www.lskl.fi/materiaali/woocommerce_uploads/lastensuojelun-keskusliitto/LSKL_DigiSelvitys_0377.pdf

180 Tietosuojavaltuutettu, 7.4.2016: Kysymyksiä ja vastauksia tietosuojauudistuksesta.

<http://www.tietosuoja.fi/fi/index/euntietosuojauudistus/kysymysiajavastauksia.html>

181 Emmi Huhtanen (toim.) (2016) Lasten mediamaailman päähinänkuoressa. Mediakasvatusseuran julkaisuja 5/2016.

<http://www.mediakasvatus.fi/wp-content/uploads/2016/12/Lasten-mediamaailma-pahkinankuoressa.pdf>

182 Kansainvälisen kauppakamari ICC:n markkinointisäännöt 2011. <https://kauppakamari.fi/lautakunnat/liiketapalautakunta/ccn-ohieet-ja-saannot/>

183 Marjaana Varmavuori/ HS, 10.10.2017: Alakoululaisten suosimassa kännykkäpelissä välkkyvät kannabismainokset – "Kasvata oma ruohosi, perusta oma farmi". <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000005402447.html>

Mediamaiseman digitalisaatio heikentää perinteisen mainospolitiikan tehokkuutta. Euroopan komissio on suosituksessaan rahapelaamisesta nostanut esiin, miten alaikäiset altistuvat usein rahapelaamiselle, kun he käyttävät internetiä, mobiilisovelluksia ja mediaa, joissa mainostetaan rahapelejä¹⁸⁴. Mediateollisuuden globaalistumisen myötä Suomessa kiellettyyn mainontaan on helppo törmätä internetissä. Tästä johtuen vain suomalaisia toimijoita koskevan sääntelyn hyödytä jäävät rajallisiksi. Esimerkiksi sähkösavukkeiden mainonta ja markkinointi kuuluu Suomessa tupakkalain mainontakiellon piiriin, mutta nuoret törmäävät niihin silti erityisesti internetissä. Viranomaisten on ollut vaikea puuttua ulkomaille sijoittuneiden yhtiöiden toimintaan, vaikka markkinointi on ollut suomenkielistä ja suunnattu suomalaiskuluttajille. Sähkösavukeitykset ovat myös tarjonneet tuotteitaan blogeihin ja esimerkiksi nuorten suosimille tubettajille. Tulevaisuudessa sosiaalisen median roolin on arveltu korostuvan entisestään markkinoinnissa ja valvonnassa. Koska aikuiset eivät juuri pysty vaikuttamaan tällaisen mainonnan havaitsemiseen, on lasten ja nuorten medialukutaito ja kriittisyyden opettelu nostettu tässäkin kohtaa esiin tärkeänä keinona lasten ja nuorten suojaamiseksi haitallisilta mediasisällöiltä.¹⁸⁵

4.3 Vihapuhe, häirintä ja ekstremismi mediassa

Kansalaisten suojeleminen rikoksilta ja vihapuheelta pyrkii yhteiskunnallisen järjestyksen säilyttämiseen ja suojelemaan rikoksilta ihmisyyttä vastaan (Picard & Pickard 2017, 27–28). Internetistä on tullut vihapuheen ja ekstremistisen propagandan levittämisen väline. Poliittista tahtoa puuttua vihapuheeseen on peräänkuulutettu (Töyry ym. 2016). Vihapuhe on kompleksinen ilmiö, joten tarvitaan myös monenlaisia keinoja sen suitsemiseksi medialukutaidosta lainkäytön välineisiin.

Verkkoviha on tunnistettu tällä vuosikymmenellä yleisesti ongelmaksi, joka loukkaa ja vahingoittaa sen kohteeksi joutuneita. Tutkimusten mukaan altistumisen vihamieliselle materiaalille voi vähentää yksilöiden luottamusta muihin ihmisiin ja pahimmillaan radikaloida ihmisryhmiä ja synnyttää oikeaa väkivaltaa verkon ulkopuolella (Näsi ym. 2015). Suomessa Jokelan koulusurmat 2007 herättivät pohtimaan internetin vihamateriaalin yhteyttä väkivallan tekoihin. Verkkoviha vaikuttaa myös epäsuorasti. Vihamielisen materiaalin lisääntyminen Internetissä voi aiheuttaa turtumista syrjiville ideologioille. Verkkoviha voi myös kaventaa julkista keskustelua, jos yhteiskunnallisen kes-

184 Euroopan Komission suositus 2014/478/EU periaatteista kuluttajien ja sähköisten rahapelipalvelujen pelaajien suojelemiseksi sekä alaikäisten sähköisen rahapelaamisen estämiseksi, 14.7.2014. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014H0478>

185 Nevalainen, Susanna & Ollila, Hanna (2015) Lasten ja nuorten tupakoimattomuuden edistäminen – kansallisen strategian arviointi. <https://www.julkari.fi/handle/10024/126390>

kustelun kärjistyminen passivoi ihmisiä osallistumasta julkiseen keskusteluun (E2 2016) ja lisää tutkijoiden ja toimittajien varovaisuutta käsitellä julkisesti joitain aiheita (Pöyhtäri ym. 2013). Luottamuksen ja turvallisuuden tunteen perustan horjuttaminen ja sananvapauden toteutumisen heikkeneminen vaikuttavat vahingollisesti koko yhteiskuntaan.

4.3.1 Terminologian epäselvyys

Vihapuhe on ilmiö, jossa kaivataan selkeyttä terminologiaan. Terminologinen hajanaisuus vaikeuttaa politiikan tekemistä, lainsäädännön kehittämistä ja tiedon keruuta. Selkeästi jaetun käsitteellisen ymmärryksen puute johtaa ongelmiin helposti etenkin silloin, kun termejä käännetään kielestä toiseen. Epäselvä termi voi luoda väärinymmärryksiä eri sidosryhmien välille ja on ongelmallista erityisesti kansainvälisessä kontekstissa. Seurauksena voi olla puutteelliset toimenpiteet, rajoittunut tai tehoton vaikutusten mittaaminen ja tavoitteiden asettaminen.¹⁸⁶

Verkkovihan käsitteellä viitataan laajaan ilmiöön, joka pitää sisällään monen tasoisia ongelmia. Verkkoviha voi tarkoittaa esimerkiksi verkossa tuotettavaa ja levitettävää rasismia, antisemitismiä, vammaisiin kohdistuvaa syrjintää, pahantahtoista huhujen levittämistä, väkivaltaista pornoa, naisvihaa, terrorismin tukemista, homofobiaa, poliittista vihaa, ryhmien nimittelyä tai häirintää ja vainoa.¹⁸⁷ Jos verkossa tapahtuva toiminta pyrkii kannustamaan suoraan väkivaltaan tai vihamielisyyteen tiettyjä ryhmiä kohtaan, voidaan puhua myös *verkkoväkivallasta* (Hawdon ym. 2015, 30).

Vihapuhe voidaan ymmärtää yhtenä verkkovihan muotona. Se kohdistuu kollektiivisesti määrittävään identiteettiin, joka yksilöllä tai ryhmällä on, toisin kuin esimerkiksi verkkokiusaaminen, jonka kohteena on tietty yksilö. Monissa kansainvälisissä ihmis-oikeuksia käsittelevissä asiakirjoissa vihapuhe-termiä ei käytetä suoraan, mutta se nostetaan esille epäsuorasti ihmisarvoon ja ilmaisunvapauteen viittaamalla. Vihapuhetta määritellään eri tavoin kansainvälisissä sääntelyissä, minkä lisäksi valtiot ja yritykset soveltavat vihapuheeseen sääntelyä eri tavoin. Kansainväliset instituutiot ovat vältäneet antamasta vihapuheelle liian tiukkoja määritelmiä. Euroopan neuvoston ministerikomitean määritelmän mukaan *vihapuhetta* ovat kaikki sellaiset ilmaisu-

¹⁸⁶ ks. esim. ECPAT Luxembourg (2016) Terminology guidelines for the protection of children from sexual exploitation and sexual abuse. <http://luxembourgguidelines.org/english-version/>

¹⁸⁷ Edelstein, Yuli & Wolf, Christopher (ICCA) (2013) Report and recommendations of the Task Force on Internet Hate of the Inter-Parliamentary Coalitions for Combating Anti-Semitism (ICCA). Verkossa: <http://www.adl.org/assets/pdf/press-center/ICCA-Report.pdf>.

muodot, jotka levittävät, lietsovat, edistävät tai oikeuttavat etnistä vihaa, ulkomaalaisvastaisuutta, antisemitismiä tai muuta vihaa, joka pohjautuu suvaitsemattomuuteen¹⁸⁸.

Viharikos voi periaatteessa olla mikä tahansa Suomen rikoslainsäädännössä rikokseksi määritelty teko. Teon määrittelyn viharikokseksi ratkaisee teon motiivi. Poliisiammattikorkeakoulun vuosittaisessa selvityksessä¹⁸⁹ viharikos määritellään seuraavasti (Peutere 2009): "Viharikos on henkilöä, ryhmää, omaisuutta, instituutiota tai näiden edustajaa kohtaan tehty rikos, jonka motiivina ovat ennakkoluulot tai vihamielisyys uhrin oletettua tai todellista etnistä tai kansallista taustaa, uskonnollista vakaumusta, seksuaalista tai sukupuolista suuntautumista tai vammaisuutta kohtaan." *Rangaistava vihapuhe* on siis vihapuhetta, joka täyttää rikoksen tunnusmerkit. (Rangaistavaa vihapuhetta koskevista uudistuksista viestinnällisten perusoikeuksien näkökulmasta ks. TP1). Vihapuheen käsitettä ei ole Suomen laissa, joten rikosnimikkeinä toimivat esimerkiksi kansanryhmää vastaan kiihottaminen, uskonrauhan rikkominen, kunnianloukkaus, laitton uhkaus ja yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen. Vihamotiivia voidaan Suomessa käyttää tuomion koventamisperusteena, kun teon vaikuttimena on ollut rotu, ihonväri, syntyperä, kansallinen tai etninen alkuperä, uskonto tai vakaumus, seksuaalinen suuntautuminen, vammaisuus tai muu vastaava tekijä.

Yleiskielistä vihapuhe-käsitettä käytetään julkisessa keskustelussa juridista määritelmää laajemmassa merkityksessä, jolloin se kattaa myös hyvien tapojen vastaisen ja loukkaavan kielenkäytön. Suurin osa yleiskielisen merkityksen vihapuheesta kuuluu kuitenkin sananvapauden piiriin, vaikka sitä voidaan pitää huonona tai asiattomana käytöksenä.

Häirintä ja vihapuhe ovat limittäisiä käsitteitä. Häirintä on määritelty yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) ihmisarvoa loukkaavaksi käytökseksi. Se on syrjintää iän, alkupeuran, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (YhdenvertL 3:8 ja 3:14). Yleisimmin häirintä ja vihapuhe ovat muodoltaan sanallisia loukkauksia, nöyryytystä ja nimittelyä¹⁹⁰. Rikoslain (39/1889) pykälä viestintärauhan rikkomisesta kieltää toistuvasti lähettämästä viestejä tai soittamasta toiselle siten, että teko on omiaan aiheuttamaan tälle huomattavaa häiriötä tai haittaa (RL 24:1a). Kuluttajansuojalaki (38/1978) kieltää hyvän tavan vastaisen, esimerkiksi ihmisarvoa loukkaavan tai syrjivän markkinoinnin (SDK 2:2).

188 Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus R 97 20 vihapuheesta. 30.8.1997.

189 Rauta, Jenita (2017) Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2016. Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 12/2017. http://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/134374/POLAMK_katsauksia_12_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y

190 Oikeusministeriö (2016) "Usein joutuu miettimään, miten pitäisi olla ja minne olla menemättä". Selvitys vihapuheesta ja häirinnästä ja niiden vaikutuksista eri vähemmistöryhmiin. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76633>

Vihapuheen torjunta ja ehkäiseminen on tärkeä osa radikalisoitumisen ja ekstremismin ehkäisemistä. *Väkivaltaiselle ekstremismillekään* ei ole olemassa yhtä selkeää, kansainvälisesti hyväksyttyä määritelmää. Ekstremismi on lähtökohtaisesti totalitaarista ja demokratian vastaista. Radikalismi sinänsä voi olla myönteinen yhteiskuntaa eteenpäin vievä voima. Kansallinen toimenpideohjelma väkivaltaisen ekstremismin ennalta ehkäisemiseksi¹⁹¹ määrittelee ekstremistisen väkivallan laittomaksi toiminnaksi¹⁹² ja väkivallaksi, jonka motiivi on ekstremistinen maailmankuva. Väkivaltainen ekstremismi voi äärimmillään johtaa terrorismiin.

Verkkovihan haaste on itse ilmiön tunnistaminen, sillä se ei välttämättä edellytä vihaista sanallista ilmaisua, vaan sitä voidaan tuottaa myös kuvallisesti, esimerkiksi meemien tai kuvamanipulaatioiden avulla tai videoiden, musiikin tai pelien keinoin. Räikeän vihamielisen retoriikan sijaan vihaa lietsovissa viesteissä saatetaan imitoida esimerkiksi kansalaisoikeuksien tai tieteen puhetapoja. Verkossa levitettävä vihamielinen sisältö naamioidaan usein toiseen muotoon, jotta se ei tulisi poistetuksi, ja jotta se vetoaisi laajaan yleisöön. (Daniels 2009.) On huomionarvoista, että vihamateriaaleja eteenpäin jakava ihminen ei välttämättä pidä materiaalia loukkaavana saati rikollisena, vaan hän jakaa materiaalia "kouluttaakseen" muita ihmisiä ja kritisoidakseen muulla tavoin ajattelevia (Hawdon ym. 2015, 30). Seksuaalinen häirintä puolestaan voi liittyä esimerkiksi anonyymeihin peliyhteisöihin, joissa ollaan suorassa vuorovaikutuksessa tuntemattomien kanssapelaajien kanssa.¹⁹³

Kun käsitellään vihapuhetta verkossa, on syytä tarkastella erilaisia näkökulmia ja punnita niitä toisiaan vasten. Mikä on näkökulman kyky selittää ilmiötä ja sen kompleksista yhteyttä väkivaltaan? Käsitteenmäärittelyn vaikutuksia mahdollisille ratkaisuille on syytä pohtia. Jos painotetaan vihapuheen mahdollisia väkivaltaisia seurauksia ja haittoja, päädytään helposti lakiin ja järjestykseen perustuvaan kapeaan vihapuheen määritelmään. Vaihtoehtoinen tulkinta korostaa ihmisarvon kunnioittamista. Tällöin päädytään voimauttamaan puheen kohteita vaatimaan kunnioitusta ja puolustetuksi tulemistä. Molemmissa painotuksissa piilee liiallisuusiin vietyä vaaransa. Väkivaltaisten seurausten ja haitan painotus voi johtaa ratkaisuihin, joissa suositetaan valtion ja muiden legitiimien toimijoiden etuoikeutta päättää ja jättää muut toimijat, kuten kansalaisjärjestöt, huomiotta. Vihapuhe on kompleksinen ilmiö, joten vihapuheen ehkäisemiseksi tarvitaan juridisten työkalujen lisäksi muunlaisia keinoja. Subjekttiivisen näkökulman ja yksilön kokemusten painotus puolestaan voi johtaa liialliseen relativismiin ilmiön määrittelyssä tai ratkaisuihin, joissa ei riittävästi huomioida muita ihmisoikeuk-

191 Sisäasiainministeriö (2016) Kansallinen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelma. <http://intermin.fi/julkaisut/julkaisu?pubid=URN:ISBN:978-952-324-092-6>

192 Toimenpideohjelmassa todetaan, että suvaitsemattomuudesta ja vihasta kumpuava ääriajattelu on toki sekin huolestuttavaa yhteiskunnan eheyden kannalta.

193 Noora Vaarala/ Aamulehti, 30.10.2017: Seksuaalista häirintää yritetään kitkeä verkkopeleistä.

sia.¹⁹⁴ Vaikka vihapuhetta voidaan pitää moraalittomana ja vastenmielisenä, kriminalisointi yksin näistä syistä törmää perusoikeuksiin ja ilmaisunvapauteen.

4.3.2 Vihapuheen rajoittaminen ja sananvapaus

Kansalliset sopimukset tarjoavat viitekehykset, jossa valtiot käsittelevät vihapuhetta sekä velvollisuuttaan edistää ja suojata oikeuksia. Kansainväliset säännökset antavat valtioille mahdollisuuden rajoittaa vihapuhetta, joskaan niissä ei usein käytetä suoraan vihapuheen käsitettä. Viitekehukseen kuuluu olennaisesti eri oikeuksien tasapainottaminen: ilmaisunvapautta on tarkasteltava niitä oikeuksia vasten, jotka takaavat ihmisarvon, tasa-arvon ja turvan. Ilmaisunvapauden rajoittamisen on kuitenkin perustuttava lakiin ja oltava välttämätöntä, jotta vihapuheen käsitettä ei käytettäisi väärin esimerkiksi kritiikin tai puheen perusteettomaan rajoittamiseen.¹⁹⁵¹⁹⁶ Myös Euroopan unionin perusoikeuskirja tunnustaa oikeuden ilmaisunvapauteen, ja tähän kuuluu myös tiedotusvälineiden vapauden ja moniarvoisuuden kunnioittaminen.¹⁹⁷

Tasapainottelu ilmaisunvapauden ja vihapuheelta suojaamisen välillä tekee ilmiöstä kompleksisen. Vihapuheen juridiset käsitteet ovat moninaiset ympäri maailmaa ja lakien tapauskohtainen tulkinta on monimutkaista. Tulkinta vihapuheesta voi olla kansainvälisiin standardeihin verrattuna jossain maassa sananvapautta rajoittavampi, kun taas esimerkiksi Yhdysvalloissa sananvapauden suoja venyy pidemmälle kuin Euroopassa. Sananvapauden suojan rikkominen edellyttää Yhdysvalloissa selkeää vaaran läsnäoloa ja (reaalimaailmassa) seuraavan vahingon todennäköisyyttä.¹⁹⁸ Suomen rikoslaissa oleva pykälä kiihottamisesta kansanryhmää vastaan (RL 11:10) puolestaan ei edellytä mitään erityistä vaaran seuraamusta, vaan perusteena on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantaminen. Tekoa arvioitaessa tulee huomioida myös yhteiskunnalliseen ilmapiiriin kohdistuvat vaikutukset. Kiihottamisrikoksessa sananvapaudella on suuri merkitys. Sananvapaus koskee erityisesti viestejä, joissa kirjoittaja ilmaisee näkemyksiään ja arvostuksiaan yleisistä kysymyksistä, joten rajanvetoa käydään erityisesti poliittisen ja yhteiskunnallisen keskustelun yhteydessä.¹⁹⁹ Kiihottamisrikoksissa rangaistavuuden rajan ylittymistä on tarkasteltava tapauskohtai-

194 Gagliardone, Iginio; Gal, Danit; Alves, Thiago & Martinez, Gabriella (2015) Countering online hate speech. Unesco series on internet freedom. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002332/233231e.pdf>

195 UN (1948) Universal Declaration of Human Rights, Article 7. <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>

196 UN (1966) Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, Article 19 & 20. <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

197 Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000) http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fi.pdf

198 Gagliardone, Iginio; Gal, Danit; Alves, Thiago & Martinez, Gabriella (2015) Countering online hate speech. Unesco series on internet freedom. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002332/233231e.pdf>

199 Hannula, Ilari & Neuvonen, Riku (2011) Internetin keskustelupalstan ylläpitäjän vastuu rasistisesta aineistosta. Lakimies 3/2011 s. 527–548. <http://elektra.helsinki.fi/se/0023-7353/109/3/internet.pdf>

sesti: onko sisällöllä yleisö, onko viesti uhkaava, panetteleva tai solvaava, kohdistuu-ko teko yksilöitävissä olevaan ryhmään ja onko teko tahallisesti tehty (Neuvonen 2015).

Sosiaalisen median alustat ovat kehittäneet omat vihapuheen määritelmänsä ja keinot vastata ongelmaan. Tällä on vaikutuksensa ihmisten kykyyn ilmaista itseään verkossa ja toisaalta tulla suojaetuksi vihapuheelta. Teknologiayritykset saattavat olla käyttöehdoissaan alueellista ja kansainvälistä lakia rajoittavampia turvallisen verkkoympäristön edistämiseksi. Toisaalta monet suomalaistenkin käyttämät teknologiayritykset ovat perustaneet toimintansa lähinnä yhdysvaltalaiseen lainsäädäntöön, joka tarjoaa vahvemman sananvapauden suojan kuin eurooppalainen lainsäädäntö. Myös internetissä toimivien yritysten tulee kunnioittaa ihmisoikeuksia.²⁰⁰ Tällä hetkellä tilanne periaatteiden käyttöön ottamisessa on dynaaminen ja kehittyvä. YK:n periaatteet määrittelevät, että valtioiden tulisi panna täytäntöön lakeja, jotka vaativat yrityksiä noudattamaan ihmisoikeuksia, ja säännöllisesti arvioida lainsäädännön soveltuvuus ja osoittaa aukkoja.

Yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavasta viestinnästä on pykälä rikoslaisissa. Joukkotiedotusvälineitä käyttämällä on mahdollista saada viesti lukuisten ihmisten saataville. Rikoslain pykälä julkisesta kehottamisesta rikokseen kieltää joukkotiedotusvälineitä käyttäen (tai julkisesti väkijoukossa tai yleisesti tietoon saatetussa kirjoituksessa tai muussa esityksessä) kehottamisen tai houkuttelemisen rikoksen tekemiseen siten, että se aiheuttaa vaaran teon tekemisestä tai muuten selvästi vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta (RL 17:1).

4.3.3 Globaali verkkoympäristö ja vihapuhe

Kun puhutaan vihapuheesta *internetissä* törmätään erityisiin haasteisiin, jotka liittyvät verkkosisältöön ja sen sääntelyyn. Haasteet liittyvät muun muassa sisällön nopeaan ja helppoon leviämiseen, sisällön pysyvyyteen ja kumuloitumiseen, transnationaalisuuteen ja anonyymiteettiin. Internetissä ylikansallisesti toimivat sosiaalisen median alustat, hakukoneet ja internet-palveluntarjoajat ovat usein vaikuttavimpia toimijoita kuin yksittäiset valtiot. Kysymys vastuista on epäselvä erityisesti sosiaalisen median viestinnän kannalta. Lainsäädännön kannalta tilanne on selkeämpi internet-palveluntarjoajien kohdalla, sillä ne tuottavat palveluja tietyille alueelle ja pyrkivät toimimaan tämän maan lakien mukaan. Niillä on Facebookin ja Googlen kaltaisia internet-yrityksiä suurempi vastuu poistaa ulkopuolisen pyynnöstä tiettyä sisältöä.

200 United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (2011) Guiding Principles on Business for Human Rights. Implementing the United Nations 'Protect, respect and remedy' framework.

http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

Verkkoalustoilla on yhä suurempi rooli digitaalisessa viestintäympäristössä. Poliittika-toimilla on pyritty tukemaan alustatalouden myötä kasvavia liiketoimintamahdollisuuksia.²⁰¹ Verkkoalustojen kautta leviää myös yhteiskunnalle haitallisia sisältöjä, joiden on katsottu murentavan luottamusta digitaalisiin palveluihin ja jopa digitaalisiin sisämarkkinoihin. Taloudellisten näkökohtien lisäksi esimerkiksi verkossa leviävää vihapuhetta tulisi arvioida niiden vaikutusten kautta, joita sillä on ihmisiin. Vihapuhe ja häirintä voivat johtaa syrjintään ja väkivaltaan sekä vaikuttaa ihmisten päivittäisessä elämässä. Alustat myös kanavoivat sisältöjen luomista ja pääsyä sisältöihin sekä tulkitsevat osaltaan vihapuhetta salliessaan ja rajoittaessaan ilmaisemista.

Monet verkon palvelualustoja omistavat teknologiayritykset ovat esittäneet, että ne eivät tuota tai kontrolloi sisältöä verkossa, joten niiden vastuun tulisi sen tähden olla hyvin rajallinen. Tähän asti sosiaalisen median yhtiöt ovat toimineet pitkälti globaalien käyttöehtojensa mukaan ja nojanneet käyttäjien ilmoituksiin raportoida asiattomasta sisällöstä. Tällaisen epämuodollisuuden haittapuoli on se, että toimenpiteet saattavat olla tilanteeseen sidottuja ja epäyhtenäisiä, kun eri valtioiden ja verkkoalustojen yhtenäinen lähestymistapa puuttuu.

Verkkoalustoihin kohdistuu yhä enemmän painetta ottaa vastuuta käyttäjiä ja yhteiskuntaa kohtaan esimerkiksi vihapuheen kitkemisen muodossa. Esimerkiksi Facebook, Twitter, YouTube ja Microsoft ovat sopineet EU:n kanssa käytännössä verkossa esiintyvän laittoman vihapuheen torjumiseksi Euroopassa. Yhtiöt pyrkivät käsittelemään alle vuorokaudessa suurimman osan sille ilmiannetusta vihapuheesta. Sosiaalisen median verkkoalustoja koskevien itsesääntelyllisten aloitteiden on katsottu olevan nopea ja joustava tapa tavoitella poliittisia tavoitteita nopeasti muuttuvassa globaalissa viestintäympäristössä²⁰², mutta aloitteiden täytäntöönpano on arvioitu toistaiseksi melko tehottomaksi ja epäläpinäkyväksi. (Lievens 2016.) Itsesääntelyllisiä aloitteita on kritisoitu myös siitä, että ne perustuvat epämääräisiin ja löyhiin termeihin, joilla laitonta sisältöä pyritään tunnistamaan. Sosiaalisen median alustojen itsesääntely ei välttämättä suojaa perusoikeuksia, kuten sananvapautta, samalla tavalla kuin perinteinen lainsäädäntö.

Ihmisoikeusjärjestö Article 19 on kehottanut kansalaisjärjestöjä, mediatoimijoita, tutkijoita ja muita relevantteja sidosryhmiä pohtimaan itsenäisen itsesääntelymekanismin luomista ja eettisten standardien luomista (charter of ethics) sosiaalisen median alustoille. Järjestö ehdottaa sosiaalisen median itsesääntelyelimen perustamista (Social Media Council), joka luotaisiin kansallisella tai kansainvälisellä tasolla tai molempien

201 European centre for press & media freedom, 12.10.2017: EU Commissioner Vestager: "Platforms have certain responsibilities towards society" <https://ecpmf.eu/news/legal/eu-commissioner-vestager-platforms-have-certain-responsibilities-towards-society>

202 ks. esim. Euroopan komissio, 31.5.2013: Self-regulation for a Better Internet for Kids. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/self-regulation-and-stakeholders-better-internet-kids>

yhdistelmällä. Itsesääntelymekanismin luomisen haaste on etenkin se, miten relevantit sidosryhmät hyväksyvät mekanismin ja sitoutuvat sen noudattamiseen.²⁰³

Internetin palvelujen tarjoajat voivat hyödyntää EU:n sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin perusteella vastuusta vapautusta kolmannen osapuolen tuottamasta sisällöstä silloin, kun palvelun tarjoaja ei tunne siirrettäviä tai tallennettavia tietoja eikä valvo niitä. Myös tietoyhteiskuntakaareen (917/2014) (1.6.2018 lähtien laki sähköisen viestinnän palveluista) on kirjattu vastuuvapaus tietojen tallennuspalveluissa (TYK 22:184). EU komissio kuitenkin linjasi syyskuussa 2017, että laittoman sisällön tunnistamiseksi ja poistamiseksi tehtävät ennakoivat toimenpiteet eivät automaattisesti vaaranna palvelun tarjoajien vastuuvapautta. Komission tiedonanto laittomasta verkkosisällöstä²⁰⁴ sisältää suosituksia ja periaatteita verkkoalustoille toiminnan tehostamiseksi laittoman sisällön estämiseksi, etenkin kun kyse on terrorismista tai laittomasta vihapuheesta.

Valtioiden rajat ylittävän käräjäoikeuden on arvioitu olevan kallista, tehotonta ja vaikutusiltaan rajoittunutta.²⁰⁵ Komission mukaan jäsenvaltioista, sisältöluokasta ja verkkoalustan tyypistä riippumaton yhdenmukainen malli laittoman sisällön poistamiseksi tehostaisi laittoman sisällön torjumista ja edistäisi digitaalisten sisämarkkinoiden kehittämistä ja vähentäisi kustannuksia. Tiedonanto ei sido verkkoalustoja juridisesti. Komissio kuitenkin ilmoittaa seuraavansa ja arvioivansa tarvitaanko lisätoimenpiteitä, jotka tarvittaessa voivat olla myös sitovaa lainsäädäntöä. Arviointityö on määrä saada päätökseen toukokuuhun 2018 mennessä.

Komissio pitää tärkeänä selkeiden suojausmekanismien laatimista järjestelmän väärinkäytösten ehkäisemiseksi. Myös valtioneuvosto painottaa muistiossaan²⁰⁶, että perusoikeuskysymykset, erityisesti yksityiselämän suoja, viestinnän luottamuksellisuus, tietosuojat ja sananvapaus on huomioitava tiedonannon soveltamisessa. Kansalaisoikeusjärjestöt ovat esittäneet huolensa siitä, että verkkoalustojen moderointi saavat oikeuden määrittellä mikä on laiton sisältö. Vaarana on, että sisältöä poistetaan ilman sen kunnollista tarkastelua. Lisäksi vihapuheen poistaminen ei poista näkemyksiä, jotka mahdollisesti ovat ilmaisujen takana. Viimeaikainen vihapuhetutkimus on pyrkinyt vastaamaan tähän haasteeseen pyrkimällä ymmärtämään myös sitä dyna-

203 Article 19 (2018) Self-regulation and "hate speech" on social media platforms. http://europeanjournalists.org/mediaagainsthate/wp-content/uploads/2018/02/Self-regulation-and-%E2%80%98hate-speech%E2%80%99-on-social-media-platforms_final_digital.pdf

204 Euroopan komission tiedonanto 28.9.2017: Laitonta verkkosisältöä vastaan, lisää vastuuta verkkoalustoille. KOM(2017)55. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/FI/COM-2017-555-F1-FI-MAIN-PART-1.PDF>

205 Edelstein, Yuli & Wolf, Christopher (ICCA) (2013) Report and recommendations of the Task Force on Internet Hate of the Inter-Parliamentary Coalitions for Combating Anti-Semitism (ICCA). Verkossa: <http://www.adl.org/assets/pdf/press-center/ICCA-Report.pdf>

206 Sisäasiainministeriön perusmuistio SM2017-00373, 1.11.2017. EU/OSA; Komission tiedonanto: Laitonta verkkosisältöä vastaan. Lisää vastuuta verkkoalustoille. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2017-AK-155623.pdf>

miikkaa, joka voi johtaa tietynlaiseen puheeseen: keitä vihaan yllyttäjät ovat ja miksi he tekevät mitä tekevät. Tällainen tutkimus on kuitenkin vielä marginaalista.²⁰⁷

Saksassa voimaan tullut laki (NetzDG) velvoittaa suuret sosiaalisen median yritykset poistamaan kymmenien miljoonien eurojen sakon uhalla vihapuheeksi tulkittavat viestit. Alustojen lisääntyvä vastuu vihan levittämisessä on otettu vastaan sekä tervetulleena uudistuksena että varovaisemmin. Media-alan toimijat ovat esittäneet toiveita siitä, että Suomessakin internetin julkaisualustat olisivat vastuukysymyksissä samalla viivalla kuin kansalliset mediat.²⁰⁸ Toisaalta lain yhteydessä on pohdittu sääntelyn vaikutuksia sananvapaudelle: Antaako uusi laki isoille mediayhtiöille aiempaa enemmän valtaa vaikuttaa yhteiskunnalliseen keskusteluun, kun tulkinta sananvapaudesta ja hyväksyttävästä materiaalista siirtyy oikeusistuimilta suurille sosiaalisen median yhtiöille.²⁰⁹ Ongelmaksi on nähty avoimuuden puute. Facebook tai Twitter eivät tällä hetkellä perustele läpinäkyvästi toimintaansa. Saksan mallin mukaista lainsäädäntöä ei Euroopan unionin oikeuskomissaarin mukaan ole toistaiseksi suunnitteilla EU:hun.²¹⁰

4.3.4 Vihapuheen vastustaminen ja suomalainen politiikka

Suomen perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Kansallinen demokatiapoliittinen toimintaohjelma vuosille 2017–2019²¹¹ kytkeytyy hallituksen tavoitteeseen, jonka mukaan ”Suomi on vuonna 2025 avoin ja kansainvälinen, kieliltään ja kulttuuriltaan rikas, hyvä maa, jossa positii-vinen asenne toisiimme sekä ympäröivään maailmaan tekee Suomesta ainutlaatuisen.” (Demokatiapoliittista toimintaohjelmaa tarkastellaan lähemmin viestinnällisten perusoikeuksien näkökulmasta luvussa 1.) Vuoden 2014 ihmisoikeusselonteossa²¹² edellytettiin, että valtioneuvosto vahvistaa toimenpiteitä, joilla ehkäistään ja tunnustetaan erityisesti etnisiin ja muihin vähemmistöihin sekä tyttöihin ja naisiin kohdistuvaa vihapuhetta ja häirintää mediassa, internetympäristössä ja sosiaalisessa mediassa.

207 Gagliardone, Iginio; Gal, Danit; Alves, Thiago & Martinez, Gabriella (2015) Countering online hate speech. Unesco series on internet freedom. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002332/233231e.pdf>

208 Esim. Esa Mäkinen / HS, 19.2.2018: Viha leviää verkossa laajalle. Pääkirjoitus HS, 12.1.2018: Verkossa vastuu sisällöstä kuuluu myös suuryrityksille.

209 Suvi Turtiainen/ Yle, 12.1.2018: Viha ja valheet halutaan kuriin somessa – nyt kysytään, vaaransiko Saksan uusi laki samalla sananvapauden. <https://yle.fi/uutiset/3-10016629>

210 Guardian, 28.9.201: EU justice commissioner resists calls for legislation on online hate speech <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/sep/28/eu-justice-commissioner-resists-calls-for-legislation-on-online-hate-speech>

211 Oikeusministeriö (2017) Demokatiapoliittinen toimintaohjelma. <http://oikeusministerio.fi/julkaisu?pubid=URN:ISBN:978-952-259-561-4>

212 Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014 <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=324088>

Selonteossa todetaan, että lisätietoa tarvitaan siitä, missä määrin esimerkiksi vammaiset lapset sekä romani- ja maahanmuuttajalapset joutuvat vihapuheen kohteeksi.

Hallitus teki 29.9.2016 päätöksen vihapuheen, väkivaltaisen ekstremismin ja ääriliikkeiden laittoman toiminnan torjunnan tehostamiseksi Helsingin asema-aukiolla syyskuussa 2016 tapahtuneen kuolemaan johtaneen pahoinpitelyn seurauksena. Hallitus osoitti vuoden 2017 lisätalousarviossa lisämäärärahoja vihapuheen vastaisiin toimiin. Poliisin toiminnan tehostaminen laittoman vihapuheen torjuntaan kirjattiin kansalliseen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennaltaehkäisyn toimintaohjelmaan²¹³.

Viharikosten torjumiseen osoitettiin uusia poliisivirkoja erityisesti Internetissä tapahtuvan tiedustelun tehostamiseksi ja poliisin Nettivinkki-palvelun kautta tulleiden vihjeiden tutkimiseksi. Helsingin poliisilaitoksella aloitti maaliskuussa 2017 toimintansa valtakunnallinen vihapuhetutkintaryhmä, jonne keskitettiin netin vihapuhetta koskevien rikosten tutkinta. Verkkoympäristössä toimivat nettipoliisit puolestaan tutkivat muita rikoksia, kuten netissä tapahtuva koulukiusaaminen ja nettihuijaukset. Nettipoliisien tehtävä on viharikosten paljastamisen ja tutkimisen lisäksi ennaltaehkäisy esimerkiksi puuttamalla keskusteluihin Facebookissa.²¹⁴ Valtakunnallinen vihapuhetutkintaryhmä toimi puolisen vuotta ja se lopetti valtakunnallisen toimintansa vuoden 2017 lopussa. Tutkintaryhmälle tulleet tapaukset tutkitaan kuitenkin ensin loppuun.²¹⁵ Poliisin tehostettu toiminta viharikosten tunnistamiseksi ja torjumiseksi tulee näkymään internetissä tapahtuvien viharikosten syyte- ja tuomiomäärien tilastollisena kasvuna. On syytä muistaa, että poliisin toiminta tähtää etupäässä rikoksen tunnusmerkit täyttävän vihapuheen ehkäisemiseen ja paljastamiseen. YK on kiinnittänyt huomiota juridisten toimenpiteiden tarpeellisuuteen, mutta samalla se on korostanut, että on tarpeellista keskustella muunlaisista keinoista, kuten verkko yhteisöjen oma toiminta vihapuhetta vastaan.

Myös useat kansalaisjärjestöt kuten Plan Suomi, Allianssi (nuorisojärjestöjen yhteistyöjärjestö) ja Mannerheimin lastensuojeluliitto tekevät vihapuheen vastaista työtä. Samoin rasismien, eriarvoisuuden ja kiusaamisen vastaista työtä tehdään enimmäkseen hanke pohjalta, ja mukana on paljon ministeriöiden ja EU:n rahoittamia hankkeita.

213 Sisäasiainministeriö (2016) Kansallinen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelma.

<http://intermin.fi/julkaisut/julkaisu?pubid=URN:ISBN:978-952-324-092-6>

214 Poliisin tiedote 18.4.2017: Poliisin vihapuhetutkintaryhmä puuttuu netissä tapahtuviin, rikoksen tunnusmerkit täyttäviin ylilyönteihin.

http://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/tiedotteet/1/1/poliisin_vihapuhetutkintaryhma_puuttuu_netissa_tapahtuviin_rikoksen_tunnusmerkit_tayttaviin_ylilyonteihin_58595

215 Puhelinkeskustelu 5.2.2018 poliisin vihapuhetutkintaryhmää johtaneen Jouni Niskasen kanssa.

4.3.5 Itsesääntely, journalismi ja vihapuhe

Mediatoimialan omaehtoinen ja aktiivinen itsesääntely pyrkii minimoimaan eettisesti kyseenalaisten sisältöjen ja käytäntöjen leviämisen viestinnän vapauden ja monipuolisuuden puitteissa. (Median itsesääntelystä tarkemmin ks. luku 5.) Itsesääntelyjärjestelmä on yksi keino vähentää painetta säätää vastuista lailla. Viestinnän Keskusliitto (nyk. Medialiitto) painottaa, että toimialan itsesääntely on aina ensisijainen väline, kun halutaan parantaa media- ja verkkoympäristön turvallisuutta (nuorille).²¹⁶ Liitto painottaa myös, että sisällön tuottajien (median) ja sisällön välittäjien (operaattoreiden) välinen työnjako on pidettävä selkeänä. Sisällön tuottajien asia on harjoittaa sisältöä koskevaa itsesääntelyä, sisällön välittäjillä voi olla rooli vain ulkoa tulevan haitallisen aineiston kuten lapsipornografian torjumisessa.²¹⁷

Demokratian ideaaleihin perustuvaan journalismiin ei kuulu sellaisten sisältöjen edistäminen tai levittäminen, jotka alistavat tai syrjivät joitakin yhteiskunnallisia ryhmiä. Medialla on keskeinen rooli myönteisten asenteiden ja toimintatapojen vahvistamisessa. Panostamalla ilmiöiden analyysiin voidaan pyrkiä karsimaan väärää tietoa. Demokratian toteutumista tukee myös se, että valtavirrasta poikkeavia ja epäkorrektejakin mielipiteitä otetaan huomioon. Journalismi joutuu pohtimaan kuinka ratkaista väärinkäytösongelmia rajoittamatta liikaa osallistumisen mahdollisuuksia. Puntarissa ovat median omat julkaisijan oikeudet ja velvollisuudet sekä käyttäjien oikeus sananvapauteen.

Lainsäädännön ohella journalististen sivustojen moderointia ohjaa median eettinen koodisto. Suomessa Julkisen sanan neuvosto on linjannut, että toimituksen vastuu ulottuu myös yleisön tuottamana sisältöön tiedotusvälineiden ylläpitämällä verkkosivulla. Journalistin ohjeiden liite velvoittaa toimitukset seuraamaan verkkosivujaan ja esittämään yksityisyyden suojaa ja ihmisarvoa loukkaavien sisältöjen julkaiseminen. Loukkaavat sisällöt tulee poistaa viipymättä sen jälkeen, kun toimitus on tullut niistä tietoiseksi. Yleisön tuottamaa sisältöä ei liitteen perusteella pidetä toimituksellisenä aineistona, ja se on pidettävä selkeästi erillään toimituksellisesta aineistosta.²¹⁸

Journalismin itsesääntelyyn perustuvat ohjeet helpottavat käytännön moderointityötä, sillä ne nähdään lain määräyksiä selvemmiksi ja helpommiksi soveltaa käytäntöön, vaikka ne ovat usein lain määräyksiä tiukempia. Lainsäädännön ja eettisen koodiston lisäksi mediayritykset määrittelevät, muiden verkossa toimivien yritysten tavoin, omat periaatteensa sille, mitä sisältöjä ne pitävät palveluissaan soveliaana. Nämä periaat-

216 Viestinnän Keskusliitto (2008) Viestinnän Keskusliiton mediakasvatuslinjaukset: Lasten ja nuorten medialukutaidon kehittäminen. http://www.vkl.fi/liitetiedostot/VKL/450/472/484/Mediakasvatuslinjaukset_web.pdf

217 Viestinnän Keskusliitto (2008) Viestinnän Keskusliiton mediakasvatuslinjaukset: Lasten ja nuorten medialukutaidon kehittäminen.

218 JSN (2011) Journalistin ohjeet: Liite. http://www.isn.fi/journalistin_ohjeet/

teet ilmaistaan palvelun käyttöehdoissa sekä verkkokommentoinnin säännöissä, ja niiden muovautumisessa keskeisessä asemassa ovat median laatustandardit, media-brändi ja foorumin toivottu ilmapiiri. (Pöyhtäri ym. 2013.) Median omien linjausten kautta on mahdollista huomioida lainsäädäntöä paremmin puheen kirjoja.

Suomalaisissa toimituksissa ei vielä muutama vuosi sitten ollut välttämättä kirjoitettuna lainkaan tarkempia ohjeistuksia tai muita linjauksia yleisön tuottamaa sisältöä koskien. Moderointikäytäntöjen avaaminen yleisölle, kuten tieto käyttäjien tuottaman sisällön poistojen perusteista, voisi lisätä myös luottamusta journalismiin, sillä moni lukija ei välttämättä ymmärrä niitä käytäntöjä, päätöksiä tai arvoja, jotka vaikuttavat journalistisen työn taustalla. Journalististen moderointilinjausten läpinäkyvyys voi myös vastuuttaa yleisöä ja lisätä ymmärrystä siitä, mikä voi tulla tulkituksi loukkaavana, sopimattomana tai vihamielisenä puheena.²¹⁹ Journalistin ohjeet edellyttävät, että yleisöllä on oltava mahdollisuus ilmoittaa asiattomasta sisällöstä niin, että ilmoittaja saa siitä vahvistuksen. Prosessi jää kuitenkin pääosin piiloon käyttäjiltä ja muilta organisaatioilta, eikä ilmoituksen vaikutuksia näe. Vaikka verkkoyhteisön säännöt kieltäisivät häirinnän ja vihapuheen, siitä ei usein ilmoiteta ylläpidolle, koska ilmoitusten tekemisen ylläpidolle ei nähdä johtavan usein mihinkään.²²⁰ Tällaisista ilmoituksista ei myöskään ole saatavilla suomalaisten medioiden osalta julkista tietoa, jota voisi hyödyntää vihapuheen yleisyyden ja luonteen seuraamisessa.

Ylipäätään tulisi lisätä läpinäkyvyyttä sen suhteen, miten internetissä toimivat yritykset reagoivat käyttäjien tekemiin ilmoituksiin vihapuheesta. Tähän pyrkii muun muassa Online Hate Prevention Institutien projekti Fight Against Hate²²¹, joka mahdollistaa raportoida vihapuheesta Facebookissa, YouTubeissa ja Twitterissä yhdellä alustalla. Tuloksia on mahdollista suodattaa alueellisesti (missä sisältö on ilmiannettu), vihamielisyyden tyyppin mukaan (esimerkiksi rasismi, terrorismin edistäminen tai verkkokiisaaminen) ja kuinka kauan ilmianto on ollut ratkaisematta.

Vihapuhe on ongelma etenkin verkkokeskusteluissa, joten on aiheellista selvittää kuinka ja missä verkkokeskusteluja on onnistuneesti suitsittu. Esimerkiksi koneoppivaa tekstinlouhintaa on kokeiltu useissa ulkomaisissa medioissa. Suomessa koneoppivaa moderointia käytetään ainakin Suomi24:n keskustelupalstan moderoimisessa, ja toimitustyössä automatisointia on ottanut käyttöön muun muassa Kaleva²²². Teknologisissa työkaluissa on heikkoutensa. Ihmismoderoijaakin tarvitaan, sillä automatisoitu

219 Esim. The Guardian julkaisi artikkelin verkkosivuiltaan poistetuista kommentteista 12.4.2016: The Dark side of Guardian comments.

<https://www.theguardian.com/technology/2016/apr/12/the-dark-side-of-guardian-comments>

220 Oikeusministeriö (2016) "Usein joutuu miettimään, miten pitäisi olla ja minne olla menemättä". Selvitys vihapuheesta ja häirinnästä ja niiden vaikutuksista eri vähemmistöryhmiin. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76633>

221 <https://fightagainsthate.com/>

222 Tivi, 11.9.2017: 2000 kommenttia päivässä – robotti alkaa moderoida lukijoiden kommentteja Kalevassa.

https://www.tivi.fi/Kaikki_uutiset/2000-kommenttia-paivassa-robotti-alkaa-moderoida-lukijoiden-kommentteja-kalevassa-6675376

moderointityökalu saattaa olla liian herkkä poistamaan sisältöä ja se saattaa olla kierrettävissä.

4.3.6 Vihapuheen määrän ja ilmenemistapojen selvittäminen on haastavaa

YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea on esittänyt huolensa rassistisiin motiiveihin perustuvien viharikosten huomattavasta ja kasvavasta esiintyvyydestä Suomessa. Komitea panee huolestuneena merkille myös kasvavan vihamielisyyden ulkomaalaistaustaisiksi oletettuja ihmisiä, kuten romaneja, muslimeja, somaleja, venäläisiä ja ruotsinkielisiä, kohtaan.²²³ Altistuminen vihasisällöille on ainakin suomalaisten nuorten ja nuorten aikuisten kohdalla niin yleistä, että viha näyttäisi olevan osa verkkokokemusta. Vihasisällöstä suurin osa nähdään suosituilla sosiaalisen median sivustoilla, kuten Facebookissa ja YouTubessa, sekä erilaisilla keskustelupalstoilla. (Hawdon ym. 2015.) Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö -tutkimuksen mukaan vuonna 2017 reilu kolmannes suomalaisista ilmoitti nähneensä sosiaalisessa mediassa vihamielisiä viestejä viimeisen kolmen kuukauden aikana. Mitä nuoremmasta vastaajajoukosta oli kyse, sitä useampi ilmoitti havainneensa vihamielisiä viestejä sosiaalisessa mediassa. Internetissä tapahtuvan häirinnän kohteeksi joskus ilmoitti joutuneensa neljä prosenttia vastaajista. Ikäryhmittäin tarkasteltuna eniten häirintää olivat kokeneet nuorimmat vastaajat, 16–24-vuotiaat (10 prosenttia).²²⁴

Vihapuheen ja häirinnän määrästä Suomessa on vaikea saada luotettavaa tietoa. Ilmoituksiin perustuvia indikaattoreita on tulkittava varoen, sillä havaitut muutokset voivat johtua esimerkiksi ilmoituskynnyksen madaltumisesta tai muutoksista viranomaisten tunnistamisherkkyudessa. Ilmoittamisen kanavat kaipaavat lisää tunnettuutta ja kehittämistä, jotta niiden kautta pystytään paremmin tunnistamaan vihapuhetta ja häirintää sekä asenteellista ja rakenteellista syrjintää. Suomessa on eri vähemmistöryhmille matalan kynnyksen palveluita, joihin voi ilmoittaa vihapuheen ja häirinnän kokemuksista. YK:n rotusyrjinnän vastainen komitea on suositellut²²⁵ Suomelle yhteistyön lisäämistä järjestösektorin kanssa ihmisoikeuksien puolustamisessa ja matalan kynnyksen palveluiden tuottamisessa, ja tavoite on kirjattu demokriatiipoliittiseen toi-

223 Rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea (2017) Loppupäätelmät Suomen 23. määräaikaisraportista. <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=67849&nodeid=31460&contentlan=1&culture=fi-FI>

224 Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö [verkkajulkaisu].ISSN=2341-8699. 13 2017, Liitetaulukko 28. Ammattiin liittyvien yhteisöpalvelujen käyttö, vihapuheen havaitseminen, häirinnän kohteeksi joutuminen 2017, %-osuus väestöstä . Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 9.2.2018].Saantitapa: http://www.stat.fi/til/sutivi/2017/13/sutivi_2017_13_2017-11-22_tau_028_fi.html

225 Rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea (2017) Loppupäätelmät Suomen 23. määräaikaisraportista. <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=67849&nodeid=31460&contentlan=1&culture=fi-FI>

mintaohjelmaan vuosille 2017–2019²²⁶. Avoimiin virtuaalisiin palautteenantokanaviin ohjautuu myös asiattomia sisältöä, joten ilmoitusten absoluuttisten lukujen lisäksi olisi tarkasteltava kuinka moni ilmoituksista on vastannut palvelun tarkoitusta. Palvelun tilastointi voi myös olla puutteellista. Myöskään yhdenvertaisuusvaluuttetun tilastoinneista ei voida tehdä päätelmiä vihapuheen määrästä ja luonteesta. Oikeusministeriön teettämän selvityksessä²²⁷ vain 7 % häirintää ja vihapuhetta kohdanneista oli ilmoittanut siitä yhdenvertaisuusvaluuttetulle. Ilmoittaminen häirinnän ja vihapuheen kohteeksi joutumisesta ei ylipäätään ole tavallista: Oikeusministeriön selvityksen mukaan vain 21 % uhreista ilmoittaa kokemuksestaan jollekin taholle.

Poliisi on keskeinen taho häirinnän ja vihapuheen tunnistamisessa ja ehkäisemisessä ja niihin puuttumisessa. Ilmoituskynnys on kuitenkin korkea, vaikka poliisi onkin yleisin virallinen taho, jolle ilmoitus tehdään. Uhrit eivät välttämättä arvioi tekoa tarpeeksi vakavaksi tai rikoksen kynnyksen ylittäväksi, jotta tekisi virallisen ilmoituksen. Lisäksi poliisin toimet kohdistuvat nimenomaan laittoman vihapuheen torjuntaan.

Internetissä tapahtuvan vihapuhe-ilmiön tavoittaminen on vaikeaa myös oikeusteitse. Kunnianloukkaus ja laitton uhkaus ovat asianomistajarikoksia, jolloin poliisi voi ottaa ne tutkittavaksi vain, jos henkilön on itse ilmoittanut poliisille tai syyttäjälle ja vaatinut rangaistusta. Rikossyytteitä nostetaan kuitenkin harvoin, vaikka kielenkäyttö menisi lain kynnyksen yli. Syytä on haettu muun muassa siitä, että halventavan kielenkäytön yleinen sietokynnys on jatkuvassa nousussa.²²⁸ Kiihottaminen kansanryhmää vastaan on virallisen syytteen alainen rikos, mutta niistä on edelleen varsin vähän oikeustapauksia. YK:n rotusyrjinnän vastainen komitea on esittänyt huolensa siitä, että suhteellisen harvat viharikokset ovat johtaneet syytteen nostamiseen. Komitea on suosittelut Suomelle rasistisen vihapuheen ja rasistisesti motivoituneen väkivallan tehokasta tutkimista, syyttämistä ja rankaisemista. YK:n rotusyrjinnän vastainen komitea peräänkuuluttaa Suomelta tarkempia tilastotietoja viharikoksista ja suosittelee, että Suomi antaa seuraavassa raportissaan tilastotiedot viharikosten, niitä koskevien tuomioiden ja niiden tekijöille tuomittujen rangaistusten määrästä.²²⁹ Pidemmällä aikavälillä tehostetulla rikosvastuun toteutumisella voi olla myös yhteiskunnan keskustelumuotoihin tervehdyttäviä vaikutuksia.²³⁰

226 Oikeusministeriö (2017) Demokratiapoliittinen toimintaohjelma. <http://oikeusministerio.fi/julkaisu?pubid=URN:ISBN:978-952-259-561-4>

227 Oikeusministeriö (2016) "Usein joutuu miettimään, miten pitäisi olla ja minne olla menemättä". Selvitys vihapuheesta ja häirinnästä ja niiden vaikutuksista eri vähemmistöryhmiin. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76633>

228 Kati Latva-Teikari/ Yle, 23.2.2018: Nykyään on siedettävä aiempaa roisimpaa huutelua – rikoksesta syyttäminen on silti eri asia kuin huorittelu. <https://yle.fi/uutiset/3-10083915>

229 Rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea (2017) Loppupäätelmät Suomen 23. määräaikaisraportista. <http://ormin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=67849&nodeid=31460&contentlan=1&culture=fi-FI>

230 Poliisi, 14.11.2016: Vihapuheiden ja -rikosten torjuntaan liittyvän toimintasuunnitelman valmistelua koskevan työryhmän loppuraportti

Poliisiammattikorkeakoulu on julkistanut vuotuisia selvityksiä *viharikosepäilyjen määrästä* vuodesta 1998 lähtien, ja ne ovat vertailukelpoisia vuodesta 2008 lähtien²³¹. Tapaukset poimitaan poliisin vuotuisesta rikosilmoitustietokannasta, joten myös ihmisten alttius ilmoittaa epäilystä rikoksesta poliisille vaikuttaa näiden tilastojen lukuihin. Tilasto kattaa laajemmin viharikostapauksia, kuin ne jotka poliisi on koodannut viharikokseksi, sillä havaintoaineiston poiminnassa käytetään myös asiasanoja. Lukujen tulkinnassa on muistettava, että kaikki tapaukset eivät etene esitutkintaan, ja syytteen nostamisen jälkeen viime kädessä tuomioistuin ottaa kantaa epäillyn rikoksen vihamotiiviin. Lukuja on mahdollista tarkastella myös viharikosmotiveittain (etnisyys tai kansallisuus, uskonto tai vakaumus, seksuaalinen suuntautuminen, sukupuoli-identiteetti tai sukupuolen ilmaisu sekä vammaisuus, ja jatkossa etnisyyden ja kansalaisuuden alaluokkana esimerkiksi romanit). Tapaus määriteltiin viharikokseksi, jos jokin tapauksen osapuolista (poliisi, uhri, todistaja, jne.) epäili, että rikoksen yhtenä motiivina oli epäluulo tai vihamielisyys jotakin uhrin (oletettua) viiteryhmää kohtaan. Niitä voivat olla 1) etnisyyteen tai kansallisuuteen, 2) uskontoon tai vakaumukseen, 3) seksuaaliseen suuntautumiseen, sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun tai 4) vammaisuuteen liittyvät viiter ryhmät. Tapaus määriteltiin viharikokseksi myös silloin, jos itse rikosilmoituksen selitysosassa esiintyi viharikosperustaisia vihjeitä, kuten epäillyn rasistista kielenkäyttöä. Jatkossa etnisyyteen ja kansallisuuteen lisätään alaluokka, jonka avulla voidaan tilastoida muun muassa romaneihin kohdistuneita viharikosepäilyjä.

Kyselypohjaisilla tutkimuksilla voidaan selvittää sellaisen rikollisuuden määrää, joka ei tule viranomaisten tietoon. Kokonaismäärien suhteen kyselyiden tuottama tieto voi olla luotettavampaa tietoa kuin viranomaisten rekisterilähteet (edellyttäen, että otos on edustava). Monimuotoisen vihapuhe-ilmion hahmottaminen ja tavoittaminen on kuitenkin haastavaa kyselytutkimuksilla. Etenkin puhelimitse toteutettavissa kyselyissä pyritään lyhyisiin kysymyksiin. Tilastokeskuksen Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö -tutkimuksessa (ks. alla) tiedusteltiin vuonna 2017 vihapuheen ja häirinnän kokemuksista. Kysyttäessä ei ole haluttu antaa tiukkaa määritelmää vihapuheelle ja häirinnälle, vaan vastaaja on saanut itse päättää minkä kokee vihamieliseksi tai häirinnäksi. Tästä johtuen vastaajat voivat ymmärtää kysymyksen eri tavoin, mikä heikentää tulosten luotettavuutta. ”Epäonnistunutkin” otanta voi kuitenkin kertoa jotain olennaista ilmiöstä ja ongelmakohtista. Jos määritelmiä taas on annettu, voi termistöissä olla kyselyjen välillä eroja, mistä johtuen niiden keskinäinen vertailu on ongelmallista.

231 Rauta, Jenita (2017) Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2016. Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 12/2017. http://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/134374/POLAMK_katsauksia_12_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tilastokeskuksen väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö -tutkimuksen tiedot ovat yleistettävissä koko väestöön.²³² Tutkimuksen yhteydessä kysyttiin vuonna 2017 vihamielisten tai halventavien viestien havaitsemisesta sosiaalisessa mediassa sekä internetissä tapahtuvan häirinnän kohteeksi joutumisesta ("Oletko nähnyt viimeisen 3 kk aikana sosiaalisessa mediassa vihamielisiä tai halventavia viestejä, joilla hyökätään ihmisryhmiä tai henkilöitä vastaan?" "Oletko omasta mielestäsi joskus joutunut internetissä tapahtuvan häirinnän kohteeksi esimerkiksi niin, että sinusta on levitetty yksityisiä tai perättömiä tietoja tai jaettu kuvia ilman lupaa?") Vihamielisten viestien havaitsemista kartoittava kysymys ei ota kantaa teon motiiviin, joten se mittaa myös muunlaisen vihamielisen puheen kuin Suomen lain mukaan rangaistavan vihapuheen yleisyyttä. Tiedon saatavuus jatkossa ei kuitenkaan ole varmaa. Vihapuhe- ja häirintäkysymykset saattavat tulla mukaan tutkimukseen lähivuosina, mutta ainakaan vuonna 2018 niitä ei toisteta.²³³

Edellisessä Kansallisessa rikosuhritutkimuksessa mitattiin vuonna 2017 koettua vihapuheen pelkoa kysymällä, kuinka suurena uhkana vastaaja pitää itselle internetin vihapuhetta. Raportti tämän kansallisesti edustavan kyselyn tuloksista julkaistaan kesällä 2018. Kysymystä ei kuitenkaan tulla esittämään jatkossa, sillä se sijaitsi tutkimuskerroittain vaihtuvassa kysymysosiassa.

Yksi tapa kartoittaa vihapuheen yleisyyttä on kerätä kanteluja verkon käyttäjiltä. Tähän liittyy aiemmin mainittu ongelma, kun ilmoittamiskynnys ja tietoisuus ilmoittamiskanavista vaikuttavat lukuihin. Yksi esimerkki tällaisesta ilmoittamissovelluksesta on HateBase-tietokanta²³⁴, jota edistävät Mobocracy ja The Sentinel Project for Genocide Prevention. Tietokanta kartoittaa julkisia viestejä sosiaalisen median alustoilta tuottaakseen maantieteellisen kartan verkossa levitetystä vihamielisestä sisällöstä. Käyttäjien on mahdollista wikipedian kaltaisen käyttöliittymän kautta tunnistaa alueellisesti vihapuhetermejä ja niiden käyttöyhteyksiä. Sovelluksen kehittäjät uskovat, että yhdistämällä tietokannan tietoja muihin kontekstipohjaisiin tietolähteisiin voidaan ennakoida mahdollisia alueellisia väkivaltaisuuksia.

Myös tilastoja kommentointipalstojen yleisön tekemistä ilmoituksista voisi hyödyntää vihapuheen yleisyyden ja luonteen seuraamisessa, jos tietoa niistä olisi saatavilla.

232 Jos asiaa tiedusteltaisiin pelkästään uhriksi joutuneilta, tulisi ensin tietää uhrien perusjoukon koko, jotta tieto olisi yleistettävissä.

233 Sähköpostikeskustelu Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö -kyselystä vastaavan Rauli Kohvakan kanssa 25.1.2018.

234 <https://www.hatebase.org/>

4.4 Yhteenveto

Tässä luvussa tarkasteltiin viestintä- ja mediapolitiikkaa kansalaisten ja yhteiskunnan suojelun näkökulmasta tutkimusten ja erilaisten dokumenttien pohjalta sekä mediakasvatuksen merkitystä ja mahdollisuuksia osana suojelua. Mediakasvatusta käsittelevän aineiston pohjalta voidaan todeta, että suomalaisessa mediakasvatuksessa keskitytään lähinnä lasten ja nuorten mediakasvatukseen. Toiseksi on syytä suunnata huomiota kansalaisten tasa-arvoisiin mahdollisuuksiin saada ammattitaitoista mediakasvatusta. Kolmanneksi pienten lasten internetin käyttö on yleistynyt, ja myös he tarvitsevat mediakasvatusta. Neljänneksi on tärkeä huolehtia lasten huoltajien sekä mediakasvatuksen kentällä toimivan henkilöstön tiedoista ja taidoista antaa mediakasvatusta. Viidenneksi nostetaan esiin medialukutaidon vahvistamisen merkitys vihapuheen ja radikalisoitumisen ehkäisemisessä.

Turvallinen median käyttö ja sen valvonta on tullut haasteellisemmaksi uusien teknologioiden ja muuttuvien mediankäyttötapojen myötä. Internetin käyttö aloitetaan keskimäärin hyvin nuorena, minkä lisäksi mobiili internet on tehnyt internetin käytöstä entistä yksityisemmän kokemuksen. On tärkeää, että nettiriskejä koskevassa tiedonkeruussa pyritään huomioimaan viestintäympäristössä tapahtuneet muutokset. Elämänpiirin laajennuttua internetiin myös esimerkiksi kiusaaminen ja seksuaalirikokset ovat laajentuneet verkkoympäristöön ja saavat siellä uusia muotoja. Joskus kasvokain ja internetissä tapahtuva vuorovaikutus limittyvät niin, että niitä on vaikea erottaa toisistaan. Verkossa kohdataan myös täysin uusia häirinnän ja väkivallan muotoja.

Häirinnän ja väkivallan tunnistaminen vaikeutuu verkkoympäristössä. Tämä pätee esimerkiksi kiusaamiseen ja verkkovihaan. Myös sääntely mutkistuu globaalissa viestintäympäristössä. Vastuu turallisesta mediaympäristöstä on myös nettisivustojen ylläpitäjillä, digitaalisten sovellusten tarjoajilla, laitevalmistajilla ja mediayhtiöillä. Verkoalustoihin kohdistuu kasvavaa painetta ottaa vastuuta käyttäjiä ja yhteiskuntaa kohtaan esimerkiksi vihapuheen kitkemisen muodossa. Sekä teknologiayritysten it-sääntelyllisiä aloitteita että lainsäädännöllisiä aloitteita on tehty. Suurten teknologiayritysten sitouttaminen on yksi julkisessa keskustelussa esiin nostettu ongelmakohta. Toiseksi on esitetty huolta sääntelyn vaikutuksista sananvapauteen. Vaarana on nähty se, että sisältöä poistetaan yritysten toimesta liian herkästi ilman sen kunnollista tarkastelua. Esitetty huoli tuo esiin sen, miten suojelu median haitoilta, häirinnältä ja väkivallalta on tasapainottelua muiden oikeuksien, kuten sananvapauden, yksityisyyden ja osallisuuden, välillä.

Luvussa nostetaan esiin terminologinen hajanaisuus seikkana, joka vaikeuttaa politiikan tekemistä, lainsäädännön kehittämistä ja tiedon keruuta. Käytetyt termit muokautuvat viestintäympäristön muutoksen myötä esimerkiksi silloin, kun niillä pyritään

kattamaan ilmiön saamia uusia muotoja. Epäselvyys on ongelmallista erityisesti kansainvälisessä kontekstissa, kun termejä käännetään kielestä toiseen. Myös samaa termiä voidaan käyttää viittaamaan eri toimintoihin ja tilanteisiin. Tällaisia termejä ovat esimerkiksi haitallinen mediasisältö, vihapuhe, mediakasvatus ja seksuaalinen hyväksikäyttö.

4.5 Suositukset

On tarvetta kehittää tutkimusta ja menetelmiä, joiden avulla voidaan arvioida media-taitojen tasoa ja sitä, miten yksilöt omaksuvat mediakasvatuksen tarjoamia taitoja arjessaan ja mikä merkitys tällä on heidän toimintaansa. Tähän tarvitaan myös laadullista tutkimusta. Erityistä huomiota tulee kiinnittää lasten ja nuorten medialukutaidon ohella muiden haavoittuvien ihmisryhmien ja lasten huoltajien sekä ammattikasvattajien ja muun mediakasvatuksen kentällä toimivan henkilöstön mediataitoihin. On syytä selvittää millaista eriytymistä Suomessa on liittyen mahdollisuuksiin saada ammattitaitoista mediakasvatusta. Muuttuneet viestintävälineiden ja median käyttötavat, kuten yleistynyt kuvaohjelmien katselu internetin kautta, digitaalinen pelaaminen sekä pikaviestipalveluiden käyttö, tulisi huomioida mediakasvatushankkeissa.

Pienten lasten mediankäytöstä tarvitaan kattavammin edustavaa ja ajantasaista tutkimustietoa. Tiedon keruussa on huomioitava muuttuva viestintäympäristö, ja mittarit on mukautettava lapsille sopiviksi. Viestintäympäristön muutokset tulisi huomioida jatkossa myös, kun kartoitetaan lasten ja nuorten mediankäytön riskejä, kuten digitaalisen median välityksellä tapahtuva kiusaaminen ja häirintä, uudet väkivallan muodot sekä kasvokkaisen ja internetissä tapahtuvan vuorovaikutuksen limittyminen.

Yleisesti olisi syytä huolehtia median käyttötapoja koskevan tiedon saatavuudesta, jotta myös kysymisen tavat pystytään pitämään mielekkäinä vastata. Tilastollisen tutkimuksen lisäksi tarvitaan laadullisempia tutkimuksia, joiden avulla on mahdollista selvittää esimerkiksi lasten mediankäytön motiiveja ja eri mediasisältöjen valintaperusteita.

Lapsiin internetissä kohdistuvan syrjinnän eri muotojen, vihapuheen ja kiusaamisen ehkäisemiseksi tarvitaan tehokkaampia toimia sekä tutkimuksen ja tiedonkeruun tehostamista, jotta riskejä tunnistetaan paremmin ja ennaltaehkäiseminen tehostuu. Lisää tietoa tarvitaan erityisesti vähemmistöryhmiin kuuluvien lasten kokemuksista. Lisää tutkimusta tarvitaan myös siitä, millä tavoin haitallisena pidetyt mediasisällöt vaikuttavat lapsiin ja nuoriin. Mediankäytössä tapahtuneet muutokset, kuten uudet väkivallan ja häirinnän muodot, on huomioitava kysymyssarjoissa.

Syvempi ymmärrys lasten ja nuorten omista median käyttöön liittyvistä kokemuksista, näkemyksistä ja huolen aiheista on tarpeen. Lisätietoa tarvitaan esimerkiksi siitä, kuinka paljon lapset itse tuottavat tai jakavat haitallisia sisältöjä tai mitkä asiat he kokevat merkittäviksi nettiriskeiksi itselleen. Lapsia kuuntelemalla voidaan päästä kiinni myös siihen, millaisia uusia riskejä he kokevat. Tulosten luennassa on kuitenkin otettava huomioon se, että vastaukset kuvaavat lasten ja nuorten omia kokemuksia, joihin saattavat vaikuttaa myös yhteiskunnallinen keskustelu median riskeistä tai kyselytilanne, kuten vanhemman läsnäolo. Yhä nuorempien median käyttö sekä käyttäjien tuottamaan ja levittämään sisältöön ja henkilötietojen väärinkäyttöön liittyvät riskit asettavat haasteita politiikalle ja vaatimuksia mediateollisuudelle. Lasten oikeuksien kasvava merkitys on syytä ottaa huomioon myös lainsäätäjää sitovana seikkana. Yksityisyyden suoja korostuu etenkin sosiaalisessa mediassa toimittaessa.

Tulee lisätä läpinäkyvyyttä sen suhteen, miten internet-yritykset, myös mediayritykset, reagoivat käyttäjien tekemiin ilmoituksiin vihapuheesta ja häirinnästä. Ilmoittamisen kanavat kaipaavat lisää tunnettuutta ja kehittämistä, jotta niiden kautta pystytään paremmin tunnistamaan vihapuhetta ja häirintää sekä asenteellista ja rakenteellista syrjintää.

Seuraavaan taulukkoon on koottu mahdollisia tunnuslukuja tällä hetkellä tuotettavien tutkimusten ja ilmoituskanavien pohjalta. Kansalaisten ja yhteiskunnan suojelun toteutumisen kattava ja luotettava seuranta vaatii kuitenkin tietopohjan vahvistamista.

Taulukko 4.1 Mahdollisia mittareita kansalaisten ja yhteiskunnan suojelun seurantaan

	Indikaattori	Mittari	Lähde	Kuvaus
Kansalaisten suojelu väkivallalta ja rikoksilta	viharikokset	Poliisin rikosilmoitus-tietokantaan tulevien viharikosepäilyjen määrä, päärikoksen tapahtumapaikka internet	Poliisiammatti-korkeakoulun tilasto poliisin tietoon tulleesta viharikollisuudesta Suomessa	Kertoo internetissä tapahtuvien viharikosepäilyjen vuotuisen lukumäärän Suomessa ja määrällisen kehityksen vuodesta 2008
Haavoittuvien ihmisten ryhmien suojelu	Nuorten kokema media-välitteinen kiusaaminen	Sähköistä kiusaamista kokeneiden 15–16-vuotiaiden osuus	Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin nuorisorikollisuuskysely	Kertoo mediavälitteistä kiusaamista ainakin kerran kuluneen vuoden aikana kokeneiden 15–16-vuotiaiden suomalaisten prosentuaalisen osuuden
Haavoittuvien ihmisten ryhmien suojelu	Nuorten osallistuminen mediavälitteiseen kiusaamiseen	Sähköisesti muita kiusanneiden 15–16-vuotiaiden osuus	Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin nuorisorikollisuuskysely	Kertoo ainakin kerran kuluneen vuoden aikana mediavälitteisesti kiusanneiden 15–16-vuotiaiden suomalaisten prosentuaalisen osuuden
Haavoittuvien ihmisten ryhmien suojelu	Nuorten keskinäinen mediavälitteinen kiusaaminen	Kännykän tai internetin kautta loukatuksi tulleiden tai muita opiskelijoita loukanneiden nuorten osuus (ei kysytä 4. ja 5. luokkien oppilailta)	THL:n kouluterveyskysely	Kertoo kuluvan lukuvuoden aikana mediavälitteisesti kiusatuksi tulleiden tai muita opiskelijoita kiusanneiden prosentuaalisen osuuden kyselyyn vastanneista sekä osuuden kehityksen vuodesta 2010

Haavoittuvien ihmisten ryhmien suojele	Lasten ja nuorten kokema mediavälitteinen seksuaalinen häirintä	Seksuaalisesti häiritsevää viestittelyä tai videoiden ja kuvien näyttämistä (4. ja 5. luokkien oppilaat) / seksuaalista ehdotetta tai ahdistelua puhelimesta tai internetissä kokeneiden lasten ja nuorten osuus	THL:n koulu-terveyskysely	Kertoo seksuaalista häirintää median välityksellä kuluneen 12 kuukauden aikana kokeneiden lasten ja nuorten prosentuaalisen osuuden kyselyyn vastanneista
Haavoittuvien ihmisten ryhmien suojele	Lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvä kuvamateriaali internetissä	Nettivihjeelle ilmiannettujen Suomen lainsäädännön mukaan laittomaksi epäiltyjä lapsen seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyviä kuvia ja videoita sisältäneiden verkkosivujen määrä	Pelastakaa Lapset ry:n Nettivihjeen tilasto vastaanotetuista vihjeistä	Kertoo Nettivihjeelle ilmiannettujen laittomaksi arvioituja lapsen seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyviä kuvia ja videoita sisältäneiden verkkosivujen vuotuisen määrän

5 Läpinäkyvyys ja vastuullisuus suomalaisessa mediakentässä

Aino Koskenniemi, Juha Herkman & Janne Matikainen

Medialta vaaditaan enenevässä määrin toiminnan vastuullisuutta. Vastuullisuus on nostettu yhdeksi tärkeimmistä uutisjournalismin kriteereistä muun muassa siksi, että sen on uskottu parantavan kansalaisten luottamusta journalismiin (esim. Craft & Heim 2008). Journalismin osalta vastuullisuus (*accountability*) voidaan jakaa kolmeen osaluueeseen: toimijoiden läpinäkyvyyteen (*actor transparency*), tuotannon läpinäkyvyyteen (*production transparency*) ja reagoitokykyyn (*responsiveness*) (Heikkilä & Domingo 2012, 275–276). Vastuullisuuden vaatimus liittyy myös laajemmin median palvelujen, hinnoittelun, datankeruun, mediaomistuksen ja verkkopalveluissa käytettävien algoritmien läpinäkyvyyteen (Picard & Pickard 2017).

Tässä osatutkimuksessa keskitytään median toimijoiden ja erityisesti mediaomistuksen läpinäkyvyyteen Suomessa. Lisäksi käsitellään suomalaisen median itsesääntelyä läpinäkyvyyden näkökulmasta. Tavoitteena on selvittää, miten median läpinäkyvyydestä ja mediatoiminnan vastuullisuudesta on Suomessa saatavilla tietoa ja kuinka tuota tietoa voitaisiin kerätä aiempaa järjestelmällisemmin viestintäpoliittisen päätöksenteon apuvälineeksi.

5.1 Mediaomistuksen läpinäkyvyys

Omistuksen läpinäkyvyyttä ja avoimuutta tiedotusvälineiden rahoituslähteistä pidetään olennaisina median monimuotoisuuden, moniarvoisuuden ja median vapauden takajina (Centre for Media Pluralism and Media Freedom 2013). Läpinäkyvyyden vaatimus liittyy ensisijaisesti kansalaisten oikeuteen saada arvioitavissa ja vertailtavissa olevaa tietoa poliittisen päätöksenteon tueksi (Helberger 2011, 346). Lisäksi valtion on mahdollonta edistää median monimuotoisuutta ja todellista ilmaisunvapautta ilman pääsyä median omistustietoihin (Smith & Stolte 2014, 3).

Pelkkä omistustietojen julkisuus ei kuitenkaan riitä takaamaan läpinäkyvyyttä. Kansalaisille ja julkisille toimijoille tulisi taata helppo ja suora pääsy ajantasaisiin tietoihin median omistusrakenteista. Tällä hetkellä kattavien ja ajantasaisten tietojen saamisen on todettu olevan melko monimutkaista sekä Suomessa että EU:ssa laajemmin (Heikkilä 2011, 12; Smith & Stolte 2014, 4). Erityisesti epäsuorien omistusten ja tosiasiallis-

ten edunsaajien sekä yritysten välisten omistussuhteiden selvittäminen on yksittäisille toimijoille vaikeaa tai jopa mahdotonta. Kattavia, ajantasaisia omistustietoja on saatavilla vain joistakin medioista, tiedot ovat osin puutteellisia ja usein käytännössä saavuttamattomissa tavalliselle kansalaiselle. Ongelma korostuu etenkin ulkomaisessa omistuksessa olevien ja kansainvälisten mediayhtiöiden kohdalla. Jos läpinäkyvyysvaatimukset kuitenkin kohdennettaisiin vain kansallisiin medioihin, ei kansalaisilla käytännössä olisi pääsyä vertailukelpoiseen tietoon todellisten mediavaihtoehtojen välillä. (Smith & Stolte 2014, 4–6, 15, 20, 24.)

Mediaomistuksen läpinäkyvyyttä on EU-tasolla tutkittu vuodesta 2014 lähtien muun muassa Media Pluralism Monitorin (MPM) avulla. MPM:lla arvioidaan median monimuotoisuutta uhkaavia riskejä neljän eri osa-alueen avulla. Alueet ovat perusturva, mediamarkkinoiden monimuotoisuus, poliittinen itsenäisyys ja sosiaalisen osallisuus. Tässä osatutkimuksessa tarkasteltavaa mediaomistuksen läpinäkyvyyttä selvitetään monitorissa yhtenä osana mediamarkkinoiden monimuotoisuutta. Vuonna 2017 omistuksen läpinäkyvyyteen liittyvä riski oli Suomessa raportin mukaan korkea (75 %). Vuosina 2016 ja 2015 se oli keskitasoa (vuonna 2016 50 % ja vuonna 2015 38 %). Riskitason nousu vuonna 2017 johtui lähinnä siitä, että mittarissa käytetyn kysymyksen muotoilua muutettiin. Vuonna 2017 kysyttiin, onko Suomessa lainsäädäntöä, jolla säädellään nimenomaan mediayhtiöiden omistuksen läpinäkyvyyttä, kun aiemmin omistuksen läpinäkyvyyttä käsiteltiin yleisemmällä tasolla. Suurimpana riskitekijänä pidettiin kaikkina vuosina sitä, ettei laki aseta mediayhtiöille erityisiä vaatimuksia niiden omistajuuden läpinäkyvyyden suhteen. Vuosien 2015–2017 raporteissa todetaan, että vaikka suurin osa mediayhtiöistä on Suomessa käytännössä avoimia omistajistaan, olisi omistajien piilottaminen nykyisen lainsäädännön puitteissa teoriassa mahdollista. (Manninen 2017 (tulossa); 2016; Manninen & Kuutti 2015.)

Muun muassa tällaisten puutteiden korjaamiseksi on Euroopan neuvoston alainen "The Steering Committee on Media and Information Society" (CDMSI) luonnostellut vuosien 2016 ja 2017 aikana suosituksen mediapluralismista ja mediaomistuksen läpinäkyvyydestä. Suositus on tulossa ministerikomitean hyväksyttäväksi alkuvuonna 2018. Suosituksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi toimeenpanna lainsäädäntöä, joka asettaisi mediayhtiöille selkeät läpinäkyvyysvelvoitteet. Medioilta tulisi vaatia muun muassa kaikkien niiden, mukaan lukien tosiasiallisten, omistajien nimet ja yhteystiedot, jotka voivat käyttää merkittävää valtaa yhtiön päätöksentekoprosessissa. Myös omistumuutoksista ja muista rahoituslähteistä sekä rakenteellisesta ja sopimuksellisesta yhteistyöstä muiden medioiden, mainostajien tai poliittisten toimijoiden kanssa tulisi ilmoittaa suosituksen mukaan selkeällä tavalla. Suositus ei ota kantaa siihen, missä muodossa tai millä alustalla ilmoitus tulisi tehdä. Lisäksi jäsenvaltioiden suositellaan luovan julkisen ja ilmaisen mediaomistuksen online-tietokanta. Myös mediakasvatuksen ja -lukutaidon rooli kansalaisten kyvyssä arvioida median vaikuttimia ja

lähteitä korostuu suosituksessa. Suositus ei kuitenkaan sido jäsenvaltioita toimimaan esitetyillä tavoilla (Euroopan neuvosto 2017).

Läpinäkyvyyttä koskevat vaatimukset ovat EU-tasolla sitovia ainoastaan audiovisuaalisten mediapalvelujen osalta. Toukokuussa 2016 EU-komissio hyväksyi ehdotuksen päivittää audiovisuaalisia palveluja koskeva direktiivi nykyajan tarpeita vastaavaksi. Käytännössä mediaomistuksen läpinäkyvyyden vaatimukseen ei kuitenkaan tehdä muutoksia. Jäsenvaltioilta vaaditaan uudessa ehdotuksessa, että niiden lainkäyttövalan piiriin kuuluvat av-palvelujen tarjoajat ”asettavat helposti, suoraan ja pysyvästi vastaanottajien saataville” seuraavat tiedot: palvelun tarjoajan nimi, käyntiosoite, sähköposti- tai verkko-osoite ja soveltuviissa tapauksissa tiedot sääntely- tai valvontaeliöistä. Audiovisuaalisten palvelujen tarjoajille annetaan uudistetussa direktiivissä lisää joustoa tuotesijoitteluun ja sponsorointiin. Lisäksi direktiivi velvoittaisi videojakelupalveluja suojelemaan alaikäisiä haitallisilta sisällöiltä ja kaikkia kansalaisia väkivaltaan tai vihaan yllyttämiseltä. Uudistettu direktiivi velvoittaisi myös videojakelupalvelut ottamaan käyttöön eurooppalaisen ohjelmiston kiintiöt.²³⁵

5.2 Median itsesääntely

Median vastuullisuutta ja toiminnan läpinäkyvyyttä pyritään edistämään lakiperusteisen sääntelyn ohella median itsesääntelyllä (Picard & Pickard 2017). Kaiken sääntelyn ja laajemman mediapolitiikan tärkeimmän tavoitteen tulisi olla median moninaisuuden ja lopulta sananvapauden takaaminen (Helberger 2011, 338). Lakiperusteisen mediasääntelyn suurimpana ongelmana nähdään valtion puuttuminen ilmaisunvapauden. Itsesääntelyllä pyritään perinteisesti vähentämään valtion vaikutusvaltaa mediaan, edistämään demokratiaa ja vapaan kansalaisyhteiskunnan toimintaa sekä välttämään mediaan kohdistuvia raskaita ja kalliita oikeudenkäyntejä (Harazsti 2008, 13; Hulin 2014, 2).

Vuonna 2013 EU:lle tehdyssä High Level Groupin raportissa mediavapaudesta ja pluralismista esitettiin, että kaikissa EU maissa tulisi toimia itsenäinen median itsesääntelytoimielin tai lehdistöneuvosto (*press council*), joka voisi tarvittaessa antaa sääntöjä rikkoville toimijoille sanktioita, kuten sakkoja ja julkaistavia huomautuksia. Lisäksi toimielimellä tulisi ehdotuksen mukaan olla valtuudet poistaa henkilöiltä tai julkaisuilta journalistinen status. (Viñe-Freiberga ym. 2013, 7.) Tämän lisäksi on ehdotettu, että valtio voisi tukea itsesääntelyä esimerkiksi palkitsemalla sitä harjoittavia medioita tai rankaisemalla niitä, jotka eivät kuulu itsesääntelyn piiriin tai noudata sen päätöksiä. Samassa yhteydessä on kuitenkin todettu, että vaikka palkitsevat toimenpi-

²³⁵ Euroopan komissio (2016). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0287&from=EN>. (Viitattu 9.11.2017.)

teet eivät rajoittaisi ilmaisunvapautta samalla tavalla kuin rankaisevat, on lakiperusteisen itsesääntelyn riskinä aina median vapauden rajoittaminen. (Hulin 2014.)

Suomessa median sääntely on osaksi lakiperusteista. Valtio voi puuttua median toimintaan, mikäli kiistaan ei löydy kompromissia tai yleinen etu on vaarassa (Hulin 2014, 3; Kleinsteuber 2004, 63). Lisäksi valtio rahoittaa Suomessa journalismin itsesääntelyelimen, Julkisen sanan neuvoston (JSN) toimintaa. JSN on kuitenkin itsenäinen toimielin ja korostaa, että se ei käytä julkista valtaa tai ole tuomioistuin.²³⁶

Vuonna 1968 perustettu Julkisen sanan neuvosto (JSN) nojaa toiminnassaan Journalistin ohjeisiin, ja sen tehtävänä on ”tulkita hyvää journalistista tapaa ja puolustaa sanan- ja julkaisemisen vapautta”. JSN on journalismin itsesääntelytoimielin, jonka toimivallan piiriin kuuluu valtaosa suomalaisista tiedotusvälineistä. Kantelun tiedotusvälineen toiminnasta voi tehdä kuka tahansa, ja mikäli tiedotusvälineen todetaan rikkoneen journalistin ohjeita, neuvosto antaa sille huomautuksen. Tiedotusvälineen on julkaistava huomautus lyhyessä määräajassa.²³⁷ Valtaosa suomalaisista päivälehdistä, iltapäivälehdistä, puoluelehdistä, aikakauslehdistä sekä radio- ja tv-kanavista on allekirjoittanut JSN:n perussopimuksen. Suomessa on lähinnä verkkolehtiä, jotka eivät kuulu perussopimuksen piiriin. Sopimuksen ulkopuolella ovat esimerkiksi *MV-lehti* ja *Magneettimedia* sekä Perussuomalaisten puoluelehti *Suomen Uutiset*. Lisäksi esimerkiksi vuonna 2017 uudistettu journalismin joukkorahoitustyökalu ja julkaisualusta Rapport puolestaan edellyttää, että sen kautta julkaistut jutut noudattavat journalistin ohjeita, vaikkei alusta kuulukaan JSN:n piiriin.²³⁸ Grundström kutsuu tällaisia medioita sananvapauden vapaamatkustajiksi. Vapaamatkustajien jutuista voi kannella vain oikeuteen, mikä Grundströmin mukaan yleistyessään johtaa lainsäädännön tiukkene-miseen ja sananvapauden heikentymiseen.²³⁹ Myöskään esimerkiksi televisiokanava Fox ja TV-kanavat TV5 ja Fii omistava Discovery Networks Finland eivät kuulu JSN:n piiriin. Fox irtisanoutui Julkisen sanan neuvostosta vuonna 2015 vedoten muun muas-sa siihen, ettei kanavalla ole Suomessa toimitustyötä tekevää henkilökuntaa.²⁴⁰ TV-kanavien ohjelmistotoimiluvissa vaaditaan kuitenkin, että ”ohjelmatoiminnassa tulee noudattaa hyvää journalistista tapaa.”²⁴¹ Koska Suomessa hyvän journalistisen tavan rikkomuksista voi kannella ainoastaan JSN:lle ja ainoastaan JSN:oon kuuluvien medioiden osalta, ei ”hyvän journalistisen tavan” noudattamisen itsesääntely käytännössä toteudu niiden TV-kanavien osalta, jotka eivät kuulu JSN:n kannatusyhdistykseen.

236 JSN (2014). JSN:n perussopimus. <http://www.jsn.fi/jsn/jsn-n-perussopimus/>. (Viitattu 17.10.2017.)

237 JSN (2017). JSN. <http://www.jsn.fi/jsn/jsn/>. (Viitattu 16.10.2017.)

238 Rapport (2017). <https://www.rapport.fi/miten-rapport-toimii>. (Viitattu 10.3.2017.)

239 Grundström, Elina (2016). Sananvapauden vapaamatkustajat. Journalisti 9.6.2016.

<https://www.journalisti.fi/artikkelit/2016/8/sananvapauden-vapaamatkustajat/>. (Viitattu 10.3.2017.)

240 Kerola, Päivi (2015): Fox-kanava irtisanoutui Julkisen sanan neuvostosta. Yle 16.1.2015. <https://yle.fi/uutiset/3-7742771>. (Viitattu 7.2.2018.)

241 Viestintävirasto (2017). Valtioneuvoston päätös toimiluvista (ohjelmistotoimilupa) televisiotoiminnan harjoittamiseen digitaalisessa maanpääl-lisessä joukkoviestintäverkossa. https://www.viestintavirasto.fi/attachments/ohjelmistotoimiluvat_vn_05012017.pdf. (Viitattu 7.2.2018.)

Journalistisen itsesääntelyn perinne on Suomessa todetusti vahva. Esimerkiksi Fenger ym. (2015, 256) osoittivat tutkimuksessaan, että toisin kuin monissa muissa Euroopan maissa, Suomessa journalistit pitävät ammatillista eettistä koodistoaan erittäin merkittävänä. Kyselyyn osallistuneiden journalistien mukaan yleinen ammatillinen koodi on jopa mediayrityksen omaa eettistä koodistoa tärkeämpi. Tämän lisäksi valtaosa suomalaisista journalisteista piti Julkisen sanan neuvoston merkitystä erittäin tärkeänä. Toimittajat näkevät ammattietiikassa jonkin verran tilannekohtaisen harkinnan mahdollisuutta, mutta harkinnan ei tule perustua henkilökohtaisiin tekijöihin (Pöyhkäri ym. 2014, 18). Suomalaisten korkeaa luottamusta uutisiin – yli kolme viidesosa suomalaisesta uskoo, että useimpiin uutisiin voi luottaa – on selitetty juuri toimittajakunnan vahvalla ammatillisella kulttuurilla ja JSN:n vakiintuneella asemalla (Reunanen 2017, 19–20).

Suomessa mainonnan itsesääntelystä on puolestaan vastuussa Mainonnan eettinen neuvosto (MEN). MEN on Kauppakamarin alainen elinkeinoelämän itsesääntelytoimielin, jonka toiminnan rahoittaa mainonnan neuvottelukunta ”ensi sijassa jäsentensä varoin”.²⁴² Neuvosto ei tutki mainosten harhaanjohtavuutta tai totuudenvastaisuutta. Näistä vastaa Suomessa kuluttaja-asiamies. Sen sijaan MEN tutkii, ovatko mainokset Kansainvälisen kauppakamarin ICC:n markkinointisääntöjen vastaisia ja antaa lausuntoja ”mainosten hyvän tavan mukaisuudesta”. Kuka tahansa voi tehdä kantelun mainoksesta, ja lausunto on kuluttajalle maksuton. MEN:n mukaan lausuntopyyntö jätetään käsittelemättä, mikäli sitä ei täydennetä neuvoston asettamassa määräajassa, mikäli asia ei kuulu neuvoston toimivaltaan tai kysymys on selvästi tuotteesta itsestään eikä sen markkinoinnista, mikäli pyyntö on selvästi perusteeton tai asia kuuluu selvästi toiselle itsesääntelytoimielimelle, mikäli saman tyyppisessä lausuntoasiassa on jo annettu vapauttava lausunto tai asialla ei voida katsoa olevan yleistä merkitystä.²⁴³ MEN:n lisäksi Mainostajien liitto tarjoaa verkkosivuillaan jatkuvasti päivittyvän ”Markkinoinnin säännöt” -palvelun, johon on kerätty kaikki keskeiset markkinoinnin sääntelyä ja itsesääntelyä koskevat ohjeet. Palvelu on liiton jäsenille maksuton, muille maksullinen.²⁴⁴

JSN:n ja MEN:n itsesääntelyn ulkopuolelle jäävät monet nykymedian muodot, esimerkiksi yksityishenkilöiden verkossa julkaisemat blogit ja audiovisuaaliset sisällöt sekä erilaiset sosiaalisen median julkaisut. Lisäksi rajanveto toimituksellisten, portaaliblogien ja blogialustojen välillä ei ole aina yksiselitteistä. Yhdellä sivustolla voidaan julkaista moneen eri kategoriaan kuuluvia blogeja. (Rydenfelt 2016, 211–214.)

242 Mainonnan neuvottelukunta (2017). MNK:n toiminta. <https://www.mainonnanneuvottelukunta.fi/5>. (Viitattu 16.10.2017.)

243 MEN (2017). MENin säännöt. <https://kauppakamari.fi/lautakunnat/men/saannot/>. (Viitattu 17.10.2017.)

244 Mainostajien liitto (2016). Markkinoinnin säännöt. <https://mainostajat.fi/saannot/>. (Viitattu 22.11.2017.)

Mainonnan osalta kuluttaja-asiamies on ohjeistuksissaan puuttunut muun muassa yksityisissä blogeissa harjoitettuun piilomainontaan. Julkaistun kannanoton mukaan blogissa tapahtuvasta ”markkinoinnista on käytävä selkeästi ilmi sen kaupallinen tarkoitus sekä se, kenen lukuun markkinoidaan”. Vastuu on kuluttaja-asiamiehen mukaan kuitenkin aina elinkeinonharjoittajalla, eli markkinoitavan tuotteen tai palvelun tuottavalla yrityksellä. Jos blogi liittyy sitä ylläpitävän henkilön yritystoimintaan, on vastuu piilomarkkinoinnin estämisestä myös bloggaajalla.²⁴⁵

Suomalaistutkimuksessa blogien etiikasta ja itsesääntelystä todetaan, että yhtenäiset pelisäännöt ja niiden noudattamisen valvonta saa kannatusta blogien kirjoittajilta ja blogialustojen ylläpitäjiltä. Tulevaisuuden mahdollisten eettisten ohjeistusten toivottiin tutkimuksessa sisältävän muun muassa tekijänoikeuksia ja piilomainontaa, bloggaamisen tiedollisia arvoja ja bloggaajan vastuuta käsitteleviä ohjeita. Tutkimuksen mukaan ”yhtenäistämällä bloggaamisen hyviä käytäntöjä Suomella olisi mahdollisuus olla edelläkävijä sosiaalisen median etiikassa”. (Rydenfelt 2016, 215, 217, 221.)

5.3 Median itsesääntelyn ja mediaomistuksen läpinäkyvyys Suomessa

Tässä osatutkimuksessa suomalaisen median itsesääntelyä sekä mediaomistuksen ja -toimijoiden läpinäkyvyyttä tarkastellaan ennen muuta erilaisten verkkoaineistojen avulla. Mediatoimijoiden läpinäkyvyyteen on selvityksessä luettu muun muassa omistustietojen, eettisten koodien ja sisältöjen personoinnin läpinäkyvyys (ks. esim. Heikkilä 2011, 11).

Selvitystä varten kerättiin useita eri aineistoja. Median itsesääntelymekanismeja tutkittiin tarkastelemalla muun muassa JSN:n verkkosivuja, neuvoston tekemiä päätöksiä ja karsittuja kanteluita. Mainonnan itsesääntelyä tarkasteltiin MEN:n verkkosivujen ja neuvoston antamien lausumien ja toimittamien tilastojen avulla. Mediatoimijoiden ja -omistuksen, kuten konsernirakenteen, eettisten koodien ja sisältöjen personoinnin läpinäkyvyyttä tutkittiin puolestaan medioiden verkkosivuilta kerättyjen aineistojen avulla.

Suomalaisen median itsesääntelyn periaatteista ja käytännöistä on verkossa paljon vapaasti saatavilla olevaa tietoa. Sekä JSN että MEN esittelevät verkkosivuillaan toimintaperiaatteensa ja -tapansa selkeästi. Kaikki JSN:n päätökset ja MEN:n lausumat

²⁴⁵ Kuluttaja-asiamies (2013). Kuluttaja-asiamiehen linjaus: Mainonnan tunnistettavuus blogeissa. <https://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/julkaisut/kuluttaja-asiamiehen-linjaukset/aihekohtaiset/mainonnan-tunnistettavuus-blogeissa/> (Viitattu 22.11.2017.)

perusteluineen ovat julkisia, ja ne julkaistaan itsesääntelytoimielinten verkkosivuilla. Kuka hyvänsä voi helposti ja ilmaiseksi käydä läpi ne kantelut ja lausuntopyynnöt, jotka on otettu neuvostojen käsittelyyn ja joista on tehty päätös. Esimerkiksi Ruotsissa journalismin itsesääntelytoimielin ei julkaise vapauttavia päätöksiä tai niiden perusteluja lainkaan.²⁴⁶

Sen sijaan karsittuihin kanteluihin voi JSN:n osalta tutustua ainoastaan neuvoston toimistossa. Vaikka asiakirjat ovat julkisia, niitä ei julkaista, sillä kanteluissa esitetään JSN:n mukaan ”tiedotusvälineisiin ja toimittajiin kohdistuvia syytöksiä, joihin he eivät ole saaneet vastata ja joiden oikeellisuutta ei ole kaikilta osin tutkittu. Lisäksi niissä on esimerkiksi yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia asioita, joita ei voi julkaista.”²⁴⁷ JSN ei kerää tarkkoja tilastoja kanteluiden syistä tai perusteista, joilla kanteluita karsitaan. Perustelujen julkinen tilastointi parantaisi kuitenkin selvästi JSN:n läpinäkyvyyttä.

JSN:n päätöksentekoperusteet käsittelyyn otettujen kanteluiden osalta esitetään neuvoston verkkosivuilla selkeästi ja johdonmukaisesti. JSN ei kuitenkaan tilastoi käsitellyistä kanteluista muuta kuin kanteluiden määrän, käsittelyajan, langettavien ja vapauttavien päätösten määrän ja päätösten jakauman eri tiedotusvälinetyyppien välillä. Tilastoja esimerkiksi siitä, mitkä ovat yleisimmät kanteluperusteet ja millä perusteilla annetaan eniten langettavia päätöksiä, ei neuvostolta ole saatavissa. Jokaisen tehdyn päätöksen yhteyteen on kuitenkin kirjattu kantelun asiasanat ja ne journalistin ohjeet, joiden valossa päätös on tehty. Itsesääntelyn läpinäkyvyyttä parantaisi selkeä tilasto päätösperusteista ja ohjeista, joihin kanteluissa vedotaan. JSN:n puheenjohtaja Elina Grundströmin mukaan tilasto on kuitenkin vaikea toteuttaa, sillä kanteluissa ja päätösperusteissa vedotaan usein useampiin ohjeisiin yhtäaikaisesti, eivätkä päätösperusteet ole siksi helposti tilastoitavissa.

MEN:n lausuntopyynnöt tai ennakkolausunnot eivät ole julkisia, vaan yleisöllä on pääsy ainoastaan annettuihin lausuntoihin. Karsittujen pyyntöjen julkinen tilastointi parantaisi niin ikään MEN:n toiminnan läpinäkyvyyttä. Karsintakriteerit sinänsä on esitetty MEN:n sivustolla selkeästi. MEN:n sivustolta löytyy lisäksi vuosittain päivitettävä tilasto sille osoitetuista valituksista ja annetuista lausunnoista. Siihen on kerätty vuosilta 2001–2016 niiden mainosten määrä, joista on pyydetty lausuntoa, sekä annettujen lausuntojen ja huomautusten määrä. Lisäksi tilastossa on esitetty edellisen vuoden lausuntopyynnöt päätöksittäin, asiasisällöittäin ja medioittain. Samat tilastotiedot saa vuosilta 2010–2016 kysymällä neuvostosta.

246 PON (2017). Vad är PON? <http://po.se/senaste-fallningar/> (Viitattu 19.11.2017.)

247 Grundström, Elina (2016). Miksi JSN ei julkaise karsittuja kanteluita? <http://www.isn.fi/blog/16-8-2016-miksi-jsn-ei-julkaise-karsittuja-kanteluita/>. (Viitattu 1.11.2017.)

5.3.1 Journalistisen median läpinäkyvyys Julkisen sanan neuvoston päätöksissä

Tutkimuksen ensimmäinen aineisto koostui Julkisen sanan neuvoston päätöksistä. Kaikki neuvoston käsittelyyn otetut kantelut ja neuvoston antamat lausumat vuosilta 2014–2017²⁴⁸ käytiin läpi. Aineisto rajattiin vuosiin 2014–2017 siksi, että journalistin ohjeet päivitettiin vuoden 2014 alussa. Näin otos pysyi hallittavan kokoisena ja eri vuosina tehdyt päätökset olivat vertailukelpoisia.

Päätöksiä oli lausuntoineen yhteensä 337.²⁴⁹ Päätösten perusteella selvitettiin, kuinka suuri osa käsittelyyn otetuista kanteluista liittyi median läpinäkyvyyteen, kuinka suuressa osassa läpinäkyvyyteen liittyvistä kanteluista neuvoston päätös oli langettava ja minkälaisia perusteita päätöksille annettiin. Lisäksi aineistosta selvitettiin, kuinka suuri osuus läpinäkyvyyteen liittyvistä käsittelyyn otetuista kanteluista koski verkkoon tuotettua materiaalia.

Läpinäkyvyyteen liittyviksi kanteluperusteiksi luettiin journalistin ohjeet 2, 4, 6 ja 16 sekä liite yleisölle varattujen palstojen ja toimituksellisen aineiston rajanvedosta:

Ohje 2: Tiedonvälityksen sisältöä koskevat ratkaisut on tehtävä journalistisin perustein. Tätä päätösvaltaa ei saa missään oloissa luovuttaa toimituksen ulkopuolisille.

Ohje 4: Journalisti ei saa käyttää asemaansa väärin. Hänen ei pidä käsitellä aiheita, joihin liittyy henkilökohtaisen hyötymisen mahdollisuus eikä vaatia tai vastaanottaa etuja, jotka voivat vaarantaa riippumattomuuden tai ammattietikan.

Ohje 6: Käsitellessään omalle tiedotusvälineelle, konsernille tai sen omistajille merkittäviä asioita journalistin on hyvä tehdä asiayhteys lukijalle, kuulijalle ja katsojalle selväksi.

Ohje 16: Ilmoitusten ja toimituksellisen aineiston raja on pidettävä selvänä. Piilomainonta on torjuttava.

Liite: Yleisölle varattujen palstojen ja toimituksellisen aineiston raja on pidettävä selvänä tiedotusvälineiden verkkosivuilla.

²⁴⁸ Vuodelta 2017 käytiin läpi kaikki ne päätökset, jotka oli kirjattu JSN:n verkkosivustolle 1.10.2017 mennessä.

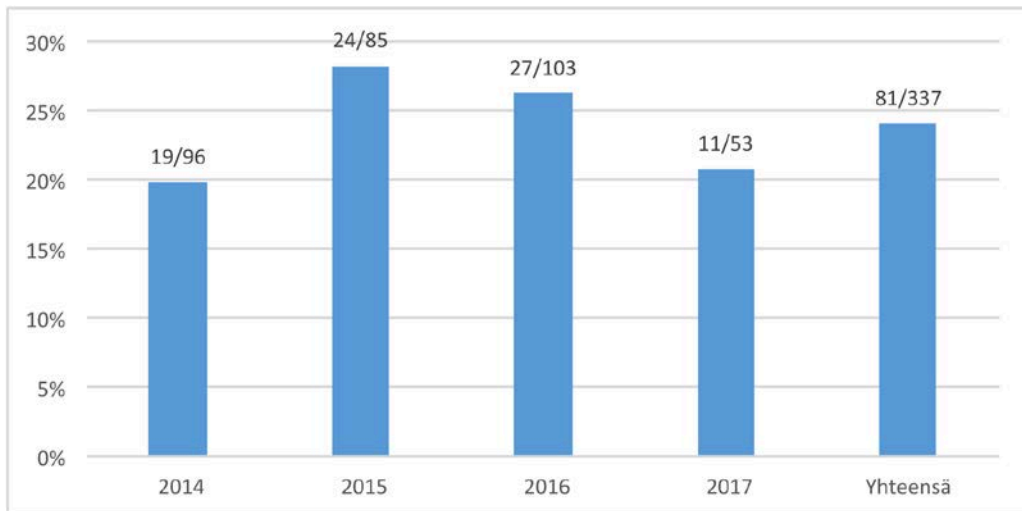
²⁴⁹ Vuoden 2015 osalta noudatettiin JSN:n verkkosivuillaan käyttämää logiikkaa: samaan aiheeseen ja tiedotusvälineeseen liittyneet kantelut niputettiin yhden kantelunumeron alle. Tämän takia JSN:n ilmoittamien käsittelyyn otettujen kanteluiden määrä poikkeaa hieman tässä selvityksessä käytetyistä kantelumäärien luvuista.

Yleisimmät kanteluperusteet ja läpinäkyvyys JSN:n käsittelemissä kanteluissa

Tarkasteltaessa kaikkia 337 käsittelyyn otettua kantelua, niissä viitattiin yleisimmin journalistin ohjeeseen 20 olennaisen asiavirheen korjaamisesta. Ohje esiintyi kanteluperusteena noin kolmasosassa kaikista käsitellyistä kanteluista. Toiseksi yleisin kanteluperuste oli ohje 8 pyrkimyksestä totuudenmukaiseen tiedonvälitykseen. Ohje esiintyi vajaassa neljäsosassa kaikista käsitellyistä kanteluista. Journalistin ohje 16 piilomai-
nonnasta oli kolmanneksi viitatuin ohje yhdessä ohjeen 21 kanssa, jonka mukaan erittäin kielteiseen julkisuuteen joutuvan henkilön tulisi saada esittää oma näkemyksensä jo samassa yhteydessä. Molemmat esiintyivät kuudesosassa kaikista käsitellyistä kanteluista.

Läpinäkyvyyteen (eli ohjeisiin 2, 4, 6 tai 16) viitattiin 81 kantelussa, mikä on noin neljäsosa kaikista 337 käsitellyistä kantelusta vuosina 2014–2017. Vuonna 2015 läpinäkyvyyteen liittyvien kanteluiden osuus oli korkeimmillaan (28 %) ja alimmillaan vuonna 2014 (20 %).

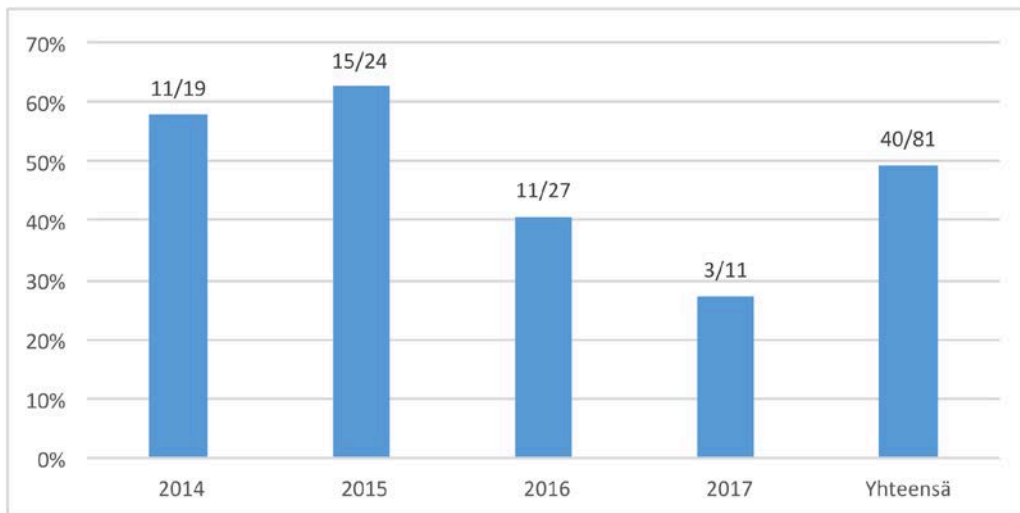
Kuvio 5.1. Läpinäkyvyyteen liittyvien kanteluiden osuus JSN:n päätöksistä vuosina 2014-2017 (%)



Yleisin neljästä läpinäkyvyyteen liittyvästä kanteluperusteesta oli journalistin ohje 16 piilomainonnasta. Se esiintyi yhtenä kanteluperusteena noin 70 % läpinäkyvyyteen liittyneistä kanteluista. Toiseksi yleisin oli ohje 4 journalistin asemasta, joka esiintyi perusteena reilussa neljäsosassa (27 %) läpinäkyvyyteen liittyvistä kanteluista. Ohje 6 konserniyhteyden selvittämisestä yleisölle esiintyi noin kuudesosassa (16 %) lä-

pinäkyvyyteen liittyvistä kanteluista ja ohje 2 journalistisen päätösvallan siirtämisestä reilussa kymmenesosassa (11 %). Usein kanteluissa oli vedottu useampaan läpinäkyvyyteen liittyvään ohjeeseen yhtäaikaisesti.

Kuvio 5.2. Langettavien osuus läpinäkyvyyteen liittyvistä kanteluista vuosina 2014-2017 (%)



Läpinäkyvyyteen liittyneistä kanteluista noin puolet johti langettavaan päätökseen. Vapauttavia oli tarkasteluvuosina 41 kpl ja langettavia 40 kpl. Kun tarkastellaan aivan kaikkia JSN:n tekemiä päätöksiä vuosina 2014–2017, niistä langettava päätös annettiin noin kahdelle viidestä (40 %). Läpinäkyvyyteen liittyneet kantelut saivat langettavan päätöksen siis hieman useammin kuin kaikki kantelut yleisesti. Aineistosta käy kuitenkin ilmi, että langettavien osuus läpinäkyvyyteen liittyvistä kanteluista on vaihdellut huomattavasti tarkasteluvuosien aikana. Vuonna 2017 langettava päätös annettiin reilulle neljäsosalle (27 %) läpinäkyvyyskanteluista, kun taas vuonna 2015 osuus oli lähes kaksi kolmesta (64 %). Useimmiten langettavan päätöksen saivat piilomai- nontaan liittyvät kantelut (54 %). Vapauttavan päätöksen sai puolestaan lähes kolme neljästä (71 %) konserniyhteyden selvittämistä yleisölle koskeneista kanteluista. Tilastoja tulkittaessa on kuitenkin otettava huomioon, että kantelujen absoluuttiset määrät ovat vuosittain verrattain pieniä. Tämä selittää suuretkin vaihtelut eri vuosien välillä.

Läpinäkyvyyteen liittyvistä kanteluista noin kolmasosa koski digitaalisia palveluita, kuten verkkolehtiä ja TV- ja radiokanavien verkkosivustoja. Noin puolet online- palveluihin liittyneistä läpinäkyvyyskanteluista sai langettavan päätöksen. Eroa verkon ja muiden medioiden välillä ei siis juurikaan ollut.

Läpinäkyvyyteen liittyvien kanteluiden sisällöt

JSN antoi läpinäkyvyyteen liittyviä langettavia päätöksiä muun muassa mainosmaisista sisällöistä, päätoimittajan tai toimittajan kaksoisroolista, saman konsernin sisäisistä viittauksista ilman selkeää mainintaa ja esimerkiksi pelkästään tiedotteen perusteella tehdystä uutisoinnista. Mainosmaisten sisältöjen kriteerinä pidettiin esimerkiksi tuotteen hintatietojen mainintaa, linkkiä tuotteen tai tuotetta myyvän yrityksen verkkosivuille sekä sitä, ettei mainossisältö erottunut journalistisista sisällöistä ulkoasullisesti riittävästi. Niissä kanteluissa, joissa toimittajan kaksoisrooli tai roolin läpinäkyvyyttä myys tuotti langettavan päätöksen, toimittaja raportoi itseensä tai lähipiiriinsä liittyvistä teemoista ja tapahtumista tunnustamatta rooliaan.

Saman konsernin tuotteeseen tai palveluun viitattaessa langettavaan päätökseen päädyttiin tarkasteluvuosina ainoastaan kolmessa tapauksessa. Näissä tapauksissa konserniyhteyttä ei tehty saman omistajan palveluiden välillä riittävän selväksi. Ensimmäisessä tapauksessa lehti julkaisi verkossa asuntojutun, jonka lähteenä oli käytetty ainoastaan samaan konserniin kuuluvaa verkkosivustoa. Konserniyhteyttä ei kerrottu jutun yhteydessä. Toisessa tapauksessa lehti ei kertonut, että sen uutisoima tutkimus oli tehty sen omasta toimeksiannosta ja että tutkimuksen tehnyt taho kuului lehden kanssa samaan konserniin. Kolmannessa tapauksessa lehden pääkirjoituksessa lainattiin samaan konserniin kuuluvan lehden sisältöä ilman mainintaa konserniyhteydestä.

Tiedotteisiin perustuva uutisointi johti langettavaan päätökseen, jos neuvosto katsoi, ettei omaa uutistyötä ollut tehty lainkaan. Lisäksi langettavia päätöksiä tehtiin esimerkiksi sillä perusteella, että journalistinen päätösvalta oli annettu toimituksen ulkopuolelle. Näissä tapauksissa päätoimittajuus oli luovutettu ei-luonnolliselle henkilölle tai yleisöjen oli annettu julkaista sisältöjä toimituksen sosiaalisen median tilillä. JSN perusteli ratkaisujaan sillä, että viestinten luotettavuus ja läpinäkyvyys kärsivät, jos päätösvaltaa sisällöistä ei pidetä tiukasti ja näkyvästi toimituksissa.

Kanteluiden karsintaperusteet JSN:n pöytäkirjoissa

Kanteluiden karsintakriteereitä ja -tapoja selvitettiin käymällä läpi JSN:n puheenjohtajan päätöspöytäkirjoja vuosilta 2014–2017. Jokaiselta vuodelta käytiin läpi 100 päätöstä kanteluiden käsittelyyn ottamisesta tai ottamatta jättämisestä. Aineistosta kerätyt karsintaperusteita verrattiin lisäksi puheenjohtaja Grundströmin esittämiin näkemyksiin yleisimmistä karsintakriteereistä.²⁵⁰

Pöytäkirja-aineistoista kävi ilmi, että yleisin karsintaperuste oli kantelijan ja toimittajan välisen näkemyseron esittäminen asiavirheenä: kantelijan mukaan tiedotusväline oli

250 Grundström, Elina (2016). Mitä neuvosto karsii ja miksi? <http://www.isn.fi/blog/22-6-2016--mita-neuvosto-karsii-ja-miksi/> (Viitattu 9.11.2017.)

tehnyt olennaisen asiavirheen, vaikka kyse on pikemminkin mielipide- tai tulkintaerosta. Puutteelliset kantelut olivat toinen suuri ryhmä karsittuja kanteluita. Puutteellisen kantelusta teki esimerkiksi sen anonyymiyys, lisätietojen tai materiaalien toimittamatta jättäminen tai se, ettei kantelussa viitattu yhteenkään journalistin ohjeeseen. Kanteluja karsittiin usein myös sillä perusteella, että tiedotusvälineellä on oikeus valita aiheensa, näkökulmansa, haastateltavansa ja sanavalintansa. Sananvapaus ei velvoita tiedotusvälinettä julkaisemaan kaikkea sille toimitettua aineistoa: päätoimittajalla on esimerkiksi oikeus evätä yksittäisen henkilön mielipide- tai blogikirjoitus.

Osa kanteluista karsittiin puolestaan sillä perusteella, ettei kantelijalla ollut asianomistajan suostumusta. Kansainvälisesti suomalainen järjestelmä on kuitenkin Grundströmin mukaan poikkeuksellinen: virheen korjaamatta jättämisestä saa kannella, vaikkei itse olisi asianomistaja. Ilman asianomistajan suostumusta kantelu voidaan kuitenkin ottaa käsiteltäväksi ainoastaan erittäin painavista syistä.

Edellä mainittujen perusteiden ohella JSN otti vuonna 2016 käyttöön uuden karsintaperusteen: osa kanteluista karsitaan nykyään, jos ne on tehty liian nopeasti jutun tai ohjelman julkaisemisen jälkeen. JSN:n mukaan tiedotusvälineelle on annettava aikaa korjata mahdolliset asiavirheet, ja kantelijan on voitava osoittaa, että tämä on ollut yhteydessä kantelun kohteena olevan jutun tai ohjelman tehneeseen toimitukseen ennen kantelun tekoa. Grundströmin mukaan neuvostoon saapui erityisesti syksyllä 2016 suuri määrä kanteluita, joissa jutun tai ohjelman tuottaneeseen toimitukseen ei ollut otettu lainkaan yhteyttä ennen kantelua. Vaikka aiheesta olisi voinut kannella myöhemmin samaa kantelupohjaa käyttäen, näin ei juurikaan tapahtunut. Grundströmin mukaan tämä on osoitus niin sanotusta protestikantelusta, jossa ”tiedotusvälineen valitsemaa näkökulmaa väitetään virheelliseksi, koska se poikkeaa kantelijan omasta mielipiteestä tai maailmankuvasta”²⁵¹.

5.3.2 Mainonnan läpinäkyvyys Mainonnan eettisen neuvoston lausumissa

Mainonnan itsesääntelyn läpinäkyvyyttä tutkittiin mainonnan eettisen neuvoston lausumien sekä neuvoston toimittamien tilastojen avulla. MEN:n verkkosivustolta kerätty aineisto rajattiin vuosiin 2014–2017²⁵², jotta se vastaisi JSN:n aineistoa. Tuona aikana MEN antoi 119 lausumaa. Lausumista 44 oli huomautuksia (kahdessa tapauksessa huomautus annettiin osalle lausuntopyynnöstä, ja kahdessa tapauksessa huomautus

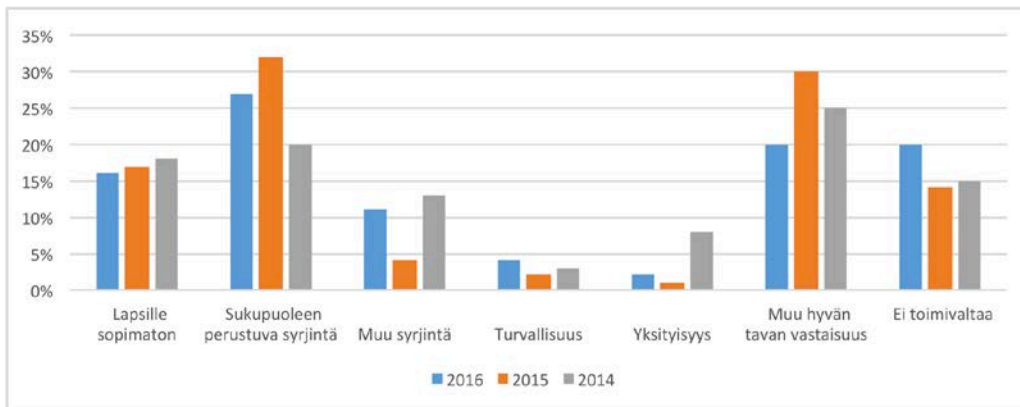
251 Grundström, Elina (2016). Mitä neuvosto karsii ja miksi? <http://www.jsn.fi/blog/22-6-2016--mita-neuvosto-karsii-ja-miksi/> (Viitattu 15.11.2017.)

252 Vuodelta 2017 käytiin läpi kaikki ne lausumat, jotka oli kirjattu MEN:n verkkosivustolle 1.10.2017 mennessä.

annettiin toisen kerran jatkuneesta rikkeestä), 74 vapauttavia ja yhdessä neuvosto päätti, ettei sillä ole toimivaltaa. Lisäksi selvityksessä tarkasteltiin MEN:in toimittamia tilastoja vuosilta 2010–2016. Tähän otettiin mukaan tilastoista vain vuodet 2014–2016, sillä MEN:n omia lausuntopyyntöjen luokittelukriteereitä oli tilastointitavoista päätellen muokattu vuosien 2013 ja 2014 vaihteessa.

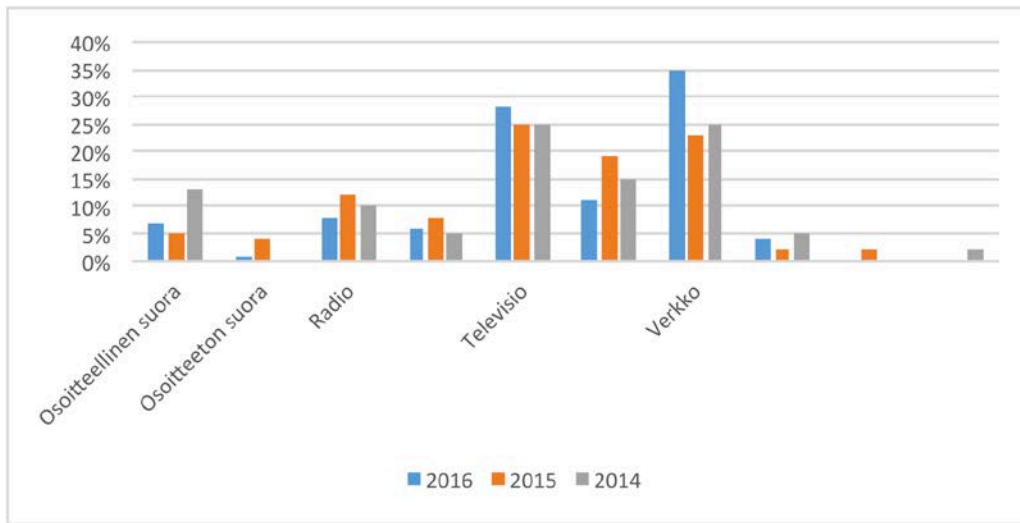
MEN tilastoi kaikki neuvostoon saapuneet lausuntopyynnöt asiasisällöittäin ja medioittain. Kuvioista kolme voi nähdä, että yleisin yksittäinen lausuntopyynnön peruste oli vuosina 2014–2016 sukupuoleen perustuva syrjintä (20–32 %). Muu hyvän tavan vastaisuus (sisältäen muun muassa markkinoinnin tunnistettavuuteen ja alastomuuteen liittyneet lausuntopyynnöt) esiintyi tarkasteluvuosina perusteena 20–30 prosentissa lausuntopyynnöistä ja sopimattomuus lapsiyleisöille 16–18 prosentissa pyynnöistä. Vuonna 2016 lausuntopyyntöjä oli yhteensä 75, vuonna 2015 84, ja vuonna 2014 40. Vuonna 2016 käsittelyyn otettiin 29, vuonna 2015 40 ja vuonna 2014 25 kantelua.

Kuvio 5.3. Lausuntopyyntöjen asiasisällöt (%)



MEN tilastoi lausuntopyynnöt myös medioittain. Vuonna 2016 yli kolmannes lausuntopyynnöistä koski digitaalisia palveluita. Kasvu vuoteen 2015 oli 12 prosenttiyksikköä. Vuonna 2015 ulkomainontaa koskevia lausuntopyyntöjä oli vastaavasti noin 8 prosenttiyksikköä vähemmän kuin vuonna 2016. Kerätystä aineistosta ei käy ilmi selkeää yksittäistä syytä vaihtelulle. Televisio oli vuonna 2016 toiseksi eniten lausuntopyyntöjä saanut media. Sitä koski reilu neljännes (28 %) lausuntopyynnöistä. Ulkomainosten osuus lausuntopyynnöistä oli vuonna 2016 vain reilu kymmenys (11 %), kun taas vuonna 2015 osuus lähenteli viidesosaa (19 %).

Kuvio 5.4. Lausuntopyynnöt medioittain (%)



Kansainvälisen kauppakamarin ICC:n markkinointisäännöistä median läpinäkyvyyteen liittyvät lähinnä artikkelit yhdeksän ja kymmenen markkinoinnin ja markkinoijan tunnistettavuudesta (ICC 2011). Artiklassa yhdeksän todetaan muun muassa, että ”markkinoinnin tulee olla esitystavasta ja markkinointivälineestä riippumatta selvästi tunnistettavissa markkinoinniksi. Jos mainos esitetään mainosvälineessä, joka sisältää uutisia tai muuta toimituksellista aineistoa, mainos tulee esittää siten, että se voidaan tunnistaa mainokseksi”. Lisäksi artiklan kymmenen mukaan: ”Markkinoija tulee voida tunnistaa. Markkinoinnin tulee mahdollisuuksien mukaan sisältää markkinoijan yhteystiedot, jotta kuluttaja voi vaivatta ottaa yhteyttä markkinoijaan.”

Koko aineistosta markkinoinnin tai markkinoijan tunnistettavuuteen liittyviä lausuntopyyntöjä oli tarkasteluvuosina ainoastaan viisi. Näistä lausuntopyynnöistä neljä tehtiin vuoden 2017 aikana. Kolme viidestä sai mainonnan tunnistettavuudesta huomautuksen. Yksi lausuntopyynnön kohteista sai huomautuksen halventavuudesta mutta vapauttavan päätöksen markkinoinnin tunnistettavuudesta.

Millaisia läpinäkyvyyteen liittyneet lausuntopyynnöt olivat?

Huomautuksen mainonnan tunnistettavuudesta sai kolme mainosta vuosina 2014–2017. Ensimmäisessä kyseessä oli televisiossa esitetystä ”teaserista”²⁵³, jonka esitystapa oli neuvoston mukaan poikkeuksellisen epäselvä. Teaser-tyyppiseen mainontaan sovelletaan periaatteessa poikkeussäännöstä, jonka mukaan mainos-teaserista ei välttämättä tarvitse ilmetä mainostajaa. Jotta teaser-poikkeussäännöstä voitaisiin soveltaa, tulisi varsinainen mainos kuitenkin esittää nopeasti teaserin jälkeen. Kysei-

253 Teaserilla tarkoitetaan lyhyttä ”esimainosta”, jossa esitellään tulossa olevaa elokuvaa, ohjelmaa tai mainosta.

sessä tapauksessa näin ei ollut toimittu: teaserista ei käynyt riittävässä määrin ilmi, mitä se mainosti.

Toisessa tapauksessa markkinointi muistutti ulkoasultaan liikaa toimituksellista sisältöä. Verkkosivustolla julkaistun kirjoituksen yhteydessä oli ainoastaan maininta yhteistyötoteutuksesta, vaikka kyse oli palvelun markkinoinnista. Kolmannessa tapauksessa Playstation-peliä markkinoitiin Youtubeen ladatussa videossa. Video esitettiin kuitenkin mainonnan sijaan sponsorointina. Koska videossa rohkaistiin ostamaan esiteltyjä tuotteita, MEN:n mukaan kyseessä oli mainosvideo, ei sponsorointi. Päätöksensä perusteluissa MEN viittasi lainsäädäntöön audiovisuaalisten ohjelmien sponsoroinnista, jonka mukaan sponsoroitu ohjelma ei saa sisältää suoraa ostokehotusta. Lisäksi MEN huomautti, että kokonaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös videon kohderyhmä, joka tässä tapauksessa oli lapset ja nuoret. Näillä perusteilla MEN antoi videosta huomautuksen.

Vapauttavissa päätöksissä puolestaan todettiin, että esimerkiksi blogikirjoituksen yhteydessä ”yhteistyössä”-merkintä oli riittävä osoitus kaupallisesta yhteistyöstä, vaikka tunniste ei ollut kuluttajalle helposti havaittava, selkeä tai ymmärrettävä. Koska yritys ja kirjoittaja olivat kuitenkin pyrkineet menettelemään viranomaisohjeistuksen mukaan, ei MEN voinut pitää markkinointia hyvän tavan vastaisena. Neuvosto tosin korosti päätöksessään, että kuluttajalle tulisi kertoa selkeästi kaupallisesta yhteistyöstä, mieluiten sanoilla ”kaupallinen yhteistyö” tai ”mainos”. Toisessa vapauttavassa lausunnossa oli kyse tapauksesta, jossa ulkomainonnassa käytettiin ”Varoitus!”-tekstiä huomion herättäjänä. Neuvoston mielestä mainos oli tekstistä huolimatta tunnistettavissa mainokseksi.

5.3.3 Mediaomistuksen ja -toiminnan läpinäkyvyys medioiden verkkosivustoilla

Mediaomistuksen läpinäkyvyyden voidaan nähdä riippuvan siitä, kuinka helposti ja nopeasti mediaa käyttävä henkilö voi saada selville, kuka tai ketkä omistavat kyseisen median tai kenellä on vaikutusvaltaa sen toimintaan. Tässä osatutkimuksessa mediaomistuksen läpinäkyvyyttä tarkasteltiin medioiden verkkosivuilta kerätyn aineiston avulla. Aineisto kerättiin verkkosivustoilta, koska verkko on nykyään Suomessa suosituin pääasiallinen tietolähde (Reunanen 2017, 4). Lisäksi sivustoilta on kohtuullisen yksinkertaista hakea vertailukelpoista tietoa siitä, miten median omistuksesta ja toiminnasta kerrotaan yleisöille. Aineisto kerättiin 13 Suomessa vaikuttavan mediakonsernin tai -yhtymän sekä niiden alaisten suurimpien sanomalehti-, aikakauslehti-, radio-, tv-kanava- ja verkkomedioiden verkkosivustoilta. Aineistonkeruun kohteeksi valittiin seuraavien konsernien ja mediayhtymien mediat: STT, Sanoma, Alma Media, Yle,

MTV Oy/Bonnier, Discovery Networks Finland, Otavamedia, Aller media, A-lehdet, KSF Media, Kaleva, Keski-suomalainen (pois lukien 24 kaupunkilehteä ja 35 digimedi-aa) ja TS-yhtymä. Toisinaan rajanveto sen suhteen, mitkä palvelut luettiin medioiksi, ei ollut täysin yksiselitteistä. Tämän takia aineisto rajattiin niihin sivustoihin, jotka konsernit itse luokittelivat medioiksi.

Sivustoilta selvitettiin, miten nopeasti eri medioiden omistuksesta ja konserniyhteyksistä on saatavilla tietoa, miten mediat tuovat verkkosivuillaan esiin omia eettisiä ohjeistuksiaan ja miten evästeiden käytöstä ja sisältöjen personoinnista löytyy tietoa. Lisäksi selvitettiin, miten käyttäytymiseen perustuvasta mainonnasta ilmoitetaan medioiden verkkosivustoilla, ja ohjataanko sivustoilta esimerkiksi Your Online Choices -verkkosivustolle, jossa kuluttaja voi kieltää verkkokäyttäytymiseensä perustuvan mainonnan kohdentamisen.

Selvityksessä oli mukana kaikkiaan 197 mediaa. Näistä 134:llä oli oma verkkosivusto, ja 63:lla ei ollut joko lainkaan omaa sivustoa tai niiden sivusto oli sijoitettu toisen median verkkosivuston alle. Alasivustot jätettiin huomiotta, ja tarkastelu rajattiin 134 ”emosivustoon”. Näiden lisäksi käytiin läpi kolmen tilausohjelmopalveluja tarjoavan teleoperaattorin (Elisan, DNA:n ja Telian) verkkosivustot. Lista kaikista kohteena olleista verkkosivustoista löytyy liitteestä.

1. Löytyykö etusivulta suora linkki konsernisivustolle?
2. Jos linkkiä ei löydy, löytyykö maininta siitä, mihin konserniin media kuuluu?
3. Löytyykö etusivulta linkki median omaan eettiseen ohjeistukseen, journalistin ohjeisiin tai JSN:n sivustolle?
4. Miten ja millaista tietoa sivustolta löytyy evästeiden käytöstä ja sisällön personoinnista?
5. Löytyykö etusivulta mainintaa käyttäytymiseen perustuvasta mainonnasta ja/tai linkkiä Your Online Choices -sivustolle?

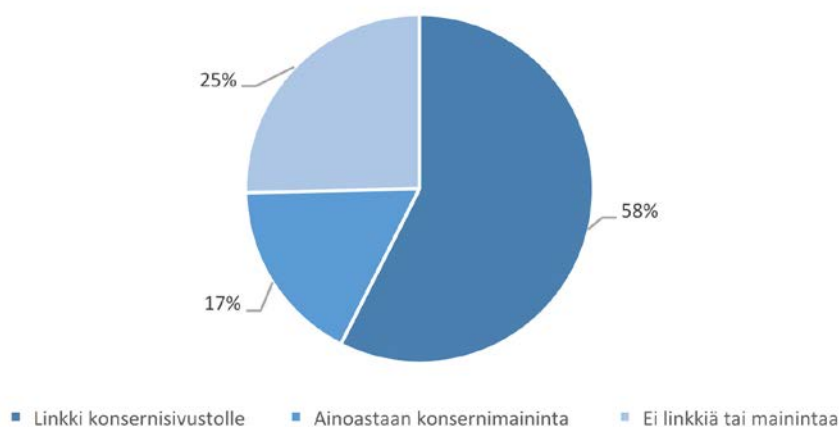
5.3.4 Mediaomistuksen ja -etiikan läpinäkyvyys medioiden verkkosivustoilla

Mediaomistuksen ja -toimijoiden läpinäkyvyyden kannalta olisi hyvä, että mediatilojen omistusrakenteet, eettinen ohjeistus ja toimintaperiaatteet olisivat lukijan saatavissa helposti ja nopeasti. Tarkasteluun valittujen medioiden etusivuilta etsittiin ensin linkkiä konsernisivustolle, sillä tiedot medioiden omistusrakenteista on yleensä sijoitettu konsernisivuston sijoittajalle-osioon (Heikkilä 2011, 12). Lähtöajatus oli se, että mitä helpompi konsernisivustolle on navigoida, mitä nopeammin omistustiedot sieltä löytyvät ja mitä selkeämmin ne on esitetty, sitä läpinäkyvämpää omistus on. Lisäksi selvityksessä kartoitettiin, miten omistuksesta kerrotaan konsernitasolla.

Konsernitason tarkastelussa kolmelta mediakonsernilta, Sanomalta, Alma Medialta ja Kesksuomalaiselta, löytyi selkeä listaus suurimmista omistajista sijoittajatietojen alta. Omistajapohjan avoimuutta vaaditaan pörssilistatuilta yrityksiltä arvopaperimarkkina- laissa. Lisäksi STT:n sivustolta löytyi tieto suurimmista kymmenestä omistajayrityk- sestä ja niiden omistusosuuksista. Muutaman mediakonsernin sivustolla konsernin yritysomistusrakenteita kuvailtiin myös sanallisesti. Suurimmassa osassa mediakon- sernien sivustoilta ei kuitenkaan löytynyt selkeää listausta tai kuvausta omistusraken- teista lainkaan. Teleoperaattoreista Elisan ja DNA:n konsernisivustoilta löytyi Sijoitta- ja-osion alta tiedot suurimmista omistajista, omistujakaumista ja -muutoksista. Sen sijaan Telian suomenkieliseltä verkkosivustolta ei löytynyt lainkaan omistustietoja.

Tarkasteltaessa konsernien alaisten yksittäisten medioiden verkkosivustoja, linkki konsernisivustoille löytyi valtaosalta (58 %) etusivuista. Niistä sivustoista, joilta linkkiä ei löytynyt, kuitenkin kaksi viidestä (40 %) mainitsi etusivullaan mediakonsernin ni- men. Tämä vastaa 17 prosenttia koko aineistosta. Mitään viittausta konserniin ei löy- tynyt neljäsosassa (25 %) tapauksista. Osassa tapauksista konsernitiedot kävivät ilmi ainoastaan sivuston Yhteystiedot-osuuden osoitetiedoista tai mediamyynnin alisivul- ta. Lisäksi useilla sivustoilla asiakaspalveluosio oli konsernin yhteinen, jolloin media- konserni selvisi asiakaspalvelusivustoa avattaessa.

Kuvio 5.5. Konserniyhteys verkkosivuston etusivulla (%)



Suurin osa tarkastelluista sivustoista toimi konsernitietojen osalta samalla logiikalla: sivuston alaosassa oli alatunnisteeksi kutsuttu osio, joka pysyi muuttumattomana myös alisivustoille navigoitaessa. Alatunnisteesta löytyi yleensä joko median, toimi- tuksen tai mediakonsernin yhteystiedot, tietosuojakäytännöt ja linkit palautelomakkee-

seen sekä mahdolliset konserni- ja tekijänoikeustiedot. Lähes kaikissa niissä tapauksissa, joissa sivustolta löytyi linkki tai maininta konsernista, se oli sijoitettu alatunnisteeseen. Yksittäisen henkilön on siis kohtuullisen vaivatonta paikantaa linkki konsernin sivuille, mikäli se on sijoitettu etusivulle. Alatunnisteesta löytyi osassa tapauksista myös kaikkien samaan konserniin kuuluvien medioiden nimet. Toisinaan nämä löytyivät myös sivun ylätunnisteesta. Pienessä osassa tapauksista sivuston ylätunnisteesta löytyi myös mediakonsernin logo ja linkki konsernisivustolle. Tämän lisäksi monien samaan konserniin kuuluvien medioiden verkkosivut oli rakennettu samalla kaavalla. Esimerkiksi Otavamedian omistuksessa olevien medioiden verkkosivut noudattivat kaikki täysin samaa rakennetta: kaikilta konsernin sivustoilta löytyi täsmälleen samat tiedot samassa muodossa.

Vaikka suurimmassa osassa tapauksista konsernitiedot tai linkki konsernin sivustolle löytyivät helposti median etusivulta, voidaan kuitenkin pitää huolestuttavana, että jopa neljänneksessä median verkkosivujen etusivulta ei käynyt lainkaan ilmi, mihin konserniin kyseinen media kuului. Tähän neljäsosaan sisältyi kerätyssä aineistossa niin lehtiä, radio- ja TV-kanavia kuin verkkomedioita. Tarkkoja omistustietoja ei löytynyt valtaosalta mediakonsernien verkkosivustoista eikä yhdeltä kolmesta teleoperaattorista. Niilläkin, joilla tiedot löytyivät, ne oli sijoitettu sijoittajatietojen alasivulle, jonne yksittäisen verkkovierailijan päätymistä voidaan pitää epätodennäköisenä. Selvityksen tulokset vahvistavat jo aiemmissa tutkimuksissa esitettyä väitettä, jonka mukaan tavallisen kuluttajan on monimutkaista, vaikeaa tai toisinaan jopa mahdotonta selvittää seuraamiensa medioiden tarkkoja omistustietoja (Heikkilä 2011, 12).

Median eettisten ohjeistusten läpinäkyvyyttä selvittäessä kävi puolestaan ilmi, että tarkastelluista 134 verkkosivustosta vain neljällä oli etusivullaan linkki jonkinlaiseen toimituksen eettiseen ohjeistukseen tai oikaisukäytäntöihin. Näistä ainoastaan yhdellä, *Loviisan Sanomilla*, oli etusivullaan lisäksi linkki Julkisen sanan neuvoston sivustolle. Eettisistä ohjeistuksista kaksi sijaitsi verkkomedioiden sivustoilla, ja nämä ohjeistukset oli suunnattu lähinnä sivustolle kirjoittaville bloggareille ja mainostajille. Linkki selkeään toimituksen työtapoja avaavaan eettiseen ohjeistukseen löytyi ainoastaan STT:n ja *Loviisan Sanomien* sivustojen etusivuilta. Yleisradion eettinen ohjeistus löytyi Yle yhtiönä -sivuston alasivulta.²⁵⁴ Se, etteivät mediat sivustollaan jaa eettisiä ohjeistuksiaan, ei ole tuloksena poikkeuksellinen. Esimerkiksi blogisivustoja tutkittaessa on todettu, että sivustojen ylläpitäjät eivät yleensä suostu antamaan ohjeistuksiaan edes tutkimuskäyttöön (Rydenfelt 2016). Eettisten toimintaperiaatteiden julkaiseminen selkeällä tavalla median verkkosivuilla lisäisi kuitenkin toiminnan läpinäkyvyyttä.

254 Yleisradion ohjelmatoiminnan eettinen ohjeistus päivitettiin marraskuussa 2017. Ks. Yle (2017). Ylen ohjelmatoiminnan ja sisältöjen eettiset ohjeet. <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2017/11/20/ylen-ohjelmatoiminnan-ja-sisaltöjen-eettiset-ohjeet>.

Teemaan liittyen Julkisen sanan neuvosto lanseeraa maaliskuussa 2018 Vastuullisen journalismin merkin, jonka journalistin ohjeisiin sitoutuneet mediat voivat ottaa käyttöön verkkosivuillaan ja esimerkiksi paperilehdissä. Tarkoituksena on, että merkkiä käytettäisiin mahdollisuuksien mukaan pysyvästi. Merkin lanseerauksen yhteydessä JSN kannustaa medioita julkaisemaan vastuullista journalismia käsitteleviä juttuja ja järjestämään keskustelutilaisuuksia. Samassa yhteydessä JSN julkaisee yleisölle tarkoitetun vastuullista journalismia ja journalismin ohjeita avaavan verkkosivuston.

5.3.5 Median verkkotoiminnan läpinäkyvyys medioiden sivustoilla

Medioiden verkkosivustoilta tarkasteltiin lisäksi sitä, miten evästeiden käytöstä ja käyttötarkoituksesta kerrotaan verkkosivujen vierailijalle. Suomen lainsäädännössä Tietoyhteiskuntakaari edellyttää, että evästekäytännöistä kerrotaan selkeästi ja kattavasti. Käyttäjälle on tarjottava mahdollisuus saada niistä tarvitsemaansa lisätietoa.²⁵⁵

Suurimmalta osalta (noin 70 %) verkkosivustoista löytyi etusivulta linkki evästekäytäntöihin. Se löytyi useimmiten nimellä ”Tietosuojalauseke” tai ”Tietosuojaseloste”. Noin kolmasosassa tapauksista verkkosivustolle avautui lisäksi erillinen evästekäytännöistä kertova banneri, jossa huomautettiin sivuston käyttävän evästeitä ja vierailijan hyväksyvän evästeiden käytön jatkamalla sivuston käyttöä. Seitsemältä radiokanavalta linkki evästekäytäntöihin löytyi ainoastaan info-sivulta. Neljäsosalta medioiden etusivuista ei löytynyt lainkaan linkkiä eväste- tai tietosuojakäytäntöihin.

Suurimmalla osalla evästetietoja ja evästeiden käyttötapoja oli avattu konsernisivustolla yhteisesti. Tietosuojalausekkeet ja evästekäytännöistä kertovat sivustot rakentuvat pitkälti samalla tavalla. Se, miten selkeästi ja läpinäkyvästi evästeistä ja niiden käytöstä kerrottiin, riippui kuitenkin mediakonsernista. Tietojen jäsentäminen esimerkiksi kysymys-vastaus-muotoon samoin kuin selkeä valikko eri tietojen paikantamiseksi helpottivat vastausten löytämistä tärkeinä pidettyihin kysymyksiin esimerkiksi tietojen keruu-, jäsentämis- ja tulkintatavoista.

Vaikka evästekäytännöistä ja tietosuojasta kerrotaan verrattain kattavasti mediakonsernien verkkosivustoilla, jäävät medioiden sivustoillaan käyttämät algoritmit vierailijalle pitkälti näkymättömiksi. Algoritmilla tarkoitetaan tässä tapauksessa toimintaohjetta, jonka avulla tietokone tai muu älylaite laskee ja prosessoi suuria määriä kerättyä tietoa. Käytännössä algoritmeja käytetään mediatoiminnassa esimerkiksi uutis- ja mui-

²⁵⁵ Viestintävirasto (2017). Evästeet. <https://www.viestintavirasto.fi/kyberturvallisuus/tietoturvaohjeet/palveluidenturvallinenkaytto/evasteet.html>. (Viitattu 1.11.2017)

den mediasisältöjen personointiin, mainonnan kohdentamiseen sekä toisinaan jopa uutissisältöjen tuottamiseen (ks. esim. Diakopoulos & Koliska 2017). Algoritmit ja niiden toimintaperiaatteet eivät yleensä voi olla täysin läpinäkyviä teknisistä, taloudellisista ja sosiaalisista syistä.²⁵⁶

Tarkastelluilta verkkosivustoilta ei juurikaan saanut käsitystä siitä, minkälaisia algoritmeja mediat käyttävät ja miten sisältöjen personointi käytännössä tapahtuu. Usein tietosuojasivustoille kerätyissä selostuksissa sisältöjen personoinnin tavoista mainittiin, mitä tietoja kerätään, miten henkilö tunnistetaan ja että dataa käytetään vierailijan todennäköisten kiinnostuksen kohteiden selvittämiseksi. Sitä, millä kriteereillä analyysi vierailijan kiinnostuksen kohteista tehdään tai millaista painoarvoa eri kriteereille annetaan, ei kerrottu tarkemmin.

Muun muassa *Helsingin Sanomat* kertoi syksyllä 2017 aloittavansa sovelluksessaan sisältöjen personoidun suosittelun lukijoilleen marraskuun 2017 aikana. Sivustolle ilmestyvään personoituun Sinulle-osioon kerätään *Helsingin Sanomien* mukaan pääosin toimituksen tekemään arvotukseen ja vähemmässä määrin lukijoiden omiin preferensseihin perustuvia suosituksia.²⁵⁷ Suositusten laskukaavaa ja painotuksia muokataan lukijapalautteiden avulla.²⁵⁸ Jatkossa onkin kiinnostava nähdä, miten *Helsingin Sanomat* avaa lukijoilleen niitä tapoja ja kriteerejä, joilla sisällöt heille valikoituvat.

Myös *Yleisradion* personointi- ja suosittelupalveluista on käyty keskustelua. *Medialii-ton* pyynnöstä *Yle* teetti vuonna 2017 ennakoarvioinnin verkkosivu-uudistuksensa vaikutuksista sekä uutispalvelujen personoinnista periaatetason kysymyksenä.²⁵⁹ *Yleisradion* mukaan personoinnin perustarkoituksena on parantaa sisältöjen löydettävyyttä.²⁶⁰ Toukokuussa 2017 valmistuneen ennakoarvioinnin mukaan *Yle* voi jatkaa personointipalveluiden kehittämistä.²⁶¹ Personoinnin tapoja ja mahdollisuuksia selvittäneen raportin mukaan personoinnilla voidaan julkisessa palvelussa pyrkiä muun muassa tietoisesti muuttamaan käyttäjien mediakulutusta monipuolisemmaksi ja tekemään näkyvämmäksi tärkeäksi koettuja uutisaiheita. Lisäksi raportissa todetaan

256 ACM US Public Policy Council & ACM Europe Policy Committee (2017). Statement on Algorithmic Transparency and Accountability. https://www.acm.org/binaries/content/assets/public-policy/2017_joint_statement_algorithms.pdf

257 Arola, Janne (2017). Hesari personoi mutta haluaa välttää kuplautumista. Suomen Lehdistö 9.11.2017.

<http://www.suomenlehdisto.fi/hesari-personoi-mutta-haluaa-valittaa-kuplautumista/>. (Viitattu 22.11.2017.), Mäkinen, Esa (2017). Hesarista et saa ahdasta kuplaa vaikka yrittäisit. *Helsingin Sanomat* 25.11.2017. <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000005463479.html> (Viitattu 27.11.2017.)

258 Mäkinen, Esa (2017). HS suosittelee pian juuri sinua kiinnostavia sisältöjä – Auta kokeilemalla testivaiheessa olevaa Sinulle-osiota. Data-blogi. *Helsingin Sanomat* 30.10.2017. <https://www.hs.fi/blogi/datablogi/art-2000005429309.html> (Viitattu 27.11.2017.)

259 Yle (2017). Alueellisten uutisten verkkopalvelujen ja personoinnin ennakoarviointi. 1.6.2017.

<https://yle.fi/aihe/artikkeli/2017/03/15/alueellisten-uutisten-verkkopalvelujen-ja-personoinnin-ennakoarviointi> (Viitattu 5.1.2017.)

260 Yle (2017). Personointi Ylessä: Ennakoarvioinnin kohteen kuvaus. Hallitus 15.3.2017. <https://drive.google.com/file/d/0B-yv6V6ewetZbVtNHFIYQFRFTA/view> (Viitattu 5.1.2018.)

261 Ojames, Mika (2017). Ylen hallintoneuvoston ennakoarvioinnin tulos: Ylen alueellisen verkkouutispalvelun ja personoinnin tarjontaa voidaan jatkaa. 30.5.2017. <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2017/05/30/ylen-hallintoneuvoston-ennakoarvioinnin-tulos-ylen-alueellisen> (Viitattu 5.1.2018.)

personoinnin läpinäkyvyyden suhteen, että olennaisinta olisi kertoa kuluttajille ”mihin tietoihin suosittelu perustuu, ei miten suosittelualgoritmi toimii”. (Hildén 2017, 19, 27.)

Evästekäytäntöjen ja tietosuojalausekkeiden lisäksi verkkosivustoilta selvitettiin, miten käyttäytymiseen perustuvasta verkkomainonnasta ilmoitetaan vierailijalle. ICC:n markkinointisääntöjen artikla D7 käsittelee käyttäytymiseen perustuvaa verkkomainontaa, josta käytetään yleisesti lyhennettä OBA (*Online Behavioural Advertising*). Käyttäytymiseen perustuva verkkomainonta tarkoittaa sellaista mainonnan kohdentamista käyttäjän kiinnostuksen kohteiden mukaan, jota varten on kerätty tietoja käyttäjän online-toimista toisiinsa liittymättömillä verkkosivustoilla. Käytännössä vieraillessaan eri verkkosivustoilla, verkon käyttäjän tietokoneelle tallentuu evästeitä. Näitä evästeitä käytetään tunnistamaan vierailijan kiinnostuksen kohteita, ja analyysien perusteella käyttäjälle kohdennetaan häntä todennäköisesti kiinnostavia mainoksia.²⁶²

ICC:n sääntöjen mukaan: ”Käyttäytymiseen perustuvaa mainontaa harjoittavien kolmansien osapuolien tulee ilmoittaa selkeästi ja näkyvästi Internet-sivuillaan tietojen keräämistä ja käyttöä koskevista käytännöistään. Ilmoituksessa tulee mainita selvästi, mitä tietoja kerätään ja mihin tarkoitukseen. Siinä on myös oltava helppokäyttöinen menettely, jonka avulla tietojen kerääminen ja käyttö voidaan kieltää.” (ICC 2011.) Suomessa itsesääntelyohjeistuksen käyttöönotosta vastaa verkkomainonnan etujärjestö IAB Finland.

IAB Finlandin selainkäyttöön perustuvan markkinoinnin ohjeistus koskee ensisijaisesti kolmansia osapuolia. Kolmannella osapuolella tarkoitetaan tahoa, joka kerää tietoa useilta verkkosivustoilta ja hyödyntää tietoa markkinoinnin kohdentamisessa. Näiden toimijoiden tulee sitoutua käyttämään mainonnassaan niin sanottua OBA-kuvaketta silloin kun mainonta perustuu joko omiin tai hankittuihin OBA-kohdentamistietoihin. Lisäksi verkon käyttäjien tulee voida kieltää OBA-mainonta osittain tai kokonaan. IAB Finland suosittelee lisäksi, että ensimmäinen osapuoli, siis esimerkiksi verkkomedia, sijoittaa sivustonsa alatunnisteeseen OBA-kuvakkeen tai sanallisen linkin joko listaukseen sivustolla toimivista kolmansista osapuolista tai käyttäjille suunnattuun YourOnlineChoices-sivustoon. YourOnlineChoices-sivustolla on yleistietoa mainonnan kohdentamisesta ja mahdollisuus kieltää eri toimijoiden harjoittama selainkäyttöön perustuva mainonta.²⁶³

Tarkasteltujen medioiden verkkosivuilta selvitettiin, löytyikö etusivulta edellä mainittu linkki YourOnlineChoices -sivustoon tai listaukseen kolmansista osapuolista. Selvityksessä ei siis etsitty vastausta siihen, minkä medioiden verkkosivuilla kerätään tai hyö-

²⁶² Keskuskauppamari (2017). OBA-valitus. <https://kauppamari.fi/laotakunnat/men/oba/> (Viitattu 29.11.2017.)

²⁶³ IAB (2017). Ketä OBA-ohjeistus koskee? <https://www.iab.fi/digimainonnan-abc/oba-mainonta/keta-oba-ohjeistus-koskee.html> (Viitattu 21.11.2017.)

dynnetään käyttäytymiseen perustuvaa tietoa markkinoinnissa vaan ainoastaan siihen, kuinka usein kolmansien osapuolten toiminnasta ilmoitetaan. Tutkituista sivustoista vajaalla kolmanneksella (29 %) oli etusivullaan linkki YourOnlineChoices-sivustolle. Yhdeltäkään sivustolta ei löytynyt vaihtoehtoja linkkiä listaukseen kolmansista osapuolista.

Tarkastelluista medioista Sanoman ja Otavamedian kaikilla verkkosivustoilla oli alustusteeseen sijoitettu linkki YourOnlineChoices -verkkosivustolle. Lisäksi linkki löytyi Alma Median Monster-palvelun etusivulta. Minkään muun mediakonsernin alaisen median etusivulta ei löytynyt linkkiä tai ilmoitusta käyttäytymiseen perustuvasta mainonnasta.

5.4 Yhteenvedo

Selvityksessä tutkittiin mediaomistuksen ja median itsesääntelyn läpinäkyvyyttä Suomessa medioiden verkkosivustojen ja median itsesääntelytoimielinten, Julkisen sanan neuvoston ja Mainonnan eettisen neuvoston päätösten pohjalta. Selvityksen perusteella voidaan sanoa, että itsesääntelyelinten toiminta Suomessa on verrattain läpinäkyvää ja siitä on saatavilla paljon tietoa helposti ja ilmaiseksi. Lähinnä karsittujen kanteluiden perusteista olisi hyvä saada helpommin julkista tietoa.

Sen sijaan medioiden omistusrakenteet ja konserniyhteydet eivät ole medioiden verkkosivuilta kerättyjen aineistojen pohjalta järin läpinäkyviä. Selvityksen mukaan noin neljäsosassa tapauksista median verkkosivuston etusivulta ei löydy mainintaa mediakonsernista, eikä konsernisivustoilta ole yleensä mahdollista löytää tarkkoja omistustietoja. Niissä tapauksissa, joissa omistustiedot on lain vaatimuksesta ilmoitettu, ne on sijoitettu sijoittajille tarkoitetun osion alle, jonne yksittäinen uutissivuston verkkovierailija ei todennäköisesti päädy.

Medioiden verkkosivustojen etusivuilta ei myöskään yleisesti löytynyt toimitusten eettisiä ohjeita tai linkkiä Julkisen sanan neuvoston sivustolle tai Journalistin ohjeisiin. Medioiden evästekäytäntöjä oli sen sijaan avattu konsernisivustoilla verrattain selkeästi. Käyttäytymiseen perustuvasta verkkomainonnasta ei ilmoitettu erikseen suurimassa osassa tarkastelluista verkkosivustoista.

5.5 Suosituksia

Suomessa verkkoa uutislähteenään käyttävät henkilöt siirtyvät edelleen useimmiten (67 %) suoraan käyttämälleen uutissivustolle (Reunanen 2017, 26). Uutissivustojen etusivuilta löytyviä omistustietoja voidaan siis pitää verrattain hyvänä mittarina media-omistuksen läpinäkyvyydestä. Tämän selvityksen perusteella olisi suositeltavaa, että mediat sijoittaisivat verkkosivujensa etusivuille, esimerkiksi alatunnisteeseen, maininnan siitä, mihin konserniin kuuluvat ja linkin konsernin etusivulle. Konsernisivustoilla omistus puolestaan voitaisiin nostaa omaksi osiokseen, vaikka tiedot olisi sijoitettu myös sijoittajaosion alle. Mediaomistuksen läpinäkyvyyttä ja sen muutoksia voitaisiin jatkossa tutkia seuraamalla vuosittain esimerkiksi tässä selvityksessä tarkasteltujen medioiden verkkosivuilta omistuksen ilmoitustapoja ja tapojen muutoksia.

Smith ja Stolte (2014, 7) ehdottavat, että mediaorganisaatiot voitaisiin velvoittaa ilmoittamaan omistusrakenteensa vertailukelpoisella tavalla erillisellä verkkosivustolla. Samankaltainen ehdotus löytyy myös EU:n suosituksessa mediapluralismista ja medialäpinäkyvyydestä.²⁶⁴ Julkisessa käytössä olevan verkkosivuston pitäisi kuitenkin olla kuluttajien tiedossa ja helposti löydettävissä, jotta sieltä voitaisiin hakea tietoa aktiivisesti. Linkki sivustolle pitäisi löytyä esimerkiksi medioiden verkkosivustojen alatunnisteesta. Sivuston tulisi olla lisäksi helppokäyttöinen.

Tämän lisäksi mediatoiminnan läpinäkyvyyttä parantaisi se, että mediat esittäisivät verkkosivustoillaan selkeästi ja vertailukelpoisella tavalla toimitusten eettiset ohjeistukset. On ehdotettu, että merkintä kuulumisesta Julkisen sanan neuvoston piiriin, linkki neuvoston sivuille tai journalistin ohjeisiin voitaisiin kirjata joko verkkosivuston etusivulle tai jopa jokaisen verkkoartikkelin yhteyteen.²⁶⁵ Toisaalta olisi tärkeää, että lukijat, kuulijat tai katselijat olisivat valituksissaan aina ensisijaisesti yhteydessä toimittukseen eivätkä suoraan JSN:oon. Kuten tästä selvityksestä käy ilmi, JSN karsii kaikki sellaiset kantelut, joissa toimitukselle ei ole annettu aikaa tai mahdollisuutta korjata mahdollista rikettä. Jos Julkisen sanan neuvoston kanteluohjeisiin ja karsintaperiaatteisiin viitattaisiin selkeästi jo medioiden omilla verkkosivuilla, ei ”protestikanteluiden” määrä välttämättä kasvaisi. JSN:n maaliskuussa 2018 lanseeraama Vastuullisen journalismin merkki vastaa osaltaan tähän tarpeeseen. Merkki on osa JSN:n 50-vuotisjuhlavuoden kampanjaa ja kertoo median sitoutumisesta journalistin ohjeisiin ja JSN:n periaatteisiin. Jää kuitenkin nähtäväksi, kuinka moni media ottaa merkin pysyvästi käyttöön ja miten tunnistettava merkistä tulee yleisöjen keskuudessa. Joka ta-

264 Euroopan komissio (2017). Recommendation CM/Rec(2017)xx of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and transparency of media ownership. <https://rm.coe.int/recommendation-cm-rec-2017x-xx-of-the-committee-of-ministers-to-member/168073197e> (Viitattu 9.11.2017.)

265 Junttila, J. & Saarenpää, A. (2017). Media tarvitsee laatuleiman - tältä näyttäisi läpivalaistu uutinen. Yle 13.2.2017. <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2017/02/13/media-tarvitsee-laatileiman-talta-nayttaisi-lapivalaistu-uutinen> (Viitattu 10.11.2017.)

pauksessa journalismin vastuullisuutta näkyvämmäksi tekevää merkkiä voidaan pitää positiivisena aloitteena.

Itsesääntelyn läpinäkyvyyttä parantaisi puolestaan entistä selkeämpi JSN:n ja MEN:n päätösten tilastointi päätösperusteineen. Nyt tehtyä indeksiä, joka perustuu JSN:n päätöksiin ja niissä erityisesti journalistien ohjeiden kohtien 2, 4, 6 ja 16 tilastointiin, voitaisiin hyödyntää myös jatkossa ja dataa täydentää vuosittain. Sama koskee myös Mainonnan eettisen neuvoston lausumia ja niiden perusteita. Vuosittain päivitettävä mittari mahdollistaisi myös itsesääntelyn läpinäkyvyyden ajallisen seurannan. Suositeltavaa olisi, että JSN:n ja MEN julkaisisivat kaikkia kanteluita -- siis myös niitä, joita ei ole otettu käsittelyyn -- koskevista perusteluista vuosittain tilastotietoa. Tämä lisäisi itsesääntelyn läpinäkyvyyttä.

Lisäksi medioiden verkkosivustoilla käytettyjen algoritmien läpinäkyvyyttä tulisi jatkossa selvittää tarkemmin. Algoritmeilla tuotetaan lukijoille tai katselijoille suosituksia. Taatakseen suositusten läpinäkyvyyden medioiden tulisi tehdä näkyväksi muun muassa ne kriteerit, joilla algoritmit toimivat, kriteerien painoarvot ja esimerkkitapauksia kerätyn datan käyttötavoista. Kansainvälisistä mediataloista esimerkiksi *New York Times* ylläpitää verkkosivustollaan blogia²⁶⁶, jossa käsitellään muun muassa lehden suosituksia tuottavan algoritmin toimintaa. Myös BBC on julkaissut useampia algoritmityökalujaan kuvaavia artikkeleita (Diakopoulos & Koliska 2017, 810–811). Lisäksi Suomessa Yle Areenan suositellutapa on avattu Ylen sivuilla julkaistussa blogissa sekä Usein kysytyimmät kysymykset -palstalla.²⁶⁷ Jää nähtäväksi, miten esimerkiksi *Helsingin Sanomat* ja *Yleisradio* valottavat jatkossa suosituksia tekevien algoritmien toimintaa. Suomalaisten käsityksiä suosituksia tuottavien algoritmien toiminnasta esimerkiksi sosiaalisen median kanavissa ja medioiden sivustoilla tulisikin selvittää tarkemmin.

Jatkossa on myös seurattava, miten sosiaalinen media vaikuttaa uutistenlukutapoihin ja journalismin koettuun läpinäkyvyyteen. Nykyään vajaa kolmannes (29 %) uutisista löydetään Suomessa sosiaalisen median kautta, joista Facebook on yleisin. Yli kolmannes suomalaisista käyttää Facebookia uutisten lukemiseen, katselemiseen, jakamiseen ja niistä keskusteluun. Kuitenkin ainoastaan vajaa kymmenes (8 %) suomalaisista käyttää sosiaalista mediaa pääasiallisena uutislähteenään (Reunanen 2017, 26, 32, 45).

Tässä osatutkimuksessa ei paneuduttu erikseen sosiaalisen median kanavien tai niissä jaettujen ja keskusteltujen mediamateriaalien tuotannon läpinäkyvyyteen. On kui-

266 *New York Times* (2017). Open New York Times -blog. <https://open.nytimes.com/>. (Viitattu 19.11.2017.)

267 Haakana, Kari (2013). Areena suosittelee. <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2013/03/11/areena-suosittelee>. (Viitattu 4.1.2018.) Kokko, Leevi (2017). Yleisradion käyttämät evästeet. <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2012/03/09/yleisradion-kayttamat-evasteet>. (Viitattu 4.1.2018.)

tenkin huomattava, että jos tai kun sosiaalisen median palvelusta siirrytään suoraan luettavaan uutiseen, ei laajempaa kokonaiskäsitystä kyseisen median toimintatavoista ja -periaatteista välttämättä synny.²⁶⁸ Tämä muuttaa mediatoiminnan läpinäkyvyyden vaatimuksia.

Mediapolitiikan kannalta olisi lisäksi jatkossa kiinnostava selvittää esimerkiksi, kuinka suuri osa suomalaisten Facebookissa kohtaamista uutisista on suomalaisten mediatalojen tuottamia ja kuinka suuri osa muualta. Tämä antaisi käsityksen siitä, miten suomalaisiin mediataloihin kohdistetut läpinäkyvyysuositukset tai -velvoitteet vaikuttaisivat kansalaisten kohtaamien uutisten läpinäkyvyyteen. Lisäksi voitaisiin selvittää, kuinka aktiivisesti suomalaiset siirtyvät sosiaalisen median kanavissa kohtaamiensa uutisten tuottaneiden mediatalojen sivustoille. Esimerkiksi saksankielisiä Facebook-käyttäjiä tutkittaessa todettiin, että uutisten kohtaaminen Facebookissa tuotti osalle ihmisistä perusteettoman kuvan perehtyneisyydestä uutisaiheisiin pelkkien otsikko- ja ingressipätkien avulla (Müller ym. 2016). Tällaisissa tapauksissa lukijat eivät välttämättä edes silmäile uutista kokonaisuudessaan saatikka siirry mediatalon verkkosivustolle hakemaan lisätietoja. Jos uutisaiheisiin perehdytään pelkkien otsikoiden ja ingressien perusteella, jää mediatuotannon ja -toiminnan läpinäkyvyys medioista riippumattomista syistä heikoksi.

268 Pullinen, J. (2017). Media ei osaa kertoa omaa tarinaansa siellä missä sillä oikeasti on väliä. Suomen Lehdistö 13.11.2017. <http://www.suomenlehdisto.fi/media-ei-osaa-kertoa-omaa-tarinaansa-siella-missa-silla-oikeasti-on-valia/> (Viitattu 15.11.2017.)

Taulukko 5.1. Suositusten ja mittareiden koonti

	Suositus	Mittari
Läpinäkyvyys	Median verkkosivuille tieto omistuksesta	Ilmoittavien medioiden osuus kaikista (%)
	Konsernisivustoilla omistus omaksi osiokseen	Tällaisten konsernien osuus kaikista (%)
	Median verkkosivustoilla esitellään toimitusten eettiset ohjeistukset	Ilmoittavien medioiden osuus kaikista (%)
	Algoritmien läpinäkyvyys	Ilmoittavien medioiden osuus kaikista (%)
Itsesääntely	JSN:n ja MEN:n päätösten tilastointi päätösperusteinen	Läpinäkyvyyteen liittyvien päätösten indeksin seuranta

6 Taloudellinen ja rakenteellinen kehitys

Mikko Grönlund ja Katja Lehtisaari

6.1 Johdanto

Viestintä- ja mediapolitiikan peruseriaatteisiin lukeutuvat osaltaan monimuotoisuus median omistuksessa ja sisällöissä, läpinäkyvyys ja vertailtavuus mediaomistuksissa sekä alan taloudelliseen kehittämiseen liittyvät suositukset ja ratkaisut (Picard & Pickard 2017). Tarkastelemme näihin ulottuvuuksiin liittyen mediayritysten liiketaloudellisiin toimintaedellytyksiin keskeisesti vaikuttavia tekijöitä ja niiden kehitystä sekä sitä, millaisilla mittareilla niistä on saatavilla tietoa.

Tässä luvussa selvitämme esimerkiksi, minkälaisia media-alan ja sen alatoimialojen liiketaloudellista tilannetta ja kehitystä kuvaavia tietolähteitä on saatavilla. Tämän perusteella arvioidaan esimerkiksi sitä, mitkä tunnusluvut ovat keskeisiä mediapolitiikan arvioimisen ja kehittämisen kannalta. Alan kokonaistaloudellista vaikuttavuutta arvioidaan myös henkilöstö- ja yritys-kannan kehitystä tarkastelemalla. Toimialan kilpailutilannetta kartoitetaan selvittämällä omistuksen keskittymistä, ristiinomistuksia ja yhteisyrityksiä koskevia tietolähteitä, keskittyen taloutta ja kilpailun edistämistä kuvaaviin mittareihin (esim. liikevaihto). Tämän tiedon pohjalta arvioidaan media-alan ja sen markkinoiden keskittymisen arvioimisen kannalta keskeisten mittarien käyttökelpoisuutta. Osatutkimuksen aineistona käytetään esimerkiksi Tilastokeskuksen, eri toimialajärjestöjen, ministeriöiden sekä kaupallisten toimijoiden tuottamia tilastoja ja raportteja.

Keskeiset kysymykset:

- Mitkä ovat media-alan ja sen alatoimialojen liiketaloudellista kehitystä parhaiten kuvaavat muuttujat ja minkä aineistojen avulla niiden muutosta voi luotettavasti seurata?
- Tuotetaanko teemasta Suomessa jo julkista tietoa, jos tuotetaan, niin mitä ja miten?
- Onko teeman kehityksen mittaamiseen olemassa jo käyttökelpoisia, valmiita malleja? Jos ei, miten kehitystä olisi mielekästä mitata Suomessa?

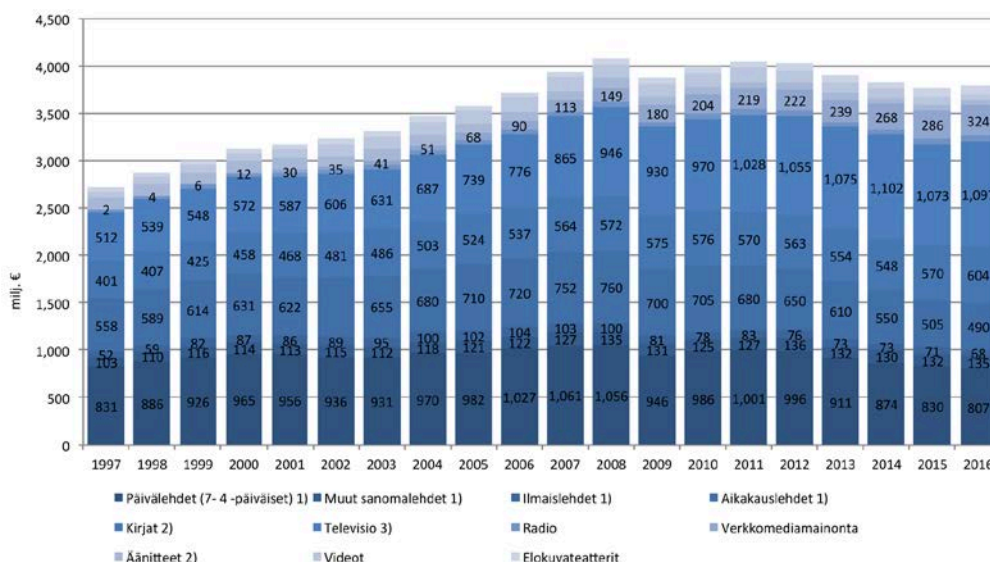
Media-alan keskittymisen tarkastelussa keskitymme taloutta ja kilpailun edistämistä kuvaaviin mittareihin (esim. liikevaihto); luvussa 3 puolestaan keskitytään median käytön keskittymistä kuvaaviin mittareihin (esim. markkinaosuus). Myös valtiovallan suorat tai epäsuorat tukitoimet sivuavat molempien osatutkimusten intressejä. Tässä luvussa tarkastelemme tukia niiden taloudellisen merkityksen näkökulmasta.

6.2 Joukkoviestinnän kokonaismarkkinat

Tässä selvityksen osassa luodaan lyhyt katsaus joukkoviestinnän kokonaismarkkinoiden nykytilanteeseen ja siinä erityisesti kymmenen viime vuoden aikana tapahtuneisiin muutoksiin. Joukkoviestintämarkkinat kasvoivat 1990-luvun jälkipuolella keskimäärin neljä–viisi prosenttia vuodessa, mutta 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä markkinoiden kasvu oli hieman hitaampaa, 3–4 prosenttia vuodessa. Vuosien 2012 ja 2015 välillä joukkoviestintämarkkinoiden kokonaisvolyymi pieneni, mutta vuonna 2016 markkinat kasvoivat jälleen hieman (1,2 %) ja olivat noin 3,8 miljardia euroa. Tarkasteltaessa joukkoviestintämarkkinoiden kehitystä 2010-luvulla voidaan havaita, että vuonna 2016 tapahtuneesta kasvusta huolimatta kokonaisvolyymi on edelleen noin viisi prosenttia pienempi kuin vuonna 2010. Vastaavana ajanjaksona joukkoviestinnän osuus bruttokansantuotteesta on laskenut 2,2 prosentista 1,8 prosenttiin.

Joukkoviestinnän eri alaryhmien kehityksessä on huomattavia eroja. Sähköinen viestintä on kasvanut merkittävästi, kun taas sekä kustannustoiminta että tallenneviestintä ovat pienentyneet huomattavasti. Arvioitaessa markkinoiden kehitystä tarkemmin on otettava huomioon, että joukkoviestinnän eri alaryhmien kehityksessä on kuluvalle vuosikymmenellä ollut suuriakin eroja.

Kuvio 6.1 Joukkoviestintämarkkinat²⁶⁹ Suomessa 2000–2016, € milj.
(Lähde: Tilastokeskus, Joukkoviestintä- ja kulttuuritilastot)



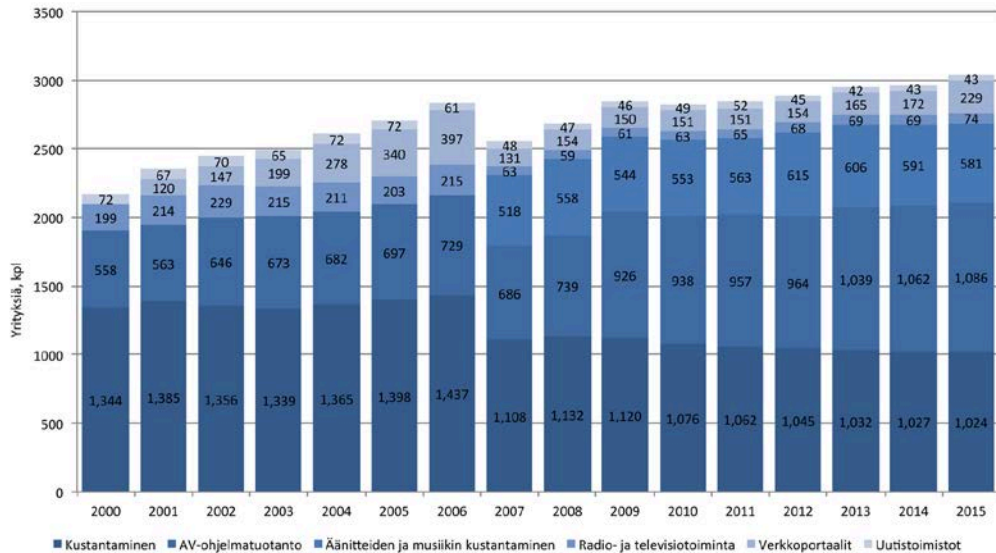
Jo lähes vuosikymmenen kestäneestä laskusta huolimatta kustannustoiminnan osuus on edelleen yli puolet (55 %) koko joukkoviestintämarkkinoista. Sanomalehdistön osuus on yksistään noin viidennes (21 %) ja aikakauslehdistön osuus noin 13 prosenttia. Sähköisen viestinnän osuus on hieman alle 40 prosenttia, josta television osuus noin 29 prosenttia ja internetin vajaan 9 prosenttia²⁷⁰. Sähköisen viestinnän osuus joukkoviestintämarkkinoista on kasvanut merkittävästi vuosituhaten vaihteen jälkeen ja kasvu on jatkunut 2010-luvulla.

Vuonna 2015 Suomessa toimi Tilastokeskuksen tietojen mukaan hieman yli 3000 joukkoviestintäalan yritystä. Nämä yritykset edustivat alle yhtä prosenttia Suomen koko yrityskannasta.

269 1) Vuodesta 2010 lähtien sisältää myös digitaalisen myynnin. 2) Sisältää myös digitaalisen myynnin. 3) Sisältää myös Yleisradion julkisen palvelun radiotoiminnan.

270 Tarkempaa tietoa joukkoviestinnän kokonaismarkkinoista ja niiden kehityksestä löytyy Tilastokeskuksen Joukkoviestintätaloston taulukkopalvelusta http://pxhopea2.stat.fi/sahkoiset_julkaisut/joukkoviestintatilasto/alku.htm

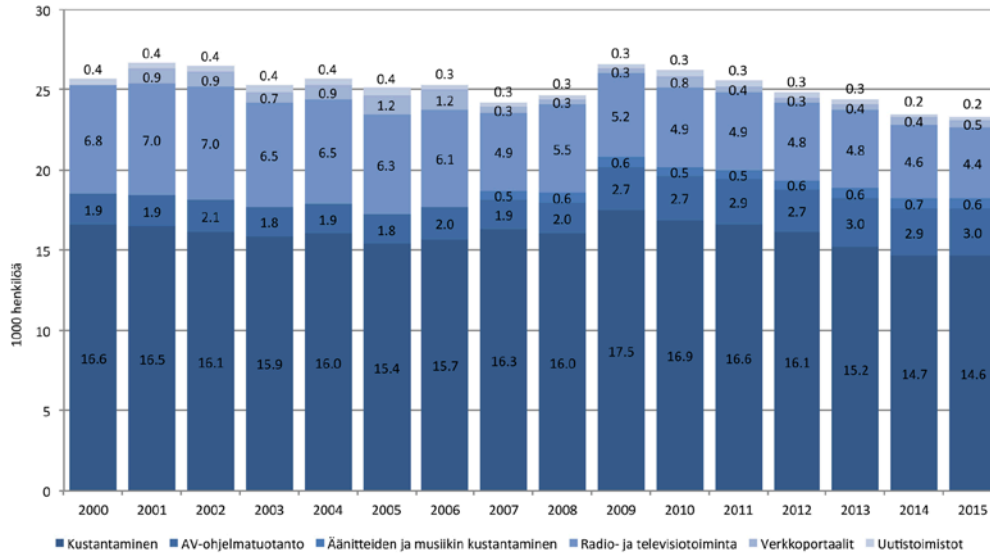
Kuvio 6.2 Joukkoviestintäalan yritykset²⁷¹ 2000–2015
(Lähde: Tilastokeskus, Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto)



Tilastokeskuksen tilastojen mukaan joukkoviestintäalan yrityksissä työskenteli vuosittuuhannen vaihteessa noin 25 700 henkilöä, josta se ensimmäisen vuosikymmenen aikana laski noin 26 600 henkilöön. Tämän jälkeen kokonaishenkilöstömäärä on laskenut yli 12 prosenttia, ja vuonna 2015 se oli noin 23 300 henkilöä. Tämä oli noin 1,6 prosenttia kaikista työllisistä. 2010-luvulla tapahtunut toimialan joukkoviestintäalan kokonaishenkilöstömäärän lasku johtuu lähes yksinomaan kustantamisaloilla tapahtuneista henkilöstövähennyksistä. Tämän jälkeen uutiset eri yhtiöissä käynnissä olevista yt-neuvotteluista ja irtisanomisista ovat jatkuneet, mikä merkitsee sitä, että kustantamisen kokonaishenkilöstömäärä on vuodesta 2015 laskenut ja jatkane laskuaan.

271 Tiedot vuoteen 2006 asti TOL 2002:n mukaan, 2007 alkaen TOL 2008:n mukaan. Yritys voi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä ei lueta yrityksiin. Taulukko sisältää yritykset, joiden toiminta-aika tilastovuonna ylitti 6 kk ja jotka työllistivät vähintään 0,5 henkilöä tai joiden liikevaihto ylitti vuosittain määritellyn minimitasen (esim. vähintään 10 340 euroa vuonna 2011).

Kuvio 6.3 Joukkoviestintäteollisuuden yritysten²⁷² henkilöstö 2000–2015, tuhatta henkeä
(Lähde: Tilastokeskuksen Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto ja Yleisradio)



Viestintäalojen taloudellisia vaikutuksia voidaan myös arvioida osana ns. tekijänoikeustaloutta. Kiinnostus tekijänoikeuden ja muiden aineettomien oikeuksien taloudellista merkitystä kohtaan on kasvanut erityisesti internetin kehityksen myötä, sillä aineettomien tuotannontekijöiden osuus sekä talouden kehityksessä että yksittäisten sisällöntuottajien liiketoiminnassa kasvaa koko ajan. Tekijänoikeuden taloudellisen merkityksen tarkastelussa on tekijänoikeus ymmärretty laajasti ja pyritty arvioimaan sen taloudellista merkitystä rajoittumatta yksinomaan luomisprosessin tai ydintekijänoikeustoimialojen tarkasteluun. (Stenvall-Virtanen ym. 2011.) Useilla toimialoilla tuotetaan tavaroita ja palveluita, joihin sisältyy tekijänoikeudella suojattuja elementtejä, mutta vain osalla niistä keskeisin arvon luonnin väline ovat tekijänoikeudella suojatut teokset. Tämän vuoksi tekijänoikeuden talouden tutkimuksessa tekijänoikeustoimialat on jaettu neljään ryhmään²⁷³: ydintekijänoikeustoimialoihin, tekijänoikeudesta riippuvaisiin toimialoihin, osittaisiin tekijänoikeustoimialoihin ja tukitoimialoihin. Viestintäalat kuuluvat ydintekijänoikeustoimialoihin, ja niiden kehitystä on seurattu säännöllisesti Economic Contribution of Copyright-Based Industries in Finland -julkaisussa²⁷⁴ (Grönlund ym. 2017). Vuosien 2000 ja 2015 välisenä ajanjaksona keskeisten tekijänoikeustoimialojen osuus kasvoi maltillisesti. Vuonna 2015 niiden yhteenlaskettu jalostusarvo oli 8,67 miljardia euroa ja osuus Suomen BKT:sta 4,14 prosenttia (3,28 prosenttia

272 Ks. edellinen alaviite.

273 Sinervo ja Picard (2000) kuvasivat tekijänoikeuden taloudellisen merkityksen säteittäisinä kerrostumina. Kyseinen esitystapa omaksuttiin laajennettuna WIPO:n (2003) tekijänoikeuden taloudellisten vaikutusten tutkimusta käsittelevään käsikirjaan.

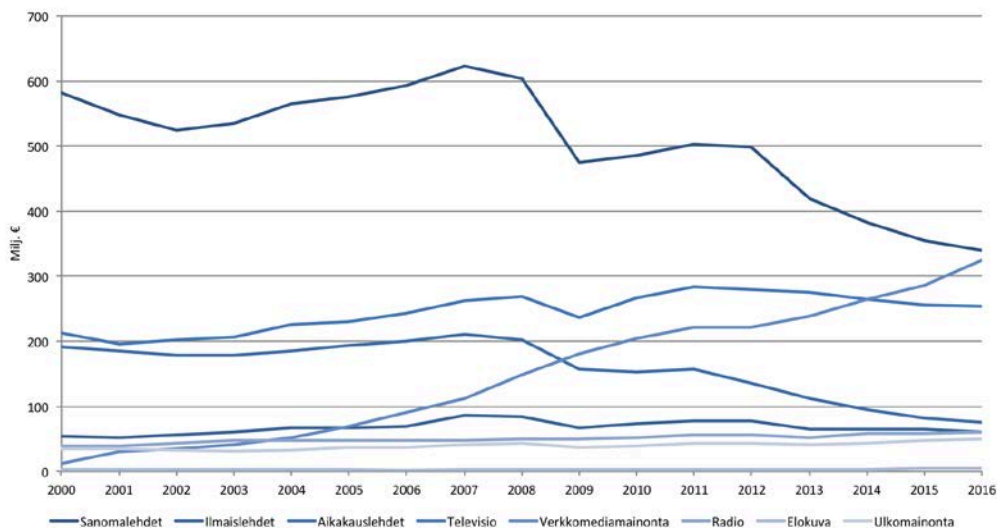
274 Viimeisin raportti Economic Contribution of Copyright-Based Industries in Finland 2013–2015 on julkaistu loppuvuodesta 2017, ja se on saatavilla Valtioneuvoston kotisivuilta <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160328>

vuonna 2000). On kuitenkin huomioitava, että viime vuosina kasvua on tapahtunut ensisijaisesti ohjelmistoteollisuudessa ja mainonnassa ja sekä painoviestinnän että radio- ja televisiotoiminnan osuus on laskenut.

6.3 Mediamainonnan kehitys

Mainonta on pitkään ollut yksi keskeisimmistä sekä painetun että sähköisen viestinnän rahoittajista. Viestintätuotteen ollessa merkittäväällä tavalla riippuvainen mainostajilta saatavista tuloista se on myös varsin haavoittuvainen mainonnan määrän ja kohdentumisen muutoksille. Vuonna 2000 Suomessa käytettiin mediamainontaan hieman yli 1,1 miljardia euroa, josta se nousi 1,4 miljardiin euroon vuoteen 2008 mennessä. Loppuvuodesta 2008 alkanut taloudellinen taantuma pysäytti kasvun. Kasvavilla mainontamarkkinoilla sekä sanoma- että aikakauslehtimainonta kasvoivat euromääräisesti vaikka niiden markkinaosuus laski. Vuonna 2017 mediamainonnan kokonaisarvo oli vain hieman yli 1,2 miljardia euroa eli lähes viidenneksen vähemmän kuin ennen taantumaa.

Kuvio 6.4 Mediamainonta 1990 ja 1995–2017 (Lähde: Mainonnan Neuvottelukunta ja Kantar TNS ent. TNS Gallup Oy)



Perinteiset viestimet, kuten sanoma- ja aikakauslehdet sekä kaupalliset televisio- ja radiokanavat, ovat rakentaneet taloudellisen pohjansa ansaintalogiikkaan, joka on

perustunut vaihtelevassa määrin mainontaan ja mainos- ja ilmoitustilamyyntiin sekä lehtien osalta myös kuluttajilta saatuihin tilausmaksuihin. Sanomalehdissä mainonta alkoi jo teollisen vallankumouksen aikana 1800-luvulla, kun teknologian kehittyminen mahdollisti aiempaa suuremmat painosmäärät ja tehokkaamman jakelun. Tuotanto-kustannusten kattamiseksi sanomalehdet alkoivat julkaista yhä enemmän mainoksia. Tämän kehityksen myötä sanomalehdet siirtyivät niin sanottuun kaksipuolisten markkinoiden malliin²⁷⁵, jossa lehteä markkinoidaan sekä kuluttajille että mainostajille. Aikakauslehdet toimivat samaan tapaan kaksipuolisilla markkinoilla, mutta mainostuot- tojen osuus suhteessa levikkituottoihin on niissä pääsääntöisesti vähäisempi.

Vuosituhanneen vaihteen jälkeen mediamainonnan rakenteessa alkoi tapahtua aikai- sempaa suurempia siirtymiä. Taloudellisen taantuman myötä muutosvauhti on 2010- luvulla kiihtynyt. Mediatarjonnan digitalisoituminen on lisännyt yleisön valinnanvaraa sekä mahdollisuuksia tehdä yksilöllisiä valintoja siitä, mitä mediaa seurata, koska sitä seuraa ja millä tavoin sitä seuraa²⁷⁶. Mediasisältöjen määrän lisäksi on kasvanut sisäl- töjä välittävien kanavien määrä. Ihmiset valikoivat osan käyttämistään sisällöistä itse, mutta suuri osa sisällöistä tarjoutuu heille ilman erityistä omaa aktiivisuutta esimerkik- si algoritmien ohjaamien profilointi- ja personointiteknologioiden avulla. Sisältöjen digitalisoituminen on näin mahdollistanut sisältöjen räätälöinnin ja sisältöjen aikai- sempaa tarkemman kohdentamisen esimerkiksi suodattamalla, suosittelemalla ja luokittelemalla sekä ”työntämällä” sisältöjä (Webster 2014). Lisääntyneen tarjonnan, tarkemman kohdentamisen ja kuluttajien yksilöllisten valintojen myötä massayleisöt pirstaloituvat ja ihmisten mediakäyttö eriytyy. Massayleisöistä on tultu kohti joukkoa pieniä yleisöjä tai äärimmäisissä tapauksissa yhden ihmisen yleisöjä. Näin perinteisen massamainonnan teho on vähentynyt ja kilpailu lisääntynyt. Kuluttajien käyttäytymi- sen muuttuminen on pakottanut mainostajat uudelleenarvioimaan mainontaan ja markkinointiviestintään käyttämiään resursseja ja niiden kohdistamista.

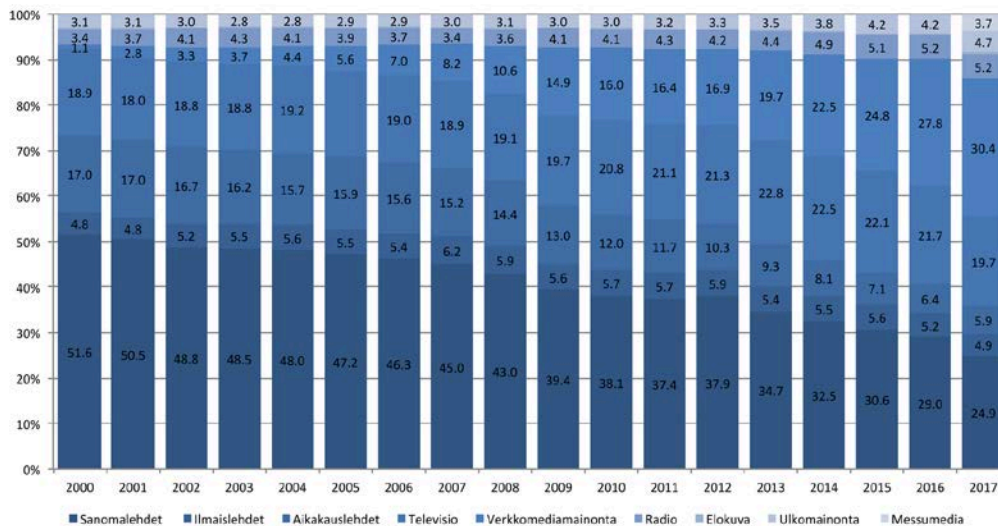
Sanoma- ja aikakauslehtien, mukaan lukien kaupunki- ja ilmaislehdet, osuus media- mainonnasta oli vuonna 2000 vielä noin kolme neljäsosaa. Vuonna 2017 niiden osuus mediamainonnasta oli enää hieman yli kolmannes (36 %), eli vähemmän kuin esimer- kiksi maksullisten sanomalehtien osuus yksistään 2010-luvun alussa. Sanomalehdet putosivatkin vuonna 2017 toiseksi suurimmaksi mediamainontavälineeksi. Vuositu- hannen vaihteen jälkeinen aika on ollut vahvaa verkkomediamainonnan kasvun aikaa. Verkkomedian osuus mediamainonnasta on noussut lähes nollostä jo vajaaseen kol- mannekseen (30 %) ja siis ensimmäistä kertaa ohi sanomalehtimainonnan osuuden. Sekä Suomessa että muissa Pohjoismaissa suuri osa verkkomediamainonnasta ja sen kasvusta menee kahdelle kansainväliselle toimijalle eli Googlelle ja

275 Lisää kaksipuolisista markkinoista esim. Evans 2003, Rochet & Tirole 2003 ja Armstrong 2006.

276 Lisää tietoa uutismedian käytön muutoksista löytyy myös Suomen osalta esimerkiksi Reuters-instituutin kesäkuussa 2017 julkaistusta Digital News Reportista [https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital News Report 2017 web_0.pdf](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital%20News%20Report%202017%20web_0.pdf)

Facebookille. Perinteisen median osuus verkkomediainonnasta on siis jäänyt vaatimattomaksi, eivätkä siitä syntyneet tulovirrat ole ainakaan toistaiseksi pystyneet korvaamaan muiden mainostuottojen laskua. Televisiomainonnan osuuden kehitys on sen sijaan ollut maltillista, ja aivan viime vuosina se on kääntynyt hienoiseen laskuun. Lasku jatkui myös vuonna 2017. Digitalisoitumisen myötä televisiokanavien määrän kasvu on kuitenkin lisännyt televisiomainontaan käytettävien rahallisten panostusten jakajien määrää. Suomalaisen mediamainonnan rakenteen muutokset seuraavat globaaleja ja myös muiden Pohjoismaiden mediamainonnan rakenteessa tapahtuneita muutoksia. Mediamainonnan, ja laajemmassa tarkastelussa myös koko markkinointiviestinnän, panostusten uudelleenjakoa on yksi keskeisiä mediayritysten toimintaympäristöä muuttavia voimia²⁷⁷.

Kuvio 6.5 Mediamainonnan jakautuminen 2000–2017²⁷⁸ (Lähde: Mainonnan Neuvottelukunta ja Kantar TNS ent. TNS Gallup Oy)



Ennustukset mainonnan kehityksestä kuluvalle vuodelle olivat vuoden 2017 loppupuolella hyvin optimistiset. Lokakuussa 2017 toteutetun Mainostajien Liiton Mainosbarometrin²⁷⁹ saldoluku vuodelle 2018 oli 53. Sen mukaan jo 55 prosenttia yrityksistä aikoi

²⁷⁷ Mainonnan Neuvottelukunta ei medioiden ja mainontakanavien sirpaloitumien sekä erityisesti jäsenyritystensä omien medioiden ja sosiaalisessa mediassa tapahtuvan mainonnan kasvun ja mittaukseen liittyvien päällekkäisyysaasteiden vuoksi ole enää vuoden 2015 (viimeisimmät tiedot vuodelta 2014) jälkeen toteuttanut ns. suurta mainoskakkua kuvaavaa Markkinointiviestinnän määrä -tutkimusta.

²⁷⁸ Vuonna 2017 uutena mediana Mediamainonnan määrä -tilastoon lisättiin messumedia, johon investoitiin viime vuonna noin 45 miljoonaa euroa. Mediamainonnan määrä -tutkimuksessa mitataan mainostilaan käytettävää rahamäärää, mikä messumedian kohdalla tarkoittaa lähinnä näyttelyosastojen ja muiden promootiotilojen paikanvuokria.

²⁷⁹ Mainosbarometrin tulokset ovat kyselyyn vastanneiden liittoon kuuluvien markkinointiviestinnän päättäjäin arvioita tulevasta kehityksestä tutkimushetkellä. Mediayritykset eivät kuulu Mainostajien Liittoon. Barometrin saldoluku lasketaan vähentämällä panostuksiaan kasvattavien prosenttiluvusta panostuksiaan vähentävien osuus. Jos esimerkiksi 40 prosenttia vastaajista on vastannut lisäävänsä mainontaa, 50 prosenttia

lisätä mainostamista kuluvana vuonna. Vain kaksi prosenttia yrityksistä aikoi edelleen vähentää mainontaa kuluvan vuoden aikana. Positiivisista näkymistä näyttäisi edelleen hyötyvän erityisesti verkkomedia. Vuodelle 2018 verkkomedian kokonaisinvestoinneissa odotetaan jälleen reipasta kasvua (saldoluku 84). Display- ja hakumainonnan lisäksi yritykset sijoittavat etenkin ostettuun mainontaan sosiaalisessa mediassa, jonka saldolukema on 75. Mainostajien oman median, joista käytetyimpiä ovat yritysten omat verkkosivut, uutiskirje, tapahtumat sekä sosiaalinen media, kasvu ei barometrin mukaan myöskään osoita vähentymisen merkkejä. Yritysten omat verkkopalvelut ovat edelleen keskeisessä asemassa (saldoluku 82).

6.4 Median käyttö

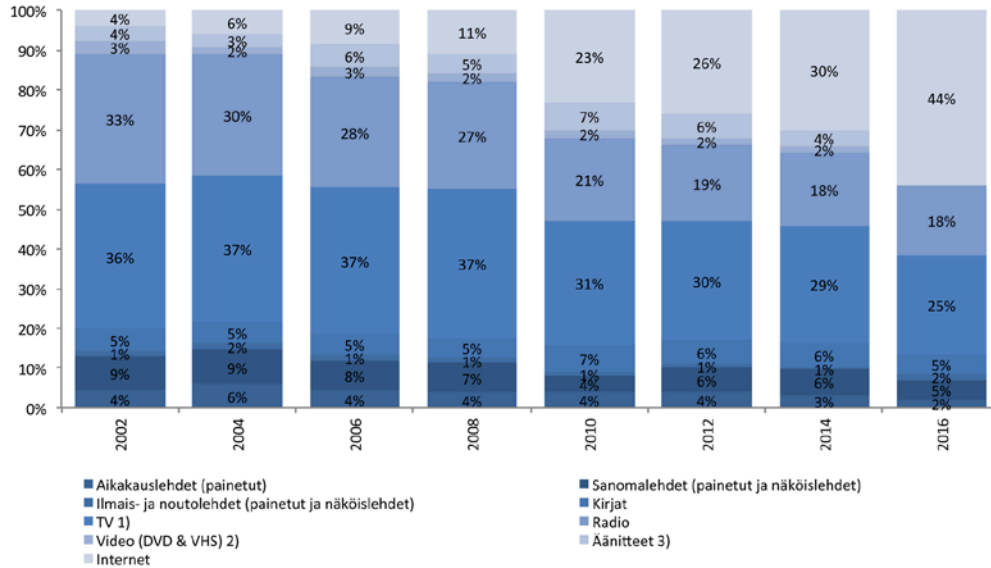
Digitalisoitumisen mukanaan tuoma lisääntynyt tarjonta on synnyttänyt mediakäytön polarisoitumista, jossa toiset ihmiset käyttävät yhä enemmän aikaa eri viestimien seuraamiseen. Toisaalta on myös ihmisiä, jotka seuraavat perinteistä mediaa merkittävästi vähemmän kuin ennen. Samanaikaisesti kilpailu kuluttajien ajasta ja rahasta muiden vapaa-ajan aktiviteettien kanssa on lisääntynyt. Picardin (2008) mukaan muutoksen takana on vallanvaihto viestinnässä. Aikaisemmin viestintäalan yritykset kontrolloivat mediatilaa, mutta nykyisessä mediaympäristössä valta on yhä suuremmassa määrin siirtynyt kuluttajille ja tarjontamarkkinat ovat muuttuneet kysyntämarkkinoiksi. Samanaikaisesti yleisöstä on tullut aktiivinen osa viestintää. (Picard 2008.)

Suomalaiset ovat perinteisesti käyttäneet median seuraamiseen melko runsaasti aikaa. TNS Atlas Intermedia²⁸⁰ -tutkimuksen mukaan 15–69-vuotiaat suomalaiset käyttivät vuonna 2016 päivässä 7 tuntia 35 minuuttia eri mediakanavien seuraamiseen²⁸¹. Yli 40 prosenttia (3 tuntia 20 minuuttia) tästä ajasta käytettiin internetiin. Sähköisten viestimien seuraamiseen käytettiin kokonaisuudessaan yli kuusinkertaisesti aikaa verrattuna painoviestimiin, joiden seuraamiseen käytettiin päivittäin noin tunti. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava, että painoviestimiä seurataan usein intensiivisemmin kuin sähköisiä viestimiä.

pitävänsä ennallaan ja 10 prosenttia vähentävänsä, saldoluku on 30. Saldoluku ei kerro euromääräisestä muutoksesta, vaan antaa arvion siitä, mihin suuntaan markkinointiviestinnän investoinnit kehittyvät.

280 Tiedot on kerätty Kantar TNS:n Internet-paneelissa, jonka otos on 17 813 15–69-vuotiaasta henkilöä. Tarkempaa tietoa joukkoviestintien kulutusosuuksista sukupuolen ja iän mukaan sekä niiden kehityksestä löytyy Joukkoviestintätalaston taulukkopalvelusta http://pxhoepa2.stat.fi/sahkoiset_julkaisut/joukkoviestintatilasto/html/suom0000.htm

281 Yksi osatekijä joka osaltaan selittää eri ajankäyttötutkimusten tulosten välisiä eroja on niiden erilaiset mittaustavat. Esimerkiksi Finnpanel mittaa nykyään radion ja television sisältöjen käyttöä eikä radion ja television käyttöä. Toisin sanoen osa television katseluksi tai radion kuunteleksi määrittelystä ajankäytöstä on netin käyttöä.

Kuvio 6.6 Joukkoviestinten kulutusosuudet²⁸² 2002–2016 (Lähde: TNS Atlas Intermedia)


Tilastokeskuksen viimeisimmät julkaistut tiedot kotitalouksien joukkoviestintään käyttämistä kulutusmenoista sekä niiden osuudesta kulutusmenoista kokonaisuutena ovat vuodelta 2012²⁸³. Vuosien 2002 ja 2012 välisenä aikana kotitalouksien joukkoviestintään käyttämät kulutusmenot nousivat hieman yli neljänneksen 1 022 eurosta 1 296 euroon. On kuitenkin tärkeää huomata, että vuosien 2006 ja 2012 välisenä ajanjaksona kasvua oli vain hieman yli 20 euroa eli alle kaksi prosenttia. Saman ajanjakson aikana joukkoviestintään käytettyjen kulutusmenojen osuus kokonaiskulutuksesta itse asiassa laski 4,1 prosentista 3,6 prosenttiin. Vuonna 2012 kotitalouksien tietoliikennemenot olivat 903 euroa eli noin 2,5 prosenttia kulutusmenoista.

Tilastokeskuksen julkaiseman Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö -tutkimuksen mukaan vuonna 2017 yhdeksän kymmenestä (88 %) 16–89-vuotiaasta suomalaisesta käytti internetiä päivittäin ja kolme neljästä (73 %) monta kertaa päivässä. Alle 55-vuotiaista suomalaisista lähes kaikki käyttivät internetiä. Kolmella neljäsosalla (77 %) suomalaisista on käytössään älypuhelin, ja matkapuhelin onkin nykyään suosituin laite netin käyttöön. Tutkimukseen mukaan internetiä käytetään pääasiassa asioiden hoitamiseen, viestintään, medioiden seuraamiseen ja tiedonhakuun.

282 1) Netti-tv:n tavoitavuus on mukana luvuissa vuodesta 2015 lähtien. 2) Video (DVD ja VHS) poistettu tutkimuksesta vuonna 2015. 3) Vuodesta 2015 lähtien äänitallenteet sisältävät online-musiikin. Ennen vuotta 2015 luvut sisältävät tietokoneelle ladatut äänitallenteet.

283 Tilastokeskuksen ilmoituksen mukaan Kotitalouksien kulutus 2016 -tulokset julkaistaan 13.3.2018. Tarkempaa tietoa kotitalouksen joukkoviestintään käyttämistä kulutusmenoista http://pxhopea2.stat.fi/sahkoiset_julkaisut/joukkoviestintatilasto/html/suom0000.htm

Sosiaalisesta mediasta on useissa maissa tullut yhä tärkeämpi uutiskanava, mutta maiden välillä on tässä huomattavia eroja. Reuters-instituutin Digital News Report -tutkimuksen Suomen maaraportin mukaan vuonna 2017²⁸⁴ Suomessa sosiaalista mediaa pääasiallisena uutislähteenään käyttävien osuus nousi kahdeksaan prosenttiin, mikä on edelleen kansainvälisessä vertailussa vähän. Muutos on kuitenkin eriytenyt selvästi ikäryhmittäin. Vain harva 55 vuotta täyttänyt pitää sosiaalista mediaa pääasiallisena uutislähteenään. Sen sijaan nuorimmissa ikäryhmässä kasvu on ollut nopeaa, ja viime jo selvästi yli neljännes (29 %) alle 25-vuotiaista piti sosiaalista mediaa pääasiallisena uutislähteenään. Raportin mukaan alle 45-vuotiaille verkko on pääasiallisena uutislähteenä jo nyt ylivoimainen. Sen sijaan suomalaisen halukkuus maksaa verkkouutisista on alhainen ja valtaosa (83 %) ei maksa verkkouutisista. Maksuhalukkuus ei myöskään ainakaan lähitulevaisuudessa ole kasvamassa. Raportin mukaan tavallisin syy olla maksamatta verkkouutisista on verkon ilmaistarjonta. Tämä korostui erityisesti nuorten keskuudessa. Seuraavaksi suosituimmat syyt olivat käsitys, etteivät verkkouutiset ole maksun arvoisia ja että uutisia on mukavampi seurata muualla kuin verkossa.

6.5 Viestintäalojen monimuotoisuus, kilpailu ja keskittyminen

Toimivaan taloudelliseen kilpailuun kuuluu yritysten vapaus päästä markkinoille ja oikeus päättää vapaasti toimintatavoistaan ja kilpailukeinoistaan. Yritysten asiakkailta täytyy toisaalta olla mahdollisuus valita tarjolla olevista vaihtoehdoista parhaaksi katsomansa. Toimiva kilpailu kannustaa markkinaosapuolia jatkuvaan toimintatapojen tehostamiseen sekä uusien tuotteiden ja palvelujen kehittämiseen. Litmanin (1985) mukaan toimialaa voidaan pitää keskittyneenä, mikäli neljän suurimman yrityksen osuus on 33–50 prosenttia tai kahdeksan suurimman 50–75 prosenttia markkinoista. Mikäli neljän suurimman yrityksen osuus on yli 50 prosenttia ja kahdeksan suurimman yli 75 prosenttia, toimialan voidaan sanoa olevan erittäin keskittynyt.

Viestintäalalla on parin vuosikymmenen aikana tapahtunut paljon yritysfuusioita ja keskittymistä, minkä seurauksena esimerkiksi suurimpien sanomalehtikonsernien asema erityisesti maakuntien viestintämarkkinoilla on vahvistunut. Omistuksen keskittymisen ja monimutkaisten ristiinomistusten lisäksi sanomalehtiyhtiöt ovat tiivistäneet toimituksellista ja markkinointiyhteistyötään sekä lehtiketjujen sisällä että toisistaan omistuksellisesti riippumattomien lehtien ja lehtiyhtyritysten välillä. Tällainen kehitys on

284 Uutismedia verkossa 2017 -raportti on kokonaisuudessaan luettavissa verkossa osoitteessa http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/101610/uutismedia_verkossa_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y

lisännyt relevanttien markkinoiden määrittelyn ja toimivan taloudellinen kilpailun arvioinnin haasteellisuutta. Relevanttien eli merkityksellisten markkinoiden määrittely tarkoittaa sen selvittämistä, mitkä hyödykkeet kilpailevat tai voivat kilpailla tarkastelun kohteena olevien hyödykkeiden kanssa ja siten rajoittaa markkinavoiman käyttöä.²⁸⁵ Tarkoituksena on selvittää ne tuotteet ja palvelut, jotka ovat kuluttajien näkökulmasta toisensa korvaavia eli keskenään kilpailevia. Määrittelyssä selvitetään myös markkinoiden laajuus sekä tuotteen että maantieteellisen ulottuvuuden osalta. Aiemmin esimerkiksi Argillander ym.²⁸⁶ (2014) ovat karkealla tasolla selvittäneet valtiomisteisten, pörssinoteerattujen ja muiden media-yhtiöiden osuuksia media-alan liikevaihdosta.

Taulukko 6.1 Suurimmat joukkoviestintäyritykset²⁸⁷ vuoden 2015 liikevaihdon mukaan (Lähde: Tilastokeskus)

	Liikevaihto		Toimialat (2016)					Elokuvienv levitys elokuvateatterit
	Milj. €		Sanomalehdet	Aikakauslehdet	Kirjat	Radio	TV	
Sanoma Oyj	1 717		x	x	x	x	x	
Yleisradio Oy	468					x	x	
Bonnier AB ¹⁾	332			x	x		x	x
Otava Oy	293			x	x			
Alma Media Oyj ⁴⁾	292		x	x	x			
TS-Yhtymä Oy	155		x		x	x		
Keskisuomalainen Oyj ²⁾	150		x	x		x		
A-lehdet Oy	101			x				
Nordic Morning Oy ³⁾	105			x	x			
Pohjois-Karjalan Kirjapaino Oyj	94		x					
Finnkino Oy	81							x
Talentum Oyj ⁴⁾	73			x	x			

6.5.1 Sanomalehdistö

Sanomalehtien kokonaisnimekemäärä on 1990-luvun alkupuolen jälkeen ollut laskussa. Björkrothin & Grönlundin (2015) mukaan vuosien 2000 ja 2010 välisenä aikana markkinoita poistui 34 nimikettä, kun uusia lanseerauksia oli vain kolme kappaletta. 2010-luvulla sanomalehtinimikkeiden määrä on laskenut edelleen, ja vuonna 2016 Suomessa ilmestyi noin 200 nimikettä. Sanomalehtinimikkeistä neljännes on 4–7 kertaa viikossa ilmestyviä päivälehteä ja loput kolme neljäsosaa 1–3 kertaa viikossa ilmestyviä. Sanomalehtien lisäksi Suomessa ilmestyy noin 130 erilaista ilmais- ja kau-

285 Ks. esim. <http://www.nettilaki.com/a/relevanttien-markkinoiden-m%C3%A4%C3%A4rittely>

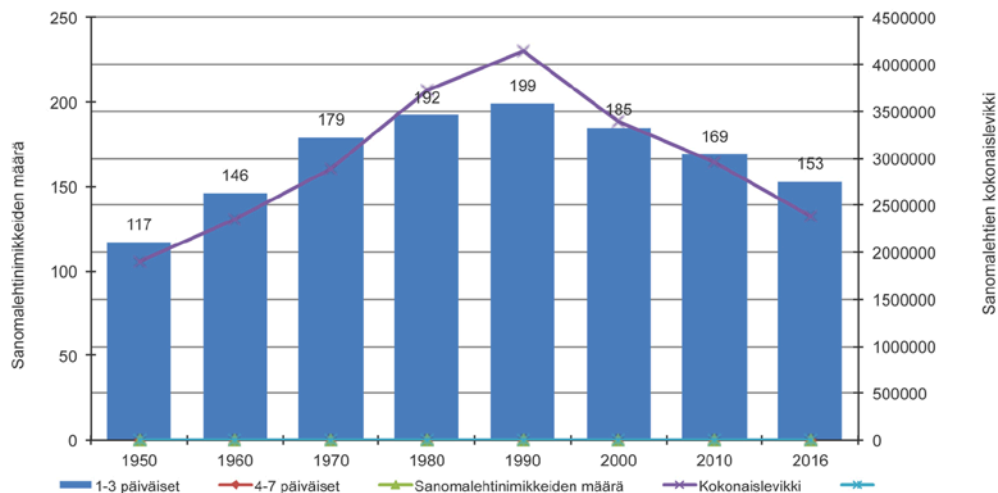
286 <https://tem.fi/documents/1410877/2871099/Kuva+median+murroksesta+20102014.pdf>

287 1) Bonnier AB:n Suomen toiminnot (MTV Oy, Bonnier Books Finland Oy, Bonnier Publications Oy, FS Film Oy ym.). 2) Keskisuomalainen osti Suomen Lehtiyhtymän vuonna 2013 ja Mediatalo ESA:n vuonna 2016. 3) Aiemmin Northern Alliance Group. 3) Aiemmin Edita Oy. 4) Talentum yhdistettiin Alma Mediaan keväällä 2016.

punkilehteä²⁸⁸, joista noin puolet on sanomalehtiyriytysten itsensä tai tytäryhtiöidensä kautta julkaisemia. Lisäksi ilmestyy lukematon määrä muita paikallisia julkaisuja kuten esimerkiksi erilaisia ilmoituslehtiä, kausijulkaisuja ja kylälehtiä. Niiden lisäksi paikallisille mediemarkkinoille on syntynyt uusia ns. hyperlokaaleja julkaisuja²⁸⁹, jotka sijoituvat tavoitteiden, organisaation ja työkäytäntöjen näkökulmasta perinteisen median ja sosiaalisen median väliin. Vaikka suurimmalla osalla hyperlokaaleja julkaisuja ei ainakaan toistaiseksi ole liiketaloudellisia tavoitteita, ne vaikuttavat perinteisen paikallismedian toimintaympäristöön ja liiketoiminnallisiin mahdollisuuksiin.

Sanomalehtien kokonaislevikki on ollut laskussa aina 1990-luvun alun lamasta asti. Huippuvuosien yli neljästä miljoonasta kappaleesta se on arvioiden mukaan laskenut selvästi alle 2,5 miljoonan kappaleen. Suomessa sekä sanoma- että aikakauslehtien levikki perustuu ennen kaikkea tilauksiin. Tilastokeskuksen julkaisemien tietojen²⁹⁰ mukaan sanomalehtien vuosivolyymi vuonna 2015 oli noin 575 miljoonaa kappaletta, josta kotiinkannon osuus oli 90 prosenttia. Loput kahdeksan prosenttia on irtonumeromyyntiä, joka muodostuu ensisijaisesti kahden iltapäivälehdessä myynnistä.

Kuvio 6.7 Sanomalehtien nimikemäärän ja levikin kehitys 1950–2016 (Lähde: Mukailleen Björkroth & Grönlund 2015)



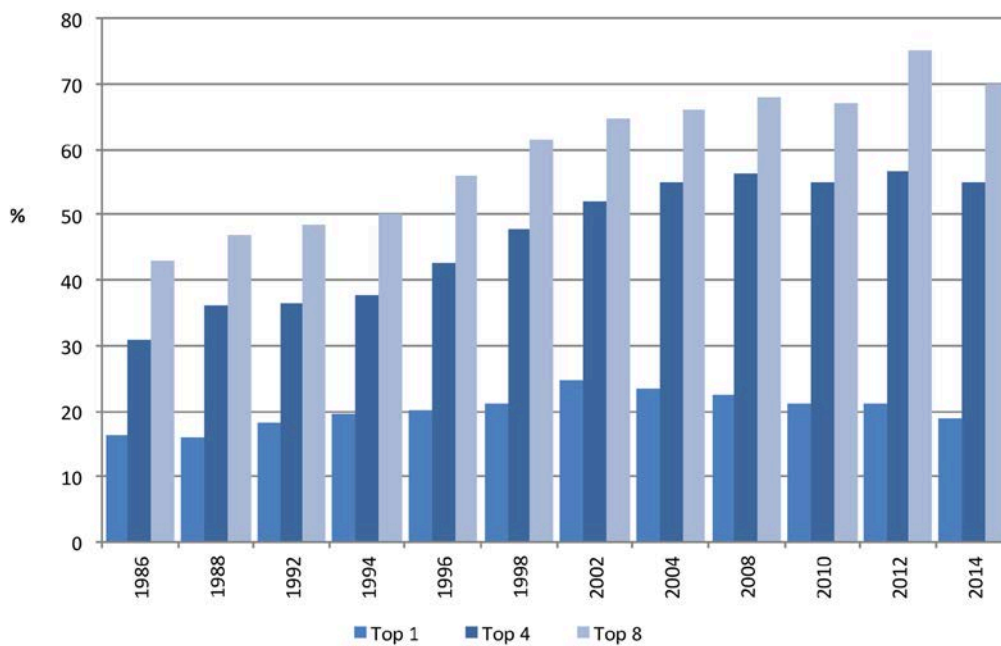
288 Lisää tietoa mm. ilmais- ja kaupunkilehtien maantieteellisestä sijoittumisesta löytyy Hyperlokaali julkaiseminen – paikallismedian uudet muodot -tutkimusprojektin interaktiivisesta kartasta <https://blogs.helsinki.fi/hyperlokaali/hyperlokaalit-mediamaaisemassa/>

289 Helsingin ja Turun yliopiston tutkijat ovat vuosina 2017–2018 selvittäneet uudentyyppisen paikallisen median rakentumista Hyperlokaali julkaiseminen Suomessa -hankkeessa.

290 Lähteinä on käytetty Posti Groupin, Lehtipiste Oy:n, Sanomalehtien Liiton, Tilastokeskuksen ja Viestintäviraston tietoja.

Useat suomalaiset sanomalehteä kustantavat yritykset ovat vastanneet mediamarkkinoiden muutosten haasteisiin laajentamalla toimintaansa joko muuhun mediaan tai uusille liiketoiminnan alueille vahvistaakseen markkina-asemaansa ja tulopohjaansa. Laajentuminen on tapahtunut ensisijaisesti fuusioiden ja yritysostojen kautta (Grönlund & Björkroth 2011). Sanomalehdistön keskittyminen ja ketjuuntuminen on jatkunut pitkään, ja useita merkittäviä yrityskauppoja on tapahtunut myös 2010-luvulla. 1980-luvun puolivälin ja 2010-luvun puolivälin välisenä aikana levikillä mitattuna neljän suurimman suomalaisen sanomalehtikustantajan osuus sanomalehtien kokonaislevikistä on noussut 31 prosentista 51 prosenttiin. Kahdeksan suurimman sanomalehtikustantajan osuus on vastaavana ajanjaksona noussut 43 prosentista 70 prosenttiin.

Kuvio 6.8 Suurimpien sanomalehtiyhtiöiden osuus kokonaislevikistä²⁹¹ 1986–2014
(Lähde: Tilastokeskus MediaAudit Finland Oy:n ja Sanomalehtien Liiton tietoihin perustuen)



Suurimpien sanomalehtikonsernien asema erityisesti maakunnallisilla viestintämarkkinoilla on vahvistunut. Omistuksen keskittymisen ja ristiinomistusten lisäksi sanomalehtiyhtiöt ovat tiivistäneet toimituksellista ja markkinointiyhteistyötään sekä lehtiketjuissa että toisistaan omistuksellisesti riippumattomien lehtien ja lehtiyritysten välillä.

²⁹¹ Sisältää vain Sanomalehtien Liiton jäsenjulkaisut.

Tällainen kehitys on lisännyt relevanttien markkinoiden määrittelyn ja toimivan taloudellisen kilpailun arvioinnin haasteellisuutta.

Taulukko 6.2 Suurimmat 10 sanomalehtiyhtiötä levikin mukaan 2016²⁹² (Lähde: Tilastokeskus MediaAudit Finland Oy:n ja Sanomalehtien Liiton tietoihin perustuen)

Kustantaja	Lehtiä	(Päivälehtiä)	Levikki 1000 kpl	Osuus kokonaislevikistä, %
Sanoma Oyj 1)	2	2	252	15,6
Alma Media Oyj 1)	19	5	248	15,0
Keskisuomalainen Oyj 2)	26	8	238	14,8
TS-yhtymä	9	2	95	5,9
Kaakon Viestintä Oy	5	5	88	5,5
I-Mediat Oy	7	2	81	5,0
Viestilehdet Oy	1	0	76	4,7
Kaleva365 Oy	1	1	56	3,4
Mediatalo ESA Oy 2)	2	2	53	3,3
Keski-Pohjanmaan Kirjapaino Oyj	8	1	51	3,2
10 suurinta - Top 10	72	27	1 221	75,3
Kaikki sanomalehdet	174	39	1 614	100

6.5.2 Aikakauslehdistö

Aikakauslehtien Liiton määritelmän mukaan aikakauslehti on tilattava, irtonumeroina ostettava tai jäsenyyden tai asiakkuuden perusteella vastaanotettava julkaisu, joka ilmestyy säännöllisesti vähintään kerran vuodessa. Mainosten osuus ei aikakauslehdessä ylitä toimituksellisen sisällön osuutta. Lehti voi painettuna olla kooltaan, muodoltaan ja painomateriaaliltaan millainen tahansa ja digitaalisena luettavissa millä laitteella tahansa.

Kansalliskirjaston tilastojen mukaan Suomessa ilmestyi vuonna 2016 hieman yli 3 000 aikakauslehtinimikettä²⁹³, joista 35 ilmestyy kerran viikossa ja 304 yhdestä kahteen kertaan kuukaudessa. Loput, lähes 90 prosenttia aikakauslehtinimikkeistä, ilmestyvät tätä harvemmin. Aikakauslehtinimikkeiden määrä on vuosituhatien vaihteen jälkeen laskenut huomattavasti – silloin aikakauslehtinimikkeitä oli vielä yli 5 000. Nimikemäärän vähenemisestä huolimatta Aikakauslehtien Liiton ja Dagmar Oy:n tietojen mukaan vuosien 2001 ja 2016 välisenä aikana lanseerattiin 405 uutta aikakauslehtinimikettä.

292 Tiedoissa ovat mukana vain sanomalehdet, joilla on tarkistettu levikki. 1) Ilta-Sanomilla ja Iltalehdellä ei tarkistettua levikkiä vuonna 2016. 2) Keskisuomalainen Oyj osti Mediatalon ESA:n syyskuussa 2016.

293 Vuodesta 1983 lähtien alle kolme kertaa viikossa ilmestyvät valtakunnalliset sanomalehdet on siirretty aikakauslehtiin.

Näistä kuitenkin noin puolet eli 198 kappaletta myös lakkautettiin tarkasteluajanjakson aikana.

Taulukko 6.3 Aikakauslehtinimikkeiden määrä ilmestymiskertojen mukaan 2000–2016
(Lähde: Kansalliskirjasto, Kansallisbibliografiapalvelut)

	Kerran viikossa	1-2 ker- taa kuu- kaudessa	4-11 kertaa vuodessa	4-52 kertaa vuodessa	2-3 kertaa vuodessa	Kaikki yhteensä <i>All</i>
2000	57	448	3 044	3 549	1 555	5 104
2001	59	448	3 125	3 632	1 526	5 158
2002	56	415	3 034	3 505	1 512	5 017
2003	54	420	3 072	3 546	1 496	5 042
2004	61	418	3 074	3 553	1 536	5 089
2005	45	373	3 044	3 462	1 460	4 922
2006	60	401	3 016	3 477	1 437	4 914
2007	57	385	2 924	3 366	1 435	4 801
2008	55	421	2 837	3 313	1 456	4 769
2009	57	471	2 628	3 156	1 272	4 428
2010	39	462	2 555	3 056	1 270	4 326
2011	40	441	2 452	2 933	1 256	4 189
2012	38	418	2 358	2 814	1 201	4 015
2013	37	374	2 230	2 641	1 175	3 816
2014	35	346	2 090	2 471	1 017	3 488
2015	38	328	1 976	2 342	903	3 245
2016	35	304	1 844	2 183	824	3 007

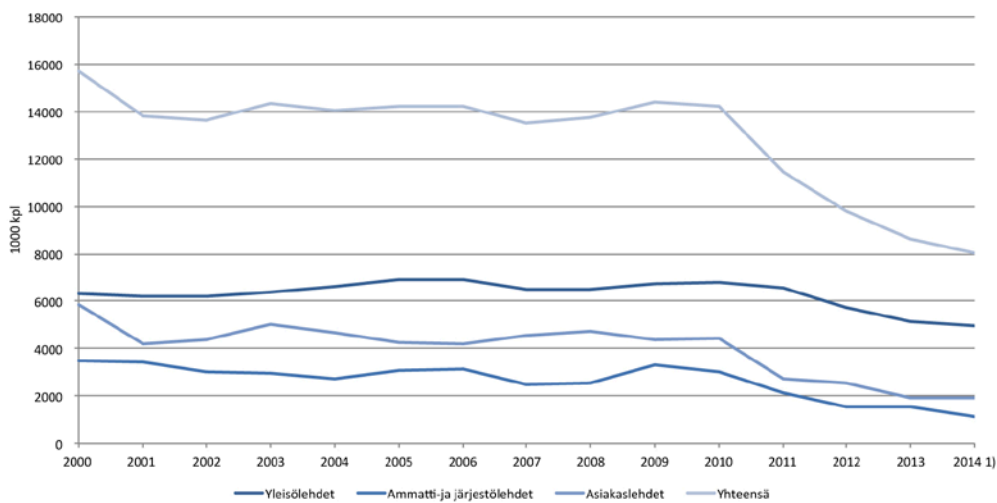
Aikakauslehtien kokonaislevikki pysyi vuosituhanen vaihteesta aina 2010-luvun alkuun noin 14 miljoonassa kappaleessa, josta se on laskenut noin 8 miljoonaan kappaleeseen²⁹⁴. Tilastokeskuksen julkaisemien tietojen²⁹⁵ mukaan aikakauslehtien vuosivolyymi vuonna 2015 oli noin 250 miljoonaa²⁹⁶ kappaletta, josta kotiin jaettujen kappaleiden määrä oli 237 miljoonaa kappaletta eli 95 prosenttia.

294 Mukana lehdet, joilla on voimassa oleva tarkastettu levikki. Mukana olevien lehtien joukko vaihtelee eri vuosina. Taulukkoa ei voi päivittää vuoden 2014 jälkeen, koska useilla aikakauslehdillä ei ole enää voimassa olevaa tarkastettua levikkiä. 1) Aller ei tarkastanut viikkolehtiensä levikkiä.

295 Lähteinä on käytetty Posti Groupin, Lehtipiste Oy:n, Sanomalehtien Liiton, Tilastokeskuksen ja Viestintäviraston tietoja.

296 Lähteet: Itella Oyj, Lehtipiste Oy, Nordic Adviser Group, Tilastokeskus ja Viestintävirasto.

Kuvio 6.9 Eräiden aikakauslehtiryhmien yhteislevikit 2000–2014²⁹⁷
(Lähde: Tilastokeskus perustuen MediaAuditFinland Oy:n tietoihin)



Sanoma Magazines Finland Oy (Sanoma Oyj:n tytäryhtiö), Otavamedia Oy ja A-lehdet Oy ovat Suomen kolme suurinta aikakauslehtikustantajaa. Näitä seuraavat tanskalaisomisteinen Aller Media Oy sekä ruotsalaisomisteinen Bonnier Publications Oy. Uusimpia tietoja suurimpien aikakauslehtikustantajien keskinäisistä markkinaosuuksista ei ole viime vuosina ollut saatavilla, koska useilla aikakauslehdillä ei ole voimassa olevaa tarkastettua levikkiä vuoden 2014 jälkeen.

Taulukko 6.4 Suurimpien kustantajien keskinäiset markkinaosuudet yleisölehtien vuosivolyymista 1993–2013²⁹⁸ (Lähde: Tilastokeskus)

297 Ks. alaviite 25.

298 1) A-lehdet osti Forma Publishing Groupin keväällä 2012 2) Aller osti Bonnierin kotimaiset aikakauslehtinimikkeet keväällä 2014 3) Arvio Huom. Kustantajien vuosivolyymitiedot perustuvat levikkeihin paitsi osalla Egmont Kustannuksen lehtiä, joilla ei ole tarkastettua levikkiä. Tällöin volyymit on laskettu painosmääristä, joista on vähennetty irtonumeromyynnin palautusten osuus. Mikäli lehden levikistä valtaosa muodostuu vapaakappaleista saman julkaisijan muiden lehtinimikkeiden tilaajille, päällekkäisyyden osuus on poistettu näiden lehtien levikkiluvuista. Vuosien 1992–2002 luvut eivät sisällä ristikkolehtiä.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sanoma Magazines Finland	29,0	29,8	30,0	29,3	30,7	32,3	34,4	35,4	38,0	39,0	39,1	39,5	40,7	38,2
Otavamedia	33,7	32,2	30,8	28,9	27,4	27,5	25,9	26,5	27,2	27,3	26,8	27,3	26,3	26,3
A-lehdet1)	18,9	18,9	18,6	20,5	19,8	18,8	14,9	15,1	14,6	14,3	14,4	14,7	17,9	19,3
Aller Media2)	10,5	11,3	12,7	13,6	13,4	13,4	16,3	14,4	11,4	11,0	10,7	10,3	9,6	11,4
Bonnier Publications2)	1,4	1,4	1,4	1,4	1,6	1,8	1,9	2,1	2,6	2,5	2,6	2,5	2,5	1,9
Forma Publishing Group1)	2,9	2,8	2,7	2,7	2,6	2,5	2,9	2,6	2,4	2,3	2,5	2,5		
Valitut Palaat-Reader's Digest	2,3	2,2	2,2	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1	2,0	2,0	2,0	1,8	1,8
Egmont Kustannus	1,4	1,4	1,7	1,6	2,6	1,7	1,8	1,7	1,7	1,5	1,9	1,2	1,1	1,2
Yhteensä - Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

6.5.3 Radiotoiminta

Radiotoiminta on Suomessa luvanvaraista saatavilla olevien FM-taajuuksien rajatun määrän vuoksi. Vakituinen, yli kolme kuukautta kestävä radiotoiminta vaatii ohjelmistotoimiluvan, jonka myöntää Viestintävirasto ja niukkuustilanteessa²⁹⁹ Valtioneuvosto. Kuluvalle toimilupakaudelle 2012–2019 Suomessa on myönnetty yli sata kaupallista radiotoimilupaa sekä kuusi Yleisradion toimilupaa. Kaupallisista radioista 12 on valtakunnallisia tai osavaltakunnallisia ja ensisijaisesti alueellisia radioita. Kuluttajat pystyvät kuuntelemaan yhä suurempaa määrää radiokanavia³⁰⁰, mutta silti suomalainen radionkuuntelija kuuntelee keskimäärin vain 1,5:ttä radiokanavaa päivässä.

Taulukko 6.5 Radiokanavien määrä 2000–2016³⁰¹ (Lähde: Tilastokeskus)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Julkisen palvelu																	
Valtakunnalliset	5	5	5	5	5	5	5	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6
Alueelliset 1)	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26,4	24	24
Digitaaliset (DVB) 2)	3	3	3	4	4	6	5	5	2	2	2	2	2	2	2	2	3
Yksityinen																	
Valtakunnalliset	8	10	10	10	10	10	8	10	10	10	10	10	12	12	12	11	13
Alueelliset ja paikalliset	55	57	64	67	67	67	65	47	47	47	47	48	54	68	79	73	87
- josta ketjuasemia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	14	16	15	22	22	30	..	..
- josta yhteisradioita	6	6	6	6	6	6	6	6	6	5	5	5	5	5	5	..	..
- josta muita	..	..	..	..	..	..	..	..	..	28	26	28	27	41	44	..	..
Toiminnan lopettaneet	4	1	3	2	0	0	4	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0

Finnpanelin tekemän Kansallisen Radiotutkimuksen³⁰² mukaan kuunnelluin radiokanava vuonna 2017 oli aiempaan tapaan Yle Radio Suomi, joka keräsi 32 prosenttia kokonaisradionkuuntelusta. Ylen radiokanavat keräävät yhteensä lähes puolet (49 %) kokonaiskuuntelusta. Kaupallisista radioista kuunnelluin on Radio Suomipop, joka keräsi yhdeksän prosenttia kuunteluminuuteista. Kaupallisista kanavaperheistä saks-

299 Taajuudet ovat niukka hyödyke ja useimmiten toimilupaa samalle taajuudelle hakee kaksi tai useampi toimija.

300 Viestintäviraston MONITORI-palvelu neuvoa millaisia laajakaista-, puhelin-, tv-, radio- ja postipalveluita on tarjolla Suomessa. MONITORI perustuu Viestintäviraston ohjaus- ja valvontatyössä keräämiin tietoihin. Ajantasaiset tiedot kannattaa aina tarkistaa palveluntarjoajilta. Palvelu on jaettu kahteen näkymään; karttanäkymässä tietoja voi tarkastella alueellisesti Suomen kartalla ja lähialueenäkymässä valitun osoitteen perusteella. <https://eservices.ficora.fi/monitori/panel>

301 1) Osana Radio Suomen ja Radio Vegan ohjelmistoa 2) Tekniikkana Digital Audio Broadcasting (DAB) syyskuun 2005 alkuun asti; sen jälkeen Digital Video Broadcasting (DVB). 3) Sisältää lopettamiset, fuusiot ja konkurssit. Huomattavassa osassa tapauksista uusi yrittäjä on jatkanut toimintaa 4) Maakuntaradiot Ylen Läntinen ja Ylen Radio Itä-Uusimaa lakkautettiin joulukuussa 2014.

302 Kansallinen Radiotutkimus, vuosiyhteenveto 2017 (9 vuotta täyttänyt suomen- ja ruotsinkielinen väestö): n = 20 446.

laisen Bauer Median kanavat keräsivät yhteensä hieman yli viidenneksen (22 %) kuunteluminuuteista. Sanoma-konserniin kuuluvan Nelonen Median osuus oli hieman vajaa viidennes (18 %). Kaikkien muiden radioalan toimijoiden yhteenlaskettu kuunte-
luosuus oli hieman yli kymmenesosa (11 %).

Kaksi suurta kaupallista yhtiötä – Bauer Media ja Nelonen Media – hallitsevat Suo-
men radiomainontamarkkinoita 80 prosentin osuudella, ja ainoastaan yksi viidesosa
eli noin 13 miljoonaa euroa jakaantuu kaikkien muiden toimijoiden kesken.

Taulukko 6.6 Radiomainonnan markkinaosuudet 2003–2016³⁰³ (Lähde: Tilastokeskus/Radiomedia)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
SBS Finland / Bauer Media	28	29	28	30	27	25	27	27	27	24	26	24	24	42
Nelonen Media / Sanoma Entertainment 1)					7	8	10	11	12	22	23	28	32	37
MTV Media / Bauer Media 2)	29	30	33	32	33	29	24	26	26	25	21	19	24	
Metroradio / Communicorp 1)	5	5	5	4	5	7	8	9	9					
NRJ Finland + Radio Nostalgia 3)	10	11	11	11	8	9	9	8	8	10	9	9		
Janton & Suomen Lehtiyhtymä	5	4												
Muut	52	51	51	53	22	22	22	20	19	18	21	21	21	20
Yhteensä	100	100	100	100	74	75	73	100	74	76	100	100	100	100
Yhteensä, € milj. -	47,0	47,8	47,2	46,8	47,0	50,5	49,6	52,0	57,2	55,4	52,7	57,3	59,4	61

6.5.4 Televisiotoiminta

Televisiotoiminnan harjoittaminen antenniverkossa on luvanvaraista ja ohjelmistoi-
milupa haetaan Viestintävirastolta³⁰⁴. Digitaalinen maanpäällinen televisio otettiin
käyttöön vuonna 2001 ja digitaaliseen jakeluun siirtyminen saatiin päätökseen elo-
kuussa 2007, kun analogiset maanpäälliset verkot suljettiin. Helmikuussa 2008 myös
kaapelitelevisioverkot siirtyivät täysin digitaaliseen jakeluun. Maanpäällisten verkkojen
digitalisointi lisäsi televisiokanavien tarjontaa Suomessa. Analogisissa maanpäällisis-
sä verkoissa oli ollut vain neljä kanavaa, mutta digitalisoinnin myötä vuonna 2016
kotitalouksissa voitiin Finnpanelin tietojen mukaan katsoa keskimäärin 18:aa eri tele-
visiokanavaa. Tilastokeskuksen keräämien tietojen mukaan maanpäällisessä televi-
siolähetysverkossa oli jakelussa vuonna 2016 yhteensä 65 valtakunnallista televisio-
kanavaa. Näistä neljä oli Oy Yleisradio Ab:n julkisen palvelun kanavia. Yksityisistä
noin viidestäkymmenestä valtakunnallisesta kanavasta viidennes oli vapaasti vas-
taanotettavia. Yksityisiä paikallisia tai alueellisia televisiokanavia oli arviolta 30–40
kappaletta.

Taulukko 6.7 Televisiokanavien määrä 2000–2016 (Lähde: Liikenne- ja viestintäministeriö,
Tilastokeskus, Tv-yhtiöiden kotisivut)

303 1) Sanoma osti Metroradio Finlandin radiokanavat Communicorp Groupilta toukokuussa 2012. 2) Bauer Media osti Radion Novan MTV:ltä
(Bonnier) joulukuussa 2015. 3) Mainosmyyntiyhteistyö MTV Median / Bauer Median kanssa joulukuusta 2015.

304 Lisää tietoa löytyy Viestintäviraston kotisivuilta <https://www.viestintavirasto.fi/tvradio/televisio-jaradiotoiminta.html>

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Julkinen																		
Valtakunnalliset	Vapaasti vastaanotettavat	2	5	5	5	5	5	5	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Yksityinen																		
Valtakunnalliset	Vapaasti vastaanotettavat	2	4	4	4	4	5	5	6	6	9	9	8	9	9	10	11	11
	Maksulliset	0	1	1	1	4	8	9	16	16	14	14	19	23	23	27	..	40
Paikalliset / alueelliset	Vapaasti vastaanotettavat	30-40	30-40	30-40	30-40	37	30-40	30-40	30-40	30-40	30-40	30-40	30-40	30-40	30-40	30-40	30-40	30-40

Maanpäällisen televisiolähetystoiminnan kolme suurinta toimijaa ovat Yleisradio Oy sekä kaupalliset lähetystoiminnan harjoittajat ruotsalaisen Bonnier Ab:n tytäryhtiö MTV Media sekä Sanoma-konserniin kuuluva Nelonen Media. MTV Media tarjontaan kuuluvat maksuttomat tv-kanavat MTV3, Sub ja AVA. MTV Katsomo tarjoaa MTV:n kanavien ohjelmat katsottaviksi verkossa. Maksullisia tv-sisältöjä yhtiö tarjoaa MTV Total -paketin kautta sekä verkossa C More -palvelussa. Nelonen Medialla on neljä mainosrahoitteista televisiokanavaa: Nelonen, Jim, Liv ja Hero. Lisäksi yhtiön Ruutu-videopalvelu tarjoaa maksullisia viihde- ja urheilusisältöjä. Julkisen palvelun toimijalla Yleisradiolla on määritelystä riippuen kolme tai neljä³⁰⁵ tv-kanavaa kolmella eri kanavapaikalla. Muita televisiolähetystoiminnan harjoittajia ovat mm. kansainvälisiin mediakonserneihin kuuluvat Discovery Networks Finland Oy, Oy Viasat Finland Ab, Fox Networks Group Oy, The Walt Disney Company Ltd sekä suomalainen Elisa Oyj.

Ylen kanavien katseluosuus on viimeisten kymmenen vuoden aikana pysynyt melko vakiona, ja se oli vuonna 2017 edelleen yli 43 prosenttia. MTV Median kanavien katseluosuus oli yli 24 prosenttia ja Nelonen Median kanavien katseluosuus vajaat 17 prosenttia.

Taulukko 6.8 Televisiokanavien katseluosuudet yhtiöittäin 2005–2017, %
(Lähde: Finnpanel Oy, TV-mittaritutkimus)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2016	2017
YLE	44,0	45,3	44,1	44,7	43,8	45,2	44,4	42,4	42,0	44,1	44,8	43,3
MTV Media/Bonnier	37,0	33,8	32,9	31,3	32,1	30,3	30,3	30,7	29,7	27,9	24,4	23,2
Nelonen Media /Sanoma	11,0	11,9	11,8	14,1	14,8	15,1	15,0	15,1	15,4	15,1	16,6	16,8
Discovery Networks Finland (vuoteen 2013 SBS)								3,0	4,2	5,4	5,2	6,6
Fox Networks Group (2012-)								2,2	3,3	3,6	3,3	4,7
Muut kanavat	8,0	8,5	12,0	10,6	7,9	7,3	7,2	5,6	4,1	4,2	4,5	4,8
Yhteensä	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaapelitelevisiojärjestelmä on kiinteään jakeluverkkoon perustuva televisio- ja radio-ohjelmien jakelijärjestelmä. Kaapelitelevisioverkoissa tarjotaan usein myös laajakais-tayhteyksiä kaapelimodeemin välityksellä. Kaapelitelevisio-operaattorin valikoimasta

305 Yle Teema & Fem aloitti 24. huhtikuuta 2017, jolloin Yle Fem ja Yle Teema -kanavat yhdistyivät samalle kanavapaikalle viisi. Yle Arenassa ne ovat säilyttäneet omat sisältöbrändinsä. Niille ei kuitenkaan enää kerätä erillisiä ohjelmatietoja tai lähetysuunnitelmia eikä Yle maksaa Digita Oy:lle kuin kolmesta kanavapaikasta UHF A -kanavanipussa. Hieman vastaava tilanne syntyi Isossa-Britanniassa, kun nuorille suunnattu BBC3-kanava ajettiin kaksi vuotta sitten alas maanpäällisen jakeluverkon tv-kanavana, mutta se löytyy yhä BBCiPlayerin valikosta. Lisätietoa tv-kanavan määrittelystä muuttuneessa mediaympäristössä

<http://communication.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228613.001.0001/acrefore-9780190228613-e-191>

riippuen tarjolla on useita maksuttomia³⁰⁶ tai maksullisia televisio- ja radiokanavia. Televisiolähetyksiä jaetaan antenni- ja kaapeliverkkojen lisäksi satelliitin avulla.

IPTV eli Internet Protocol TV on internet-protokollalla toimiva television jakelutapa. IPTV tunnetaan myös nimellä laajakaistatelevisio. Laajakaistatelevision rinnalla puhutaan usein internet-televisiosta. Internet-televisio on yksi internetissä tarjolla olevista palveluista, jota käyttäjä menee verkkoon katsomaan. Internet-televisiota ei siis jaella suoraan vastaanottiin, kuten laajakaistatelevisiota. Laajakaistatelevision mahdollistamia uusia palveluja ovat muun muassa erilaiset tilausvideopalvelut (Video on Demand, VoD) ja verkkotallennuspalvelut, joita tarjoavat useat eri operaattorit Suomessa.

Internet-tv tarkoittaa televisio-ohjelmien jakelua internetissä. Tunnetuimpia kotimaisia internet-tv-palveluja ovat eri televisioyhtiöiden verkkosivuillaan tarjoamat tv-palvelut, kuten YLE Areena, MTV3 Katsomo ja Ruutu.fi.

Laajakaistatelevisio on viestintämarkkinalain tarkoittama viestintäpalvelu. Laajakaistatelevisiota koskevat muun muassa viestintämarkkinalain ja Viestintäviraston teknisten määräysten säännökset palvelun laadusta ja toimivuudesta. Viestintäviraston mukaan internet-televisio ei ole viestintämarkkinalain tarkoittama viestintäpalvelu, vaan niin sanottu sisältöpalvelu. Internet-televisiota eivät koske vastaavat laatu- ja toimivuussäännökset kuin laajakaistatelevisiota.

6.6 Valtion tuki joukkoviestinnälle

Suomen joukkoviestintämarkkinoilla toimivia media-alan yrityksiä on haluttu tukea myös valtion rahoituksella, jonka määrä ja muoto ovat vaihdelleet. Valtion suoran ja epäsuoran tuen tarkoitus on ollut vahvistaa painotuotteiden asemaa. Valtion suoraa tukea ovat olleet esimerkiksi lehdistötuet poliittiselle lehdistölle. Niiden määrä väheni merkittävästi, kun jakelutuki lakkautettiin 1990-luvulla (Picard & Grönlund 2003). Puolueilla on kuitenkin edelleen mahdollisuus halutessaan tukea äänenkannattajiaan puoluetuen kautta.³⁰⁷ Lisäksi pienilevikkiselle lehdistölle jaetaan avustuksia.

306 Maksuttomat televisio- ja radiokanavat ovat suomalainen erityispiirre. Esimerkiksi Norjassa antenni- ja kaapeliverkossa näkyvät ilman erillistä maksua vain Norsk Rikskringkastingin (NRK) eli Norjan julkisen palvelun yleisradioyhtiön kanavat. Tilanne voi jatkossa muuttua myös Suomessa. Lisää tietoa aiheesta löytyy Kopioston sivuilta osoitteesta

http://www.kopiosto.fi/kopiosto/ajankohtaista/uutiset/2018/fi_FI/kopiosto_pyyttaa_markkinaoikeuden_tulkintaa_tekijanoikeuslaista/

307 Valtio avustaa puolueita puoluetuella, jota jaetaan eduskunnassa edustettuina olevien puolueiden kansanedustajapaikkojen perusteella. Puoluetukeen on eduskuntavaaleissa oikeutettu myös puolue, joka on saanut vähintään kaksi prosenttia koko maassa annetuista äänistä.

Sekä Valtioneuvoston myöntämää tukea sanomalehdistön kuljetus-, jakelu- ja muiden kustannusten alentamiseen että puolueiden kautta jaettua puoluelehdille ja Ahvenanmaan tiedotustoimintaan suunnattua tukea jaettiin viimeisen kerran vuonna 2007. Vuodesta 2008 eteenpäin on jaettu vuosittain huomattavasti pienempää tukea (0,5 miljoonaa euroa) valtakunnallisille vähemmistökielillä julkaistaville sanomalehdille ja verkkojulkaisulle sekä ruotsinkieliseen uutispalvelujen tuottamiseen tarkoitettua harkinnanvaraista tukea. Tukea voi saada valtakunnallisilla vähemmistökielillä eli saamen, karjalan tai romanin kielellä julkaistavien sanomalehtien ja niitä vastaavien sähköisten julkaisujen tukemiseen, viittomakielisten vastaavien sähköisten julkaisujen tukemiseen sekä ruotsinkielisten uutispalvelujen tuottamisen tukemiseen. Lisäksi tuella helpotetaan saamen- tai karjalankielisen aineiston tuottamista ja julkaisemista suomen tai ruotsin kielellä julkaistavan sanomalehden yhteydessä. Vuonna 2017 tukea myönnettiin neljälle toimijalle.

Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää kulttuurilehtitukea³⁰⁸ Suomessa ilmestyville kulttuurilehdille ja verkkojulkaisuille, jotka ylläpitävät kulttuurista, tieteestä, taiteesta tai eri maailmankatsomuksista käytävää laajaa yhteiskunnallista keskustelua. Vuonna 2017 tukea myönnettiin yhteensä 1 145 000 euroa kaikkiaan 98 lehdelle. Tuesta 673 000 euroa myönnettiin 65:lle paperimuodossa julkaistavalle kulttuurilehdelle sekä paperi- ja verkkolehdyhdistelmien toimitus-, painatus-, julkaisu- ja kehittämiskustannuksiin, 168 100 euroa 33 verkkolehden toimitus-, julkaisu- ja kehittämiskustannuksiin sekä 120 000 euroa levikin edistämiseen. Tuen jako perustuu kulttuurilehtilautakunnan tekemään ehdotukseen, ja se myönnetään Veikkauksen tuotoista.

Taulukko 6.9 Valtion tuki sanoma- ja aikakauslehdille 2000–2016³⁰⁹
(Lähde: Liikenne- ja viestintäministeriö)

Tällaiselle puolueelle tuki on kolmasosa siitä, mitä eduskuntapuolueelle myönnetään edustajan paikkaa kohden. Puoluetuen myöntää valtioneuvosto ja sen käyttöä valvoo Valtiontalouden tarkastusvirasto

308 Kulttuurilehdille suunnattujen eritysavustusten haku siirtyi vuonna 2017 Taiteen edistämiskeskukselle ja viimeisin hakuaika oli 29.9-2.11.2017. Lisätietoa hausta <http://www.taike.fi/fi/avustukset-yhteisoille/-/stipend/AhK7rZDMBpbH/viewStipend/11160>

309 1) Tuki sanomalehdistön kuljetus- jakelu- ja muiden kustannusten alentamiseen 2) Puoluelehdille ja Ahvenanmaan tiedotustoimintaan 3) Harkinnanvaraista tukea myönnetään valtakunnallisilla vähemmistökielillä julkaistaville sanomalehdille ja niitä vastaaville verkkojulkaisuille. Myös ruotsinkielistä uutispalvelua tuetaan. Huom. Mieli- ja mielipidelehtien ja uskonnollisten lehtien tuki yhdistettiin kulttuurilehtitueksi vuonna 1994.

	Sanomalehdet	Puolueiden kautta ²⁾	Harkinnanvarainen tuki ³⁾	Aikakauslehdet
	Valtioneuvoston myöntämä ¹⁾			Kulttuurilehtituki
	milj. €	milj. €	milj. €	milj. €
2000	5,0	7,6	-	0,8
2001	5,0	7,6	-	0,8
2002	5,0	7,6	-	0,8
2003	5,0	7,6	-	0,8
2004	5,9	7,8	-	0,8
2005	5,9	7,8	-	0,8
2006	5,9	7,8	-	0,8
2007	6,1	8,0	-	0,8
2008	-	-	0,5	0,8
2009	-	-	0,5	1,0
2010	-	-	0,5	1,1
2011	-	-	0,5	1,1
2012	-	-	0,5	1,2
2013	-	-	0,5	1,1
2014	-	-	0,5	1,1
2015	-	-	0,5	1,1
2016	-	-	0,5	1,1

Uudempi tuen muoto on median innovaatiotuki, jonka tavoitteena on auttaa media-alaa meneillään olevassa muutoksessa ja uuden, kasvavan ja kansainvälistyvän liiketoiminnan kehittämisessä. Innovaatiotuki on tarkoitettu ensisijaisesti media-alalla jo toimiville yrityksille. Rahoitusta voivat saada kuitenkin myös muilta aloilta tulevat yritykset, jotka voivat auttaa mediaa rakennemuutoksessa. Median innovaatiotuen koordinoinnista ja myöntämisestä vastaa Business Finland. Rahoitusta voi hakea muun muassa tuotteiden, palvelujen, liiketoimintamallien, toimintatapojen, menetelmien ja osaamisen kehittämiseen. Median innovaatiotukeen on varattu vuosien 2015–2018 väliseksi ajaksi yhteensä noin 30 miljoonaa euroa. Vuoden 2017 loppuun mennessä median innovaatiotukea oli kaikkiaan myönnetty 118 toimijan 146 projektille yhteensä noin 29 miljoonaa euroa. Yksittäisten projektien rahoituksen määrä on vaihdellut 22 500 eurosta lähes 3,7 miljoonaan euroon. Vähintään miljoonan euron tuen saajia oli neljä: Remedy Entertainment Oyj (4,6 milj. €), Frozenbyte Oy (3,4 milj. €), MTV Sisällöt Oy (1,5 milj. €) ja Kampiki Solutions Oy (1 milj. €). Vähintään puolen miljoonan euron tuen saajia oli yhdeksän: A-lehdet Oy (725 000 €), Alma Media Kustannus Oy (576 000 €), Enreach Solutions Oy (735 140 €), Flockler Oy (500 000 €), Helsingin yliopisto (889 700 €), Kieku Labs Oy (572 500 €), Tampereen yliopisto (559 200 €), TTY-säätiö sr (578 000 €) ja Ubiikki Oy (750 000 €).

Taulukko 6.10 Median innovaatiotukipäätökset ja rahoitusmäärät³¹⁰ (Lähde: Business Finland)

	2014	2015	2016	2017	Yhteensä
Rahoituspäätösten määrä, kpl	3	57	59	27	146
Rahoituksen kokonaismäärä, milj. €	2,25	7,99	13,27	9,34	32,85

Taulukko 6.11 Median innovaatiotuki: Rahoitus- ja tukimäärät toimijan päätoimialaluokan mukaan³¹¹ (Lähde: Business Finland)

310 Median innovaatiotukea on jaettu noin 29 miljoonaa euroa (lainat ja avustukset). Ero taulukossa esitettyyn kokonaismäärään syntyy siitä, että rahoitusta on jaettu eri momenteilta ja nämä luvut sisältävät myös muun kyseisten yrityshankkeiden Business Finlandin kautta saaman rahoituksen (vajaat 4 miljoonaa euroa).

311 Kts. edellinen alaviite. Summat voivat koostua yhdestä tai useammasta hankkeesta.

Rahoituksen saajan päätoimiala	€	Osuus	Hanketta	Osuus
62 Ohjelmistot, konsultointi ja siihen liittyvä toiminta	14 418 446	43,9 %	46	31,5 %
58 Kustannustoiminta	5 783 750	17,6 %	12	8,2 %
85 Koulutus	2 783 190	8,5 %	15	10,3 %
73 Mainostoiminta ja markkinatutkimus	1 708 647	5,2 %	18	12,3 %
60 Radio- ja televisio-toiminta	1 504 000	4,6 %	1	0,7 %
59 Elokuva-, video- ja televisio-ohjelmatuotanto, äänitteiden ja musiikin kustantaminen	1 313 650	4,0 %	10	6,8 %
70 Pääkonttorien toiminta; liikkeenjohdon konsultointi	1 291 000	3,9 %	12	8,2 %
63 Tietopalvelutoiminta	839 100	2,6 %	7	4,8 %
72 Tieteellinen tutkimus ja kehittäminen	619 900	1,9 %	2	1,4 %
90 Kulttuuri- ja viihdetoiminta	534 500	1,6 %	4	2,7 %
61 Televiestintä	433 800	1,3 %	2	1,4 %
32 Muu valmistus	432 000	1,3 %	1	0,7 %
18 Painaminen ja tallenteiden jäljentäminen	395 000	1,2 %	4	2,7 %
47 Vähittäiskauppa (pl. moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien kauppa)	348 518	1,1 %	4	2,7 %
74 Muut erikoistuneet palvelut liike-elämälle	124 490	0,4 %	2	1,4 %
94 Järjestöjen toiminta	100 000	0,3 %	1	0,7 %
77 Vuokraus- ja leasingtoiminta	59 000	0,2 %	1	0,7 %
64 Rahoituspalvelut (pl. vakuutus- ja eläkevakuutustoiminta)	50 000	0,2 %	1	0,7 %
82 Hallinto- ja tukipalvelut liike-elämälle	50 000	0,2 %	1	0,7 %
69 Lakiasia-in- ja laskentatoimen palvelut	32 500	0,1 %	1	0,7 %
46 Tukkukauppa (pl. moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien kauppa)	26 000	0,1 %	1	0,7 %
Yhteensä	32 847 491	100 %	146	100 %

Valtioneuvosto antoi 28. syyskuuta 2017 asetuksen yleisen edun kanavien uutis- ja ajankohtaistoiminnan tukemisesta. Se astui voimaan 4. lokakuuta 2017 ja on voimassa vuoden 2019 loppuun saakka. Asetuksessa määritellään tuen kriteerit, ehdot, myöntämisedellytykset ja määritykset. Liikenne- ja viestintäministeriön tiedotteen mukaan tuen tarkoituksena on varmistaa uutistoiminnan monimuotoisuus ja vaihtoehtoiset uutislähteet kaikki kansalaiset tavoittavassa televisiossa, erityisesti kaupallisen uutistoiminnan osalta. Samalla lisätään yleisen edun kanavien uutis- ja ajankohtaistoiminnan kilpailukykyä ja kattavuutta sekä kehitetään sisällöntuotannon toimintamalleja. Tuen saajalle annetaan television uutis- ja ajankohtaistoimintaa koskeva määräaikainen julkinen palveluvelvoite. Avustusta voitaisiin myöntää yleisen edun televisio-toiminnan toimiluvan hankkiville toimijoille. Tuen avulla pyritään siihen, että toimijat voisivat lisätä viime vuosina vähentynyttä uutis- ja ajankohtaisohjelmistojensa määrää. Avustusta voidaan myöntää kahdella tavalla: uutis- ja ajankohtaistoiminnan toimituskustannuksiin tai säännöllistä toimintaa käynnistävien tai nykyistä toimintaa laajentaviin hankkeisiin. Uutis- ja ajankohtaistoiminnan toimituskustannuksista voitaisiin korvata enintään 25 prosenttia. Tämän tuotantotuen saamisen ehtona on se, että näitä ohjelmistoja tulisi lähettää keskiarvoisesti vähintään 15 tuntia viikossa ja uutislähettyksiä tulisi lähettää kolme kertaa päivässä. Säännöllisen uutis- ja ajankohtaistoiminnan käynnistävien ja nykyistä toimintaa ja ohjelmistomäärää laajentavien hankkeiden kustannuksiin voitaisiin myöntää avustusta enintään 50 prosenttia. Tällöin uutis- ja ajankohtaisohjelmistoja tulisi lähettää keskiarvoisesti vähintään 3,5 tuntia viikossa. Avustusta voitaisiin myöntää vuosittain enintään kaksi miljoonaa euroa yhtä hakijaa

kohden. Avustuksen saajalla tulee olla yleisen edun kanavan ohjelmistotoimilupa. Viestintävirasto myönsi MTV Sisällöt Oy:lle 7.12.2017 yleisen edun kanavan ohjelmistotoimiluvan, joka astui voimaan 1.1.2018. Tämä velvoittaa yhtiötä laajentamaan kanavan peittovelvoitteen kattamaan koko Suomen sekä edellyttää tekstitys- ja muiden palveluiden järjestämistä erityisryhmille. Joulukuun 22. päivänä 2017³¹² Liikenne- ja viestintäministeriö myönsi MTV Sisällöt Oy:lle 3 miljoonan euron avustuksen uutis- ja ajankohtaistoimintaan. MTV Sisällöt Oy haki 2,5 miljoonaa euroa yleisavustusta nykyisen MTV3-kanavan uutis- ja ajankohtaistoinnin tason ja tarjonnan ylläpitoon. Hakemuksen mukaan yleisavustuksella turvataan nykyisen uutistuotannon 18 tunnin viikkotasoa vuosina 2018 ja 2019. Lisäksi MTV Sisällöt Oy haki myös 0,5 miljoonaa euroa erityisavustusta nykyisen uutis- ja ajankohtaistoinnin laajentamiseen.

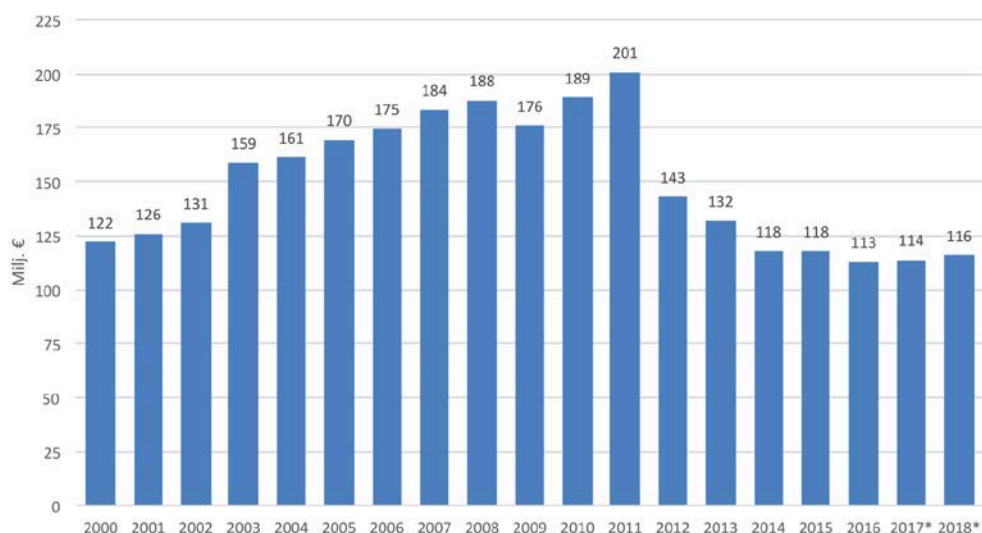
Arvioitaessa viestintäalojen saamaa tukea on syytä ottaa huomioon myös kulloinkin voimassa oleva arvonlisäverokäytäntö. Vuoden 2011 loppuun asti sanomalehtien tilausmaksujen arvonlisäverokanta oli nolla prosenttia. Loppuvuodesta 2011 vahvistetun arvonlisäverolain muutoksen mukaan vähintään kuukauden ajaksi tilattujen sanoma- ja aikakauslehtien myyntiin, yhteisöhankintaan ja maahantuontiin sovellettava verokanta korotettiin 1.1.2012 alkaen nollostaa prosentista yhdeksään prosenttiin ja vuoden 2013 alusta edelleen 10 prosenttiin. Tilausmyynnin edellytyksenä on lehden jakelu suoraan lukijalle eli lehden toimittamisen tulee olla osoitteellista. Lehden tilausmyynnillä on verotuskäytännössä katsottu tarkoitettavan paitsi suoraan tilaajalle tämän omaan osoitteeseen toimitettavan lehden myyntiä myös tilannetta, jossa julkaisijana toimiva kustantaja myy yhdistykselle tai muulle yhteisölle lehden vuosikerran suoraan yhteisön tai yhdistyksen jäsenille toimitettuna. Lehden julkaisijan on siis vastattava jakelusta suoraan lukijoille. Sanoma- ja aikakauslehtien irtonumeromyyntiin sovelletaan edelleen kulloinkin voimassa olevaa yleistä arvonlisäverokantaa. VATT:n arvion³¹³ mukaan verotuen tuottama hyöty sanoma- ja aikakauslehdille on tänä vuonna yhä 116 miljoonaa euroa eli sen vaikutus on edelleen selvästi suurempi kuin minäkään muun tukimuodon. VATT:n arvioihin perustuen verotuen tuottama hyöty sanoma- ja aikakauslehdille on 2000-luvulla ollut noin 2,8 miljardia euroa ja 2010-luvullakin noin 1,2 miljardia euroa. Suomalainen arvonlisäverokäytäntö ja mediapolitiikka eroavat muiden Pohjoismaiden käytännöistä - esimerkiksi Norjassa on nolla-arvonlisävero sekä painetuille että digilehdille (ks. tarkemmin luku 8, joka käsittelee Pohjoismaiden mediamarkkinoiden rakennetta, kehitystä ja mediapolitiikkaa).

312 <https://www.lvm.fi/-/mtv-sisallot-oy-lle-avustusta-uutis-ja-ajankohtaistoimintaan-960791>

313 <http://vatt.fi/verotuet-ja-niita-koskevat-arviot>

<http://vatt.fi/documents/2956369/3875431/Verotuet+2016+2018/3b464a40-50e3-4a90-8904-73c5b6f2b0c0>

Kuvio 6.10 Arvio tilattujen sanoma- ja aikakauslehtien alennetun alv-kannan aiheuttaman verotuen määrästä 2000–2018³¹⁴ (Lähde: VATT:n verotukiraportit, muistiot ja muu aineisto eri vuosilta)



6.7 Viestintäalojen liiketaloudellinen tilanne ja kehitys

Tilinpäätösanalyysissä tutkitaan yrityksen kannattavuutta ja taloudellista tilaa käyttämällä hyväksi yrityksen tilinpäätöstietoja. Tilinpäätöksestä voidaan laskea useita tunnuslukuja, joiden avulla yrityksiä voidaan vertailla keskenään. Tämän selvityksen tilinpäätösaineiston tietolähteenä on käytetty Bureau van Dijkin Orbis Europe -tietokantaa, joka sisältää noin sadan miljoonan eurooppalaisen yrityksen tilinpäätöstiedot. Yritysten tilinpäätökset on oikaistu Yritystutkimus ry – Företagsanalys rf:n suosittelujen ja laskentakaavojen mukaisesti³¹⁵. Yritystoiminnan toimintaedellytyksiä mitattaessa pyritään mittaamaan tavallisesti kolmeen toiminnan perustekijään, joita ovat kannattavuus, vakavaraisuus ja maksuvalmius. Tämän lisäksi voidaan tarkastella esimerkiksi tuottavuutta sekä konkurssialttiutta. Tilinpäätösanalyysin valikoitu-

314 Vuoden 2017 ja 2018 luvut ovat ennusteita.

315 Lisää tietoa tilinpäätösanalyysistä ja tunnuslukujen laskemisesta löytyy Yritystutkimus ry – Företagsanalys rf julkaisemasta Yritystutkimuksen tilinpäätösanalyysi -teoksesta. Yritystutkimus ry – Företagsanalys rf rekisteröitiin 27.9.1996. Yhdistyksen tarkoituksena on edistää yritystutkimustoimintaa, kehittää, ylläpitää ja yhtenäistää yritystutkimusmenetelmiä sekä parantaa yleisiä edellytyksiä yritystutkimustoiminnalle. Tavoitteena on myös myötävaikuttaa yritystutkimustoiminnan kehittämiseen Suomessa sekä edistää toimialatutkimustyötä ja toimialatiedon hyödyntämistä.

jen tunnuslukujen kehittymistä kuvataan ensisijaisesti mediaanilla (havaintoaineiston keskimäinen luku). Sen tulkinta on aina sidonnainen kyseessä olevaan aineistoon, tapausten kokoluokkaan ja lukumäärään.

Tilinpäätösanalyysin tarkasteluajanjakso alkaa vuodesta 2008 ja päättyy vuoteen 2016, joka oli selvityksen kirjoittamishetkellä viimeinen vuosi, jolta oli saatavilla vertailukelpoista tietoa suurimmasta osasta yrityksiä. Marraskuussa 2017 toteutettiin ensimmäisen vaiheen aineistohaku, jonka tilinpäätösaineisto koostui yhteensä 34 236 yrityksen tiedoista (TOL 2008³¹⁶ Pääluokka J Informaatio ja viestintä³¹⁷). Keskitymme tässä selvityksessä aineiston tämän raportin kannalta keskeisiin paino- ja sähköisen viestinnän toimialoihin. Taulukossa 11 on esitetty raporttia varten vuosittain analysoidujen valikoitujen viestintäalan alatoimialojen yritysten tilinpäätösten määrä. Analysoinnin yksikkönä käytetään yritystä, joka on saman omistajan hallussa tai valvonnassa oleva yhdestä tai useammasta toimipaikasta koostuva kokonaisuus. Toimialan liiketaloudellista tilannetta ja kehitystä arvioitaessa on kuitenkin huomioitava, että tulkinta on aina sidonnainen kyseessä olevaan aineistoon, tapausten kokoluokkaan ja lukumäärään. Tämän selvityksen kannalta keskeisten toimialojen arvioinnissa on pyritty viralliseen TOL 2008 -toimialaluokituksen perustuvaa ryhmittelyä tarkempaan tarkasteluun³¹⁸. Pelkästään toimialaluokituksen perustuvaan toimialan liiketaloudellisen tilanteen ja kehitykseen liittyy toimialasta riippuen vaihtelevasti erilaisia haasteita. Osa yrityksistä huomioidaan väärässä alatoimialaluokassa, koska osalla yrityksistä niiden virallinen toimialaluokitus ei vastaa niiden nykyistä toimintaa. Toisaalta toimialan analyysistä jää pois toimialaan kuuluvia yrityksiä, koska niiden toimialaluokka on väärä. Käytettäessä analysointiperusteena pelkkää TOL-luokitusta saattaa aineistossa olla mukana sekä emo- että tytäryhtiöiden tilinpäätöstiedot ja tunnusluvut, jolloin toimialan kokonaiskuva saattaa vääristyä. Yleisluonteisempi toimialan liiketaloudellisen tilanteen ja kehityksen analysoinnin haaste on se, että aineistosta saattaa puuttua yrityksiä yritystoiminnan muodosta johtuvien erilaisen ilmoitusvelvollisuuden vuoksi. Erityisesti tämä koskee muussa muodossa kuin osakeyhtiönä toimivien yritysten tilinpäätöksien saatavuutta. Toimialan suurten yritysten erilaiset yritysraenteet aiheuttavat myös omat haasteensa toimiala-analyysin toteuttamiselle: Minkä toimialan tarkastelussa yritys tuli huomioida, kun se toimii useilla eri alatoimialoilla, eikä näitä toimintoja ole eriytetty omiksi yrityksikseen? Lisäksi esimerkiksi sanomalehtikustannusalalla

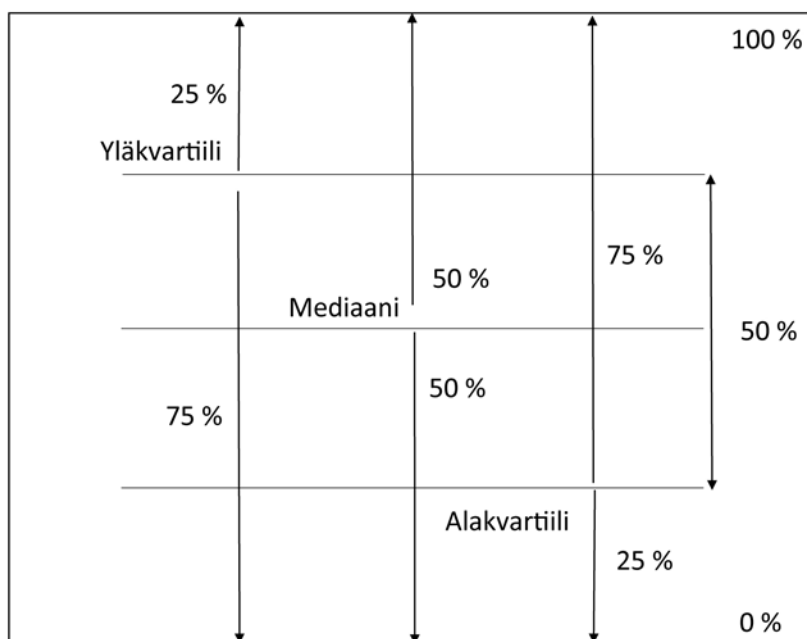
316 Euroopan yhteisön toimialaluokitus NACE ja sen kansalliset versiot toimivat taloudellista toimintaa kuvaavien tilastojen tiedonkeruu- ja kuvauskehikkona. NACEa ja sen kansallisia versioita käytetään talouden eri alueita, kuten tuotantoa ja työllisyyttä kuvaavissa tilastoissa sekä kansantalouden tilinpidon tilastoissa. EU-jäsenmaiden on käytettävä tilastotoimissa NACEa tai siihen perustuvaa kansallista versiota, jollainen myös TOL 2008 -toimialaluokitus on. TOL 2008 noudattaa NACE Rev. 2:a 1–4-numerotasoilla. 5-numerotaso on määritelty kansallisesti Suomen omien käyttötarpeiden perusteella. NACE puolestaan on johdettu YK:n toimialaluokitus ISICistä (International Standard Classification of All Economic Activities). Luokat NACEn kaikilla tasoilla on määritelty siten, että ne ovat joko yhdenmukaisia ISICin luokkien kanssa tai niin, että ISICin luokka on yhdistelmä NACEn alajajoista, joten NACEn 3- ja 4-numerotason luokista voidaan aina yhdistää vastaavat.

317 Pääluokan sisällöstä löytyy tarkempaa tietoa Tilastokeskuksen kotisivuilta <https://www.stat.fi/meta/luokitukset/toimiala/001-2008/j.html>

318 Media-alojen tilinpäätöstiedot toimialoittain perustuen TOL-luokituksen ovat vuosittain saatavilla Tilastokeskuksen ylläpitämästä Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastosta http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_vri_yrti/

trendinä oleva useiden eri nimikkeiden kokoaminen yhteen yritykseen vaikeuttaa toimialan kokonaiskuvan hahmottamista, kun yhä harvemman julkaisun taloudellista tilannetta voidaan arvioida omana kokonaisuutenaan.

Kuvio 6.11 Tilastollisten tunnuslukujen kuvaajat.



Taulukko 6.12 Analysoitujen yritysten tilinpäätösten³¹⁹ määrä 2008–2016

	Ilmais- ja					yhteensä
	Sanomalehti- kustantaminen	kaupunkilehti- kustantaminen	Aikakauslehti- kustantaminen	Televisio- toiminta	Radiotoiminta	
2008	94	30	175	16	33	348
2009	97	28	184	16	29	354
2010	95	32	178	17	31	353
2011	85	33	175	18	30	341
2012	85	31	166	17	29	328
2013	87	34	167	18	29	335
2014	90	38	167	17	30	342
2015	86	43	171	16	28	344
2016	82	42	149	11	24	308

6.7.1 Kannattavuus

Yrityksen tärkeimpänä toimintaedellytyksenä pidetään yleensä kannattavuutta. Mikäli yrityksen kannattavuus on heikko, sillä ei ole toiminnan jatkumisen edellytyksiä ja yritys joutuu ennemmin tai myöhemmin lopettamaan toimintansa. Heikko kannattavuus merkitsee sitä, että yritys tuottaa tappiota ja syö omaa pääomaansa, joka väistämättä tulee loppumaan jossain vaiheessa. Käyttökateprosentti kertoo yrityksen operatiivisen eli varsinaisen toiminnan tuloksen ennen poistoja ja rahoituseriä. Tunnusluvun vertailukelpoisuutta toimialan sisällä heikentää se, että yritykset joko omistavat tuotantovälineensä itse tai ovat vuokranneet ne kokonaan tai osittain. Edellisessä tapauksessa yritykselle aiheutuvat kulut näkyvät tuloslaskelmassa poistoina ja rahoituskuluina käyttökateen jälkeen, kun taas jälkimmäisessä tapauksessa ao. kulut sijoittuvat vuokriin ennen käyttökateen. Yksittäisen yrityksen käyttökatevaade riippuu sen vieraan pääoman määrästä suhteessa liikevaihtoon sekä vallitsevasta korkotasosta. Yrityksen toimintaa voidaan pitää kannattavana vain, jos yrityksen nettotulos on positiivinen. Nettotuloksen riittävyys ja vaadittava vähimmäistaso määräytyvät muun muassa pääomanrakenteen vahvistamispyrkimysten ja voitonjakotavoitteiden mukaan.

6.7.2 Vakavaraisuus

Vaikka toiminta ei olisikaan tappiollista, voi yrityksen kannattavuus olla kuitenkin niin heikko, ettei se kykene kattamaan rahoituksellisia veloitteitaan, kuten lainojen korko-

³¹⁹ Yrityksen toimiessa usealla eri alatoimialalla on sen tilinpäätösanalyysin tunnusluvut huomioitu vain sen päätoimialaksi katsottavan alatoimialan luvuissa. Televisio- ja radiotoimintaa harjoittavien yritysten mediaanitunnuslukujen kehitystä arvioitaessa on huomioitava aineiston yritysten vähäinen määrä. Lukuihin vaikuttavat myös viime vuosien aikana tapahtuneet yritysjärjestelyt. Televisiotoiminnan tunnusluvuissa ei ole mukana ulkomaisia yrityksiä, joille Viestintävirasto myöntänyt ohjelmistotoimiluvan maanpäälliseen digitaaliseen televisiotoimintaan eikä siinä ole myöskään huomioitu Elisa Oyj:ä.

ja ja lyhennyksiä. Vakavaraisuudella tarkoitetaan yrityksen kykyä selviytyä sitoumuksistaan pitkällä aikavälillä. Mitä suurempi osa yrityksen koko pääomasta on omaa pääomaa, sitä vakavaraisempi yritys on. Vahva pääomarakenne parantaa yrityksen kykyä selviytyä heikentyneistä suhdanteista ja tilapäisistä tappioista. Tässä selvityksessä vakavaraisuuden tunnuslukuna käytetään omavaraisuusastetta. Omavaraisuusaste osoittaa, kuinka suuri osa rahoitustarpeesta on hoidettu omistajan sijoituksilla ja yritykseen jätetyillä voitoilla. Mitä korkeampi yrityksen omavaraisuusaste on, sitä vakaammalle pohjalle yrityksen liiketoiminta rakentuu. Omavaraisuusasteen viitteelliset ohjearvot ovat: erinomainen yli 50 %, hyvä 35–50 %, tyydyttävä 25–35 %, välttävä 15–25 % ja heikko alle 15 %.

6.7.3 Maksuvalmius

Maksuvalmius tarkoittaa yrityksen rahan riittämistä sen maksuvelvoitteiden maksamiseen joka hetki, eli sitä, että yritys pystyy suoriutumaan maksuvelvoitteistaan näiden tullessa maksuun. Jos esimerkiksi palkkoja tai ostoja ei kyetä maksamaan, yritys voi ajautua heikon maksuvalmiutensa vuoksi maksukyvyttömäksi. Maksuvalmiutta voidaan mitata sekä staattisilla taseesta laskettavilla että dynaamisilla rahavirtoihin perustuvilla mittareilla. Tässä selvityksessä yritysten maksuvalmiutta mitataan staattisen maksuvalmiuden mittarilla quick ratiolla. Quick ratio mittaa yrityksen kykyä selviytyä lyhytaikaisista veloistaan nopeasti rahaksi muutettavilla omaisuuserillään, ja se mittaa yrityksen kassavalmiutta ja rahoituspuskurien tilaa. Quick ratio -tunnusluvun viitteelliset ohjearvot ovat: erinomainen yli 2,5, hyvä 2–2,5, tyydyttävä 1,5–2, välttävä 1–1,5, heikko alle 1.

6.7.4 Tuottavuus

Jalostusarvo saadaan, kun yrityksen käyttökatteeseen lisätään henkilöstökulut. Jalostusarvo kuvaa yrityksen toimintaansa varten hankkimien tavaroiden ja palveluiden avulla lopputuotteeseen synnyttämää lisäarvoa. Se kertoo, kuinka paljon yritys on omalla toiminnallaan, työntekijöidensä työpanoksella ja käytettävissään olevilla koneilla pystynyt lisäämään ostettujen aineiden ja ulkopuolisten palveluiden arvoa. Yrityksen pystyessä nostamaan jalostusarvoa merkitsee se yleensä kannattavuuden paranemista ja tehokkuuden lisääntymistä. Yleissääntönä voidaan pitää sitä, että mitä enemmän tuotteeseen liittyy palvelua, sitä suurempi on jalostusarvo. Jalostusarvo per palkat -tunnusluku taas kertoo yrityksen resurssien käytön tehokkuudesta, työvaltaisuudesta sekä taloudellisuudesta. Tunnuslukua tarkasteltaessa on syytä muistaa se, että vaikka tavoitteena on jalostusarvon lisääminen, voi pienelläkin jalostusarvolla menestyä hyvin. Tunnusluvun saadessa arvon yksi on kaikki yrityksessä tuotettu jalostusarvon lisäys kulunut henkilöstökustannusten kattamiseen. Jalostusarvon riittävä tasoa arvioitaessa on otettava huomioon, että jalostusarvolla joudutaan maksa-

maan henkilöstön työpanoksen lisäksi vuokrat, korvaus vieraan ja oman pääoman käytöstä, lainojen lyhennykset sekä yrityksen kehittäminen.

6.7.5 Kolmen muuttujan Z-luku

Kolmen muuttujan Z-luku on konkurssialttiuden ennustamiseen kehitetty tunnusluku ja se perustuu professori Erkki K. Laitisen tutkimustuloksiin. Sen laskusääntö on $Z = 1.77 * \text{rahoitustulos-\%} + 14.14 * \text{quick ratio} + 0.54 * \text{omavaraisuusaste}$. Kolmen muuttujan Z-luvun ohjeelliset arvot ovat seuraavat: erinomainen yli 40, hyvä 28–40, tyydyttävä 18–28, heikko 5–18 ja surkea alle 5. Kolmen muuttujan Z-luvun kriittinen arvo on 18. Tämä tarkoittaa sitä, että mikäli yrityksen Z-luku on suurempi kuin 18, yritys luokitellaan terveeksi. Tunnusluvun ollessa kuitenkin pienempi kuin 18 yritys on vaarassa ajautua konkurssiin³²⁰.

6.7.6 Painoviestintä

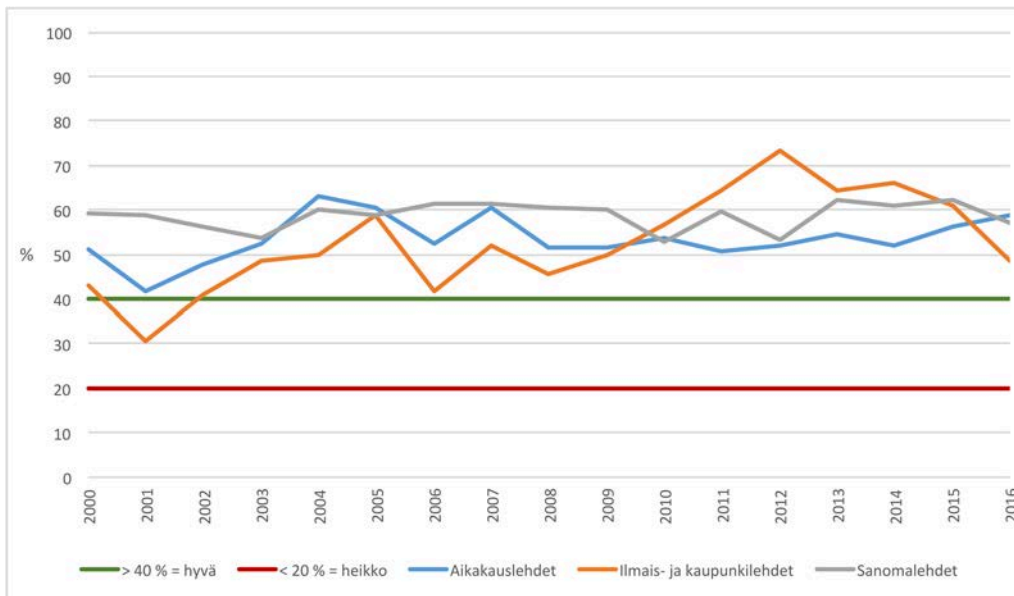
Painoviestinnän eri alatoimialojen varsinaisen toiminnan kannattavuuden trendi on ollut laskeva. Sanomalehteä kustantavien yritysten käyttökateprosentin mediaani pysyi pitkään yli kymmenessä prosentissa ollen kustantamisen alatoimialoista paras. Mainonnan huomattavan laskun myötä vuonna 2009 sanomalehteä kustantavien yritysten keskimääräinen käyttökateprosentti laski selvästi 7,5 prosenttiin, josta se kuitenkin vielä toiminnan tehostamisen ja kustannusten karsimisen ansiosta tilapäisesti nousi aikaisemmalle tasolle. 2010-luvulla sanomalehtien käyttökateprosentin mediaani on kuitenkin ollut huomattavassa laskussa ja oli vuonna 2016 tapahtuneesta hienoisesta noususta huolimatta vain 5,6 prosenttia. Täysin mainonnasta riippuvaisien ilmais- ja kaupunkilehtiä kustantavien yritysten varsinaisen toiminnan kannattavuus on perinteisesti ollut huonompi kuin sanomalehtikustantajien. Vuosina 2013 ja 2014 tapahtuneen huomattavan varsinaisen kannattavuuden huononemisen jälkeen ilmais- ja kaupunkilehtiä kustantavien yritysten käyttökateprosentin mediaani on noussut lähes sanomalehtien kustantajien tasolle. Aikakauslehtikustantajien käyttökateprosentin mediaani on vuosituhannen vaihteen jälkeen ollut selvässä laskussa, ja parin viime vuoden aikana se on pysytellyt vaatimattomalla 4–5 prosentin tasolla.

Sanomalehteä kustantavien yritysten keskimääräinen kannattavuus oli koko 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen hyvä tai jopa erinomainen. Taloudellisen taantumien myötä vuonna 2009 sanomalehteä kustantavien yritysten kannattavuus kääntyi

320 Media-alan aloittaneista ja lopettaneista yrityksistä löytyy tietoa TOL 2008-luokituksen 2-numerotasolla Tilastokeskuksen ylläpitämästä Aloittaneet ja lopettaneet yritykset -tilastosta. http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_yri_vrti/
Media-alan yritysten konkurseista löytyy TOL 2008-luokituksen 3-numerotasolla tietoa Tilastokeskuksen ylläpitämästä Konkurssit toimialoitain-tilastosta. http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_oik_konk/statfin_konk_pxt_002.fi.px/?rxid=16e326b0-5e75-4fe7-af40-f37103f8be73

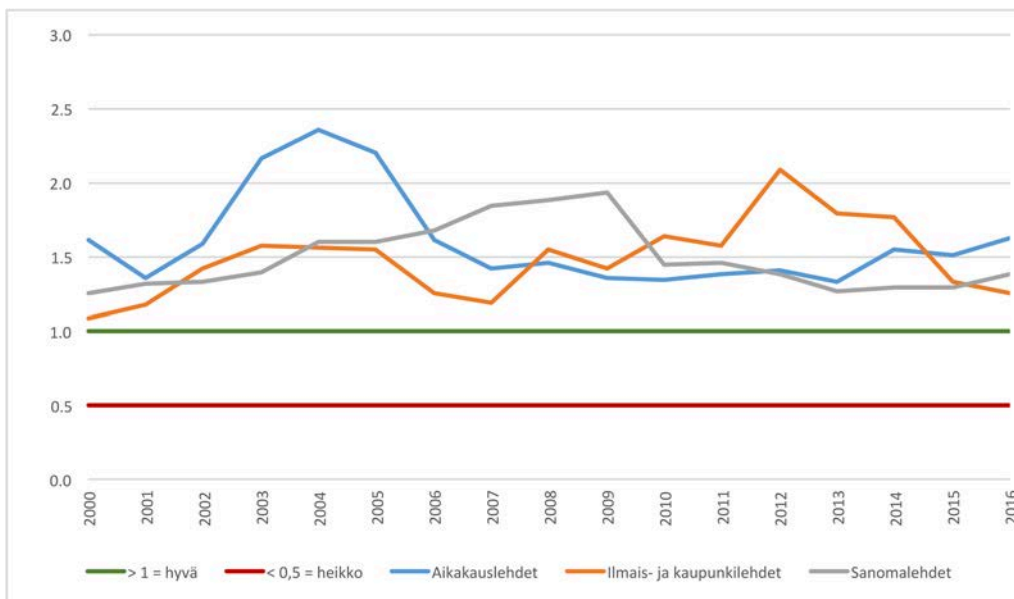
selvään laskuun, jonka jälkeen se on pääsääntöisesti kehittynyt negatiivisesti. Taloudellisen taantuman aikana toteutetut irtisanomiset sekä muilla sopeuttamistoimilla aikaan saadut kustannussäästöt selittänevät vuosien 2010 ja 2011 odotettua paremman kannattavuuden. Vuoteen 2015 mennessä se oli painunut jo lähelle kahta prosenttia, josta se kuitenkin vuonna 2016 nousi neljään prosenttiin. Positiivisesta kehityksestä huolimatta neljännes (26 %) sanomalehteä kustantavista yrityksistä oli tappiollisia. Kaupunki- ja ilmaislehtiä kustantavien yritysten talous on vuosikymmenen puolesta välistä lähtien ollut laskussa, joskin se on erityisesti viime vuosina vaihdellut huomattavasti. Vuonna 2016 ilmais- ja kaupunkilehteä kustantavien yritysten nettotuloprosentin mediaani oli vain 1,0 prosenttia ja lähes 40 prosenttia yrityksistä oli tappiollisia. Aikakauslehtikustantajien kannattavuus oli pitkään laskussa, mutta viime vuosina se on kääntynyt hienoiseen nousuun. Vuonna 2016 aikakauslehtikustantajien nettotulosprosentin mediaani oli 3,4 prosenttia. Parin viime vuoden positiivisesta kehityksestä huolimatta noin kolmannes (30 %) aikakauslehtikustantajista oli edelleen tappiollisia.

Kuvio 6.12 Sanoma-, aikakaus- sekä ilmais- ja kaupunkilehtien nettotulosprosentin mediaanin kehitys 2000–2016 (Lähde: Graafisen alan taloustilastot ja Brahea-keskus perustuen Orbis-tietokannan tietoihin)



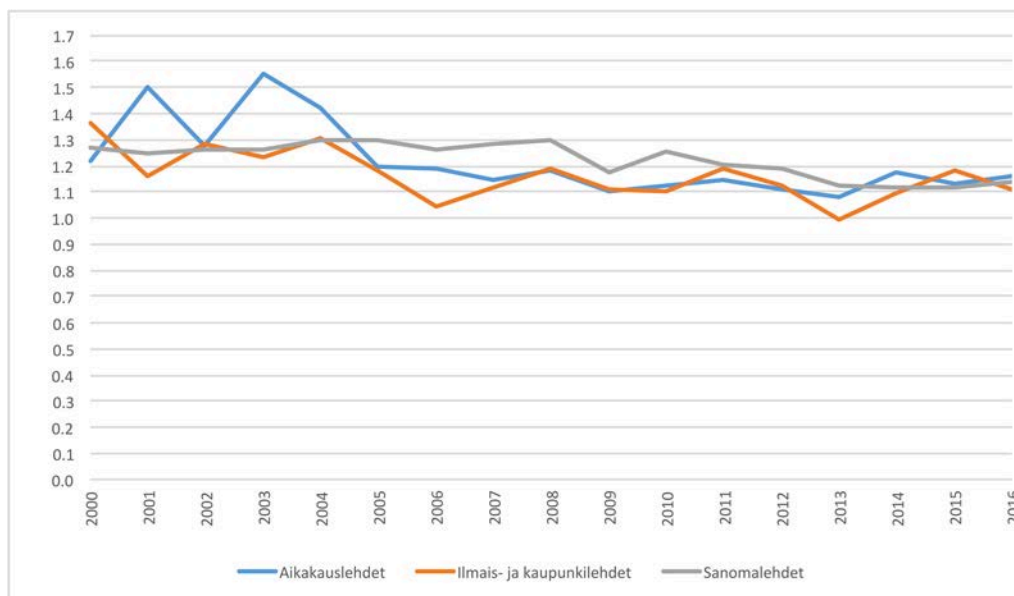
Suomalaisten painoviestintäyritysten omavaraisuusaste on 2010-luvulla pysynyt hyvällä yli 50 prosentin tasolla. Varsinkin sanomalehteä kustantavien yritysten vakavaraisuuden kehitys on ollut tasaista, ja niiden keskimääräinen omavaraisuusaste on pysytellyt pääsääntöisesti yli 60 prosentissa. Selvimmin pääomarakenteen heikkenemistä on viime vuosina tapahtunut kaupunki- ja ilmaislehtikustantamista harjoittavissa yrityksissä. Niiden omavaraisuusasteen kehittymisen trendiä voidaan 2010-luvun alkuvuosien jälkeen pitää laskevana, mutta heikkenemisestä huolimatta omavaraisuusasteen mediaani oli vuonna 2016 lähes 50 prosenttia. Vahva pääomarakenteen parantakin painoviestintäalan yritysten kykyä selviytyä mahdollisista heikentyvistä suhdanteista ja tilapäisistä tappioista.

Kuvio 6.13 Sanoma-, aikakaus- sekä ilmais- ja kaupunkilehtien omavaraisuusasteen mediaanin kehitys 2000–2016 (Lähde: Graafisen alan taloustilastot ja Brahea-keskus perustuen Orbis-tietokannan tietoihin)



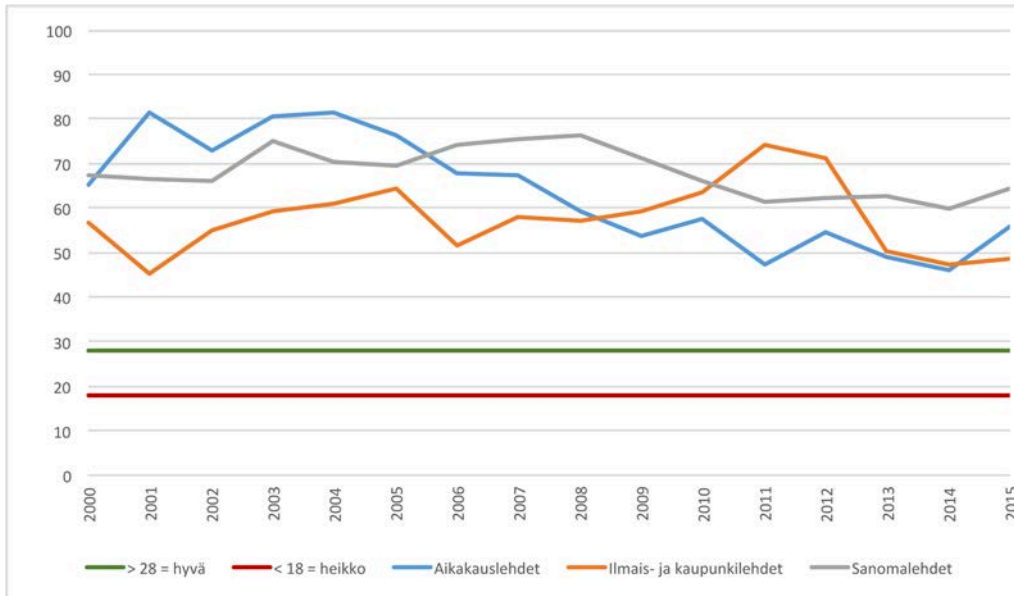
Yritysten keskimääräinen maksuvalmius on 2010-luvulla pysynyt hyvällä tasolla. Sekä sanoma- että aikakauslehtikustantajien quick ratiolla mitattu maksuvalmius on jopa entisestään parantunut viimeisten parin vuoden aikana.

Kuvio 6.14 Sanoma-, aikakaus- sekä ilmais- ja kaupunkilehtien quick ration mediaanin kehitys 2000–2016 (Graafisen alan taloustilastot ja Brahea-keskus perustuen Orbis-tietokannan tietoihin)



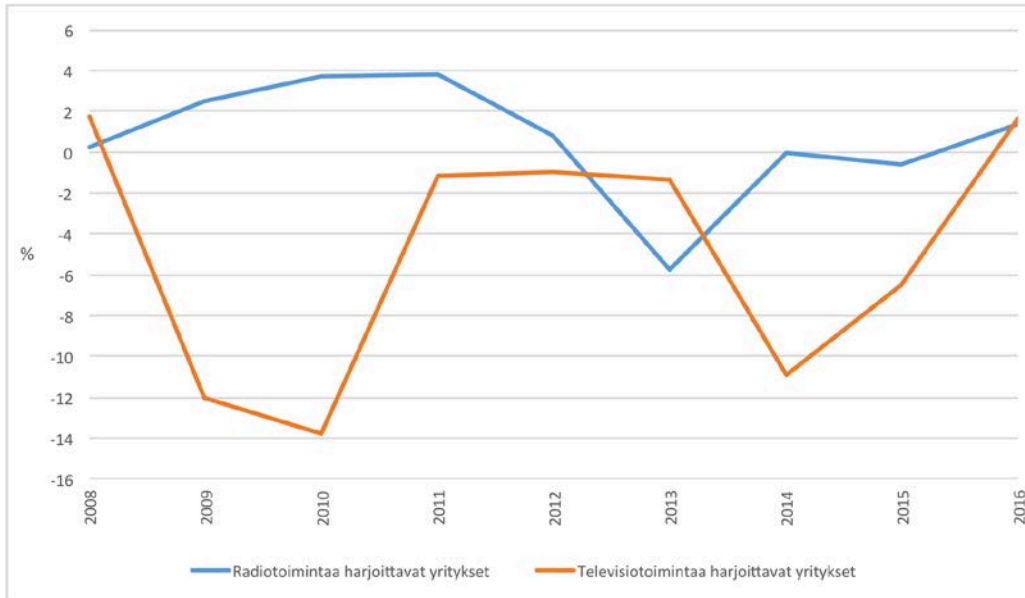
Tarkasteltaessa painoviestintäalan yritysten tuottavuuden kehitystä jalostusarvo per palkat -tunnusluvun avulla voidaan todeta toimialan yritysten tuottavuuden kehityksen olleen vaatimatonta. Tuottavuuden kehityksen pitkäaikainen trendi on vaakasuora tai hieman laskeva. Tämä kehitys on todennäköisesti seurausta sekä henkilöstö- että jakelukustannusten noususta. Sanomalehtikustantajien jalostusarvo per palkat -tunnusluvun mediaani on 2010-luvulla vaihdellut 1,12:n ja 1,25:n välillä ja vuonna 2016 se oli 1,14. Aikakauslehteä kustantavien yritysten jalostusarvo per henkilöstökulut -tunnusluvun mediaani on vastaavana ajanjaksona ollut vielä hieman alhaisemmallalla tasolla, josta se kuitenkin vuonna 2016 nousi hieman ollen 1,16. Myös ilmais- ja kaupunkilehtikustantajien tuottavuuden kehitys on viime vuosina ollut erittäin vaatimatonta. Tuottavuuden alhainen taso ja jopa laskeva trendi on huolestuttava, sillä tunnusluvun saadessa arvon 1 on kaikki yrityksessä tuotettu jalostusarvon lisäys kulunut henkilöstökustannusten kattamiseen. Jalostusarvon riittävää tasoa arvioitaessa on huomioitava, että jalostusarvolla joudutaan maksamaan henkilöstön työpanoksen lisäksi vuokrat, korvaus vieraan ja oman pääoman käytöstä, lainojen lyhennykset sekä yrityksen kehittäminen.

Kuvio 6.15 Sanoma-, aikakaus- sekä ilmais- ja kaupunkilehtien jalostusarvo per palkat -mediaanin kehitys 2000–2016 (Lähde: Graafisen alan talustilastot ja Brahea-keskus perustuen Orbis-tietokannan tietoihin)



Z-Laitinen on kolmen muuttujan yhdistelmäluku, jossa mitataan yrityksen kasvun, kannattavuuden ja vakavaraisuuden riippuvuussuhteita ja sen avulla voidaan arvioida riskiä ajautua konkurssiin. Kustantamisen eri alatoimialojen keskimääräinen konkurssiuhka on koko tarkasteluajanjakson ollut vähäinen. Yritysten konkurssiriskissä on kuitenkin eroja. Vain reilulla seitsemällä prosentilla sanomalehtikustantajista on suuri konkurssiriski, kun aineiston aikakauslehtikustantajista noin joka kuudennen ja ilmais- ja kaupunkilehtikustantajista noin joka kolmannen konkurssiriski oli suuri vuonna 2016.

Kuvio 6.16 Sanoma-, aikakaus- sekä ilmais- ja kaupunkilehtien Z-Laitisen mediaanin kehitys 2000–2016 (Lähde: Graafisen alan talustilastot ja Brahea-keskus perustuen Orbis-tietokannan tietoihin)



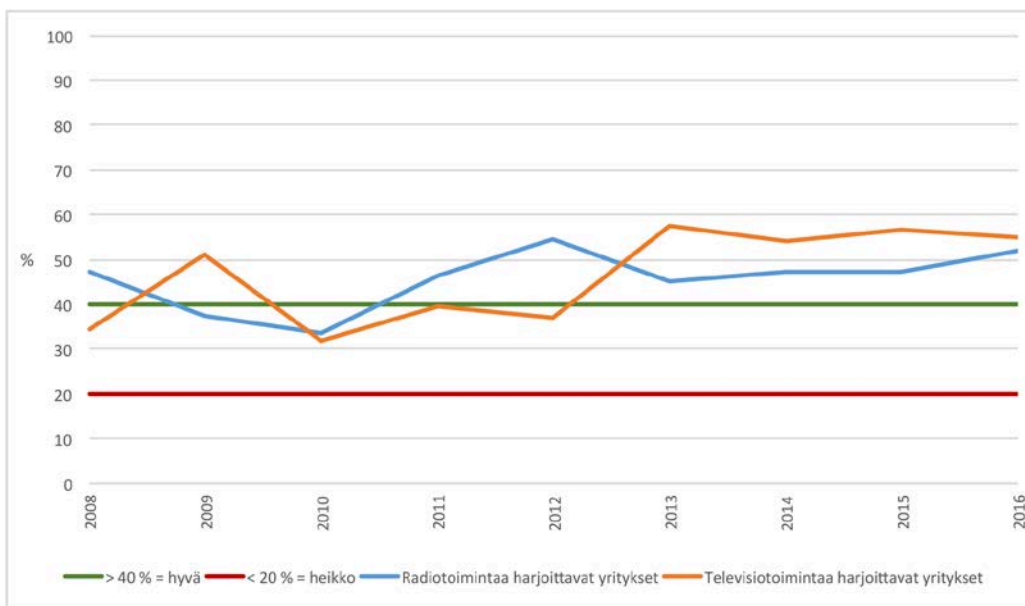
6.7.7 Sähköinen viestintä

Televisiotoimintaa harjoittavien yritysten varsinaisen toiminnan kannattavuutta mittaavan käyttökateprosentin kehitys on ollut melko tasaista vuonna 2010 tapahtuneen laskun jälkeen. Vuodesta 2011 lähtien käyttökateprosentin mediaani on vaihdellut noin viiden ja seitsemän prosentin välillä. Vuonna 2016 televisiotoimintaa harjoittavien yritysten käyttökateprosentin mediaani oli 6,7 prosenttia. Radiotoimintaa harjoittavien yritysten varsinaisen toiminnan kannattavuus on 2000-luvulla ollut huonompi kuin televisiotoimintaa harjoittavien yritysten. Vuonna 2013 käyttökateprosentin mediaani painui jopa negatiiviseksi (-0,9 %) ja on sen jälkeen vaihdellut alhaisella reilun prosentin ja kolmen prosentin välillä. Vuonna 2016 radiotoimintaa harjoittavien käyttökateprosentin mediaani oli vaatimattomat 3,1 prosenttia.

Nettotulosta pidetään yleisesti yrityksen varsinaisen toiminnan tuloksena ja se on käytännössä yrityksen omistajille jäävä osuus tilikauden tuloksesta. Yrityksen toimintaa voidaan pitää kannattavana vain, jos yrityksen nettotulos on positiivinen. Televisiotoimintaa harjoittavien yritysten nettotulosprosentin mediaani on lähes koko tarkasteluajanjakson ollut negatiivinen eli vähintään puolet yrityksistä on ollut tappiollisia. Vuonna 2016 televisiotoimintaa harjoittavien yritysten nettotulosprosentin mediaani nousi positiiviseksi ja oli 1,6 prosenttia, mutta kaksi viidestä yrityksestä oli edelleen tappiollisia. Radiotoimintaa harjoittavien yritysten tilanne on laskevasta trendistä huolimatta ollut 2010-luvulla jonkin verran parempi. Vuonna 2016 radiotoimintaa harjoitta-

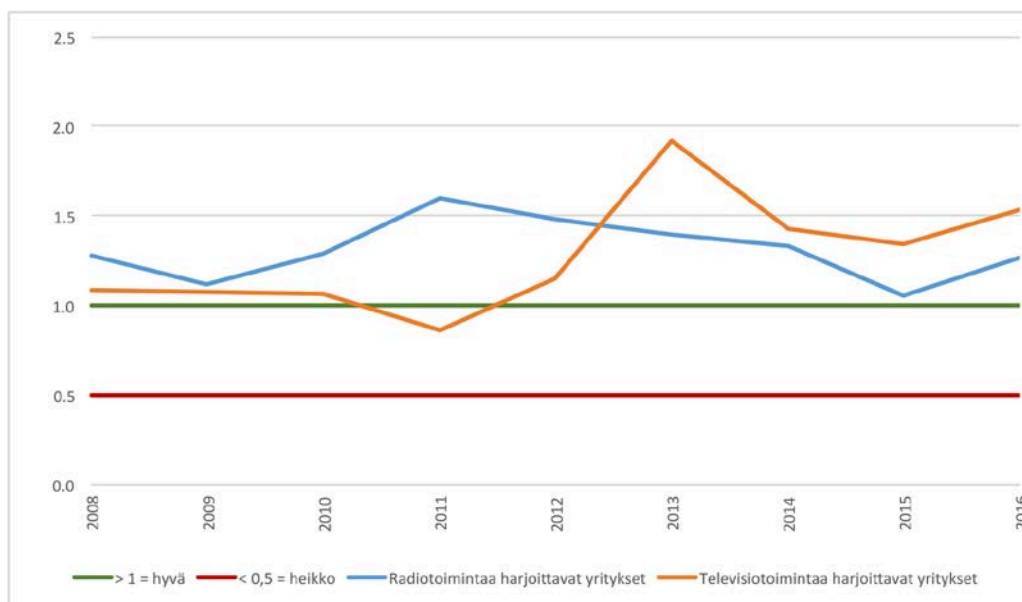
vien yritysten nettotulosprosentin mediaani oli 1,3 prosenttia ja noin 40 prosenttia yrityksistä oli tappiollisia. Suhteellisen pienestä yritysmäärästä johtuen sähköisen viestinnän yritysten kannattavuuden kehityksen arviointi on vaikeampaa. Lisäksi tunnuslukujen kehitykseen ovat vaikuttaneet alalla tapahtuneet merkittävät yrityskaupat ja toimintojen uudelleenjärjestelyt.

Kuvio 6.17 Televisio- ja radiotoimintaa harjoittavien yritysten nettotulosprosentin mediaanin kehitys 2008–2016 (Lähde: Brahea-keskus perustuen Orbis-tietokannan tietoihin)



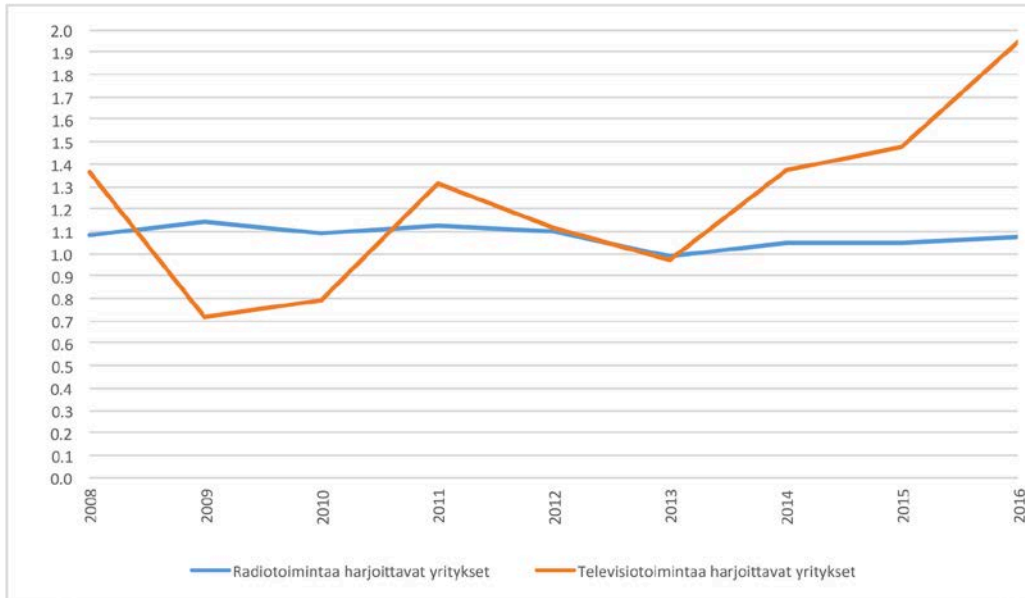
Televisiotoimintaa harjoittavien yritysten keskimääräinen omavaraisuusaste (mediaani) on viime vuosina pysynyt hyvällä yli 40 prosentin tasolla. Vuonna 2016 omavaraisuusasteen mediaani oli 54,9 prosenttia. Radiotoimintaa harjoittavien yritysten omavaraisuusasteen mediaani on vuoden 2010 jälkeen vaihdellut 45 ja 55 prosentin välillä, ja vuonna 2016 se oli 52,1 prosenttia. Noin joka kolmannen televisio- tai radiotoimintaa harjoittavan yrityksen omavaraisuusasteen taso oli heikko, eli alle 20 prosenttia. Näin alhainen omavaraisuusaste heikentää niiden tappionsietokykyä ja mahdollisuuksia selviytyä haasteellisesta taloustilanteesta.

Kuvio 6.18 Televisio- ja radiotoimintaa harjoittavien yritysten omavaraisuusasteen mediaanin kehitys 2008–2016 (Lähde: Brahea-keskus perustuen Orbis-tietokannan tietoihin)



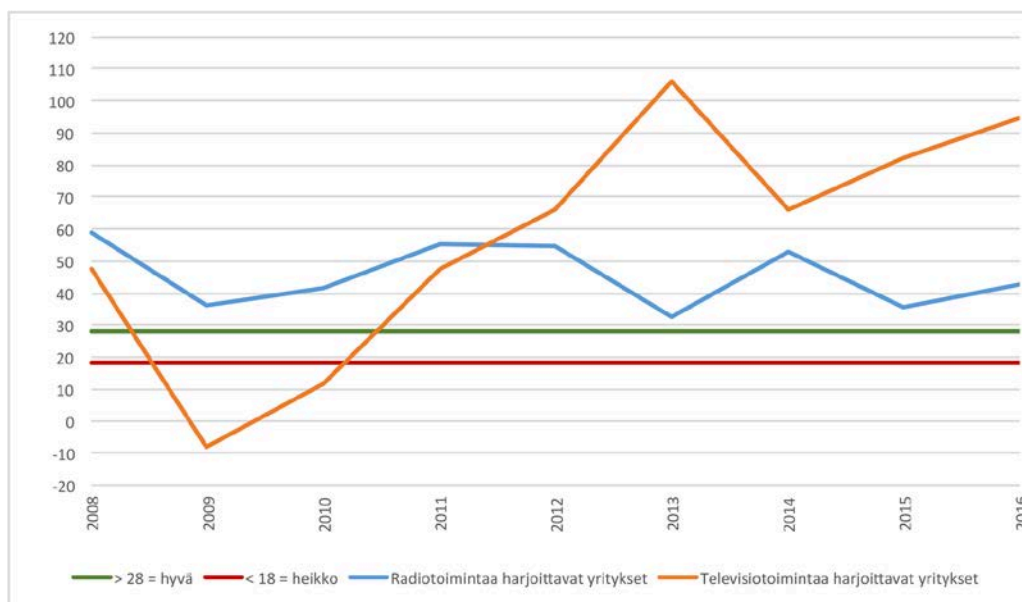
Televisio- ja radiotoimintaa harjoittavien yritysten maksuvalmius on tarkasteluajanjakson aikana quick ratio -tunnusluvulla tarkasteltuna vaihdellut jonkin verran. Heilahtelusta huolimatta sähköisen viestinnän yritysten maksuvalmiustilanne näyttää kokonaisuutena kohtuullisen hyvältä. Noin joka neljännen radiotoimintaa harjoittavan yrityksen ja joka kuudennen televisiotoimintaa harjoittavan yrityksen maksuvalmius oli vuonna 2016 huono.

Kuvio 6.19 Televisio- ja radiotoimintaa harjoittavien yritysten quick ration mediaanin kehitys 2008–2016 (Lähde: Brahea-keskus perustuen Orbis-tietokannan tietoihin)



Tarkasteltaessa sähköisen viestinnän yritysten tuottavuuden kehitystä jalostusarvo per palkat -tunnusluvun avulla voidaan todeta toimialan yritysten tuottavuuden kehityksen olleen kaksijakoinen. Radiotoimintaa harjoittavien yritysten tuottavuuden kehityksen pitkäaikainen trendi on vaakasuora tai hieman laskeva. Televisiotoimintaa harjoittavien yritysten keskimääräinen tuottavuus on sen sijaan parantunut huomattavasti viime vuosina. Niiden jalostusarvo per palkat -tunnusluvun mediaani oli 2010-luvulla alussa vaatimattomat 0,8, kun se vuonna 2016 se oli 1,94. Radiotoimintaa harjoittavien yritysten jalostusarvo per henkilöstökulut -tunnusluvun mediaani on vastaavana ajanjaksona vaihdellut noin 1 ja 1,1 välillä. Vuonna 2016 niiden jalostusarvo per palkat -tunnusluvun mediaani oli 1,08.

Kuvio 6.20 Televisio- ja radiotoimintaa harjoittavien yritysten Z-Laitisen mediaanin kehitys 2008–2016 (Lähde: Brahea-keskus perustuen Orbis-tietokannan tietoihin)



Kolmen muuttujan Z-Laitinen mittaa yrityksen kasvun, kannattavuuden ja vakavaraisuuden riippuvuussuhteita ja sitä voidaan käyttää konkurssien ja konkurssiuhan enustamisessa. Televisio- ja radiotoimialojen keskimääräinen konkurssiuhka on 2010-luvulla ollut melko alhainen. Erityisesti televisiotoimintaa harjoittavien yritysten keskimääräinen tilanne on parantunut selvästi. Erityisesti radiotoimialalla yritysten konkurssiriskissä on kuitenkin huomattavia eroja ja joka kolmannen yrityksen konkurssiuhka on suuri.

6.8 Yhteenveto

6.8.1 Aikaisemmat selvitykset

Liikenne- ja viestintäministeriö, Työ- ja elinkeinoministeriö, Opetus- ja kulttuuriministeriö sekä Valtioneuvoston kanslia ovat kymmenen viime vuoden aikana julkaisseet noin neljäkymmentä raporttia tai selvitystä, jotka liittyvät tämän osatutkimuksen alaan. Monet selvityksistä korostavat verotukseen ja suoriin (määräaikaisiin) tukiin liittyviä toimenpide-ehdotuksia, kuten taulukko osoittaa.

Taulukko 6.13 Poimintoja media-alan selvitysten suosituksista 2013–2017.

Julkaisija	Raportti	Tekijä	Keskeisiä suosituksia
Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 35/2013	Lehdistön tulevaisuus	Lehtiasian neuvottelukunta (Pj. Harri Pursiainen)	<ul style="list-style-type: none"> * Uusien liiketoimintamallien kehittäminen ja päätelaitteiden hyödyntäminen. * Lehdistön arvonlisäveron pitämistä tämän hetkiselä tasolla voidaan pitää vähimmäistavoitteena. * Toimitaan aktiivisesti Euroopan unionissa sen hyväksi, että sähköisten lehtien ja kirjojen arvonlisävero voitaisiin alentaa samalle tasolle painettujen lehtien kanssa. * Määräaikainen valtiontuki sisältötuotannon digitalisoitumisen helpottamiseksi ja toimialan sopeutumiseksi mediamurrokseen. * Jatketaan vähemmistölehtitukea ja siirretään se opetus- ja kulttuuriministeriön jaettavaksi. * Yleisradion julkisen palvelun tarjonnan vaikutuksia mediamarkkinoihin ja lehdistöön seurataan. * Mainontaa koskevia uusia rajoituksia harkittaessa on arvioitava sääntelyn vaikutukset myös kotimaiseen lehdistöön mukaan lukien niiden digitaaliset tuotteet. * Arvioidaan mahdollisuuksia verokannustimien käyttöönottoon lehdistön tutkimus- ja kehitystoiminnassa.
Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 7/2014	Median murros. Selvitysmiehen ehdotus toimenpiteiksi	Tuomas Harpf	<ul style="list-style-type: none"> * Suora mediatuki Tanskan mallin mukaan: tuotantotuki sisällön tuotantoon, määräaikaisena ja alustasta riippumattomasti, ja innovaatiotuki kehittämishankkeisiin * Tilausmaksujen arvonlisäveron alentaminen * Määräaikainen haja-asutusalueiden jakelutuki
TEM raportteja 25/2014	Kuva median murroksesta - Mitä käy kasvulle ja työpaikeille?	Timo Argillander - Virpi Martikainen - Jari Muikku	<ul style="list-style-type: none"> * Median innovaatiotuen suuntaaminen radikaaleja innovaatioita ja rakennemuutoksia synnyttäviin toimiin. * Digitaalisten palveluiden edistäminen. * Verolinjaukset joilla parannetaan digitaalisten palveluiden edellytyksiä. * Tietoliikenneinfrastruktuurin kehittäminen. * IPR-liiketoiminnan edellytysten parantaminen.
Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 13/2014	Televisioala Suomessa. Toimintaedellytykset internetin aikakaudella	Timo Argillander ja Virpi Martikainen, Digital Media Finland	<p>Muutostekijöihin liittyviä tarpeita alan näkökulmasta:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Kotimaisen sisällöntuotantoalan elinvoimaisuutta ja kansainvälistä kilpailukykyä tulee kehittää. * Laajakaistaverkkojen rakentamista tulee edistää. * Viestintäpolitiikalla voidaan helpottaa joitain televisioalaa rasittavia vaatimuksia, jotka tuovat kilpailullista haittaa televisioyhtiöille.

Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 18/2014	Suomalaisen radioalan toimintasuunnitelma. Työryhmän raportti	Suomalaisen radiotoiminnan tulevaisuutta kartoittava työryhmä (Pj. Olli-Pekka Rantala)	<ul style="list-style-type: none"> * Uusien tulonlähteiden kehittämiseksi toimijoiden on hyvä arvioida myös uusia yhteistyömalleja. * Kohtuullistetaan ja kehitetään radioyhtiöiden mahdollisuuksia toimia monikanavaisessa ympäristössä erityisesti tekijänoikeuskysymysten näkökulmasta. * Arvioidaan keinoja ja kannustimia, joilla voitaisiin edistää uusien radiosisältöjen ja toimijoiden alalle tuloa ja parantaa erityisesti paikallisradiotoiminnan kilpailukykyä sekä varmistaa kaikkien toimijoiden tasapuoliset toimintaedellytykset. * Hyödynnetään mahdollisuuksien mukaan digitaalisen median innovaatiotukea. * Toimilupamenettelyjä ja taajuusmuutosten käsittelyä joustavoitetaan. * Tutkitaan, onko radiotoimintaan varattujen taajuuksien uudelleenjärjestelylle perusteita.
Liikenne- ja viestintäministeriö, Raportit ja selvitykset 2/2015	Pätevät pärjäävät. Kotimaisia mediemarkkinoita arvioivan työryhmän raportti	Kotimaisia mediemarkkinoita tarkasteleva työryhmä: Anssi Vanjoki (pj.), Reetta Meriläinen, Kalle Isokallio, Mikael Jungner	<ul style="list-style-type: none"> * Teknologianeutraalin kilpailun aikaansaamiseksi välinekohtaista sääntelystä tulee päästä eroon. * Yleisradion tehtävät on parlamentaarisessa työryhmässä määriteltävä tarkemmin. * Sisältöjen jakelun osalta työryhmä ehdottaa markkinaehtoista T2-siirtymää sekä uusia postinjakelumalleja. * Kaupallisten kanavien siirtovelvoite voidaan poistaa. * Tekijänoikeusjärjestelmän tulee toimia mahdollisimman joustavasti.
Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 50/2016	Mediemarkkinoiden tila ja kilpailukyky – suomalaisen median kansainvälinen vertailu, taloudellinen tila ja kilpailuedellytykset	Jonas Seemer, Antti Halonen ja Pekka Passi	<ul style="list-style-type: none"> * Sähköisten mediapalveluiden arvonlisäveron asettaminen samalle tasolle printtimedian alv:n kanssa sekä mediamainonnan sääntelyn keventäminen.
Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2017:18	Luova talous ja aineettoman arvon luominen kasvun kärjiksi. Luovat alat Suomen talouden ja työllisyyden vahvistajina -työryhmän raportti	Työryhmä	<ul style="list-style-type: none"> * Hallitus määrittää aineettoman arvonluonnin ja luovan talouden yhdeksi kasvun kärjistä kasvustrategiassa * Luodaan käytännöt, jotka mahdollistavat tekijänoikeuksien siirron tekijän yritykselle ja selvitetään arvonlisäverotukseen liittyvät erityiskysymykset ja ratkaisumallit. * Kehitetään IP-perustaisille yrityksille soveltuvia rahoitusinstrumentteja ja arvottamismenetelmiä

6.8.2 Johtopäätökset ja suositukset

Koko 2000-luku ja erityisesti kuluva vuosikymmen ovat olleet suurten muutosten aikaa, jonka seurauksena viestintäalan rajat ovat hämärtyneet. Uudessa toimintaympäristössä erilaiset sähköiset viestimet ja jakelukanavat haastavat niin kutsutut perinteiset viestintävälineet entistä kovemmin ja on syntynyt uusia, perinteistä viestintää korvaavia tuotteita. Sisältöjen digitaaliset jakelukanavat ovat kasvattaneet suosiotaan ja perinteiset jakelumenetelmät vastaavasti ovat menettäneet asemiaan. Samanaikaisesti kuluttajille suunnattujen uusien digitaaliseen sisällön jakeluun ja välittämiseen tarkoitettujen laitteiden määrä ja valikoima on kasvanut. Digitaaliseen mediaan siirtymisen tapa ja nopeus kuitenkin vaihtelee huomattavasti esimerkiksi kuluttajien iän mukaan. Kuluttajien käyttäytymisen muutoksen myötä myös mainostajien käyttäytymisen on muuttunut ja muuttuu edelleen. Mediamainonnan ja koko markkinointiviestinnän panostusten uudelleenjako ovat keskeisiä media-alaa muuttavia voimia.

Vuosituhanneen vaihteen jälkeen tekniset, taloudelliset ja sosiaaliset muutokset ovat muuttaneet vakiintuneiden media-alojen liiketoimintaa. Uudet kilpailijat ja kuluttajakäyttäytymisen muutokset ovat haastaneet vakiintuneet toimijat. Muutosten seurauksena vakiintuneet liiketoimintamallit ovat heikentyneet ja perinteisten tuotteiden ja palveluiden haluttavuus on vähentynyt. Ainakin toistaiseksi mediayhtiöiden, erityisesti painoviestintäalan yritysten, toimet liiketoiminnan uudistamiseksi ovat olleet melko tehottomia, ja erilaiset organisatoriset tekijät ovat rajoittaneet merkittävästi innovointia. Uusien innovaatioiden ja tuotteiden lyhyen aikavälin tuotto-odotukset ovat olleet huomattavasti vanhojen tuotteiden tuotto-odotuksia pienemmät. Tämä on hidastanut investointeja ja uuden liiketoiminnan kehittymistä. Toistaiseksi suuren osan mediayritysten verkkotoimintojen tuotot ovatkin jääneet pieniksi. Lisäksi organisaation vastarinta ja vitkastelu estää ja rajoittaa uusia toimintoja ja niiden kehittämistä. (Picard 2008; Grönlund 2014; Lehtisaari & Grönlund 2015.)

Tässä luvussa olemme tarkastelleet viestintä- ja mediapolitiikan peruseräiteisiin (vrt. Picard & Pickard 2017) lukeutuvia ulottuvuuksia, kuten monimuotoisuutta median omistuksessa, läpinäkyvyyttä ja vertailtavuutta esimerkiksi mediaomistuksissa sekä alan taloudelliseen kehittämiseen liittyviä aiempia suosituksia ja ratkaisuja. Olemme käsitelleet aiemmissakin media-alaa koskevissa selvityksissä monesti tarkasteltuja näkökohtia alan taloudellisista ulottuvuuksista, kuten media-alan toimijakentän laajuutta ja yritystoiminnan taloudellisia tunnuslukuja. Olemme tässä laajentaneet tarkastelun syvällisemmin yritystasolle ja käsitelleet erityisesti sitä, minkälaista tietoaineistoa on saatavilla alan pitkäaikaisten kehitystrendien seurantaan. Suomessa on perinteisesti ollut saatavilla hyvin tietoa media-alasta. Viime vuosina joidenkin media-alan ja sen alatoimialojen kehitystä ja toimintaympäristöä kuvaavien tietojen kerääminen on

kuitenkin lopetettu tai tietoja ei enää julkaista. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita sanoma- ja aikakauslehtien tarkastetut levikkitiedot, joiden mittaamisesta ja julkaisemisesta osa nimikkeistä on luopunut. Tästä syystä olisikin syytä pohtia, minkälaisia datasarjoja on tarpeen kerätä ja millaisia uusia mittareita media-alan toimintojen seuraamiseen on tulevaisuudessa mahdollista käyttää.

Media-alan ja sen alatoimialojen liiketaloudellisen tilanteen ja kehityksen arvioinnin pitäisi perustua yritysten virallisten tilinpäätösten pohjalta tehtyyn tilinpäätösanalyysiin, jolla saadaan tietoon keskeisiä tunnuslukuja mediapolitiikan arvioimisen ja kehittämisen kannalta. Tilinpäätösanalyysin tunnuslukujen laskemisessa tulisi noudattaa Yritystutkimus ry:n Yritystutkimuksen tilinpäätösanalyysi -oppaassa esiteltyjä yrityksen liiketaloudellisten tunnuslukujen perusteita ja laskentatapoja. Arvioinnin perusteena käytettävien tunnuslukujen tulisi kattaa kaikki yrityksen taloudellisen tilan osa-alueet: kannattavuus, rahoitus, pääomarakenne ja tuottavuus. Alatoimialojen tilinpäätösanalyysin tunnuslukuja ja niiden kehittymistä voitaisiin kuvata seuraavilla tunnusluvuilla: mediaani, alakvartiili ja yläkvartiili. Kvartiilien laskeminen antaa mediaania laajemmin tietoa kyseisen alatoimialan yritysten tilanteesta ja kehityksestä sekä mahdollisesta polarisoitumiskehityksestä. Tilinpäätösanalyysin avulla saadaan siis tietoa alan kokonaistaloudellisesta vaikuttavuudesta ja kilpailutilanteesta.

Eryteisesti alatoimialakohtaisessa arvioinnissa keskeinen haaste on riittävän kattavan ja oikeellisen tilinpäätösaineiston kokoaminen. Siinä pitäisi pyrkiä viralliseen TOL 2008 -toimialaluokitukseen perustuvaa ryhmittelyä tarkempaan tarkasteluun. Tähän liittyy toimialasta riippuen vaihtelevasti erilaisia haasteita, mikä on otettava huomioon, kun rakennetaan mittareita media-alan tilanteen seurantaan. Luokituksessa osa yrityksistä huomioidaan väärässä alatoimialaluokassa, koska osalla yrityksistä niiden virallinen toimialaluokitus ei vastaa niiden nykyistä toimintaa. Toisaalta toimialan analyysistä jää pois toimialaan kuuluvia yrityksiä, koska niiden toimialaluokka on väärä. Käytettäessä analysointiperusteen pelkkää TOL-luokitusta saattavat aineistossa olla mukana sekä emo- että tytäryhtiöiden tilinpäätöstiedot ja tunnusluvut, jolloin toimialan kokonaiskuva saattaa vääristyä. Mediakonsernien erilaiset yritysrakenteet aiheuttavat myös omat haasteensa toimiala-analyysin toteuttamiselle: Minkä toimialan tarkastelussa yritys tuli huomioida, kun se toimii useilla eri alatoimialoilla eikä näitä toimintoja ole eriytetty omiksi yrityksikseen? Lisäksi esimerkiksi sanomalehtikustannusalalla trendinä oleva useiden eri nimikkeiden kokoaminen yhteen yritykseen vaikeuttaa toimialan kokonaiskuvan hahmottamista, kun yhä harvemman julkaisun taloudellista tilannetta voidaan arvioida omana kokonaisuutenaan. Tilinpäätösanalyysiin perustuvan mittarin kehittämisessä ja tulosten arvioinnissa nämä asiat tulee ottaa huomioon. Lisäksi tuloksia arvioitaessa on huomioitava, että yritysten taloudellisessa tilanteessa ja sen kehityksessä on huomattavia yrityskeitaisia eroja.

Nykyisessä aikaisempaa monimutkaisemmassa, pirstaloituneemmassa ja digitalisoituneessa mediaympäristössä relevanttien markkinoiden määrittely ja kilpailutilanteen arviointi on entistäkin tärkeämpää, mutta samalla myös yhä haasteellisempaa. Monimutkaistuneen toimintaympäristön lisäksi myös aikaisemmin mainittujen toistuvien mittausten ja selvitysten loppuminen tulevat vaikeuttamaan media-alan tilanteen arviointia tulevaisuudessa. Levikkitietojen julkaisemisen loppumisen lisäksi esimerkiksi mainontakanavien sirpaloituminen sekä erityisesti yritysten omissa julkaisuissa ja sosiaalisessa mediassa tapahtuvan mainonnan kasvun ja mittaukseen liittyvien päälekkäisyshaasteiden vuoksi viime vuosina ei ole enää ollut saatavissa ns. suurta mainoskakkua kuvaavaa tietoa. Tilinpäätösanalyysin lisäksi toimialan kilpailutilannetta olisi tarpeen tarkastella muun muassa mediapeiton (reach) näkökulmasta, eli millaisia tilaaja- tai käyttäjämääriä eri mediatuotteilla on. Perinteisille mittaustavoille on haasteellista esimerkiksi levikintarkastuksista luopuminen. Myös konsernien erilaiset rakenteet vaikeuttavat vertailua. Miten erilaiset ristiinomistukset, yhteistyöyritykset sekä muut yhteistyömuodot (viralliset ja epäviralliset) tulisi huomioida markkinoiden, niiden keskittymisen ja kilpailun arvioinnissa? Tältä osin pitkäjänteisempään tarkoitettuja mittareita tulisikin vielä kehittää. Kilpailun ja keskittymisen haasteet on nähty myös muissa Pohjoismaissa; Tanskassa erityisen isoksi haasteeksi nähdään ulkomaisten suurten toimijoiden tulo tanskalaisten mediayritysten kentälle (Mediernes udvikling in Danmark 2017; Luku 8). Lisäksi markkinoiden kilpailutilannetta arvioitaessa on aina huomioitava se, millä tasolla markkinoiden tilannetta, keskittymistä ja kilpailua tarkastellaan (Grönlund & Björkroth 2011; Björkroth & Grönlund 2014). Tässä luvussa on tarkasteltu tilannetta valtakunnallisella tasolla, mutta esimerkiksi sanomalehtikustantamisessa sekä alueellinen että paikallinen tarkastelutaso ovat kiinnostavia.

Valtion tuen tarve media-alalle on ollut pitkään jatkuva keskustelun ja selvitysten aihe. Sanoma- ja aikakauslehtien tilauksiin sovellettava alennettu arvonnäkövero on edelleen erittäin merkittävä tukimuoto. Lisäksi vuonna 2018 erityisen ajankohtainen on median innovaatiotuki. Parin kolmen viime vuoden aikana media-alalle suunnattuun median innovaatiotukeen on käytetty lähes 30 miljoonaa euroa. Tarkoituksena on ollut tukea media-alan yrityksiä meneillään olevassa muutoksessa ja uuden, kasvavan ja kansainvälistyvän liiketoiminnan kehittämisessä. Rahoituskauden päättyessä olisi ensiarvoisen tärkeää arvioida sitä, mitä kyseisellä panostuksella on saatu aikaan tukea saaneissa hankkeissa ja yrityksissä. Tätä voidaan kartoittaa esimerkiksi kyselyllä media-alan toimijoille ja asiantuntijoille näkemyksistä media-alan innovaatioista ja innovaatiotuen tavoitteiden onnistumisesta.

6.8.3 Mahdolliset mittarit media-alan rakenteiden, keskittymisen, kilpailun ja liiketaloudellisen tilanteen sekä niiden kehityksen seurantaan

Rakenne ja toimintaympäristö:

- Yritysten ja henkilöstön määrä
- Konkurssien määrä
- Mediamainonnan osuudet
- Median käyttö

Keskittyminen ja kilpailu

- Markkinaosuus
- Nimikkeiden/kanavien määrä

Liiketaloudellinen tilanne:

- Nettotulosprosentti
- Omavaraisuusaste
- Quick ratio
- Jalostusarvo per henkilöstökulut
- Z-Laitinen

Viestinnän taloudellisten tukipäätösten vaikutukset:

Kysely media-alan toimijoille ja asiantuntijoille: Millä tavalla valtion tukitoimet ovat vaikuttaneet yksityisiin investointeihin infrastruktuuriin, palveluihin ja innovaatioihin? Miten valtion tukitoimet ovat vaikuttaneet kilpailuun media-alan tuotteita ja palveluita tuottavien tahojen kesken?

7 Media- ja viestintäpoliittinen päätöksenteko

Johanna Jääsaari, Kari Karppinen & Aino Koskenniemi

Toisin kuin raportin aiemmissa luvuissa, joissa tarkastellaan mediapolitiikan tavoitteita ja niiden toteutumisen seuraamista, tässä luvussa tarkastellaan itse media- ja viestintäpoliittista päätöksentekoa ja sen valmistelua. Tavoitteena on arvioida erityisesti kansalaisten ja muiden toimijoiden osallistumismahdollisuuksia säädösten valmisteluun sekä mediapolitiikan lainsäädäntö- ja kehittämishankkeiden läpinäkyvyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta.

Suomessa kansalaisten ja sidosryhmien osallistuminen lainvalmisteluun pohjautuu perinteeseen, joka on kirjattu perustuslakiin. Perustuslaissa (731/1999) on säädetty (14 §:n 3) julkisen vallan tehtävästä edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Julkisuuslaki (621/1999) puolestaan sisältää säädökset, joiden nojalla yksilöille ja yhteisöille annetaan mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Yleisesti hyväksyttynä lähtökohtana lakien valmistelun tulisi demokratiassa siis olla mahdollisimman avointa ja vuorovaikutteista. Tästä käsin on myös tiedostettu tarve kehittää lakien valmistelua ja erilaisia kuulemisen tapoja. Esimerkiksi valtioneuvoston demokratiapolitiisessa toimintaohjelmassa korostetaan uusien osallistumisen ja kansalaisten kuulemisen tapojen kehittämistä sekä poikkihallinnollisen yhteistyön ja koordinaation vahvistamista (Oikeusministeriö 2017a, 36). Hyvän säädösvalmistelun ihanheet, kuten selkeys, avoimuus, eri tahojen osallistumismahdollisuudet sekä eri vaihtoehtojen vaikutusten arviointi (esim. Tala ym. 2011) pätevät kaikkeen julkiseen päätöksentekoon. Voi kuitenkin ajatella, että mediajärjestelmän ja demokratian kytkös sekä median merkitys kansalaisten arkielämässä korostavat avoimuuteen ja osallistumiseen liittyvien vaatimusten merkitystä erityisesti mediapolitiikassa (Picard & Pickard 2017, 33).

Mediapoliitikkaa ohjaavien peruseriaatteiden listauksessaan Picard ja Pickard (2017) keskittyvät kahteen politiikan valmisteluun ja päätöksentekoon liittyvään ulottuvuuteen. Ensinnäkin mediapolitiikan tulisi mielekkäällä ja oikeudenmukaisella tavalla edistää eri tahojen, kuten kansalaisten, kansalaisjärjestöjen, yritysten, viranomaisten ja muiden asiantuntijoiden, aitoa kuulemistä ja osallistumismahdollisuuksia. Päätöksen-

teon avoimuus ja erilaisten yhteiskunnallisten toimijoiden tasavertaiset osallistumismahdollisuudet osaltaan turvaavat, että erilaiset intressit saavat äänensä kuuluviin ja mediapolitiikan toimenpiteet kohdentuvat oikeudenmukaisesti (Picard & Pickard 2017, 33-34). Avoimuus vaikuttaa osaltaan myös mediapolitiikan legitimizeettiin ja siihen, nähdäänkö mediapolitiikan palvelevan yleistä etua vai ainoastaan kapeita erityisintressejä. Sen lisäksi eri tahojen kuuleminen ja avoin keskustelu osana media- ja viestintäpolitiikkaa turvaa myös lainvalmistelun laatua, tuo tietoa lakien vaikutuksista ja varmistaa, ettei valmistelussa ohiteta relevantteja vaihtoehtoja, näkökulmia tai tutkimustietoja.

Picard ja Pickard (2017, 34) muistuttavat, että valmiiksi vaikutusvaltaiset toimijat ovat usein kuulemismenettelyissä etulyöntiasemassa, sillä niillä on käytettävissään resursseja politiikkaprosessien seuraamiseen, lausuntojen valmisteluun ja muuhun vaikuttamiseen. Näin ollen viranomaisten tulisi myös oma-aloitteisesti huolehtia, että heikommissa asemassa olevat toimijat, kuten tavalliset kansalaiset ja kansalaisjärjestöt, pystyvät osallistumaan ja saavat äänensä kuuluviin.

Toinen media- ja viestintäpoliittisen päätöksentekoon liittyvä ulottuvuus liittyy keinoihin ja koordinointiin. Picard ja Pickard (2007, 34–35) korostavat, että mediapolitiikassa tulisi joustavasti ja ennakkoluulottomasti hyödyntää erilaisia sääntelyn keinoja. Mediapolitiikka ei ole muusta yhteiskuntapolitiikasta irrallinen politiikan alue, vaan sen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää erilaisten viestintä-, kulttuuri-, vero-, elinkeino- ja kilpailupoliittisten välineiden hyödyntämistä ja koordinoimista. Lakien ja lainvalmistelun laatua parantaa myös se, että säännöksiä valmisteltaessa selvitetään ja harkitaan useita eri vaihtoehtoja (ks. myös Tala 2012). Kun media- ja viestintäpoliittiset kysymykset yhä useammin ylittävät kansalliset rajat ja yksittäisten valtioiden sääntelykeinot, lisääntyy myös kansainvälisen koordinaation tarve ja kansallisen mediapolitiikan sovittaminen yhteen esimerkiksi EU-tason sääntelyn kanssa.

Viestintävälineiden kehitys ja uudet mediapalvelut myös edellyttävät kokonaan uusien sääntelykeinojen kehittämistä ja kokeilemistä. Esimerkiksi kansainvälisten sosiaalisen median alustojen kansallinen sääntely edellyttää uusia ajattelumalleja mediapolitiikassa (ks. myös luku 4). Kaikki tämä korostaa tarvetta avoimelle ja vuorovaikutteiselle valmistelulle, jossa kuullaan erilaisia näkemyksiä ja punnitaan ennakkoluulottomasti erilaisia vaihtoehtoja ja sääntelykeinoja. Uusien toimenpidevaihtoehtojen esiintuominen edellyttää tietenkin sitä, että kansalaisten, alan toimijoiden, asiantuntijoiden ja muiden sidosryhmien erilaiset näkemykset tulevat mahdollisimman kattavasti edustetuiksi.

Tässä keskitymme selvittämään viestintäpoliittiseen päätöksentekoon osallistumisen nykytilaa. Mielenkiinnon kohteena on erityisesti se, mitkä eri tahot ovat edustettuina media- ja viestintäpoliittisessa valmistelussa. Luku etenee seuraavasti: Esittelemme

ensin lyhyesti viime aikojen keskustelua suomalaisen media- ja viestintäpoliittisen päätöksenteon nykytilasta ja sitä kohtaan esitettyä kritiikkiä. Sen jälkeen analysoimme tarkemmin eri tahojen osallistumismahdollisuuksia. Tämä perustuu kartoitukseen, jossa olemme selvittäneet vuosina 2011–2017 media- ja viestintäpoliittiseen päätöksentekoon lausunnon antajina tai työryhmien jäseninä osallistuneet julkisen vallan edustajat, media-alan toimijat, eturyhmät, järjestöt ja muut sidosryhmät. Selvityksen tavoitteena on tunnistaa mahdollisia puutteita edellä kuvattujen demokraattisen päätöksenteon periaatteiden kuten avoimuuden, edustavuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kannalta. Nykytilan kartoituksen on tarkoitus toimia pohjana sekä osallistumismahdollisuuksien seurannalle että itse päätöksenteon kehittämiseksi. Luvun lopussa esitämme suosituksia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

7.1 Arvioita suomalaisen media- ja viestintäpolitiikan tilasta

Suomalaista mediapolitiikkaa on akateemisessa tutkimuksessa usein luonnehdittu pragmaattiseksi, korporatistiseksi ja konsensushakuiseksi (esim. Hellman 2012a, Jääsaari 2007; Nieminen 2010). Tutkimusten mukaan alan toimijat, vakiintuneet eturyhmät ja päättäjät ovat usein sopineet yhdessä kompromisseista ja politiikan suunta- viivoista ilman laajaa julkista keskustelua tai mediaan liittyvien kysymysten laajaa politisoitumista. Pragmaattiseen ja konsensushakuisen päätöksentekoon liittyy epäilemättä etunsa: valtion, media-alan toimijoiden ja yleisön välinen pitkäjänteinen yhteistyö on nähty yhtenä pohjoismaisen ”viestinnällisen hyvinvointivaltion” keskeisenä tekijänä (esim. Syvertsen ym. 2014). Suomen mediajärjestelmä on myös yleensä menestynyt varsin hyvin erilaisissa, esimerkiksi lehdistönvapautteen ja median ja demokratian suhteeseen liittyvissä vertailuissa (esim. World Press Freedom Index 2017; Karppinen, Nieminen & Markkanen 2011; ks. myös luku 1).

Mediapoliittista päätöksentekoa on kuitenkin viime vuosina arvosteltu eri suunnista (esim. Neuvonen & Karppinen 2016). Yhtäältä kritiikkiä ovat esittäneet media-alan edustajat, joiden mielestä epäjohdonmukainen tai poukkoileva mediapolitiikka on turhaan hankaloittanut alan toimintaedellytyksiä ja ennakoitavuutta:

”Suomen vapaalla ja itsenäisellä medialla on vaikeutensa. Mediapoliitikka poukkoilee: sisältöjään kaikissa kanavissa jakelevalle Ylelle taataan vankka rahoitus vero- varoista; mainosrahoitteisille tv-uutisille on ajettu valtioneuvoston tukea (joka käytännössä päätyisi MTV:n ruotsalaisomistajan Bonnierin taskuun). Sama valtio heikentää Postin perinteisiä palveluita ja korottaa hintoja maaseudulla.” (Posio 2017)

Toisaalta akateemisessa tutkimuksessa puolestaan konsensushakuinen ja pragmaattinen politiikka on näyttäytynyt vaihtoehdottomana ja teknokraattisena. Demokratian ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien näkökulmasta on pidetty ongelmallisena, että julkinen keskustelu mediapolitiikan valinnoista – ehkä lukuun ottamatta Yleisradion asemasta ajoittain leimahtavaa keskustelua – on Suomessa perinteisesti ollut vähäistä eikä kansalaisyhteiskunnan toimijoilla, kuten mediakysymyksiin erikoistuneilla kansalaisjärjestöillä, ole Suomessa kovin vahvaa asemaa (ks. Oikeusministeriö 2010, 153).

Viestintäpolitiikan tutkijat ovat kaivanneet lisää avoimuutta ja kansalaisille parempia mahdollisuuksia osallistua esimerkiksi julkisen keskustelun ja kansalaisjärjestöjen kautta (esim. Hellman 2012b, Jääsaari 2012, Nieminen 2010; Neuvonen & Karppinen 2016). Viime aikojen suuriin lakihankkeisiin, kuten tietoyhteiskuntakaareen (2018 alkaen laki sähköisen viestinnän palveluista) liittyen kritiikkiä on myös esitetty lainsäädännön selkeydestä ja ymmärrettävyydestä (Hoikka, Neuvonen & Rautiainen 2016; Neuvonen & Karppinen 2016). Myös lainsäädännön arviointineuvosto on esittänyt huolia joidenkin lakiesitysten puutteista ja vaikeaselkoisuudesta.[1]

Vaikka kritiikin lähtökohdat ja perusteet vaihtelevat, yhtenä keskeisenä teemana keskustelussa on väite mediapolitiikan linjattomuudesta ja johdonmukaisen kokonaiskuvan puutteesta. Laajemman alan tulevaisuutta koskevan vision tarve on myös nyt valmisteltavan hallituksen mediapoliittisen ohjelman lähtökohtana.

Yksi syy kokonaiskuvan puutteelle on epäilemättä se, että mediapolitiikkaan ja laajemmin viestintäpolitiikkaan liittyvät kysymykset ovat Suomessa hajautuneet eri hallinnonalueille ja eri ministeriöiden vastuulle. Monia median toimintaedellytyksiin vaikuttavia asioita käsitellään erillisinä kysymyksinä, jotka kytkeytyvät eri hallinnonaloille ja erilaisiin politiikkaverkostoihin. Media- ja viestintäpolitiikka on osaltaan kulttuuri- ja demokratiapolitiikkaa, mutta myös muun muassa elinkeino- ja aluepolitiikkaa (ks. Karppinen ym. 2015). Tämä ei ole pelkästään suomalainen ilmiö, vaan media- ja viestintäpolitiikan kytkeytyminen moniin muihin politiikan lohkoihin ja näiden väliset koordinaatio-ongelmat ovat keskeinen mediaan ja viestintään liittyvän poliittisen päätöksenteon piirre (ks. esim. Braman 2010). Toisaalta kokonaisnäkömyksen kritiikki kytkeytyy myös yleisiin lainsäädäntöpolitiikan muutoksiin, jonka valossa tarkastelemme media- ja viestintäpolitiikan valmistelun nykytilannetta Suomessa.

7.2 Media- ja viestintäpolitiikan valmistelu Suomessa

Mediaan liittyviä lakihankkeita valmistellaan Suomessa useissa eri ministeriöissä. Pääsääntöisesti mediapolitiikka kuuluu Suomessa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaan -- toisin kuin muissa Pohjoismaissa, joissa media-asiat kuuluvat yhdessä mm. kulttuurin, demokratian ja ihmisoikeuksien kanssa kulttuuriministeriön hallinnonalaan.

Liikenne- ja viestintäministeriön vastuualueisiin kuuluvat muun muassa viestintämarkkinoiden toimivuus, viestintäverkot, viestinnän peruspalvelut, kuten julkinen palvelu, laajakaista ja postipalvelut, sekä toimitukset. Liikenne- ja viestintäministeriön lisäksi mediaan suoraan tai välillisesti liittyviä säädöksiä valmistellaan kuitenkin myös useissa muissa ministeriöissä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön vastuualueisiin kuuluvat muun muassa tekijänoikeus, elokuvapolitiikka, kulttuurilehtien ja vähemmistökielisten julkaisujen avustukset, mediakasvatus, kuvaohjelmalaki sekä Kansallisen audiovisuaalisen instituutin (KAVI) toiminta.

Oikeusministeriön vastuulle taas kuuluvat muun muassa sananvapausasiat, perusoikeuksien toteutuminen ja muita median ja demokratian suhteeseen ja perusoikeuksiin liittyviä kehittämistoimia. Sen lisäksi mediaan toimintaan vaikuttavat myös esimerkiksi valtiovarainministeriön vastuulle kuuluvat verotuskysymykset (esim. lehdistön ja muiden mediapalveluiden arvonlisäverokannat), ulkoministeriössä valmisteltavat kansainväliset tietoyhteiskuntaan liittyvät sopimukset sekä sisäministeriön alueisiin kuuluvat turvallisuus- ja valvontakysymykset.

Myös säädösten valmistelun tavat vaihtelevat ministeriöstä ja asiasta toiseen. Yleisten lainsäädäntöpolitiikan muutosten myötä poliittisesti ohjattu virkamiesvalmistelu, projektit ja erilaiset selvitysmiehet ovat suomalaisessa säädösvalmistelussa yleisesti korvanneet työryhmät, komiteat ja laajat kuulemiset.

Aiemmin ruotsalaisen esikuvan mukaan muodostettu valtion niin kutsuttu komitealaitos oli merkittävä väline uudistusten ja lainsäädännön valmistelussa. Valtioneuvoston tai ministeriöiden asettamat komiteat, toimikunnat ja pysyvämmät neuvottelukunnat varmistivat eri tahojen osallistumisen ja huolehtivat pysyvämmän valtionhallinnon sidosryhmäsuhteista. Valtioneuvoston asettaman viestintäpolitiittisen komitean (1973–74) tuotoksena syntyi mm. lehdistön valtioneuvoston tukit. Komitealaitos on sittemmin kuitenkin menettänyt merkityksensä ministeriötason lainvalmistelussa. Tilalle ovat tulleet minis-

teriöiden itsensä asettamat työryhmät ja selvityshenkilöt tai pitäytyminen virkamiesvalmistelussa. Valmistelu on näin saattanut kehittyä tehokkaammaksi ja järjestelyiltään joustavammaksi, mutta samalla on esitetty huolta valmistelun laatutasosta ja eri tahojen osallistumismahdollisuuksien heikkenemisestä (Temmes 2008).

Myös mediapolitiikassa suuria ja periaatteellisia lainsäädäntöhankkeita on aiemmin toteutettu parlamentaaristen komiteoiden tai työryhmien avulla, joissa on puolueiden ja alan keskeisten toimijoiden edustus. Tällaisista komiteoista on kuitenkin luovuttu niiden raskauden ja kustannusten vuoksi monissa hankkeissa (Neuvonen & Karppinen 2016). Viestintäkysymyksissä on nykyään suurten lainsäädäntöhankkeiden valmistelutavaksi vakiintunut malli, jossa työryhmä kootaan intressitahoista ja asiantuntijoista. Suppeammassa kysymyksissä voidaan myös työryhmän asemesta edetä pelkällä virkamiesvalmistelulla. Poikkeuksena ovat Yleisradioon liittyvät kysymykset, jotka edelleen valmistellaan parlamentaarisisissa työryhmissä. Opetus- ja kulttuuriministeriön alalla myös tekijänoikeuskysymyksissä vuorovaikutuksesta sidosryhmiin huolehditaan edelleen ainakin osin eri eturyhmiä yhdistävillä vakiintuneilla foorumeilla, kuten tekijänoikeusneuvostossa ja tekijänoikeuden neuvottelukunnassa.

Kansalaisten ja sidosryhmien kuuleminen virkamiesvalmistelun yhteydessä tapahtuu yleensä siten, että sidosryhmiltä pyydetään kirjallinen lausunto, jonka antamiseen annetaan vähintään kuusi viikkoa, laajoissa hankkeissa vähintään 8 viikkoa (Oikeusministeriö 2016b). Kirjallista lausuntomenettelyä on puollettu sen selkeydellä, mutta se voidaan korvata myös neuvotteluilla ja kuulemistilaisuuksien järjestämisellä. Kuulemismenettelyt eri ministeriöissä ovatkin muuttuneet monimuotoisemmaksi ja käytössä on kirjava joukko erilaisia kuulemistapoja, joissa osassa hyödynnetään myös digitaalisia alustoja (Vesa & Kantola 2016, 32–33).

Esimerkiksi tietoyhteiskuntakaaren valmistelussa liikenne- ja viestintäministeriö kokeili uudenlaista valmistelumallia, jossa ohjausryhmän lisäksi valmistelun tueksi perustettiin seitsemän erilaisiin asiakokonaisuuksiin keskittyntä avointa alatyöryhmää, jotka perustuivat avoimiin ilmoittautumisiin ja keskustelivat muun muassa sähköpostin välityksellä (Neuvonen & Karppinen 2016).

Samaan aikaan laajempien lainsäädäntöpolitiikan muutosten kanssa ovat voimistuneet vaatimukset kansalaisten osallistamiseen ja kuulemiseen kaikessa julkisessa päätöksenteossa. Kansallisen tason lisäksi kysymykset valmistelusta ja kuulemiskäytännöistä nousevat esiin myös EU:n tasolla. Euroopan komissio omaksui 2000-luvun alussa uuden konsultaatioregiimin, jonka tarkoituksena oli osaltaan edistää EU:n päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Tavoitteena oli lisätä kansalaisten, eturyhmien ja muiden asianosaisten osallistumismahdollisuuksia tarjoamalla erilaisia kuulemismenettelyjä, kuten kyselyitä ja online-konsultaatioita (Quittkat 2011).

Euroopan komission konsultointimenettelyä koskevassa tiedonannossa[2] puhutaan *asianosaisista*. Suomessa nk. *sidosryhmien* osallistamiseen on alettu kiinnittää entistä enemmän huomiota osana demokraattista päätöksentekoa ja lainvalmistelun laatua. Valtioneuvoston kuulemisoppaassa puhutaan *sidosryhmistä ja kansalaisista*. Käsite sidosryhmä (engl. stakeholder) on vakiintunut käyttöön ilman yhteistä näkemystä siitä, mitä sillä tarkoitetaan. Yleisimmin tällä tarkoitetaan viranomaisia, asiantuntijoita, järjestöjä, yrityksiä ja kansalaisia. Etenkin järjestöistä ja yrityksistä käytetään yleisesti myös termiä *etu- tai intressiryhmä*, kun taas *kansalaisjärjestön* käsite on sävyllään edellisiä myönteisempi, koska siihen liitetään usein vapaaehtoisuuden, demokratian palvelemisen ja yleishyödyllisyyden leima (Pakarinen 2011, 3). Lisäksi voidaan puhua *kohderyhmistä* (Rantala 2011). Hallituksen esityksen kirjoittamisohjeissa puhutaan kuitenkin *lausunnonantajista*, eduskunnan valiokuntavaiheessa puolestaan *asiantuntijakuulemisista* (Ahtonen & Keinänen 2012, 4).

Erilaisista kuulemiskäytännöistä ja eri tahojen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta on tehty Suomessa jonkin verran tutkimusta (Vesa & Kantola 2016; Pakarinen 2011). Esimerkiksi Vesa ja Kantolan (2016) selvityksen mukaan monet kansalaisjärjestöt ovat tyytymättömiä siihen, miten ne pääsevät valmisteluun mukaan. Tyypillisesti päätösvalmistelussa kuullaan tiiviimmin suurimpia järjestöjä sekä vakiintuneita instituutioita, elinkeinoelämää ja työntekijöitä edustavia tahoja. Sen sijaan pienemmät järjestöt sekä erilaisia ihmisryhmiä ja ammattikuntia edustavat järjestöt eivät koe pääsevänsä osallistumaan valmisteluun yhtä hyvin.

Valtioneuvoston demokradiapoliittisessa toimintaohjelmassa puolestaan viitataan OECD:n vertailuun, jonka mukaan kuuleminen säädösvalmistelussa toteutuu Suomessa hieman OECD-maiden keskiarvoa paremmin, mutta kuitenkin kärkimaita huonommin. Säädösvalmistelun vaikutusten arvioinnin osalta Suomi sijoittuu selkeästi OECD-maiden keskiarvon alapuolelle (Oikeusministeriö 2017a, 85).

Mediapoliitiikan osalta valmistelu- ja päätöksentekoprosesseja on tutkittu syvällisemmin lähinnä tapaustutkimuksissa, jotka liittyvät esimerkiksi Kolmostelevisiön syntyyn 1980-luvulla (Hellman 2012b) ja television digitalisoimiseen 2000-luvun vaihteessa (Jääsaari 2007). Myös Yleisradio-lain muutoksista ja tietoyhteiskuntakaaren valmistelusta on käyty jonkin verran keskustelua viestintäpolitiikan tutkimuksessa (esim. Herzog & Karppinen 2014; Neuvonen & Karppinen 2016). Systemaattista empiiristä tutkimusta mediapolitiikan tämän hetken valmistelukäytännöistä ja siihen vaikuttavista tahoista ei kuitenkaan ole juuri saatavilla.

7.3 Eri tahojen osallistuminen media- ja viestintäpolitiikan valmisteluun

Osallistumisen ja kuulemisen järjestämis- ja menettelytavat vaikuttavat eri ryhmien keskinäiseen asemaan. Työryhmiin osallistuvat yleensä vain keskeisimpien ja parhaimmin resursoitujen sidosryhmien edustajat. Nämä voivat yleensä vaikuttaa esitysten sisältöön tehokkaammin kuin ryhmät, joita vain kuullaan esimerkiksi kuulemistilaisuuksissa (Ahtonen & Keinänen 2012, 8). Toisaalta tosiasiallinen vaikuttaminen tapahtuu usein jo ennen työryhmän asettamista esimerkiksi rajaamalla työryhmän tehtävää etukäteen (Pakarinen 2011, 34-40). Valmistelutapa siten usein heijastaa, mitä valmistelulta halutaan ja kuinka valmistelu resursoidaan.

Kuulemisen tärkeyttä valmistelussa on perusteltu lainvalmistelun ja lakien laadun parantamisella. Kuuleminen tulee ajoittaa siten, että sidosryhmillä on aito mahdollisuus vaikuttaa valmisteluun ja sopeuttaa toimintansa mahdollisesti tuleviin muutoksiin (Rantala 2011).

Seuraavassa luomme katsauksen vuosina 2011–2017 liikenne- ja viestintäministeriön hankkeisiin osallistuneisiin *lausunnonantajatahoihin*. Tämän jälkeen tarkastelemme erikseen työryhmien osallistujia, eduskunnan valiokuntien käytäntöjä sekä muiden ministeriöiden kuulemiskäytäntöjä.

Tarkasteluun on valittu laajasti mediaan ja viestintään liittyvät hankkeet, koska rajanveto on vaikeaa ja tarkasteltavia hankkeita olisi joka tapauksessa jäänyt hyvin vähän mikäli olisi pitäyditty puhtaasti mediaan liittyviin hankkeisiin. Tarkasteltavien lakihankkeiden ja työryhmien osalta on tutkittu mitkä tahot ovat osallistuneet valmisteluun lausunnonantajina tai työryhmien jäseninä. Olemme luokitellaan osallistujatahot ja arvioineet, miten ne edustavat eri yhteiskunnallisia tahoja. Tarkastelun aineisto on peräisin valtioneuvoston hankeikkunasta. Tarkastelemme ensin liikenne- ja viestintäministeriön mediaan liittyviä hankkeita, joita oli aikavälillä 2011–2017 yhteensä 48. Näistä hankkeista kymmenen oli työryhmiä.[3]

Lausunnonantajat on luokiteltu neljään pääryhmään: julkisyhteisöihin, yrityksiin, tutkimusta edustaviin tahoihin sekä järjestöihin. Nämä neljä pääluokkaa on edelleen jaettu alaluokkiin, jotka esitetään alla olevassa luettelossa. Lisäksi yksityishenkilöt on luokiteltu erikseen.

Kaavio 7.1 LVM:n media- ja viestintähankkeiden lausunnonantajataholuokitus

1 JULKINEN HALLINTO JA JULKISYHTEISÖT

1A MINISTERIÖT

1B VIRASTOT JA LAITOKSET

1C KUNNAT, KUNTAYHTYMÄT JA MUUT ALUEELLISET
JULKISYHTEISÖT

1D MUUT JULKISYHTEISÖT JA HALLINTOELIMET³²¹

2 YRITYKSET

2A TELE-, VIESTINTÄPALVELU- JA VIESTINNÄN VÄLITYS- JA
JAKELUYRITYKSET³²²

2B MEDIA-ALAN YRITYKSET

2C TEKNOLOGIA- JA MUUT YRITYKSET

3 TUTKIMUSTAHOT

3A YLIOPISTOT

3B AMMATTIKORKEAKOULUT

3C MUUT TUTKIMUSORGANISAATIOI³²³

4 JÄRJESTÖT JA VERKOSTOT

4A TYÖMARKKINAJÄRJESTÖT JA NÄIDEN
JÄSENJÄRJESTÖT

4B ETUJÄRJESTÖT JA VERKOSTOT³²⁴

4C KANSALAI³²⁵- JA AKTIVISTIJÄRJESTÖT

4D ALUEELLISET JÄRJESTÖTOIMI³²⁵JAT

5 MUUT ³²⁵

321 Ml. Saamelaiskäräjät, Kirkkohallitus, Sitra

322 Sis. Posti

323 VTT, ETLA. Sektoritutkimusta tekevät tahot luokassa 1B

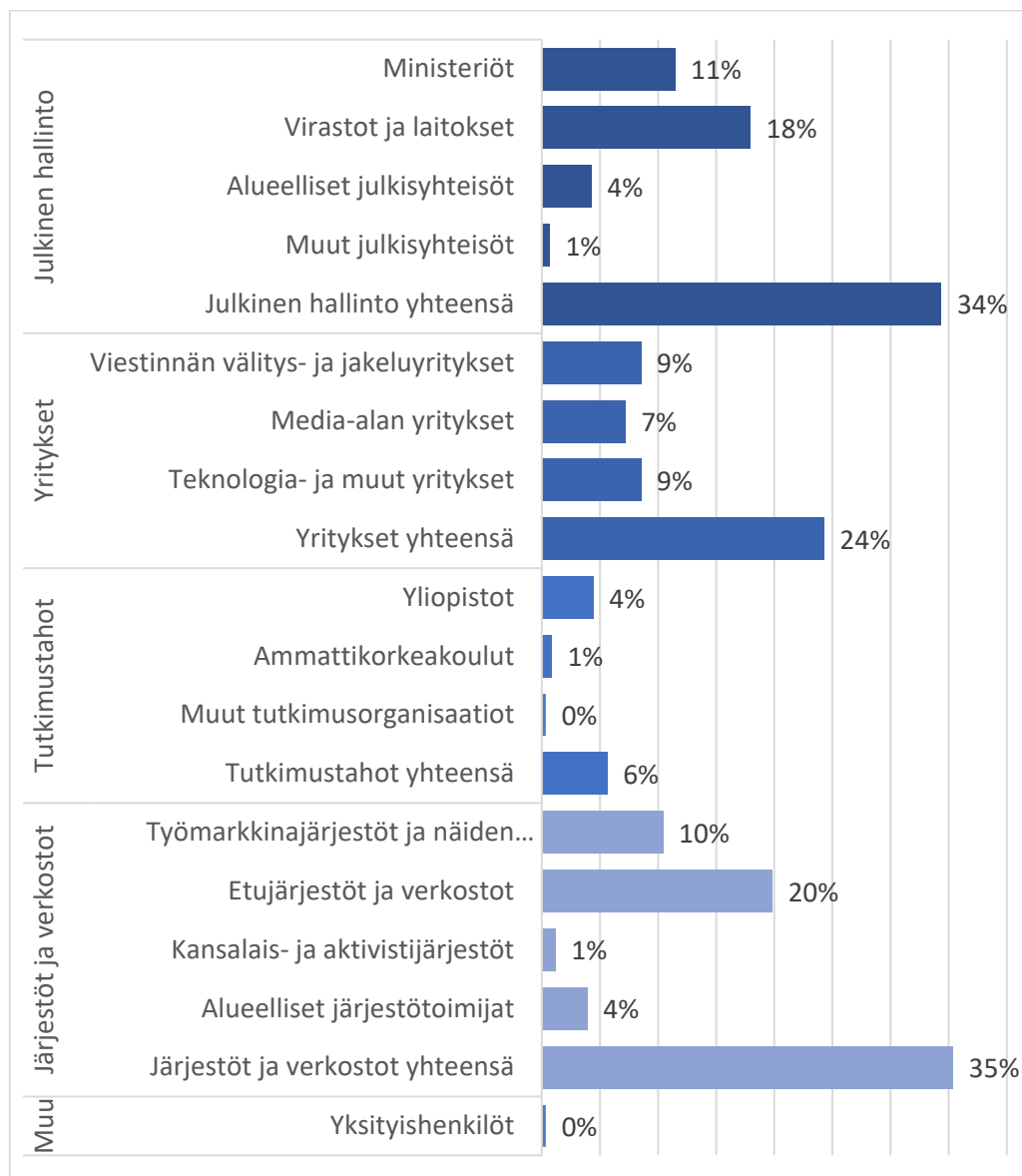
324 Ml. JSN

325 Yksityishenkilöitä

Lausunnonantajatahot on laskettu kuhunkin hankkeeseen vain kerran. Mikäli sama taho on antanut samaan hankkeeseen kaksi erillistä lausuntoa, toista ei ole huomioitu. Tarkoituksena on tehdä katsaus hankkeisiin ja niiden valmisteluun osallistuneista tahoista, ei lausunnoista. Lausuntojen sisältöä tai laajuutta ei ole siis tässä vaiheessa erikseen tarkasteltu. Tuloksia tarkasteltaessa on otettava huomioon, että joukossa saattaa olla myös lausuntoja, joissa saatetaan kiittää ministeriötä tilaisuudesta antaa lausunto ja todetaan, että huomautettavaa hankkeeseen ei tässä vaiheessa ole. Tulokset antavat kuitenkin yleiskuvan siitä, mitkä tahot ovat olleet osallisina ministeriön viestintähankkeissa.

Lausunnonantajatahot esitetään luokiteltuna oheisessa kaaviossa (kaavio 2).

Kaavio 7.2 Lausunnonantajatahot (n=585) taustaryhmittäin LVM:n viestintähankkeissa 2011-11/2017 (%).



Seuraavassa tarkastellaan tuloksia tarkemmin eri lausunnonantajaryhmissä. Tulokset vahvistavat monelta osin aiempia havaintoja.

Julkishallinto ja julkisyhteisöt

On selvää, että ministeriön hankkeissa muut ministeriöt, eri virastot ja viranomaistahot ovat keskeisessä asemassa. Julkisyhteisöt muodostavat viestintähankkeiden lausunnonantajina tarkastellulla aikavälillä yhden kolmanneksen. Lausunnonantajina viestintähankkeissa toimivat tavanomaisesti muut ministeriöt, kuten opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö (molemmilla lausunto kuudessa hankkeessa), sisäministeriö (5), valtiovarainministeriö (4) sekä oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö (kukin kolmessa hankkeessa). Lisäksi lausuntoja ovat antaneet kilpailu- ja kuluttajavirasto (lausunto 12:ssa hankkeessa), tietosuojavaltuutettu (7) ja viestintävirasto (9). Alueellisista julkisyhteisöistä lausuntoja ovat toimittaneet useimmin Helsingin kaupunki (lausunto neljään hankkeeseen), Ahvenanmaan maakuntahallitus, Tampereen kaupunki ja Uudenmaan ELY/TE-keskus (3 hanketta). Lausuntoja olivat toimittaneet myös mm. kirkkohallitus ja saamelaiskäräjät, jotka ovat tässä luokiteltu julkisyhteisöiksi.

Yritykset

Kaaviosta 1 voidaan todeta, että yritykset ovat vahvasti edustettuina. Erikseen yrityksiä tarkasteltaessa havaitaan, että useimmin lausunnonantajina ovat toimineet suuret viestintäyritykset, joita on kuultu suhteellisen tasapuolisesti. Mediayrityksistä Yleisradio OY:n asema on lausunnonantajana omaa luokkaansa. Yleisradio on toimittanut vähintään yhden lausunnon neljänneksen kaikista viestintähankkeista. On huomattava, että luvut edustavat konsernia ja myös nimenmuutokset on huomioitu.

Taulukko 7.1 LVM:n viestintähankkeisiin (kpl) useimmin lausunnonantajina toimineet yritykset (lausunto kahteen hankkeeseen tai enemmän)

Yleisradio Oy	12
Elisa Oyj/Oy	8
DNA Oy	6
MTV Media	6
Telia/TeliaSonera	6
Digita Oy	5
Sanoma	4
Alma Media	2
Discovery Networks Oy	2
Fox	2
Plus TV	2
Suomen Erillisverkot Oy	2

Yritysten vahvaa asemaa selittää osaltaan tarkasteluun valikoituneiden hankkeiden painottuminen viestintäteknologian kehitykseen ja markkinoihin. Alueelliset yritykset (ml. osuuskunnat) olivat edustettuina hankkeissa, joissa oli alueellinen näkökulma, esimerkiksi HE laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla annetun lain muuttamisesta (LVM045:00/2016).

Yksi kiinnostava ulottuvuus liittyy media-alan rakennemuutokseen sekä perinteisen median ja uusien puhtaasti digitaalisten toimijoiden välisiin suhteisiin. Toistaiseksi lausuntoja antaneiden yritysten joukossa vakiintuneet media- ja viestintäyritykset ovat edelleen vahvasti edustettuina.

Tutkimustahot

Tutkimustahojen ja tutkijoiden edustus lausunnonantajina on tarkastellulla aikavälillä jokseenkin olematon, mikä on linjassa aiempien kuulemista koskevien tutkimusten kanssa (esim. Vesa & Kantola 2016).

Järjestöt

Suomessa kansalaisten etujen toteuttaminen ja puolustaminen lepää edelleen pääasiassa

muodollisesti organisoituneen vapaaehtoistoiminnan varassa. Vapaaehtoisia yhteenliittymiä koskevassa lainsäädännössä ankkurikäsitteenä on yhdistys (yhdistysrekisteri ja ry-instituutio) (Siisiäinen ja Kankainen 2009). Järjestö on käsitteenä epämääräisempi, mutta kuvaa paremmin suuria organisaatioita, jotka tyypillisesti ovat vahvasti edustettuina edunvalvonnassa.

Kaaviosta 1 ilmenee viestintähankkeisiin osallistuneiden järjestöjen jakautuminen työmarkkinajärjestöihin, etujärjestöihin ja kansalaisjärjestöihin ja -yhdistyksiin. Lisäksi on eroteltu erikseen alueelliset järjestötoimijat. Suurin ryhmä on etujärjestöt. Tässä raportissa on käytetty etujärjestön käsitettä, koska se tuo kansalaisjärjestön käsitettä selkeämmin esille keskeisen näiden järjestöjen toimintaa kuvaavan piirteen eli tiettyjen etujen ajamisen (Pakarinen 2011, 3).

Monessa tutkimuksessa esitetty huoli kansalaisia edustavien tahojen vähäisestä osallistumisesta viestintäpoliittiseen valmisteluun ja päätöksentekoon saa vahvistusta tästä tarkastelusta. Vain murto-osa lausunnonantajatahoista on varsinaisia kansalais- tai aktivistijärjestöjä.

Taulukko 7.2 LVM:n viestintähankkeisiin (kpl) useimmin lausunnonantajina toimineet järjestöt (lausunto kolmeen hankkeeseen tai enemmän)

FiCom ry	8
Finnet-liitto ry	8
Elinkeinoelämän keskusliitto	7
Kuluttajaliitto	7
Viestinnän keskusliitto/Medialiitto	7
Suomen Yrittäjät	6
Kuuloliitto ry	5
Palvelualojen työnantajat PALTA ry	5
Akava ry	4
Kuurojen liitto ry	4
MTK ry	4
RadioMedia	4
SAK	4
Ammattiliitto Pro	3
Finanssialan keskusliitto	3
Keskuskauppakamari	3
Kopioisto ry	3
Näkövammaisten liitto ry	3
STTK	3
Suomen Journalistiliitto ry	3
Suomen Kiinteistöliitto ry	3
Teosto	3
TIEKE Tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus ry	3

Taulukosta 2 ilmenee, että järjestöistä useimmin lausunnonantajina ovat toimineet FICOM ry, Finnet-liitto (molemmilla lausuntoja kahdeksaan hankkeeseen) ja Elinkeinoelämän keskusliitto (EK), Kuluttajaliitto ja Viestinnän keskusliitto/Medialiitto (kullakin lausunto seitsemään hankkeeseen). Nämä ovat perinteisiä edunvalvontajärjestöjä ja lainvalmistelun sidosryhmiä, jotka ovat hyvin järjestäytyneitä ja joilla on käytössään useimpiin muihin järjestöihin verrattuna suuret resurssit. Monet näistä useimmin lausunnonantajina toimivista eturyhmistä ovat toimialansa kotimaisia kattojärjestöjä ja verkostoja.

Tutkijat Suomessa ja Pohjoismaissa katsovat, että järjestökentässä on 2000-luvulla tapahtunut merkittäviä muutoksia. Järjestöjen rooli jäsenorganisaatioina ja jäsenistön etujen valvojina on heikentymässä. Tilalle on astumassa palvelutuottajan rooli. Käynnissä on nk. (uudelleen)hybridisoituminen, jossa aiemmin valtiokeskeinen ja kansanliikemäinen toiminta muuttuu toisaalta lähemmäksi yksityistä sektoria ja toisaalta lähemmäksi hyväntekeväisyyttä (Wijkström 2011; Laitinen & Taavetti 2016). Jälkimmäinen havainto koskee erityisesti sosiaali- ja terveysalan järjestöjä, eikä tällä ole tois- taiseksi juurikaan merkitystä viestintäpolitiikassa. Sen sijaan erilaisten yritysten muo-

dostamat edunvalvontajärjestöt ja -verkot ovat tärkeässä asemassa lausunnonantajien joukossa perinteisten työmarkkinajärjestöjen ohella.

Erityisesti yhdistysten toiminta on tutkimustulosten valossa tärkeämpää Suomessa kuin missään muualla maailmassa: yhdistyksiä ja niiden jäsenyyksiä on Suomessa ja suomalaisilla paljon, eikä niille ole hyvin toimivia vaihtoehtoja kansalaisten keinovalikoimissa (Siisiäinen & Kankainen 2009). Aktivistijärjestöjen tavoitteena on vaikuttaa valtioon ja edistää jotain yleistä asiaa tai aatetta (Laitinen & Taavetti 2016, 59). Näiden usein löyhähköjen organisaatioiden tai liikkeiden yleisimmät toimintatavat ovat erilaiset tapahtumat ja kampanjat. Suomessa tällaiset organisaatiot useimmiten järjestyvät yhdistyksiksi tullakseen otetuksi vakavasti päätöksentekoprosessissa. Esimerkkinä toimii Piraattiliike, joka on järjestäytynyt puolueeksi voidakseen vaikuttaa yhteiskunnassa.

Kansalais- ja aktivistijärjestöt ja yhdistykset toimivat lausunnonantajina yhteensä vain seitsemän kertaa, joista Electronic Frontier Finland oli toimittanut lausunnon kahteen hankkeeseen. Yhteensä kaikkien 585:n lausunnonantajatahon joukosta vain kuusi on kansalaisjärjestöjä (Taulukko 3).

Taulukko 7.3 Kansalais- ja aktivistijärjestöt lausunnonantajina

Electronic Frontier Finland ry	LVM020:00/2017	Liikenteen ja viestinnän digitaaliset palvelut esteettömiksi – Toimenpideohjelma 2017-2021
Electronic Frontier Finland ry	LVM070:00/2011	Lehtiasian neuvottelukunta
COSS ry	LVM070:00/2015	Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain muuttaminen
Long Play Hacks/Hackers & Co	LVM057:00/2015	Digitaalisen liiketoiminnan edistäminen toimeenpanoryhmä - asettamispäätös
Open Knowledge Finland ry	LVM025:00/2014	Big datan käyttö-työryhmä
Suomen Internet-yhdistys	LVM025:00/2014	Big datan käyttö-työryhmä
Piraattipuolue rp.	LVM059:00/2011	Tietoyhteiskuntakaari

Tämän kartoituksen perusteella Suomessa ei ole erityisesti mediapolitiikkaan keskittyviä kansalaisjärjestöjä toisin kuin joissakin muissa maissa. Tunnetuin ja omassa maassaan vaikutusvaltaisin on vuonna 1983 perustettu brittiläinen Voice of the Listener and Viewer (VLV). Pohjois-Amerikassa on useita aktiivisesti mediapolitiikkaan kantaa ottavia järjestöjä, mm. Fairness and Accuracy In Reporting (FAIR) ja Free Press Yhdysvalloissa sekä Friends of Canadian Broadcasting Kanadassa. Joissakin Euroopan maissa on kansalaisjärjestöjä, jotka ovat keskittyneet esimerkiksi media lastensuojelukysymyksiin (norjalainen Barnevakten) tai uskonnollisten näkemysten välittämiseen (Baldi & Haasebrink 2007, 82-87). Suomessa Pro Yleisö -nimellä toimiva ryhmä pyrki julkisuudessa vaikuttamaan Yleisradio Oy:n aseman ja rahoituksen turvaamiseen 2000-luvun alkupuolella.

Alueelliset järjestötoimijat ovat luonnollisesti toimineet lausunnonantajina hankkeissa, joilla on yhteys paikallisiin ja alueellisiin hankkeisiin. Tällaisia olivat käsiteltävällä ajanjaksolla mm. hallituksen esitys laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla annetun lain muuttamisesta.

Työryhmät

Lausuntojen toimittamisen ohella merkittävä osallistumisen muoto on työryhmiin osallistuminen. Pakarisen ym. (2010) mukaan 2010-luvun alussa n. 40 prosenttia kaikista hallituksen esityksistä valmisteltiin laajapohjaisissa toimielimissä, joissa myös keskeisimmät sidosryhmät olivat edustettuina.

Tähän raporttiin tarkastelluista viestintähankkeista yhteensä kymmenen oli työryhmiä, joista yksi oli parlamentaarinen työryhmä. Nämä olivat pääasiassa viestintäalan kehittämis-, arviointi- ja seurantatyöryhmiä, kuten esimerkiksi Kaupallisen television uutistoiminnan rahoitusta ja tulevaisuutta arvioiva työryhmä (LVM 024:00/2016), Suomalaisen radiotoiminnan tulevaisuutta kartoittava työryhmä (LVM 084:00/2013), Lehti-asiain neuvottelukunta (LVM 070:00/201) ja Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävää ja rahoitusta arvioiva parlamentaarinen työryhmä (LVM 075:00/2015).

Lähemmin tarkasteltaessa ilmenee, että työryhmissä on edustettuina samoja tahoja, jotka ovat useimmin myös lausunnonantajien joukossa (taulukko 4). Työryhmien painotus oli tarkastellulla aikavälillä hieman enemmän verkko- ja teknologiakysymyksissä, mikä selittää viestintäyritysten edustusta työryhmissä.

Taulukko 7.4 LVM:n työryhmien jäseninä useimmin edustettuina olevat tahot: (edustettuna vähintään kolmessa työryhmässä)

Viestintävirasto	7
FiCom ry	5
Telia/TeliaSonera	4
Digita	3
DNA	3
Elisa	3
Kuluttajavirasto	3
Yleisradio	3

Koska työryhmien joukossa oli myös media-alaa käsitteleviä työryhmiä, myös suurimmat mediayritykset ja alan etujärjestöt saivat edustajansa näihin työryhmiin. Merkilepantavaa on, että työryhmissä oli mukana vain yksi kansalais- tai aktivistijärjestöksi luokiteltava taho: Virasto, jota edustivat Mikael Storsjö ja Henrik Ingo sähköisen viestinnän välitystietojen säilyttämistä arvioivassa työryhmässä (LVM014:00/2017).

Yleinen käsitys on, että eturyhmät, joiden edustajat osallistuvat työryhmiin voivat vaikuttaa politiikan muotoutumiseen paljon tehokkaammin kuin tahot, joita vain kuullaan. Pakarisen (2011) haastattelututkimuksen mukaan työryhmissä työskentelyä rajaavat kuitenkin usein erilaiset reunaehdot, kuten etukäteen lukkoon lyödyt päätökset ja työryhmän työskentelylle asetetut kapeat toimeksiannot. Sidosryhmien suurimmat vaikuttamismahdollisuudet ovatkin tarjolla ennen työryhmän nimittämistä kun toimeksiantoa vielä määritellään.

Muut ministeriöt

Liikenne- ja viestintäministeriön lisäksi olemme kartoittaneet valmistelun tapoja myös muissa ministeriöissä, joissa käsitellään mediaan liittyviä hankkeita. Ministeriöiden välisen vertailun perusteella näyttää, että valmistelun tavat vaihtelevat melko paljon ministeriöiden kesken ja asiasta riippuen.

Opetusministeriön hankkeissa on usein mukana neuvottelukunta tai lautakunta, joihin kuuluu vaihtelevasti erilaisten eturyhmien edustajia ja asiantuntijoita. Esimerkiksi tekijänoikeuskysymysten valmistelussa ja yhteydenpidossa sidosryhmiin vaikuttavat vaikiintuneet keskustelufoorumit, kuten tekijänoikeusasioiden neuvottelukunta ja tekijänoikeusneuvosto, joissa on edustettuina eri alojen toimijoita, tekijänoikeuden haltijoita ja käyttäjätahoja sekä luovan työn tekijöitä. Myös media-alan osalta esimerkiksi tekijänoikeusasioiden neuvottelukunnassa on edustettuina suurimpia mediayrityk-

siä, Yleisradio sekä järjestöt, kuten Medialiitto ja Journalistiliitto, jotka varsin usein toimivat myös LVM:n hankkeissa lausunnonantajina. Yleisesti voidaan sanoa, että myös neuvottelukunnissa vakiintuneet etujärjestöt ja elinkeinoelämän edustajat ovat siis parhaiten edustettuina, kun taas esimerkiksi median käyttäjien tai yleis-
hyödyllisten kansalaisjärjestöjen edustus on huomattavasti satunnaisempaa.

Toisaalta myös valmisteluelinten kokoonpano vaihtelee paljon eri asiakysymyksissä. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön kulttuurilehtilautakunta, joka toimii asiantuntijaelimenä kulttuurilehtitukea myönnettäessä, koostuu lähinnä toimittajista, kirjailijoista ja tutkijoista ja poikkeaa siten kokoonpanoltaan jyrkästi useimmista muista elimistä.

Myös monissa projekteihin ja kampanjoihin liittyvissä elimissä, kuten opetus- ja kulttuuriministeriön Euroopan neuvoston vihapuheen vastaisen kampanjan kansallisessa toimikunnassa, on edustettuina laajasti eturyhmien lisäksi muun muassa ihmisoikeus-, nuoriso- ja lastensuojelujärjestöjä, vähemmistöjen edustajia sekä tutkijoita. Usein kansalaisjärjestöjen edustus onkin vahvempaa kehittämishankkeissa kuin varsinaisten säädöshankkeiden valmistelussa.

Oikeusministeriön säädösvalmistelussa, esimerkiksi sananvapauserikoksiin tai tietosuojaan liittyen, puolestaan on huomattavaa, että muista ministeriöistä poiketen lausunnonantajina on paljon juridisia tahoja, kuten Lakimiesliitto ja Asianajajaliitto. Niiden lisäksi sananvapauteen liittyvien hankkeiden lausunnonantajien joukossa on myös joitakin ihmisoikeus- ja kansalaisjärjestöjä, kuten Amnesty International ja Effi, sekä (oikeustieteen) tutkijoita, jotka eivät juurikaan näy liikenne- ja viestintäministeriön hankkeiden valmistelussa.

Lausunnot ja työryhmäosallistuminen vaikutuskeinoina

Lausuntoja tarkastellessa täytyy pitää mielessä, että lausunnot edustavat vain ns. muodollista osaa osallistumisesta, eivätkä välttämättä anna kuvaa kaikesta säädösten valmisteluun liittyvästä vaikuttamisesta eduskunnassa, valiokunnissa, ministeriöissä. Vaikuttamista ja vuorovaikutusta ovat myös esimerkiksi perinteisen ja sosiaalisen median kautta käytyt keskustelut ja kampanjat. Tosiasialliseen vaikuttamiseen kuuluu myös epävirallinen lobbaus ja muut taustakeskustelut, joista ei läheskään aina jää tutkijoille dokumentteja. Myös suorat kontaktit viranomaisiin ja esimerkiksi sosiaalisen median ja perinteisen median kautta tapahtuvat vaikuttamiskeinot ovat monille järjestöille ja eturyhmille tärkeitä keinoja (Vesa & Kantola 2016).

Lausunnonantajatahona toimiminen ei myöskään välttämättä tarkoita, että lausunnonalla on ollut vaikutusta tai se on vaikuttanut valmisteluun. Tosiasiassa kaikki ehdotuksiin

vaikuttavat tekijät ja tahot eivät ole täysin läpinäkyviä, vaikka muodollisesti lausunnot ovat kaikkien saatavilla verkossa.

Jo lausunnonantajien luokittelu kuitenkin antaa yleiskuvan eri tahojen osallistumisesta päätöksentekoon. Yhteenvetona voi todeta, että tarkastelu vahvistaa aiempien tutkimusten (Pakarinen 2011; Ahtonen & Keinänen 2012; Vesa & Kantola 2016) havaintoja siitä, että vakiintuneilla ja suurilla etujärjestöillä ja yrityksillä on usein parhaat mahdollisuudet vaikuttaa valmisteluun. Ei ole syytä olettaa, että tilanne olisi toinen aiemmissa tai epävirallisissa valmistelun vaiheissa, joita ei ole tässä tarkasteltu. Eri tahojen tosiasiallisen vaikutusvallan ja lainvalmistelun muutosten vaikutusten arviointia varten tosin tarvittaisiin laajempaa tutkimusta.

Valiokunnat

Edellä olemme tarkastelleet ministeriöissä tapahtuvaa säädösvalmistelua. Eduskunnan valiokunnissa tapahtuva kuuleminen on tärkeä osa lainsäädäntöprosessia, joten luomme siihen lyhyen yleisluonteisen katsauksen. Valiokuntien tehtävänä on valmistella täysistuntokäsittelyä varten hallituksen esitykset, lakialoitteet, valtioneuvoston kertomukset, selonteot ja muut valtiopäiväasiat. Valiokuntien merkitystä korostaa se, että eduskunnan täysistunnossa ei säädösehdotuksiin ole mahdollista tehdä muita muutoksia kuin mitä valiokunta on mietinnössään ehdottanut. Pääsääntöisesti valiokunnat käsittelevät sitä vastaavan ministeriön hallinnonalaan kuuluvia asioita.

Nk. asiantuntijoiden kuuleminen muodostaa keskeisen osan valiokuntien työstä. Kuulemisen kautta eri sidosryhmillä on mahdollisuus päästä suoraan vaikuttamaan eduskunnan päätöksentekoon. (Ahtonen & Keinänen 2012, 12.) Asiantuntijoiden kuuleminen ei ole pakollista, paitsi saamelaisten ja ahvenanmaalaisten edustajien kohdalla mikäli käsiteltävä asia koskee heitä. Muutoin valiokunnat voivat itse päättää kuultavista tahoista. Valiokuntaoppaan mukaan yleensä kuullaan ensin valmistelevaa ministeriötä sekä muita asian valmisteluun osallistuneita tahoja, yliopistokoulutuksen tms. nojalla asiaa tuntevia henkilöitä sekä virastojen, kansalaisjärjestöjen tai muiden tahojen edustajia mikäli asia heitä koskee tai he muutoin tuntevat asiaa (Valiokuntaopas 2015, 91).

Hollin ja Saaren (2009) tutkimuksen mukaan valiokunnat kutsuvat lisäksi kuultavaksi valmisteluun osallistumattomia etujärjestöjä, jotka läheisesti liittyvät valiokunnan toimialaan. Valiokuntaneuvoksen laatimalle pohjalistalle voidaan lisätä tahoja, joita ei aiemmin ole huomattu kuulla. Valiokuntien jäsenenä olevat kansanedustajat ehdottavat myös omaa vaalipiiriä, arvomaailmaa, aatteellista tai ammatillista taustaa lähellä olevia tahoja. Tieteen ja tutkimuksen edustajia kuultiin Hollin ja Saaren mukaan myös kutsuttuina asiantuntijoina. Valinta kohdistui asiantuntijaan sopivan tieteenalan, ase-

man, julkisen näkyvyyden tai sen mukaan, että asiantuntijaa oli kuultu jo aiemmin (Holli & Saari 2009, 47–51).

Hollin ja Saaren mukaan kuultavien asiantuntijoiden valinnassa vaikuttaa kuitenkin ennen kaikkea jatkuvuuden periaate. Kuultaviksi saadaan näin asiantuntevia tahoja, mutta toisaalta kuuleminen rajoittuu vain tiettyihin eturyhmiin ja asiantuntijoihin, jotka ovat usein samoja henkilöitä vuodesta toiseen.

Tässä raportissa oli alun perin tarkoitus selvittää media-alan asiantuntijakuulemisia eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnassa. Tarkastellulla aikavälillä valiokunnissa oli kuitenkin käsiteltävänä ajanjaksona 2011–2017 melko vähän ylipäänsä viestintää koskevia hallituksen esityksiä. Media-alalta käsiteltävinä oli mm. Yleisradion kertomuksia eri vuosilta sekä esityksiä valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain muuttamisesta. Yleisradio Oy:stä annetun lain sekä valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain muuttamista (LiVM 8/2012 vp — HE 29/2012 vp) koskevan hallituksen esityksen käsittelyn aikana valiokunnassa kuultavana oli pääosin samoja tahoja kuin edellä käsitellyissä ministeriön hankkeissa. Sama koski valtioneuvoston selontekoa sähköisen median viestintäpoliittisesta ohjelmasta 2012 (LiVM 18/2012 vp — VNS 4/2012 vp).

Eduskunnan valiokuntien asiantuntijakuulemisten tosiasiallista merkitystä on pohdittu tutkimuksen keinoin. Ahtosen ja Keinäsen (2012) valiokuntien puhjeenjohtajistolle ja valiokuntaneuvoksille tekemän kyselytutkimuksen mukaan valiokuntien päätöksiin vaikuttivat eniten hallituksen esitystä valmistelleiden ministeriöiden edustajien kuulemiset. Toiseksi eniten vaikutusvaltaa oli riippumattomilla asiantuntijoilla kuten tutkijoilla ja kolmanneksi eniten muiden kuin asiaa valmistelleiden ministeriöiden edustajilla. Kaikista vähiten vaikutusta oli kyselyn mukaan kansalaisjärjestöjen edustajilla sekä elinkeinoelämää edustavilla tahoilla. (Ahtonen & Keinänen 2012, 15–16.) Kuulemisten tosiasiallista vaikutusta pyrittiin myös tutkimaan päätösehdotuksiin kuulemisten perusteella tehtyjen muutosesitysten avulla. Valmistelevien ministeriöiden ja riippumattomien asiantuntijoiden kuulemiset lisäsivät jonkin verran muutosesitysten todennäköisyyttä, mutta tähän vaikutti myös hallituksen esityksen (poliittisen) ongelmallisuuden aste.

Suomalaisten tutkimustulosten (Holli & Saari 2009; Ahtonen & Keinänen 2012) perusteella ongelmana on, että valiokuntakuulemisista jäävät pois erityisesti lakeja käytännössä toteuttavat tahot tai muuten asiaan perehtyneet. Viranomaisia ja eturyhmiä kuullaan jopa liikaa. Valiokuntien asiantuntijavalinnat ovat myös vahvasti kasautuvia.

Kokonaan toinen asia on se, kuinka paljon eri sidosryhmillä on valtaa koko lainsäädäntöprosessissa. Ahtosen ja Keinäsen (2012) mukaan vaikuttaminen on tehokkainta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Erytisen ongelmallisena demokratian kan-

nalta näyttäytyy se, että pienet ja vähemmän painostusvoimaa hallussaan pitävät sidosryhmät ja kansalaiset, joilla ei ole taustallaan mitään eturyhmää jäävät kaikkien kuulemismenettelyjen ulkopuolelle kautta koko säädösvalmistelun ja päätöksentekoprosessin. Tämä ei ole erityisen suomalainen ongelma, vaan koskee yleisemmin säädösvalmistelua eri tasoilla, esimerkiksi EU:ssa (ks. esim. Eising 2007).

7.4 Yhteenveto

Kartoitus media- ja viestintäpolitiikan valmisteluun osallistuvista tahoista vahvistaa selvästi havainnon siitä, että valmiiksi vaikutusvaltaiset ja hyvin resursoidut sidosryhmät ovat kuulemismenettelyissä etulyöntiasemassa (Picard & Pickard 2017, 34; Vesa & Kantola 2016; Ahtonen ja Keinänen 2012; Pakarinen 2011).

Näin ollen yksi selkeä haaste media- ja viestintäpolitiikan valmistelussa liittyy siihen, miten myös heikommassa asemassa olevat toimijat, kuten tavalliset kansalaiset, kansalaisjärjestöt ja etujärjestöjen ulkopuoliset asiantuntijat ja tutkijat, pystyvät osallistumaan ja saavat äänensä kuuluviin mediapolitiikan valmistelussa. Tällä hetkellä mediapolitiikan valmistelun paikat ja käytännöt sekä eri tahojen vaikutusmahdollisuudet ja mukaan pääsy vaihtelevat paljon asiasta toiseen.

Onkin syytä myös kehittää mittareita, joiden avulla valmisteluun osallistumisen edustavuutta ja inklusiivisuutta voidaan jatkossa arvioida. Vaikka jo tässä raportissa esitetty kartoitus ja aiempi tutkimus antaa viitteitä osallistumisen painotuksista, sen selvittäminen, mitkä tahot osallistuvat mediapolitiikan valmisteluun eri vaiheissa ja miten eri tahojen ääni tosiasiallisesti kuuluu, vaatii laajempaa systemaattista tutkimusta ja seuranta. Tällaista seuranta voidaan toteuttaa joko ministeriöt itse tai ulkopuoliset tutkijat. Määrällisen seurannan lisäksi tulisi kansalaisjärjestöjen kuulemisen vaikutuksia tai niiden puutetta ja osallistumisen esteitä selvittää myös laadullisen tutkimuksen keinoin, esimerkiksi haastattelututkimuksella. Kyselytutkimuksia voidaan tehdä ryhmien parissa, jotka ovat olleet aiemmin valmistelussa monasti mukana, esimerkiksi vakiintuneet etujärjestöt.

On myös syytä pohtia keinoja edistää media- ja viestintäpolitiikan valinnoista ja tavoitteista käytävää julkista keskustelua ja kansalaisyhteiskunnan laajempaa kiinnostusta viestintäpolitiikkaan. Kansalaisilla on sitä vähemmän mahdollisuuksia osallistua päätösten valmisteluun, mitä vähemmän siitä tiedetään. Oman haasteensa mediapolitiikasta käytävään julkiseen keskusteluun tuo tietenkin myös se, että sen foorumina toimivat mediat ovat yleensä myös intressitahoja siinä. Viranomaisten oman tiedotuk-

sen ja päätöksenteon avoimuuden lisäksi myös tutkijoilla ja kansalaisjärjestöillä on siis oma vastuunsa osallistumisen ja julkisen keskustelun edistämisessä. Esimerkiksi tutkijoiden vähäistä osallistumista lakien valmisteluun voivat selittää paitsi viranomais-ten käytännöt myös tutkijoiden oma passiivisuus ja alan suhteellisen kapea asiantun-temus Suomessa.

Monelta osin tässä esitetyt havainnot eivät päde vain media- ja viestintäpolitiikkaan, vaan yleisemmin lainsäädännön valmisteluun ja kuulemistapoihin. Esimerkiksi valtio-neuvoston oman demokraatioliittisen toimintaohjelman (Oikeusministeriö 2017a) suositukset antavat hyvän perustan myös media- ja viestintäpoliittisen päätöksenteon kehittämiseen: Siinä ja muissa lainvalmistelun kehittämissuosituksissa korostetaan muun muassa hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyön parantamista. Suosituk-set parantaa vaikutusten arviointia, eri vaihtoehtojen punnitsemista, avoimuuden ja läpinäkyvyyden parantamista muun hallinnon tietovarantoja avaamalla sekä kehittää kuulemisprosesseja, kuten digitaalista lausunnotmenettelyä, ja virkamiesten koulutta-mista vuorovaikutteisempaan valmisteluun, ovat niin ikään media- ja viestintäpolitiik-kassa selvästi tarpeellisia.

Vesa ja Kantola (2016, 74) myös ehdottavat valmistelun avoimuuden kehittämistä niin, että julkisissa hanketiedoissa näkyisivät kunkin hankkeen valmisteluun myös epävirallisen vuorovaikutuksen kautta osallistuvat tahot. Samanlaista kehitystyötä on pohdittu myös lobbaajarekisterin kehittämisessä [3]. Myös tämä voisi parantaa me-diapolitiikan valmistelun läpinäkyvyyttä ja tasapuolisuutta. Lisäksi Vesa ja Kantola myös ehdottavat kokeiluna digitaalista alustaa, ”digikomiteaa”, joka lisäisi valmistelun avoimuutta ja läpinäkyvyyttä ja jossa sekä hankkeita koskeva tiedonvälitys että kuu-leminen tapahtuisi yhdessä paikassa samalla verkkoalustalla. Samalla valmisteluun liittyviä vaihtoehtoja voitaisiin tuoda selkeästi esille ja kenen tahansa kommentoita-vaksi.

Osallistumismahdollisuuksien ja läpinäkyvyyden laajentamisen ohella toinen ilmeinen mediapolitiikan kehittämistarve liittyy poikkihallinnollisen yhteistyön ja koordinaatioon parantamiseen. Media- ja viestintäpolitiikan valmistelu ja päätöksenteko on hajautunut eri toimijoiden kesken eikä näistä synny helposti kokonaiskuvaa mediapolitiikan linjas-ta ja visiosta. Osaltaan media- ja viestintäpoliittinen ohjelma ja tämä selvitys vastaavat juuri tähän tarpeeseen.

Yksittäisen poliittisen ohjelman lisäksi on kuitenkin syytä pohtia myös mediapolitiikan päätöksenteon pysyvämpiä rakenteita. Yhtenä ehdotuksena esiin nousee aika ajoin ajatus komitealaitoksen elvyttämisestä tai esimerkiksi laajapohjaisesta viestintäpoliitti-sesta neuvottelukunnasta, joka mahdollistaisi media- ja viestintäkentän kokonaisu-urannan ja mediapolitiikan pitkäjänteisyyden (esim. Oikeusministeriö 2010, 162). Komi-teamallia on pidetty jähmeänä eivätkä neuvottelukunnat tai komiteamietinnöt välttä-

mättä tarjoa parhaita mahdollisia eväitä konkreettiselle lainsäädännön uudistamiselle nopeasti muuttuvassa mediaympäristössä. Ainakin ne kuitenkin tarjoaisivat tilaisuuden keskustella keskeisistä poliittisista kysymyksistä ja mahdollistavat eri tahojen näkemysten kartoituksen ja sitoutumisen prosessiin jo lainvalmistelun alkuvaiheessa (Neuvonen & Karppinen 2016; Wass 2017).

Vaikka koordinaation tarve tunnustetaan yleisesti, kyse on myös siitä, minkälaisista lähtökohdista ja ongelmanasettelusta käsin media- ja viestintäpolitiikkaa lähestytään. Niin laajojen neuvottelukuntien, työryhmien kun yksittäisten lausuntokierrosten kohdalla on siis aina syytä kiinnittää huomiota läpinäkyvyyteen sekä kansalaisyhteiskunnan eri toimijoiden edustukseen että monipuolisen asiantuntemuksen turvaamiseen.

Suosituksat ja mittarit:

- Seurataan media- ja viestintäpoliittiseen suunnitteluun osallistumisen avoimuutta säännöllisin väliajoin tehtävällä kartoituksella, jolla selvitetään eri sidosryhmien kuulemista ja painoarvoa säädösvalmistelussa. Demokratianäkökulmasta tärkeää on kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen edustus. Valmistelun avoimuutta on mahdollista mitata ja seurata eri ulottuvuuksilla, esimerkiksi:
 - Edustavuus: Valmisteluun osallistujien edustajia kaikista sidosryhmistä %/lkm
 - Tasapuolisuus: Kuultujen sidosryhmien suhteellinen edustus %
 - Inklusiivisuus: Kansalais- ja aktivistijärjestöjen ja verkostojen osuus kuultavana olleista sidosryhmistä ja työryhmien jäsenistä %
- Määrällisen kartoituksen ohella tulisi selvittää kuulemisen vaikutuksia ja osallistumisen esteitä laadullisen tutkimuksen keinoin, esimerkiksi haastattelututkimuksella.
- Edistetään kansalaisyhteiskunnan osallistumista mediapolitiikan ja laajemmin viestintäpolitiikan valmisteluun valtioneuvoston demokratiapolitiittisen toimintaohjelman suuntaviivojen mukaisesti. Erityisesti yhteistyötä ja aktiivista kuulemista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa edistäviä menettelytapoja sekä viestintää tulisi kehittää.
- Edistetään media- ja viestintäpolitiikan poikkihallinnollista yhteistyötä ja koordinaatiota valmistelussa. Tutkijayhteisön tiiviimpi mukanaolo valmistelussa voisi osaltaan edistää tätä, koska alan tutkimus on monasti lähökohtaisesti monitieteistä.

8 Kansainvälinen vertailu

Jockum Hildén

8.1 Tutkimuksen tavoitteet

Tämän tutkimusraportin tavoitteena on tarkastella, miten media- ja viestintäpolitiikkaa on analysoitu ja kehitetty Norjassa, Tanskassa ja Ruotsissa. Muut Pohjoismaat ovat soveltuvien vertailun kohde, sillä maat ovat historiallisista syistä harjoittaneet samantapaista media- ja viestintäpolitiikkaa (Hallin and Mancini 2004). Varsinkin Norja ja Ruotsi ovat samalla tavalla kuin Suomi haja-asutettuja, vahvan julkisen palvelun median maita ja kansalaisten mediatottumusten kannalta hyvin lähellä Suomea. Tämä ei tietenkään tarkoita, että näissä maissa olisi päädytty samanlaisiin ratkaisuihin (Niemi- nen ym. 2013). Näillä mailla on tietenkin myös eri taloudelliset edellytykset harjoittaa aktiivista mediapolitiikkaa. Tästä huolimatta on syytä tarkastella, miten eri mediapolitiittiset avaukset ovat vaikuttaneet maiden mediakenttiin. Analyysin tukena käytetään myös koko EU:ta kattavia indeksejä, sekä muita vertailevia työkaluja, joiden avulla on mahdollista seurata media- ja viestintäpolitiikan aihealueiden kehitystä.

Tämän lisäksi nostetaan esiin, miten ylikansallisten IT-yritysten, lähinnä Googlen ja Facebookin, nousuun on reagoitu mediapolitiikassa. On täysin selvää, että kansalais- ten mediankäytön muutosten ja mainosmarkkinoiden murroksen keskellä kansallinen viestintäpolitiikka kohtaa täysin uudenlaisia ongelmia. Näiden ongelmien ratkai- miseksi täytyy ja kannattaa huomioida, mihin ratkaisuihin naapurimaat ovat päätyneet. Tämän raportin tavoitteena on siis osittain näyttää, minkälaisiin ratkaisuihin on pää- dytty muissa Pohjoismaissa, ja mihin Suomen viestintäpolitiikka voisi tulevaisuudessa keskittyä.

Muista Pohjoismaista on kiitettävästi tilastoja avoimesti saatavilla. Tilastot eivät ole aina täysin vertailukelpoisia, mutta riittävän samankaltaisia, jotta niistä voisi olla hyötyä viestintäpolitiikkaa suunniteltaessa. Mittavan tietomäärän johdosta tässä raportissa keskitytään viiteen osa-alueeseen: ensin avataan, mistä media- ja viestintäpoliittisista kysymyksistä kiistellään tällä hetkellä Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa. Seuraavaksi esitellään mediatukiin ja -avustuksiin liittyviä avauksia ja tilastoja. Tämän jälkeen näytetään läpileikkaus eri maiden mediamarkkinoista ja arvioidaan, mihin suuntaan mainosmarkkinat ovat menossa. Neljänneksi vertaillaan laajakaistapalveluiden saatavuutta. Lopuksi esitellään, miten mediankäyttö on muuttunut tietyillä osa-alueilla Pohjoismaissa.

8.2 Ajankohtaiset viestintäpoliittiset kysymykset Pohjoismaissa

Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa arvioidaan median tilaa kerran vuodessa jokaisen maan mediaviranomaisen toimesta. Vuoden 2018 aikana media- ja viestintäpolitiikassa tehdään kuitenkin poikkeuksellisen isoja avauksia. Tanskassa seuraavan mediapoliittisen sopimuksen (2019–2022) valmistelussa on kuultu poikkeuksellisen laaja joukko toimijoita (Knudsen 2018). Julkisen palvelun yhtiö DR:n toimintaympäristöä ja rahoitusta ollaan muuttamassa, mutta vielä ei ole täysin selvää, miten julkinen palvelu muuttuu. Tanskan hallitus on esittänyt, että julkista palvelua ryhdytään rahoittamaan verovaroin ja DR:n budjetista leikataan 20 prosenttia. On kuitenkin odotettavissa, että DR:n varoista otetaan siivu, joka tavalla tai toisella annetaan yksityisille toimijoille – joko suoraan erillisen julkisen palvelun tuotantorahoituksen muodossa, tai epäsuoraan vaatimalla, että DR ostaa entistä enemmän sisältöä yksityiseltä sektorilta. Samalla mediatukiin on luvassa muutosta.

Ruotsissa valtion monen vuoden selvitystyö *Medieutredningen* päättyi marraskuussa 2016. Reilusti yli 500-sivuinen raportti sisälsi joukko ehdotuksia siitä, miten mediatukea olisi mahdollista muuttaa teknologianeutraalimpaan suuntaan vuodesta 2020 lähtien. Virallinen esitys julkaistaan maaliskuun lopussa, mutta nyt jo tiedetään, että mediatukea ollaan laajentamassa. Kesäkuussa 2018 selviää myös, siirrytäänkö Ruotsissakin rahoittamaan julkista palvelua verovaroin (*Regeringen* 2017:79).

Norjassa arvioitiin Ruotsin tavoin Norjan mediamarkkinoiden moninaisuutta Kulttuuriministeriön toimeksiannosta vuonna 2017. Selvityksessä esitettiin, että Norjan julkisen palvelun (NRK) omistus siirrettäisiin valtiolta itsenäiselle säätiölle, jotta NRK:n riippumattomuus olisi mahdollista turvata tulevaisuudessa. Lisäksi puitiin Norjan jo tällä hetkellä voimassa olevaa laajaa mediatukijärjestelmää.

8.3 Mediatuet ja -avustukset

Tilastojen valossa Norja näyttäytyy sanomalehtien ja muiden julkaisujen osalta journalismin mallimaalta. Vähälukuisessa, harvaan asutussa maassa julkaistaan ylivoimaisesti eniten sanomalehtiä. Toisella sijalla komeilee Suomi, suuren aikakauslehtimäärän ansiosta. Ruotsissa ja erityisesti Tanskassa on sen sijaan suuri määrä ilmaislehtiä. Ruotsissa ilmaislehdet ovat monesti paikallislehtiä.

Näitä numeroita on syytä pitää mielessä, kun verrataan Pohjoismaisia mediatukia keskenään.

Taulukko 8.1 Sanomalehdet Pohjoismaissa 2016³²⁶ (Nordicom 2017a)

	Tanska	Suomi	Islanti	Norja	Ruotsi
Sanomalehdet (maksulliset):					
Päivälehdet ja muut yht.	32	174	11	227	164
Päivälehdet	31	39	1	71	76
Muut	1	135	10	156	88
Ilmaislehdet:³²⁷					
Päivälehdet	1	1	1	–	5 ³²⁸
Muut	216 ³²⁹	55 ³³⁰	11	18	131 ³³¹

326 Lähteet: Danish Media Audit of Circulations, Danish Agency for Culture and Palaces, MediaAuditFinland, Sanomalehtien liitto, Tilastokeskus, Statistics Iceland, Avisåret 2016 (Sigurd Høst, Volda University College, Norway).

Swedish Audit Bureau of Circulations, Swedish Press and Broadcasting Authority, Nordicom-Sweden.

327 Laaja valikoima lehtiä, jotka täyttävät kaksi vähimmäiskriteeriä: ne sisältävät toimituksellista materiaalia ja ilmestyvät vähintään kerran viikossa.

328 Huomaa: Päivälehdet ilmestyvät 4-7 päivänä/viikko, kun taas muut ilmestyvät 1-3 päivänä / viikko.

329 Mukaan luettuna ainoastaan paikalliset ja alueelliset viikkolehdet, joiden levikin on tarkastanut Danish Audit Bureau of Circulations.

330 Data vuodelta 2015. Mukaan luettuna ainoastaan Sanomalehtien liiton jäsenlehdet.

331 Data vuodelta 2015. Ainoastaan lehdet joilla on tarkastettu levikki.

8.3.1 Epäsuorat tuet

Taulukko 8.2 Medioiden arvonlisävero Pohjoismaissa 2013-2017 (Nordicom 2017b)

		Yleinen ALV (%)	Sano- maleh- det ¹ ,pai- netut	Aikak. lehdet ¹ , painetut	Kir- jat ¹	Julkinen palvelu	Maksu- TV ²	Elokuva
Tanska ³	2013- 2017	25	– ³	25	25	25	25	25
Suomi	2013- 2017 ⁵	24	10/24 ⁴	10/24 ⁴	10	*	24	10
Islanti	2015- 2017	24	11	11	11	*	11 ²	24
Norja	2016- 2017	25	– ¹	25	–	10	25	10
Ruotsi	2017 ¹⁰	25	6	6	6	–	25	25

– ALV
exempt.

* Lupamaksu korvattu
verolla.

¹ Sanomalehtien, aikakauslehtien ja kirjojen digitaaliset versiot ovat yleisen arvonlisäveron piirissä, **lukuunottamatta Norjaa**, missä digitaalisten sanomalehtien nolla-ALV otettiin käyttöön maaliskuussa 2016.

² Islannissa, kaupallisten TV-kanavien ja kanavapakettien tilausmaksut ovat samalla tavalla alennetun ALV:n piirissä kuin sanoma- ja aikakauslehdet. Vuonna 2015, myös streaming-palveluiden ALV alennettiin yleiseltä 25.5% tasolta 11% tasolle (Muissa maissa maksu-TV ja streaming-palvelut kuuluvat yleisen arvonlisäveron piiriin.)

³ Tanskassa ei ole lainkaan alennettua arvonlisäveroa, mutta arvonlisäverosta vapautettujen toimialojen täytyy maksaa tuloistaan sen sijaan erityinen ennakonpidätys (*lønsumsafgift*). Arvonlisäverosta vapautetun median tapauksessa maksun perusteena on painettujen lehtien myynnistä saatu tulo. Vuoteen 2012 saakka maksu oli 2.5% sanomalehden myyntituloista; vuodesta 2013 lähtien se on ollut 3.54%.

⁴ Sanomalehtien ja aikakauslehtien tilaukset oli vapautettu arvonlisäverosta tammikuuhun 2012, jolloin 9% ALV otettiin käyttöön. Irtonumeroita ja digitaalisia versioita verotetaan yleisen arvonlisäveron mukaan.

⁵ Tammikuussa 2013, kaikkia arvonlisäveroja korotettiin Suomessa 1 %- yksikön verran. Lisäksi TV-maksu korvattiin Yle-verolla.

⁶ 14% ALV kotimaisille kirjoille, 24.5% tuontikirjoille. Tuontikirjojen ALV alennettiin 14% tasolle keväällä 2002.

⁷ Kotimaisten elokuvien esitykset oli vapautettu ALV:sta aina 1.1.2012 saakka.

⁸ 7% alkaen 1.3. 2007.

⁹ Lupamaksujärjestelmästä RÚV:n rahoittamiseksi luovuttiin vuoden 2009 alkupuolella ja se korvattiin erityisellä verolla.

¹⁰ Elokuvalippujen arvonlisävero Ruotsissa nousi yleisen 25% arvonlisäveron tasolle 1.1.2017.

Huomaa: Ne mediakategoriat joita tässä ei ole mainittu, kuuluvat kaikissa maissa yleisen arvonlisäveron piiriin.

Lähteet: Danish Agency for Culture and Palaces, Tilastokeskus, Statistics Iceland, medianorway, Nordicom, kansalliset veroviranomaiset.

Varsinkin uutismediaa on perinteisesti tuettu epäsuorasti suotuisalla arvonlisäverolla, ja arvonlisäveroalennukset ovat tällä hetkellä rahallisesti merkittävien medioiden tukimuoto (ks. Ots ym. 2016). Suomessa mediatuotteista maksetaan enemmän arvonlisäveroa kuin Tanskassa, Ruotsissa ja Norjassa (Taulukko 8.2), mutta tästä huolimatta Suomessa luetaan edelleen eniten painettuja uutislehtiä (ks. kuvio 8.6). Norjassa on sen sijaan enemmän paikallislehtiä. Verkkopalveluiden arvonlisävero on yhtenäistetty EU:ssa, mikä selittää verkko- ja painettujen julkaisujen alv-tason eroa. EU on kuitenkin uudistamassa arvonlisäveroon liittyvää lainsäädäntöä (Komissio 2016), mutta neuvosto ei ole vielä päässyt yhteisymmärrykseen verkkojulkaisujen mahdollisesta arvonlisäveropoikkeuksesta. Ruotsissa nykyinen hallitus ajaa asiaa voimakkaasti.

Muitakin medioita tuetaan epäsuoralla tuella. Television käytössä olevia taajuuksia ei ole huutokaupattu Pohjoismaissa, mutta Tanskassa, Ruotsissa ja Norjassa radion toimilupia myydään. Ruotsissa huutokauppaan osallistuneet kanavat ilmoittivat hakemuksissa minkä verran toimiluvista oltiin valmiita maksamaan. Kansallisia toimilupia oli kolme, jotka annettiin 200-400 000 000 Ruotsin kruunun maksua varten kolmelle toimijalle: Bauer Medialle, RBS Broadcastingille ja Kiloherz Ab:lle (Myndigheten för Press Radio och TV 2017a). Bauer Media voitti myös toisen toimiluvan, mutta viranomaiset päättivät, että Bauer Media saisi liian vahvan aseman radiomarkkinoilla jos kaksi kolmesta kansallisesta toimiluvasta myönnettäisiin yhtiölle. Toimiluvat ovat voimassa kahdeksan vuotta vuoteen 2026 asti.

Norjassa uutis- ja aikakausmediatilauksista ei makseta lainkaan arvonlisäveroa. Digitaalisten julkaisuista poistettiin arvonlisävero vuonna 2016 (Regjeringen 2017a:11). Arvonlisäverottomat tilaukset edellyttävät, että kyseinen uutismedia ilmestyy ainakin kerran viikossa ja on suunnattu koko kansalle (Regjeringen 2017a:45). Näin esimerkiksi perinteisistä aikakauslehdistä maksetaan useimmiten edelleen arvonlisäveroa. Norjan mediaselvityksessä ehdotetaankin, että arvonlisäveropoikkeusta laajennettaisiin siten, että se kattaisi kaikki uutis- ja aikakausmediat, ja myös yksittäiset artikkelit. Selvityksessä ehdotetaan myös, että uutis- ja aikakausmediat (pl. NRK) eivät maksaisi työnantajamaksuja lainkaan neljän vuoden aikana (Regjeringen 2017a:163). Ehdotuksen nimenomainen tavoite on vahvistaa norjalaista journalistista tuotantoa, koska norjalaiset mediat kilpailevat Googlen ja Facebookin kanssa samoista tuloista.

Varsinkin uutismediaa on perinteisesti tuettu epäsuorasti suotuisalla arvonlisäverolla, ja arvonlisäveroalennukset ovat tällä hetkellä rahallisesti merkittävien medioiden tukimuoto (ks. Ots ym. 2016). Suomessa mediatuotteista maksetaan enemmän arvonlisäveroa kuin Tanskassa, Ruotsissa ja Norjassa (Taulukko 8.2), mutta tästä huolimatta Suomessa luetaan edelleen eniten painettuja uutislehtiä (ks. kuvio 6). Norjassa on sen sijaan enemmän paikallislehtiä. Verkkopalveluiden arvonlisävero on yhtenäistetty

EU:ssa, mikä selittää verkko- ja painettujen julkaisujen alv-tason eroa. EU on kuitenkin uudistamassa arvonlisäveroon liittyvää lainsäädäntöä (Komissio 2016), mutta neuvosto ei ole vielä päässyt yhteisymmärrykseen verkkojulkaisujen mahdollisesta arvonlisäveropoikkeuksesta. Ruotsissa nykyinen hallitus ajaa asiaa voimakkaasti.

Muitakin medioita tuetaan epäsuoralla tuella. Television käytössä olevia taajuuksia ei ole huutokaupattu Pohjoismaissa, mutta Tanskassa, Ruotsissa ja Norjassa radion toimilupia myydään. Ruotsissa huutokauppaan osallistuneet kanavat ilmoittivat hakeumuksissa minkä verran toimiluvista oltiin valmiita maksamaan. Kansallisia toimilupia oli kolme, jotka annettiin 200-400 000 000 Ruotsin kruunun maksua varten kolmelle toimijalle: Bauer Medialle, RBS Broadcastingille ja Kiloherz Ab:lle (Myndigheten för Press Radio och TV 2017a). Bauer Media voitti myös toisen toimiluvan, mutta viranomaiset päättivät, että Bauer Media saisi liian vahvan aseman radiomarkkinoilla jos kaksi kolmesta kansallisesta toimiluvasta myönnettäisiin yhtiölle. Toimiluvat ovat voimassa kahdeksan vuotta vuoteen 2026 asti.

Norjassa uutis- ja aikakausmediatilauksista ei makseta lainkaan arvonlisäveroa. Digitaalisten julkaisuista poistettiin arvonlisävero vuonna 2016 (Regjeringen 2017a:11). Arvonlisäverottomat tilaukset edellyttävät, että kyseinen uutismedia ilmestyy ainakin kerran viikossa ja on suunnattu koko kansalle (Regjeringen 2017a:45). Näin esimerkiksi perinteisistä aikakauslehdistä maksetaan useimmiten edelleen arvonlisäveroa. Norjan mediaselvityksessä ehdotetaan, että arvonlisäveropoikkeusta laajennettaisiin siten, että se kattaisi kaikki uutis- ja aikakausmediat, ja myös yksittäiset artikkelit. Selvityksessä ehdotetaan myös, että uutis- ja aikakausmediat (pl. NRK) eivät maksaisi työnantajamaksuja lainkaan neljän vuoden aikana (Regjeringen 2017a:163). Ehdotuksen nimenomainen tavoite on vahvistaa norjalaista journalistista tuotantoa, koska norjalaiset mediat kilpailevat Googlen ja Facebookin kanssa samoista tuloista.

8.3.2 Suorat tuet

Ruotsissa mediatukea ollaan uusimassa monivuotisen selvityksen jälkeen. Valtion virallisessa selvityksessä todetaan, että lehdistötuki on nykyisessä muodossaan vanhentunut eikä vastaa digitalisaation haasteisiin (Regjeringen 2016a:302). Lehdistötuki on nykyisessä muodossaan jaettu kolmeen osaan: tuotanto-, jakelu- ja kehitystukeen. Tuotantotukea maksetaan korkeintaan 40 miljoonan SEK:n edestä. Monet tuen vaatimuksista liittyvät painettuun lehdistöön, ja ovat selvityksen mukaan vaikeasti toteutettavissa digitalisaation johdosta. Yksi tuotantotuen vaatimuksista on esimerkiksi ollut, että digitaalinen julkaisu on maksumuurin takana, sillä tuki myönnetään suhteessa tilaajiin. Puhtaasti mainosrahoitteiset digitaaliset julkaisut ovat näin jääneet ilman tuotantotukea. Tuotantotukea vastaanottaneet julkaisut voidaan karkeasti ottaen

jakaa kahteen kategoriaan: 1) päivälehdet, joiden ilmestymistiheys on alhainen, ja 2) päivälehdet, joiden paikallinen tavoitavuus on alle 30 prosenttia (Ohlsson 2017:43).

Jakelutuki on rajoitettu fyysiseen toimitukseen, eli digitaaliselle jakelulle ei myönnetä tukia. Kehitystuen tarkoitus on sen sijaan kehittää printtijulkaisujen verkkotoimintaa. Ruotsalaisia lehtiä tuettiin yhteensä 472 miljoonalla SEK:lla vuonna 2016.

Taulukko 8.3 Myönnetty lehdistöuet Ruotsissa 2016 (Myndigheten för press, radio och TV (2017b))

2016	Tuotantotuki	Jakelutuki	Kehitystuki
Tuettuja julkaisuja	86	133	29
Tuet yhteensä	413 389 235 SEK	47 723 384 SEK	10 673 648 SEK

Selvityksessä todetaan, että moni julkaisu olisi lopetettu ilman lehdistöukea, mutta samalla lehdistöukeaan ei ole kiitettävästi onnistunut korjaamaan maantieteellistä vinoumaa, jonka johdosta jotkut ruotsalaiset ovat jääneet ilman toimivaa paikallista ja alueellista lehdistöä. Samaten lehdistötuki ylläpitää nykyjärjestelmää eikä liiemmin vaikuta uusien julkaisujen kehitykseen tai syntyyn. Selvityksessä ehdotetaan, että mediatukea laajennettaisiin kattamaan entistä enemmän verkkomediaa (Regeringen 2016a:321). Lehdistöukea laajennetaan kulttuuriministeri Bah Kuhnken mukaan 55 miljoonalla SEK:lla vuosina 2019–2020 (Regeringen 2018). Nämä varat käytetään paikallismedian kehittämiseen. Tuotantotukea korotetaan 10 prosentilla ja jakelutukea jopa 50 prosentilla. Virallinen päätös mediatuen muutoksista ilmoitetaan maaliskuussa 2018.

Norjassa uutismedioita tuetaan 303 miljoonalla NOK:lla vuodessa (Regjeringen 2017a:39). Tuki muutettiin teknologianeutraalimpaan suuntaan vuonna 2014, ja vuodesta 2016 myös verkkopohjaiset julkaisut pystyvät saamaan tukea. Itse tuki laskeaan julkaisun tilaajamäärien perusteella. Erikoista Norjan tukijärjestelmälle on, että julkaisut, joiden tulos on enemmän kuin kaksi miljoonaa norjan kruunua, eivät voi vastaanottaa tukea (Regeringen 2016a:310). Tuen tarkoitus on siis tukea erityisesti taloudellisissa vaikeuksissa olevia julkaisuja, jotka eivät pärjäisi ilman valtion tukea. Tuki voi olla enintään 40 prosenttia julkaisun tuotantokustannuksista. Selvityskomitean ehdotuksessa painotetaan, että maan viisi suurinta lehteä vastaanottavat tästä huolimatta yli puolet maksetuista tuista (Regjeringen 2017a 2017:165). Selvityksessä ehdotetaan, että isojen lehtien tukia rajoitettaisiin, jotta paikallislehtiä olisi mahdollista tukea enemmän. Lehdet ovat tällä hetkellä hyvinkin riippuvaisia tuista, ja päämääränä on rajoittaa tukien systemaattista käyttöä.

Selvityskomitea ehdottaa myös, että tukea myönnettäisiin seuraavan neljän vuoden aikana ilmaisille uutismedioille. Selvityskomitean mukaan yhä suurempi osuus väestöstä ei koskaan etsi uutisia käsiinsä, ja ilmaismediat tavoittavat nämä kansalaiset paremmin kuin perinteiset sanomalehdet (Regjeringen 2017a:168). Tämän tuen lisäksi annettaisiin innovaatiotukia (30 milj. NOK) ja erillinen tuki yhteiskunnan kannalta tärkeälle journalismille (20 milj. NOK).

Tanskassa mediatuki uusittiin 2014 ja päivitettiin 2017. Tanskalaisessa järjestelmässä tuet maksetaan pääsääntöisesti tuotantokustannusten perusteella, ja tästä syystä Tanskan kolme suurinta lehtiyhtiötä ovat vastaanottaneet liki puolet koko tuotantotuesta (Regeringen 2016a:308). Tuotantotuki on enintään 35 prosenttia uutismedian tuotantokustannuksista eikä saa ylittää 17,5 miljoonaa DKK vuositasolla. Monet suuret lehdet kuuluvat kuitenkin samaan konserniin. Pienilevikkiset (alle 40 000 tilaajaa) valtakunnalliset lehdet ja tekstipohjaiset verkkojulkaisut voivat tuotantotuen lisäksi vastaanottaa lisätukea. Tuotantotukea maksetaan tänä vuonna noin 350 miljoonaa DKK, lisätukea alle 4 miljoonaa DKK. Näiden tukien lisäksi maksetaan jonkin verran innovaatiotukea uusille projekteille ja saneeraustukea taloudellisissa vaikeuksissa oleville uutismedioille.

Tuotantotuen saamiseksi edellytetään muun muassa, että media työllistää ainakin kolme henkilöä, varsinainen tuote koostuu suurimmaksi osin toimituksellisesta sisällöstä, joka käsittelee pääsääntöisesti poliittisia, yhteiskunnallisia ja kulttuuriin liittyviä aiheita sekä ilmestyy ainakin kymmenen kertaa vuodessa. Tuotantotuki myönnetään vain tekstipohjaisille julkaisuille, joten esimerkiksi podcastit ja verkkopohjaiset videouutiset jäävät ilman tukea. Tämä rajoitus on herättänyt jonkin verran keskustelua Tanskassa, ja on mahdollista, että tuotantotukia myönnetään jatkossa myös muille toimijoille, sillä jonkinlaista poliittista tahtotilaa on havaittavissa (Hedegaard 2017). Knudsen (2017:159) pohtiikin, onko nykyinen mediatuki riittävä ottaen huomioon, että tanskalaiset käyttävät jatkossa entistä enemmän kansainvälisiä alustoja, mutta kuluttavat mieluiten tanskalaisia sisältöjä.

8.4 Pohjoismaiset mediamarkkinat

8.4.1 Median omistus ja mediamarkkinoiden keskittyminen

Tanska, Ruotsi ja Suomi ovat kaikki mediamarkkinoiden keskittymisen kannalta riskimaita Media Pluralism Monitor (MPM) -selvityksen mukaan (MPM 2017:28). Norjassa mediayritysten omistajuus on läpinäkyvämpää kuin Ruotsissa, Tanskassa, ja Suomessa, missä laki ei aseta mediayhtiöille erityisiä avoimuusvaatimuksia niiden omistajien suhteen. Toisaalta MPM-raportin vertailukelpoisuus on tässä kyseenalainen, sillä vaikka Suomen, Ruotsin ja Tanskan yhtiöiden omistussuhteiden avoimuutta vaativat lait perustuvat suurilta osin samaan EU-direktiiviin, Suomen riskiarvio on avoimuuden suhteen paljon korkeampi kuin Ruotsin tai Tanskan.

8.4.2 Pohjoismaiset mainosmarkkinat

8.4.2.1 Ruotsi

Taulukko 8.4 Ruotsin mainosmarkkinat, liikevaihto ja markkinaosuudet 2015-2016 (Ohlsson 2017)

	Liikevaihto (MSEK)		Markkinaosuudet %	
	2015	2016	2015	2016
Internet	12979	15784	39	45
TV	5494	5447	17	16
Sanomalehdet	4748	4249	14	12
Suoramainonta	3464	3363	11	10
Ilmaislehdet	1720	1590	5	5
Ulkomainonta	1242	1436	4	4
Aikakauslehdet	1221	1065	4	3
Radio	757	843	2	2
Ilmisaikakauslehdet	435	401	1	1
Liitteet	411	362	<1	<1
Elokuva	141	150	<1	<1
Kauppamedia	129	123	<1	<1
Katalogit	133	89	<1	<1
Yhteensä	32873	34900	100	100

Ruotsin talous on ollut pitkään noususuhdanteessa, ja tämä kehitys näkyy mainosmarkkinoillakin, joka kasvoi yli kuudella prosentilla vuonna 2016. Vahvasta kehityksestä huolimatta painettujen lehtien mainostulot ovat edelleen laskussa. Internetmainonnan osuus kasvaa entisestään, erityisesti hakukonemarkkinoinnin ansiosta (Ohlsson 2017). Nordicomin tutkimuksen mukaan ruotsalaiset mainostajat ostivat mainoksia Googlelta ja Facebookilta 9,9 miljardilla kruunulla vuonna 2016, joka on noin 63 prosenttia kaikesta verkkomainonnasta (Ohlsson & Facht 2017). Tämä tarkoittaa, että 28 prosenttia mainostuloista päätyivät ulkomaille. Televisiomainonta väheni prosentilla verrattuna edelliseen vuoteen, kun taas kaupalliset radiokanavat tekivät ennätystuloksen ja radiomainostulot kasvoivat 11 prosenttia.

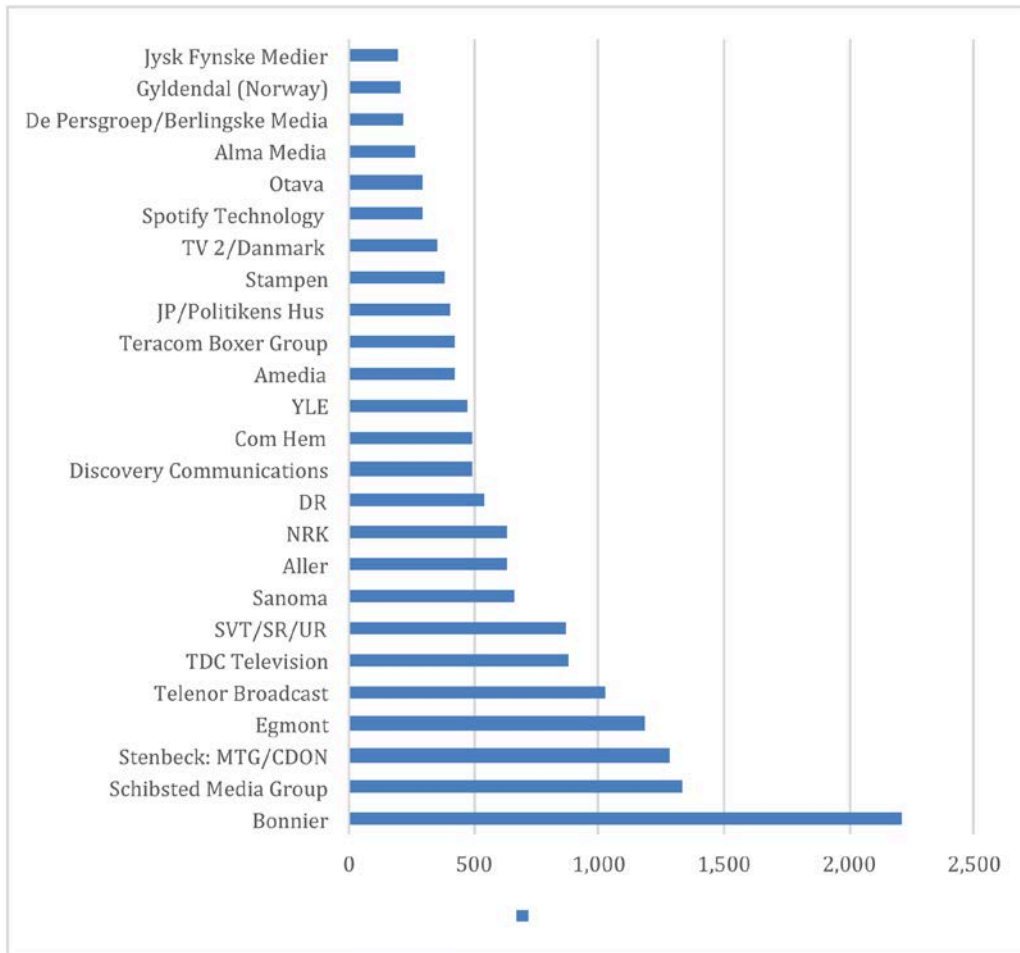
Päivälehtien mainostulot vähenivät kymmenen prosenttia, vaikka digitaalisten mainosten tuotot kasvoivat reilusti. Verkkomainonnan osuus on nyt jo 31 prosenttia päivälehtien mainonnasta, mutta tämä johtuu yhtä paljon painettujen lehtien mainostulojen rajusta laskusta kuin verkkomainonnan kasvusta. Verkkomainostulot jakautuvat myös erittäin epätasaisesti. Iltapäivälehtien (Expressen ja Aftonbladet) osuus verkkomediainonnasta on reilusti yli puolet. Maakuntalehtien verkkomainontatuotot ovat taas jopa laskeneet viime aikoina.

Taulukko 8.5 Ruotsin päivälehtien mainostulot, painetut lehdet ja verkkomedia (2012-2016) (Ohlsson 2017).

Painettujen lehtien mainostulot

	2012	2013	2014	2015	2016	Muutos 2016/2012
<i>Sanomalehdet, kaikki</i>	6895	5980	5378	4748	4249	-38%
<i>Maakuntalehdet</i>	3715	3243	3005	2734	2553	-31%
<i>Suurkaupunkilehdet</i>	2435	2115	1875	1602	1340	-45%
<i>Iltapäivälehdet</i>	746	622	498	412	356	-52%
<i>Verkkomainostulot</i>						
	2012	2013	2014	2015	2016	Muutos 2016/2012
<i>Sanomalehdet, kaikki</i>	1044	1255	1570	1737	1882	80%
<i>Maakuntalehdet</i>	206	243	334	377	375	82%
<i>Suurkaupunkilehdet</i>	294	311	375	406	449	53%
<i>Iltapäivälehdet</i>	544	701	861	954	1058	94%

Kuvio 8.1 Suurimmat mediayhtiöt Pohjoismaissa 2015 (Nordicom 2016)



Pohjoismaissa on hyvin samankaltaiset mediamarkkinat. Kaikissa maissa pieni joukko mediayrityksiä hallitsee kutakin alaa, ja julkisen palvelun media on merkittävä toimija (Manninen 2017:5; Färdigh 2017:5; Willig & Blach-Ørsten 2017:5). Samaten mediayritykset toimivat monesti myös useammalla kuin yhdellä alalla, ja varsinkin Bonnierilla (Ruotsi), MTG:llä (Ruotsi), Egmontilla (Tanska), Allerilla (Tanska) ja Schibstedilla (Norja) on merkittävää toimintaa muissa Pohjoismaissa. Tanskan suurin tele- ja kaapelitelevisio-operaattori TDC ilmoitti ostavansa MTG:n televisiotoiminnan, mutta kauppapersuuntui TDC:n omistajanvaihdoksen takia (Gangelhoff Hansen 2018). Suomalaisilla mediayhtiöillä on sen sijaan hyvin vähäistä toimintaa muissa Pohjoismaissa.

Ruotsin suurimmat kansalliset mediayritykset ovat järjestyksessä Spotify, Bonnier, MTG, julkinen palvelu (SR, SVT, UR) ja Stampen, ja suurimmat ulkomaisessa omistuksessa olevat yritykset Com Hem, Schibsted Sverige, Bredbandsbolaget, Canal Digital ja Discovery Networks Sweden (Ohlsson 2017:12). Spotifyn liikevaihto perus-

tuu luxembourgilaiseen Spotify Technology S.A. -holdingyhtiön raportoimaan liikevaihtoon, joten yrityksen ruotsalaisuus on kiistettävissä.

Ruotsissa mediakentän konvergenssi on huomattava, sillä monet teleoperaattorit välittävät nykyisin televisiopaketteja kaapeliverkoston ja IP-television välityksellä. Televisiokanavat ostetaan usein laajakaistaliittymien yhteydessä. Ruotsissa Com Hem on liikevaihdoltaan ulkomaisista mediayhtiöistä suurin (5 665 MSEK). Sen liikevaihto perustuu osittain kaapelitelevisioon, mutta yhtiö on myös merkittävä laajakaistaoperaattori. Sama koskee norjalaisen Telenorin omistuksessa olevaa Bredbandsbolagetia (liikevaihto 2 152 MSEK). Com Hem myytiin alkuvuodesta ruotsalaiselle Tele2-teleoperaattorille (Tele2 2018).

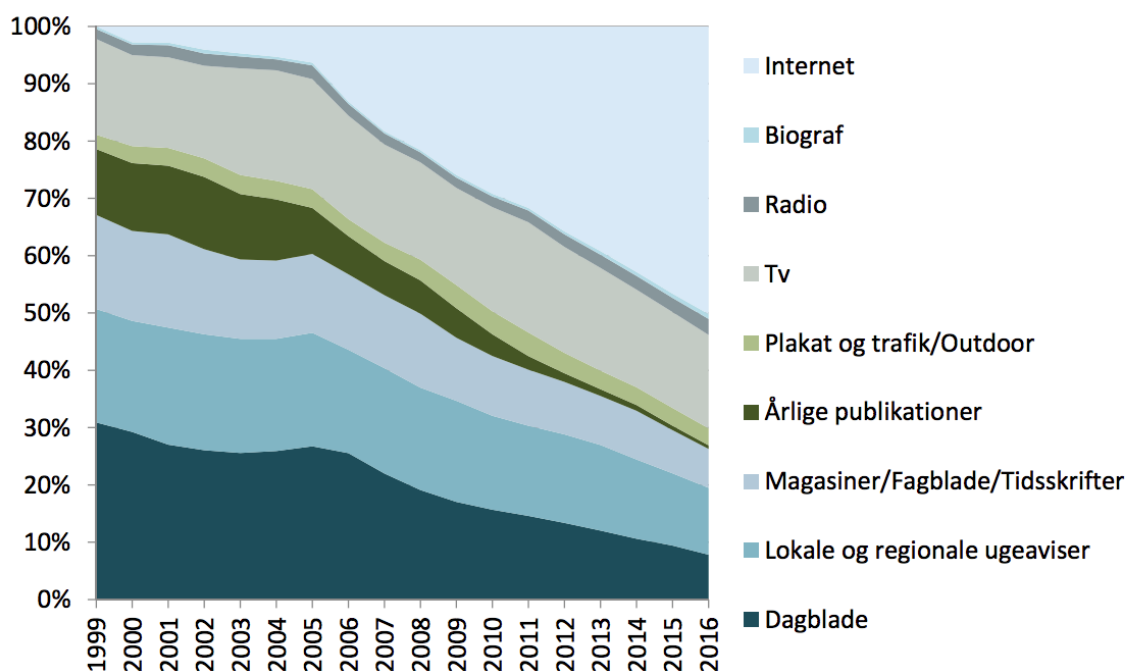
Norjan mediakenttää hallitsevat erityisesti ulkomaiset mediayritykset. Norjan 10 suurimpaan mediayhtiöiden joukkoon mahtuu peräti kuusi ulkomaista yritystä (Medienorge 2017). Kaikki suurimmat yksityiset televisiokanavat ovat ulkomaisessa omistuksessa. Suuret ulkomaiset omistajat ovat naapurimaista Ruotsi ja Tanska. Suurimmat päivälehdet (Schibsted) ja paikallislehdet (Amedia, Polaris media) ovat sen sijaan edelleen suurimmaksi osin kansallisessa omistuksessa. Norjassa oli ennen erillinen laki mediaomistuksista, jossa oli määriteltä, että yksi yritys saa omistaa korkeintaan kolmasosan relevantista mediamarkkinasta (Regjeringen 2017a: 47). Laki kumottiin vuonna 2016, ja mediamarkkinoiden sulautumisia valvovat nykyään kilpailuviranomaiset. Median monimuotoisuudesta on kuitenkin oltu huolissaan, joten lain tilalle säädettiin laki mediayritysten omistussuhteiden avoimuudesta.

Tanskan televisiomarkkinoita hallitsee kaksi valtio-omisteista yhtiötä: julkisesti rahoitettu DR ja mainosrahoitteinen, julkisen palvelun TV2 tavoittavat yhdessä 57 prosenttia yleisöstä päivittäin (SLKS 2017a). Muut toimijat ovat verrattain pieniä Tanskassa, mutta ne ovat usein suurien ulkomaisten emoyhtiöiden omistuksessa. Lehtien levikit ovat taas laskeneet tasaisesti viimeisen kymmenen vuoden aikana, ja tämä on tietenkin vaikuttanut julkaisujen määrään. Tanskan kulttuuriministeriön mukaan päivälehtien määrä on vähentynyt 19 prosenttia, paikallislehtien määrä on laskenut 17 prosenttia ja viikkolehtien ja aikakauslehtien määrä on laskenut 31 prosenttia vuosien 2008–2014 aikana (SLKS 2016b:6). Samalla monet lehtitalot ovat yhdistyneet. Vuonna 2005 Tanskassa oli vielä 29 itsenäistä päivälehteä, 2016 niitä oli enää 13 (SLKS 2016c:11). Painettujen julkaisujen liikevaihto on pienentynyt, mutta toisaalta jäljellä olevien julkaisujen tulokset

8.4.2.2 Tanska

Huippuvuosien 2006–2008 jälkeen Tanskan mainosmarkkinat ovat jääneet 13 165 000 000 DKK (n. (1,77 miljardia EUR) vuosituloihin (SLKS 2017b). Tulokset vaihtelevat muutamalla sadalla miljoonalla, mutta kehitys vaikuttaa pysyneen paikoillaan viime vuosien aikana. Vaikka mainostulot eivät ole näiden vuosien aikana juuri kasvaneet, mainosmarkkinat ovat nopean ja äärimmäisen rakennemuutoksen keskellä.

Kuvio 8.2 Mainostulot Tanskassa median ja ajan mukaan 1999–2016 (SLKS 2017b:7)³³²



332

https://slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Mediernes_udvikling/2017/Branche/Annonceomsaetning_i_DK_og_til_udl/ENDELIG_TIL_UPLOAD_-_Annonceomsaetning_-_i_Danmark_og_til_udlandet.pdf

Taulukko 8.6 Osuus Tanskan mainostuloista, joka päättyy ulkomaille

Vuosi	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Osuus Tanskan mainostuloista, joka päättyy ulkomaille	3 %	5 %	9 %	11 %	13 %	17 %	20 %	22 %	26 %	28 %
Osuus internetmainostuloista, joka päättyy ulkomaille	19 %	24 %	33 %	37 %	43 %	47 %	51 %	52 %	55 %	56 %

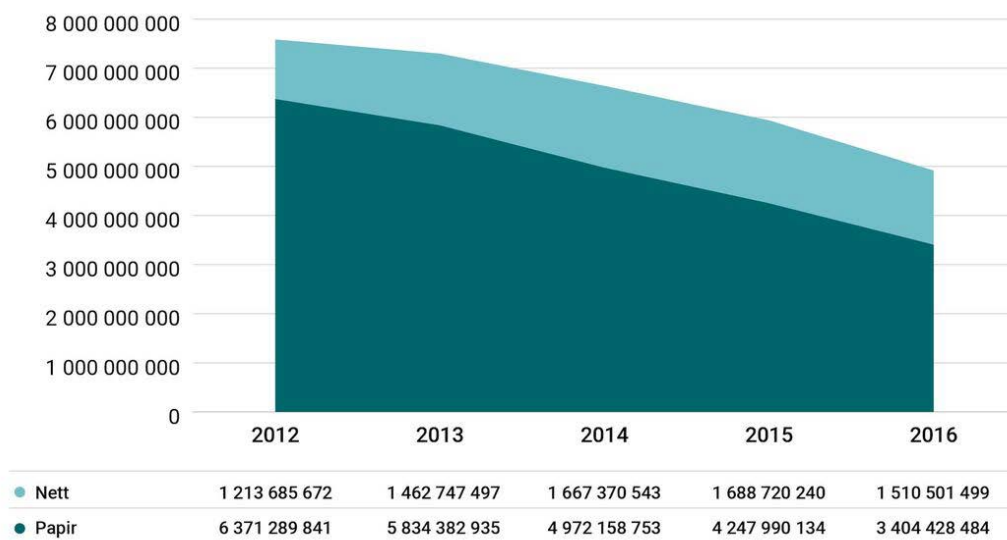
Tanskan mainosmarkkinoiden kehitys puhuu selvää kieltä: Internetmainonnan osuus kaikesta mainonnasta on lähes 50 %, samalla kuin ulkomaisten toimijoiden osuus verkkomainonnasta kasvaa ja on nyt jo yli 56 %. Nämä tulot päättyvät kolmelle toimijalle: Googllelle (81 %), Facebookille (18 %) ja LinkedInille (1 %). Tämä kasvu on tapahtunut erityisesti painettujen julkaisujen kustannuksella. Verkkomainonta syö varsinkin painettujen julkaisujen tuottoa, kun taas radio- ja televisiokanavien mainostulot ovat pysyneet samalla tasolla vuodesta 1999.

Erytisen huolestuttavaa on, että Tanskassa kotimaisen internetmainonnan liikevaihto on pysynyt lähes ennallaan vuodesta 2007. Tuolloin kotimaisen internetmainonnan liikevaihto ylsi jo 2,5 miljardiin DKK, kun taas ulkomaisen internetmainonnan liikevaihto ylsi vajaaseen 600 miljoonaan tanskan kruunuun. Vuonna 2017 kotimaisen internetmainonnan tuotot olivat 2 677 miljardia tanskan kruunua, kun samalla ulkomaiset mainosyhtiöt tienasivat 3 461 miljardia tanskan kruunua.

Ominaista tälle kehitykselle on, että tanskalaiset uutissivustot laittavat itse materiaalia erityisesti Facebookiin. Tuoreen selvityksen mukaan yhdeksän kymmenestä uutisesta päättyy toimittajien kädestä Facebookiin. 14 prosenttia julkaisujen verkkoliikenteestä tulee myös Facebookin kautta (Christensen 2017:110). Twitterin merkitys on Facebookin verrattuna lähes olematon.

8.4.2.3 Norja

Vaikka Norjassa on eniten journalistisia julkaisuja Pohjoismaissa, myös Norjan mediemarkkinat kärsivät mainonnan rakennemuutoksesta. Norjan mainosmarkkinoiden tuotot ylsivät 9,9 miljardiin norjan kruunuun vuonna 2016, pari miljardia vähemmän kuin vuonna 2012. Kuten muissa Pohjoismaissa, kasvua on etenkin verkkomainonnan puolella. Norjan mediaviranomaisen selvityksen mukaan Googlen ja Facebookin mainostulot ovat yli puolet (4 miljardia norjan kruunua) kaikesta verkkomainonnasta (7,9 miljardia Norjan kruunua) (Medietilsynet 2016:1).

Kuvio 8.3 Verkko- (nett) ja paperijulkaisujen (paper) mainostulot 2012-2016 (NOK)³³³


Painettujen lehtien mainostulot ovat sen sijaan 3,4 miljardia (n. 360 MEUR) ja verkkomainontatulot vain 1,5 miljardia. Paperilehtien mainostulot ovat vähentyneet kolmella miljardilla vuodesta 2012 ja verkkomainonnan kasvu on ollut erittäin vähäistä (300 milj. norjan kruunua neljässä vuodessa). Kaupalliset televisio- ja radiokanavat ovat kasvattaneet omia osuuksiaan muutamalla prosentilla. On siis selvää, että mainosmarkkinoiden rakennemuutos koskettaa ensi sijassa painettuja julkaisuja. Valtion virallisessa selvityksessä painotetaan, että Norjan veroviranomaisten on varmistettava, että norjalaiset yritykset, jotka ostavat mainoksia Facebookin ja Googlen kautta maksavat näistä myös arvonnäisäveroa (Regjeringen 2017a:179).

333 Medietilsynet 2016. <https://publikasjoner.medietilsynet.no/okonomirapporten2016/>

Yhteenveto

Taulukko 8.7 Pohjoismaiset mainosmarkkinat 2016

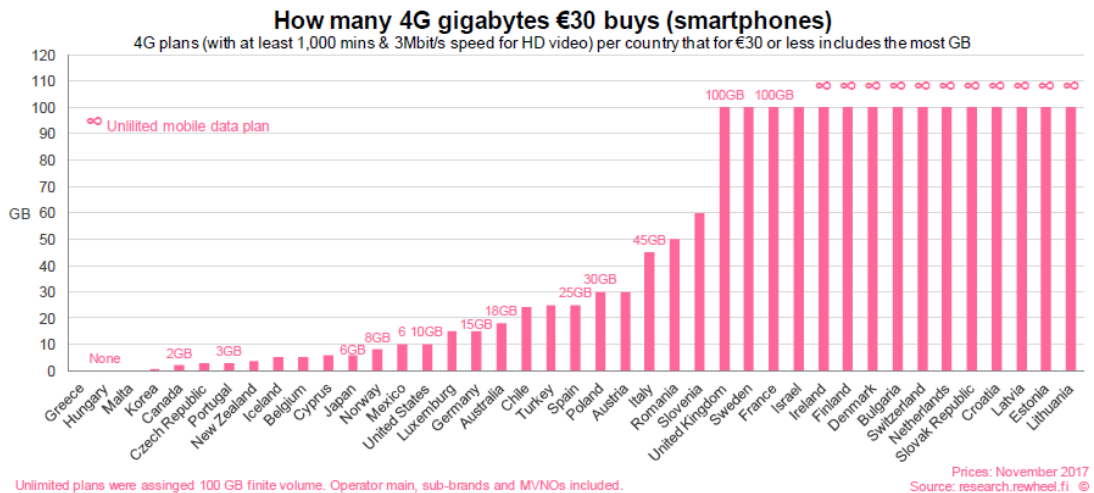
Maa	Ruotsi	Norja	Tanska	Suomi
Mainosmarkkinat 2016/17 (milj. euroa)	3 555 (2016), 34 900 000 000 SEK	1 035 (2016), 9 900 000 000 NOK	1 769 (2016), 13 165 000 000 DKK	1168 (2016)
Internetmainonnan osuus mainosmarkkinoista (2016)	45 %	41 %	50 %	27 % (2016)
Painettujen lehtien osuus mainosmarkkinoista (päivälehdet, painetut ja ilmaisjakelulehdet)	21 %	34 %	30 %	40 %

Lopuksi on mahdollista todeta, että kaikki pohjoismaiset mediatoimijat ovat samantapaisten muutosten keskellä ja kohtaavat samoja haasteita. On syytä painottaa, että internetmainonnan osuus on Suomessa huomattavasti pienempi kuin muissa Pohjoismaissa. Kehityssuunta on kuitenkin ilmeinen, ja ei ole mitään syytä olettaa, että Googlen hakukonemarkkinoinnin ja Facebookin sosiaalisen median markkinoinnin kasvu hidastuisi. On siis täysin mahdollista, että Suomen mainosmarkkinat muistuttavat muutaman vuoden päästä Tanskan mainosmarkkinoita. Tästä kehityksestä huolimatta on kuitenkin myönteistä, että internetmainonnan kasvu ei näytä korreloivan radio- ja televisiomainonnan laskun kanssa, sillä televisiomainosmarkkinat ovat pysyneet samalla tasolla kaikissa Pohjoismaissa ja radiomainosmarkkinat ovat jopa kasvaneet Ruotsissa. Lehtitalojen mainostulojen laskuihin on kuitenkin syytä varautua Suomessa. Ei ole mitään syytä olettaa, että Suomi olisi internetmainonnan suhteen poikkeus.

8.5 Laajakaistapalveluiden saatavuus ja käyttöönotto

Mediankäytön muutokset edellyttävät toimivaa infrastruktuuria. Esimerkiksi Netflix on käyttäjätutkimusten perusteella päätellyt, että yhä useampi katsoo sarjoja ja elokuvia julkisesti, esimerkiksi matkalla töihin. Tämä edellyttää tietenkin, että käyttäjän mobiili laajakaista on riittävän nopea, ja datapaketin hinta riittävän halpa.

Kuvio 8.4 4G datapakettien hinnoittelu (Rewheel research 2017)



334

Mobiiliverkon nopeus ei kuitenkaan ennusta mobiilidatan käyttöä yhtä hyvin kuin datapaketin hinta. Vaikka Ruotsissa on korkeampi 4G käyttöaste kuin Suomessa, dataa käytetään keskimäärin kaksi kertaa enemmän kuussa Suomessa, noin 11 gigatavun verran (ks. kuvio 6). Ruotsissa noin 66 prosenttia kotitalouksista on kytketty valokuituun, mikä tietenkin myös vaikuttaa mobiilidatan käyttöön (PTS 2017).

334 http://research.rewheel.fi/downloads/The_state_of_4G_pricing_DFMonitor_8th_release_2H2017_PUBLIC.pdf

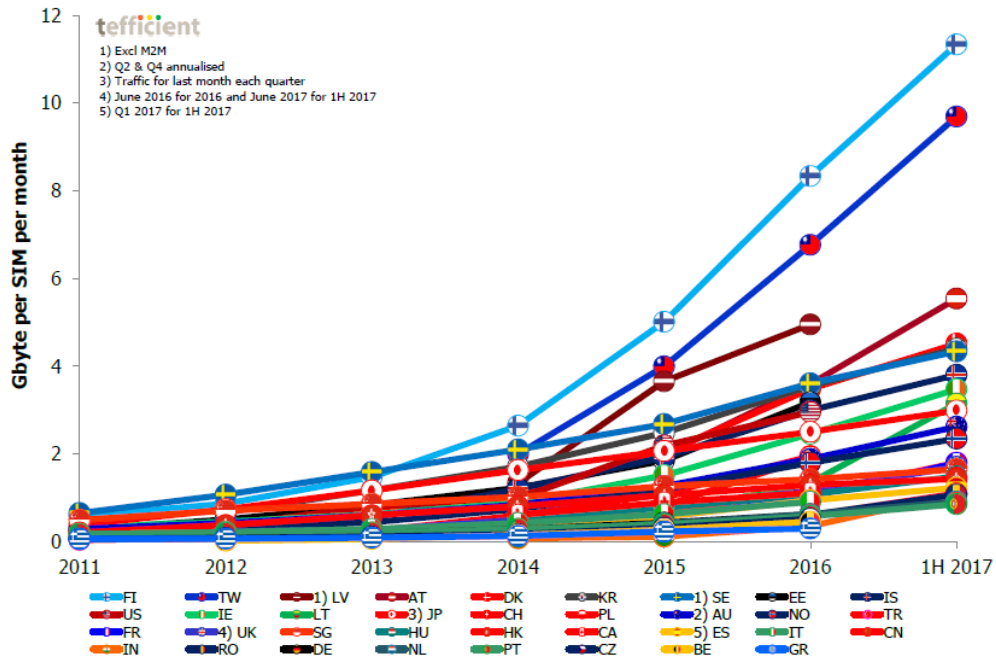
Kuvio 8.5 Mobiililaajakaistan käyttö Gt/kk (Tefficient 2017)³³⁵


Figure 1. Development of mobile data usage per SIM per month – per country

Ruotsissa, kuten Suomessa, yli 30 mbit/s yhteydet ovat heikosti saatavilla haja-asutusalueella, missä vain joka toisella on tätä nopeampi yhteys (PTS 2016). Haja-asutusalueiden heikot laajakaistayhteydet vaikuttavat ratkaisevalla tavalla kokonaiskuvaan. Kaupungeissa suurelle enemmistölle (78 %) on tarjolla yli 100 mbit/s laajakaistaa, mutta vain joka neljäs maaseudulla asuva saa niin nopean yhteyden verktoon, vaikka 4G kattaakin lähes kaikki taloudet. Yksityiset yritykset panostivat 12,3 miljardia ruotsin kruunua ja kunnat 2,3 miljardia laajakaistainfrastruktuuriin vuonna 2015 (Regeringen 2016). Vuosina 2014-17 valtio on tukenut laajakaistaverkoston rakentamista lähes kolmella miljardilla ruotsin kruunulla (n. 300 MEUR), ja laajakaistaprojekteja olisi tarkoitus tukea vielä yli miljardilla (PTS 2017a). Suomessa vastaavaan hankkeeseen on varattu 130 miljoonaa euroa (Liikenne- ja viestintäministeriö 2017d). Ruotsin hallitus linjasi tammikuussa 2018, että kaikille tulisi olla ainakin 10 mbit/s yhteys saatavilla maaliskuusta lähtien (PTS 2018). Päätös on periaatteena tärkeä, mutta käytännössä päätöksellä ei ole mittavia vaikutuksia, sillä Post- och Telestyrelsenin arvion mukaan on kyse vain 300 kotitaloudesta tai yhtiöstä. Ruotsin hallituksen laajakaistastrategian mukaan 100 mbit/s laajakaista olisi tarjolla 95 prosenttiin

335 <http://media.tefficient.com/2017/12/tefficient-industry-analysis-3-2017-mobile-data-usage-and-revenue-1H-2017-per-country-24-January.pdf>

kotitalouksista vuoteen 2020 mennessä ja 1 gbit/s laajakaista olisi tarjolla 98 prosenttiin kotitalouksista vuoteen 2025 mennessä (Regeringen 2016b).

Taulukko 8.8 Laajakaistayhteyksien saatavuus Pohjoismaissa 2016/2017*

<i>Maa</i>	<i>Yleispalveluvelvoite</i>	<i>Väh. 10 mbit/s (ml. mobiili)</i>	<i>Väh. 30 mbit/s (ml. mobiili)</i>	<i>Väh. 100 mbit/s</i>	<i>1 gbit/s</i>
<i>Tanska*</i>	(99 % 2 mbit/s)	96 % (97 %)	94 %	90 %	60 %
<i>Ruotsi</i>	10 mbit/s	98,2 % (99,9 %)	(91,8 %)	71 %	Ei tilastoida erikseen
<i>Suomi</i>	2 mbit/s	85 % (98 %)	66 %	51 %	17 %
<i>Norja*</i>	(99,98 % 4 mbit/s)	92 % (99,97 %)	84 %	80 %	Ei tilastoida erikseen

Norjassa 100 mbit/s on tarjolla 80 prosenttiin kotitalouksista, mutta haja-asutusalueilla yli 30 mbit/s laajakaistan saatavuus on vain 40 prosenttia (Nkom 2017a). Tästä huolimatta Norjan hallituksen tavoitteena on, että 90 prosenttiin kotitalouksista olisi saatavilla 100 mbit/s laajakaistayhteys vuoteen 2020 mennessä (Regjeringen 2017b). Laajakaistaverkon rakentamista on tuettu yhteensä 535,2 miljoonalla Norjan kruunulla vuodesta 2013 lähtien (Nkom 2017b: 35). Kunnat hakevat tuet ja kilpailuttavat varsinaisen rakentamisen. Valtionyhtiö Telenor on voittanut 45 prosenttia kaikista kilpailuksista. Norjan viestintäviranomainen Nkom on yleensä päättänyt tukea projekteja alueilla, jossa ei ole laajakaistaa lainkaan (Nkom 2017b: 18). Norjassa ei Norjan viestintäviranomaisen suosituksesta huolimatta ole laajakaistayleispalveluvelvoitetta, sillä hallitus päätti, että tukijärjestelmän avulla olisi mahdollista päästä samaan tavoitteeseen (Regjeringen 2017c: 27.2)

Tanskassa on hieman suotuisemmat maantieteelliset olosuhteet ja yli 30 mbit/s yhteyksien saatavuus on haja-asutusalueella peräti 59 prosenttia (European Digital Progress Report 2017a). Tanskan hallitus tukee laajakaistaverkoston laajentamista 260 miljoonalla Tanskan kruunulla vuoteen 2019 asti (Energistyrelsen 2018a). 100 mbit/s laajakaistayhteys on saatavilla 90 prosentille Tanskan asukkaista, ja 60 prosentilla on pääsy gigan laajakaistaan (Energistyrelsen 2018b). Tanskassa ei ole laajakaistayleispalveluvelvoitetta, mutta käytännössä yleispalvelu kuitenkin toteutuu.

Taulukko 8.9 Mobiililaajakaistan ja laajakaistan levinneisyys Pohjoismaissa

<i>Maa</i>	<i>Kiinteän laajakaistan³³⁶ levinneisyys (/100 henkilöä)</i>	<i>Mobiililaajakaistan levinneisyys (/100 henkilöä)</i>	<i>Laajakaistayhteyksien toteutunut medianinopeus³³⁷</i>	<i>>100 mbit/s kiinteän laajakaistan levinneisyys (% kiinteistä liittymistä)</i>
Tanska³³⁸	43,2	128,3	53,1 Mbit/s	39,7 % (532 000).
Ruotsi³³⁹	37,2	120,8	66,2 Mbit/s ³⁴⁰	64 % (2 382 000)
Suomi	31 ³⁴¹	146,9 ³⁴²	-	28 % ³⁴³
Norja³⁴⁴	41,1	118,5 ³⁴⁵	43,2 Mbit/s	16,2 % (328 041). ³⁴⁶

8.6 Mediankäyttö

Norjassa, Tanskassa ja Ruotsissa seurataan median käyttöä monesta eri näkökulmasta. Koska tämän raportin tavoitteena on myös löytää viestintäpolitiikan kannalta tärkeitä mittareita, tässä keskitytään kolmeen kysymykseen: mitä uutislähteitä käytetään Pohjoismaissa, miten verkkouutisia kulutetaan, ja kuinka suuri osa väestöstä käyttää suoratoistopalveluita?

336 Yli 128 Kbit/s.

337 Perustuu kuntien todettuihin keskiarvoihin.

338 Energistyrelsen (2017).

339 PTS (2017c).

340 Bredbandskollen (2017).

341 Ficom (2017).

342 Europe's Digital Progress Report (2017b).

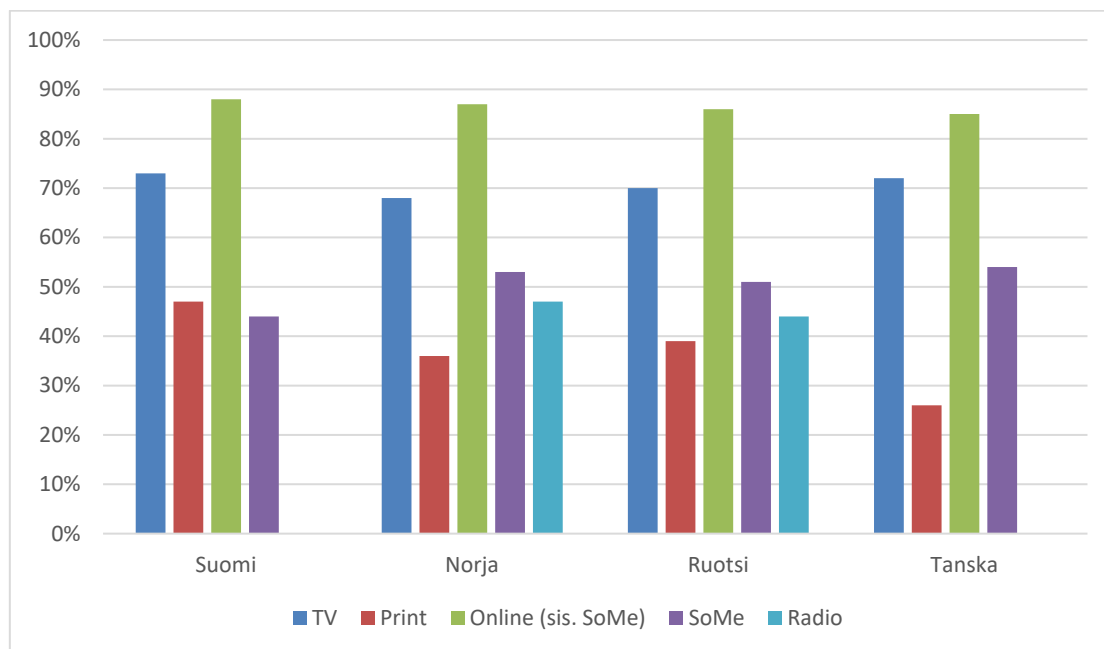
343 Viestintävirasto (2018b).

344 Statistisk sentralbyrå (2018).

345 Nkom (2017c).

346 * Yli 128 mbit/s. Yli 64 mbit/s tilaajia on peräti 649 325, joten >100 mbit/s käyttöaste on varmasti lähempänä Tanskaa kuin mitä tämä taulukko antaa ymmärtää.

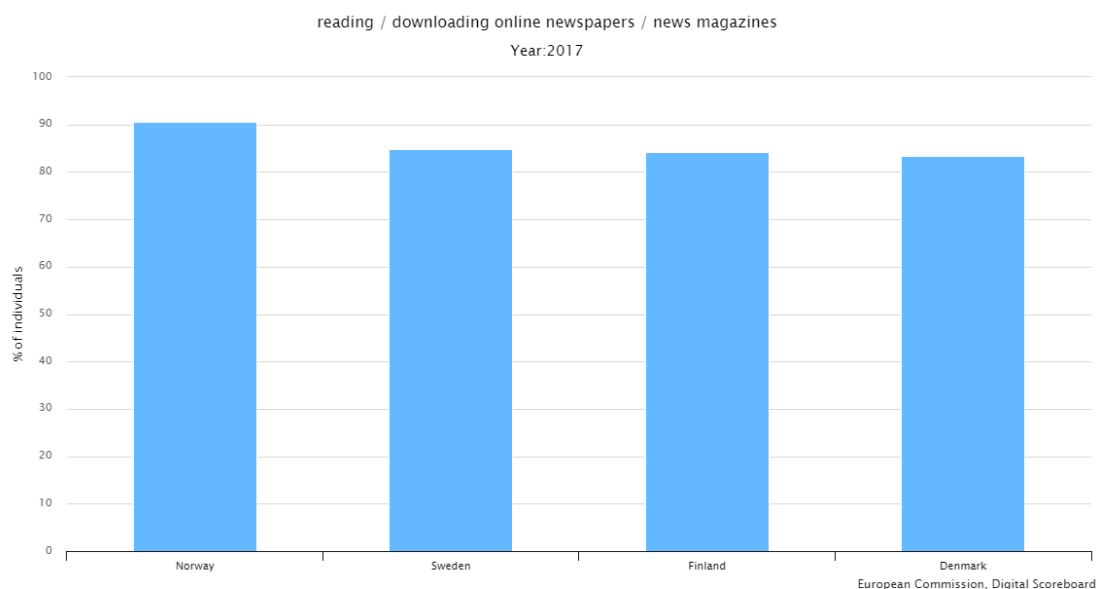
Kuvio 8.6 Uutislähteet Pohjoismaissa (Reuters Digital News Report 2017)



Uutislähteiden kulutus on melko samankaltaista kaikissa Pohjoismaissa. Televisiouutiset tavoittavat edelleen suuren osan väestöstä, ja uutismedioiden verkkouutisia luetaan myös kiitettävästi. Suomi erottuu edukseen paperilehtien tilausmäärissä, ja uutisten kulutus on muutenkin hyvällä mallilla kaikilla alustoilla. Uutisten vähäisempi kulutus sosiaalisen median alustojen kautta ei välttämättä ole huono asia. Sosiaalisen median kautta välittyneet uutiset saattavat kaventaa tiedonsaantia jonkin verran (Bright 2016; Flaxman et al. 2016; Barbera et al. 2015; Bakshy et al. 2015; Pentina & Tarafdar 2014; Nikolov et al. 2015).

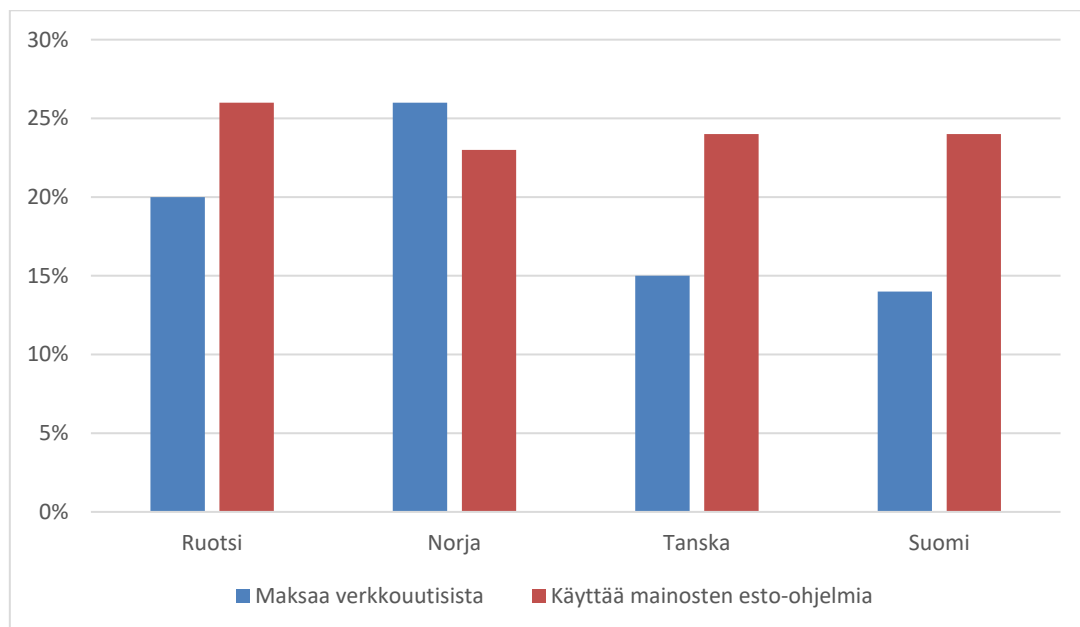
Mediamarkkinoiden kannalta on tietenkin kiinnostavaa nähdä, mitä uutislähteitä kansalaiset suosivat, mutta tätä tärkeämpi kysymys on, kuinka suuri osa väestöstä ei seuraa uutisia lainkaan. Ruotsissa Jesper Strömbäck (2015) on tutkinut uutisvälttäjien (news avoiders) osuutta väestöstä. Uutisvälttjä on henkilö, joka ei hakeudu uutisten pariin, ainakaan tietoisesti. Tutkimuksesta selviää, että uutisvälttäjien määrä on Ruotsissa kasvussa. Tätä olisi syytä seurata myös Suomessa. Ihmiset, jotka lukevat uutisia ainoastaan sosiaalisen median välityksellä saavat hyvin mahdollisesti suppeamman kuvan tärkeistä uutistapahtumista kuin ihmiset, jotka seuraavat ainakin yhtä uutismediaa tietoisesti.

Kuvio 8.7 Verkkouutisten kulutus Pohjoismaissa (Eurostat 2017)



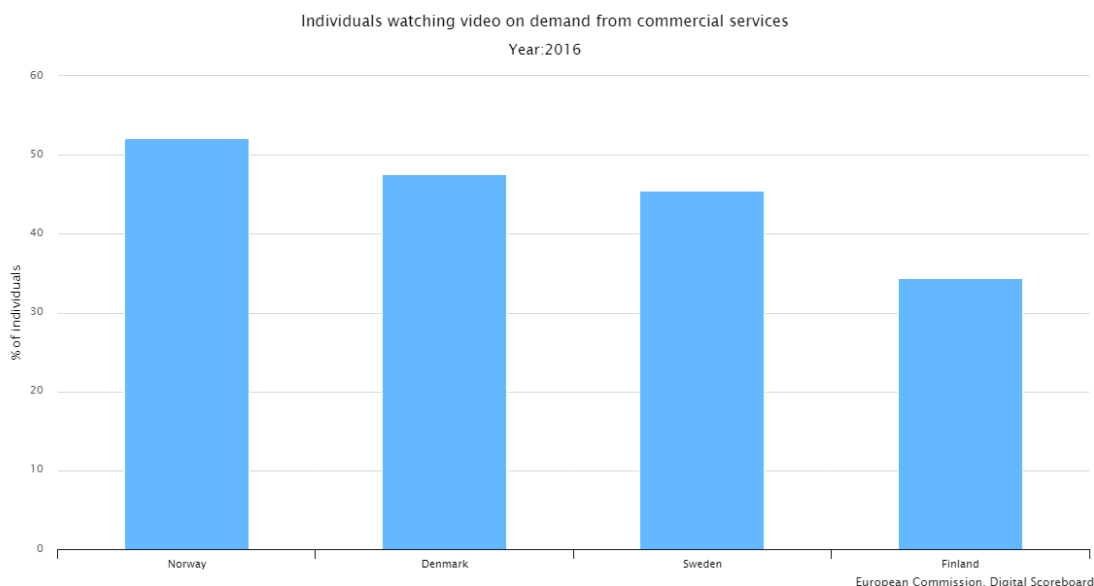
Verkkouutisia luetaan paljon kaikissa Pohjoismaissa, ja eniten Norjassa (kuvio 8.7). Lehtitalojen ahdinko eivät ainakaan suoranaisesti johdu varsinaisen tuotteen heikosta menekistä, vaan kulutustottumusten muutoksista ja markkinoiden rakennemuutoksista. Kansalaisten halu kuluttaa verkkouutisia osoittaa, että digitilaajien määrää olisi mahdollista kasvattaa Suomessa. Norjassa jopa 26 prosenttia väestöstä maksaa uutisista verkossa (kuvio 8).

Kuvio 8.8 Maksullisten verkkouutisten ulutus ja mainosten esto-ohjelmien käyttö Pohjoismaissa (Reuters Institute Digital News Report 2017)



Suomessa ei olla yhtä halukkaita maksamaan verkkouutisista, ja samalla melko suuri osa väestöstä käyttää mainosten esto-ohjelmia. Ruotsissa Dagens Nyheterilla ja Suomessa Helsingin sanomilla digitilaaajien määrä on noussut kiitettävästi viime vuosien aikana, osin tiukempien maksumuurien ansiosta. Pienemmillä toimijoilla on huomattavasti vaikeampaa päästä samoihin tuloihin digitilaaajilla kuin painettujen lehtien mainoksilla.

Kuvio 8.9 Suoratoistopalveluiden käyttö Pohjoismaissa (Eurostat 2016)



Eurostatin suoratoistopalveluiden käytön vertailussa Suomi on muista Pohjoismaista jäljessä (kuvio 8.9). On kuitenkin syytä painottaa, että ikäryhmien välillä on hyvin suuria eroja. Esimerkiksi Tanskassa melkein 60 prosenttia alle 44-vuotiaista käyttää suoratoistopalveluita (SLKS 2017c), Ruotsissa 55 prosenttia nuorista ja Norjassa 81 prosenttia 16-24 vuotiasta käyttää suoratoistopalveluita päivittäin (Nordicom 2017; Vaage 2017:67). Norjassa ja Tanskassa joka kolmas suoratoistopalvelun käyttäjä on maksanut palvelusta. Televisiokanavat ja kaapelitelevisio-operaattorit nauttivat edelleen luotettavista tuloista Pohjoismaissa, mutta jos tämä muutos jatkuu ja nopeutuu, televisiotoimijoilla on jatkossa yhtä suuret rakennemuutokset edessä kuin uutismedialla kymmenen vuotta sitten.

8.7 Lopuksi

Muissa Pohjoismaissa tuotetaan erittäin paljon tutkimuksia media- ja viestintäpolitiikan liittyvistä kysymyksistä. Tutkimusraportit kattavat kansalaisten mediankäytön muutokset, laajakaistapalveluiden saatavuuden ja laadun, median taloudelliset edellytykset, lainsäädännölliset tarpeet ja mediamarkkinoiden globalisoitumisen. Ongelmaksi muodostuu eri tilastojen ja tietojen yhdistäminen ja niin keskinäinen vertailtavuus. Skandinavisissa maissa mediapoliittiset kysymykset ovat kultuuriviranomaisten alaisuudes-

sa, ja viestintäpoliittiset kysymykset liikenne/tele/energiaviranomaisten alaisuudessa. Vaarana on, ettei media- ja viestintäpolitiikkaa käsitellä yhtenä kokonaisuutena. Yksi tämän osatutkimuksen keskeisistä suosituksista on, että Pohjoismaalaiset viranomaiset tilastoisivat mediamarkkinoiden tilaa, laajakaistan saatavuutta ja levinneisyyttä sekä mediankäytön muutoksia samalla tavalla, jotta mediapoliittisten hankkeiden toimivuutta olisi mahdollista verrata. Tämä edellyttää myös, että tilastojen käytettävyyteen ja tutkimusraporttien löydettävyyteen panostettaisiin entistä enemmän.

9 Yhteenveto ja johtopäätöksiä

Anette Alén-Savikko, Heikki Hellman, Marko Ala-Fossi, Mikko Grönlund, Paula Haara, Juha Herkman, Jockum Hildén, Ilmari Hiltunen, Johanna Jääsaari, Kari Karppinen, Aino Koskenniemi, Heikki Kuutti, Katja Lehtisaari, Ville Manninen, Janne Matikainen ja Markus Mykkänen

Tämä hanke on toteutettu liikenne- ja viestintäministeriön toimeksiannosta ja yhteistyössä media-alan toimijoiden kanssa. Sen tavoitteena on ollut tuottaa uuden kansallisen mediapoliittisen ohjelman valmistelutyön pohjaksi monialainen yhteiskuntatieteellinen perusselvitys media- ja viestintäpolitiikan nykytilasta Suomessa. Perinteisen sektoripohjaisen lähestymistavan sijaan raportissa on haettu uutta, kokonaisvaltaisempaa tapaa hahmottaa median ja viestinnän kehitystä. Loppuraportti koostuu siksi kahdeksasta luvusta, osatutkimuksesta, joissa on tarkasteltu media- ja viestintäpolitiikan sekä media- ja viestintäalan tilaa eri näkökulmista ja eri aineistojen avulla. Samalla kussakin osatutkimuksessa on tehty ehdotuksia muuttujiksi ja indikaattoreiksi, joilla suomalaisen media- ja viestintäpolitiikan eri osa-alueiden jatkuvaa muutosta voitaisiin seurata ja arvioida. Vaikka raportti puhuu media- ja viestintäalasta varsin laajasti, tarkastelumme pääpaino on ollut journalistisessa mediassa. Demokratian ja kansalaisten viestinnällisten perusoikeuksien kannalta juuri journalistisen median toimintaedellytysten varmistaminen on kansallisen media- ja viestintäpolitiikan keskeinen tehtävä, joskaan tehtävät eivät tyhjenny siihen.

Selvitystyön teoreettisena ja metodologisena lähtökohtana on ollut Robert Picardin ja Victor Pickardin (2017) näkemys *media- ja viestintäpolitiikan* peruseriaatteista. Näitä demokratian perusarvoihin pohjautuvia periaatteita ovat Picardin ja Pickardin mukaan: 1) kansalaisten viestinnälliset perusoikeudet, 2) pääsy media- ja viestintäpalveluihin, 3) omistusrakenteiden ja sisältöjen monimuotoisuus ja moniarvoisuus, 4) käyttäjien ja yhteiskunnan suojeleminen, 5) mediatoiminnan läpinäkyvyys ja vastuu, 6) pyrkimys kehitykselliseen ja taloudelliseen hyötyyn sekä 7) pyrkimys oikeudenmukaisiin ja tehokkaisiin viestintäpoliittisiin ratkaisuihin. Niinpä raportin luvut, osatutkimukset, ovat noudatta-

neet samaa jaottelua, minkä lisäksi kahdeksannessa luvussa tarkastellaan, miten media- ja viestintäpolitiikan haasteisiin on viime vuosina vastattu muissa Pohjoismaissa.

Tässä yhteenvedossa osatutkimusten tuloksia ja havaintoja kootaan yhteen erityisesti siitä näkökulmasta, mitä ne kertovat kansalaisten viestinnällisten perusoikeuksien toteutumisesta. Luvussa korostuu siten kansalaisnäkökulma. Lisäksi luvussa esitellään kootusti media- ja viestintäpolitiikan seuraamiseen ehdotettuja indikaattoreita ja niihin liittyviä tutkimushaasteita. Lopuksi listataan joukko suosituksia.

9.1 Kansalaisnäkökulma: viestinnällisten perusoikeuksien toteutuminen

Kansalaisten viestinnällisten perusoikeuksien *tosiasiallisen toteutumisen* tilasta nykymomentissa ei voida tehdä päätelmiä yksinomaan luvun 1 osatutkimuksen pohjalta, eli tarkastelemalla perusoikeuksia koskevaa tiedontuotantoa lainvalmistelussa. Myös muissa luvuissa raportoidut tulokset ja tilannekuvat kertovat osaltaan kansalaisten viestinnällisten perusoikeuksien nykytilasta sekä media- ja viestintäpoliittisten peruseriaatteiden toteutumisesta. Demokraattisen yhteiskunnan ihanteisiin lukeutuvat kansalaisten viestinnälliset toimintamahdollisuudet, kuten monipuolisen ja ymmärrettävän tiedon saatavuus yhtäläisin ehdoin, osallistuminen julkiseen keskusteluun ja tiedollinen itsemääräämisoikeus. Esimerkiksi sananvapauden kytkeytyy erilaisia ulottuvuuksia, kuten pääsy (luku 2) ja moniäänisyys (luku 3), ja sitä on punnittava tai tasapainotettava suhteessa muihin periaatteisiin, kuten yksilön ja yhteiskunnan suojeleluun (luvut 1 ja 4) (Picard & Pickard 2017, 11–17). Kaikkien osatutkimusten pohjalta voidaan kansalaisen viestinnällisten perusoikeuksien toteutumisesta todeta seuraavaa:

Kansalaisnäkökulma on lähtökohtaisesti sivuroolissa media- ja viestintäpoliittisessa päätöksenteossa ja lainvalmistelussa.³⁴⁷ Viestinnällisiä perusoikeuksia koskevaan päätöksentekoon kansalaisilla ei ole juuri osuutta muiden sidosryhmien joukossa, ja tässä mielessä osallistumisen ihanne toteutuu heikosti. (Picard & Pickard 2017, 33–34.) Nimenomaisesti *kansalaisten* asemaan ja toimintamahdollisuuksiin kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan lainvalmistelussa lähinnä satunnaisesti ja hyvin suppeasti, mutta arvioinneissa tarkastellaan ihmisten asemaa myös esimerkiksi kuluttajina tai yleisönä erilaisten vaikutusten yhteydessä. Poliitiikan taustalla olevat käsitykset demo-

347 Ks. myös tarkemmin erityisosa-alueena tekijänoikeutta koskevasta valtakamppailusta lainvalmistelussa Savola 2014.

kratiasta sekä viestinnän kentästä ovat pääosin kapeita, eikä nykyisen mediaympäristön monimutkaisuus ja eri ulottuvuuksien yhteenkietoutuminen tule tarvittavissa määrin huomioiduksi. Lisäksi Yleisradiota koskevia toimenpiteitä mahdollisesti lukuun ottamatta media- ja viestintäpoliittisia kysymyksiä ei yleisesti ottaen pidetä esillä julkisessa keskustelussa eikä ajeta kansalaisvoimin.³⁴⁸ On kuitenkin huomattava, että julkisen keskustelun mittaaminen ja seuraaminen on hankalaa ja että mediat, joissa ja joista keskustellaan, ovat itse osallisia asioissa. Kenties demokraattisen yhteiskunnan ihanteena oleva osallistuminen ja sitä tukeva mediajärjestelmä ovat näiltä osin oletettuja ja itsestään selviä lähtökohtia. (Picard & Pickard 2017, 16–17.) Kansalaisen näkökulmasta viestinnällisten perusoikeuksien toteutumista on kyettävä turvaamaan sosiaalisen median alustojen, hakukoneiden ja perinteisen median muodostamassa lomittuneessa kokonaisuudessa. Samalla keskiössä tulee olla myös kansalaisten mahdollisuudet osallistua sekä politiikkaprosesseihin että julkisuuden rakentamiseen. (Picard & Pickard 2017, 11, 16–17, 33–34; Chadwick 2013.)

Pääsy media- ja viestintäpalveluihin näyttäytyy kansalaiselle eri tavoin sektorista riippuen. Tallenneviestinnän kuten painettujen lehtien jakelua suoraan koteihin ja kansalaisten pääsyä lehtien pariin on perinteisesti tuettu epäsuorasti postilaitoksen (ja kirjastolaitoksen) kautta, mutta lakisääteistä velvoitetta sanomalehtijakelun turvaamiseksi ei ole koskaan pidetty tarpeellisena ja jakelutuestakin on luovuttu. Nyt kirjepostin volyymien nopea lasku on kuitenkin tuonut postinjakelun ja sitä kautta myös sanomalehtijakelun järjestämiseen lisää haasteita. Jatkuvasti supistuva printtilevikki maantieteellisesti laajalla levikkialueella tietää yksikkökohtaisten jakelukustannusten nousua ja sitä kautta lisää edelleen paineita tilaushintojen nostamiseen. Kansalaisten pääsyn ja tiedonsaannin näkökulmasta saattaisi olla hyödyllisempää, jos yhteiskunta tukisi ensisijaisesti lehtien tilaamista ja jakelua (esim. tietyin kriteerein myönnettävien lehtisetelien, verovähennyksen tms. avulla) sekä lukemista sen sijaan, että suurimman tuen saa paperilehtien painaminen (alennettu alv).

Televiestinnässä Suomi on ollut edelläkävijä, sillä kansalaisten oikeus internetliittymään kirjattiin meillä lakiin ensimmäisten joukossa. Valitettavasti samaisella mobiilipainotteisella laajakaistayhteyksien kehittämisstrategialla, joka aikoinaan teki yleispalvelulaajakaistasta meillä mahdollisen, on myös kääntöpuolensa. Tuolloin käytöön otetun verkkoteknologian rajoitusten takia yleispalveluyhteyksien vähimmäisnopeutta ei nyt kyetä nostamaan nykyisestä (2 Mbit/s). Lisäksi on kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallista, että mobiililiittymien todellinen yhteysnopeus ja kapasiteetti vaihtelee sijainnista ja ajankohdasta riippuen. Myös nopean kiinteän laa-

³⁴⁸ Ks. kuitenkin erityisesti kansalaisaloite Järkeä tekijänoikeuslakiin (KAA 2/2013 vp), joka eteni käsittelyyn mutta hylättiin. Aloitteessa ehdotettiin muutoksia tekijänoikeuslakiin ja rikoslakiin mm. verkkovalvontaa ja vahingonkorvauksia koskevissa asioissa. Lisäksi aloitteessa viitattiin tekijänoikeuslainsäädännön ongelmalliseen vaikeaselkoisuuteen tilanteessa, jossa viestintä on tauotonta ja osa jokaisen arkea. Ks. Kansalaisaloite 2013; Perustuslakivaliokunta 2005, 2–3; tarkemmin Alén-Savikko 2015d, 194–195.

jakaistan saatavuudessa on todella suuria alueellisia eroja. Koska markkinavetoisesti etenevistä uusista (5G) mobiiliverkoista suurin hyöty koituu ilmeisimmin taajamissa, niiden rinnalla olisi syytä huolehtia haja-asutusalueiden nopeiden ja kiinteiden yhteyksien kehittämisestä.

Television ja radion digitalisoinnista päätettiin paljolti kansalaiskeskeiseen visioon nojaten, mutta käytännön toteutus oli toista. Digitelevisio ”tietoyhteiskunnan sinisenä bussina” jätti kansalaiset pysäkeille odotelemaan eikä lupauksista huolimatta vienytkään tiedon valtateille – ja digiradiota taas ei moottorin vaihdosta ja toistuvista käynnistysyrityksistä huolimatta ole meillä saatu koskaan edes ulos varikolta. Tähän asti antenni- ja kaapeli-tv-taloudet ovat Suomessa olleet varsin tasavertaisessa asemassa, sillä kaapeliverkkoa käyttävien kansalaisten asemaa on turvattu siirtovelvoitteella (Ylen julkisen palvelun ohjelmisto ja yleisen edun kanavat). Nykyisessä monimutkaisuudessa ja kansainvälistyvässä mediaympäristössä siirtovelvoitteelle Suomessa aikoinaan annettu tehtävä on kuitenkin kyseenalaistettu. Kansalaisen voi myös olla vaikea hahmottaa vapaasti vastaanotettavien tv- ja radiopalveluiden hinnanmuodostusta (Yle-vero ja mainosmyynti), mutta kotitaloudet joutuvat viimeistään kahden vuoden kuluttua investoimaan uusiin DVB-T2-standardin vastaanottimiin, mikäli mielivät jatkaa perinteisen, lineaarisen television katselua.

Aistirajoitteisten kansalaisten pääsyä media- ja viestintäpalveluihin turvataan eri tavoin eri osa-alueilla. Sanomalehdillä ei ole lakisääteistä velvoitetta pääsyn mahdollistamiseen. Puhelimen yleispalveluliittymien on puolestaan mahdollistettava niiden esteetön käyttö. Laajakaistan käytön mahdollistaa vammaispalveluyhteys, ja television puolella etenkin ääni- ja tekstityspalvelut turvaavat pääsyä palveluiden ääreen. Esteettömyys on noussut viestinnän alalla keskeiseksi kehitysalueeksi, mitä voi pitää kansalaisnäkökulmasta tärkeänä ja tarpeellisena, etenkin kun kaikilla digitaalisen ympäristön haastavaksi tai itselleen ylivoimaiseksi kokevilla kansalaisilla ei ole aistivammaa tai muuta fyysistä rajoitetta.

Julkisen palvelun ja yleisen edun median rooli on olennainen kansalaisen näkökulmasta. Media- ja viestintäpolitiikan peruseriaatteisiin kuuluu sen turvaaminen, että kaikkien saatavilla on uutis- ja ajankohtaissisältöjä, laadukasta elämysaineistoa, esimerkiksi draamaa, samoin kuin pienillekin kohderyhmille suunnattuja sisältöjä riippumatta niiden markkinaehtoisesta kannattavuudesta. Kysymys on siis eriarvoisuuden pohjalle rakentuvaan kulutukseen verrattuna yhdenvertaisuutta tukevasta politiikasta sekä vähemmistöjen ja erityisryhmien tarpeiden huomioimisesta. Lisäksi tällaisessa sisällöntuotannossa ja sen edistämisessä korostuvat kansallisen identiteetin ja kulttuurin rooli sekä demokratianäkökohdat. Julkisen palvelun ja yleisen edun median tehtävä on toimia kansalaisten lukuun myös vallan vahtikoirana ja moniäänisyyden turvaajana. (Picard & Pickard 2017, 14–16.) Näitä teemoja kukin osatutkimus on käsitellyt omista lähtökohdistaan.

Median monimuotoisuus ja moniarvoisuus linkittyy kansalaisnäkökulmasta sananvapauden eri ulottuvuuksiin, etenkin viestien vastaanottamiseen, tiedonsaantiin ja vapaaseen mielipiteenmuodostukseen. Ihanteena on media, joka heijastaa kansalaisten mielipiteiden kirjoa (Picard & Pickard 2017, 21). Suomessa on tarjolla suhteellisen paljon erilaisia mediavaihtoehtoja, kuten sanomalehtinimikkeitä tai radio- ja tv-kanavia, eli moninaisuus toteutuu ainakin määrällisellä tasolla. Omistuksen tasolla toimialat ovat valtakunnallisesti keskittyneet varsin voimakkaasti, alueellisesti myös nimiketasolla. Samalla yleisön huomio jakautuu kuitenkin laajasti eri medioille ja pienetkin nimikkeet tai kanavat näyttävät saavan yleisönsä. Kansalaisten kannalta jo nimikkeiden ja kanavien runsaus voi olla tyytyväisyyttä tuottava tekijä, joskin se voi synnyttää myös vastakkaisen reaktion – 17 tv-kanavaa, muttei mitään katsottavaa! Sähköisen median toimilupapolitiikalla on perinteisesti pyritty turvaamaan sekä alan monimuotoisuutta että sisältöjen monipuolisuutta, mutta 2000-luvulla sisältöjen sääntelystä on käytännössä luovuttu ja vahvojen toimijoiden suosiminen on luonut sekä radio- että televisiotoimialalle vahvan oligopolin. Julkisen palvelun Yleisradion vahva asema on omiaan maltillistamaan kilpailua ja monipuolistamaan sisältötarjontaa. Sisältöjen moninaisuudesta (esimerkiksi sisältötyyppien, arvomaailmojen tai kohderyhmien mukaan mitattuna) ei ole tutkittua ajantasaista tietoa, mutta aiempi tutkimus esimerkiksi television ja radion ohjelmistosta viittaa tarjonnan voimakkaaseen keskittymiseen suosituimpiin sisältötyyppeihin. Perinteisessä mediassa sisältöjen tarjonta ja kysyntä eivät yleensä kohdanneet, koska sitä mitä yleisö haluaa ei välttämättä tiedetty ja koska uutismedia saattoi toimituksellisista syistä painottaa tiettyjä sisältöjä. Verkko-pohjaisessa mediassa sen sijaan kysyntä ja tarjonta pyrkivät kohtaamaan, mikä voi johtaa niin journalististen meriittihyödykkeiden katoamiseen (viihteellistyminen) kuin kansalaisten kannalta tärkeän tiedonsaannin häiriöihin (kuplautuminen). Toisaalta uudet media-alustat antavat myös mahdollisuuden siihen, että kansalaiset saavat intressiensä kannalta entistä tähdellisempää tietoa. Demokratianäkökulmasta tärkeää kuitenkin olisi, että median ja sen sisältöjen moninaisuus tukisi ja edistäisi vapaata mielipiteenmuodostusta.

Kansalaisen asemaa ei helpota se, ettei tietoa median omistussuhteista ja taloudesta ole juuri saatavilla. Medioiden omistusrakenteet ja konserniyhteydet eivät ole kansalaisen näkökulmasta järin läpinäkyviä. Omistuksesta tiedottaminen liittyy ennen muuta liiketoimintaan, eikä sillä tavoitella niinkään kansalaisia, joten tietojen löytäminen on tavallisen kuluttajan näkökulmasta usein työlästä. Jopa neljäsosassa tapauksista median verkkosivuston etusivulta ei löydy mainintaa mediakonsernista, eivätkä medioiden omistustiedot tai eettiset ohjeistukset ole helposti saatavilla. Evästekäytäntöjä mediat avaavat konsernisivustoilla verrattain kattavasti. Sen sijaan personointitavoista ja käyttäytymiseen perustuvasta verkkomainonnasta ei aina kerrota tai ilmoiteta selkeästi.

Läpinäkyvyyttä nakertaa lisäksi sosiaalisen median alustoja ja hakukoneita määrittävien algoritmien toimintalogiikka, joka on pitkälti yleisöltä piilossa ja jota voi olla mahdollon tyhjentävästi selittää (ns. *black box* -malli). Kaiken kaikkiaan kansalaisen on vaikea arvioida tarjoajien ja sisältöjen monimuotoisuutta. Sen sijaan kansalaisten näkökulmasta medioiden itsesääntelyelinten toiminta on Suomessa verrattain läpinäkyvää ja siitä on saatavilla paljon tietoa helposti ja ilmaiseksi. Journalismin ja mainonnan itsesääntelyn pääasiallinen tehtävä on valvoa alojen eettisyyttä ja ehkäistä lainsäätäjän ja oikeusviranomaisen tarvetta puuttua toimintaan. Itsesääntely ei takaa journalismin tai mainonnan laatua, mutta se tekee pelisäännöt selviksi ja antaa kansalaisille mahdollisuuden reagoida median toimintaan. Tätä Julkisen sanan neuvosto (JSN) korostaa myös maaliskuussa 2018 lanseeratulla vastuullisen journalismin merkillä, jonka avulla halutaan tehdä eroa itsesääntelyn ulkopuolelle jäävään mediasisältöjen kasvavaan virtaan. Merkin on tarkoitus auttaa myös yleisöä erottamaan vastuullinen journalismi.

Kansalaisen näkökulmasta myös taloudella on vaikutuksensa – ja sen puitteissa korostuu kuluttajuus. Perinteinen media käy entisestään tiukentuvaa kilpailua kuluttajien vapaa-ajasta. Lisäksi digitalisoituminen mahdollistaa sisältöjen entistä paremman räätälöinnin ja kohdistamisen sekä aikaisempaa henkilökohtaisemman mediakäytön. Yleisöjen pirstaloitumisen myötä myös mainostajat ovat muuttaneet käyttäytymistään. Kuluttajien ja mainostajien käyttäytymisen muutoksen seurauksena monien viestimien perinteinen liiketoimintamalli on osoittautunut haasteelliseksi eikä uusia korvaavia tulonlähteitä ole löydetty riittävässä määrin. Tämä kehitys on johtanut median eri ala-alojen liiketaloudellisen tilanteen huonontumiseen. Tilanne on sama kaikissa Pohjoismaissa, joissa Facebook ja Google ottavat yhä suuremman siivun kaikista mainostuloista. Toimialojen taloudellista tilaa ja kehitystä arvioitaessa on kuitenkin huomioitava myös niiden sisällä tapahtunut polarisaatiokehitys, eli osalla yrityksistä menee edelleen hyvin, kun taas osan tilanne on huonontunut entisestään. Esimerkiksi mainosmarkkinoiden tilasta johtuva taloudellinen ahdinko kaventaa osaltaan median toimintavapautta ja kilpailu lukijoista, katsojista ja klikkauksista vaikuttaa sisältöihin. Samoin vaikuttavat läheiset tai alisteiset suhteet vallankäyttäjiin. Tässä mielessä taloudellinen riippumattomuus on tekijä, joka tukee osaltaan journalistista itsenäisyyttä ja vahvistaa median kykyä toimia kansalaisten nimissä. (Ks. esim. Tiilikka 2007, 101–104.)

Eryteisesti laadukkaan ja vastuullisen uutistuotannon turvaaminen voi edellyttää uudenlaisia tukimalleja (Picard & Pickard 2017, 14–15). Tällaiseen ratkaisuun on Suomessa päädytty yhden välineen osalta (ns. uutistuki). Erilaiset tuet voivat kuitenkin vaikuttaa myös epätarkoituksenmukaisesti tai aiheuttaa riippuvuutta. Näitä ongelmia on havaittu Norjassa, missä uutismediaa tuetaan sekä nolla-arvonlisäveron avulla että erillisellä mediatuella. Norjassa on Pohjoismaista eniten sanomalehtiä, joten riippuvuus erilaisista tuista saattaa olla jossain määrin perusteltua. Suomessa esimerkiksi

painettujen lehtien alennetusta arvonlisäverosta on muodostunut alalle elinehto. Uutta yleisen edun kanavien uutis- ja ajankohtaistoiminnan suoraa tukea puolestaan perustellaan tarkoituksella turvata vaihtoehtoisia uutislähteitä ja uutistarjonnan monimuotoisuutta televisiossa (VNA 657/2017 4 §), mutta käytännössä tuki kohdistuu vain yhdelle yritykselle eikä edes pyri ratkaisemaan uutistuotannon ja -välityksen laajempia rakenteellisia ongelmia. Myös media-alan oma suhtautuminen uutistoiminnan tukeen on ristiriitaista. Lisäksi kansalaisen näkökulmasta lienee hämmentävää, että samanaikaisesti kun tarjolla on yhä uusia uutisalustoja, uutistoiminta on taloudellisessa ahdingossa. Suomessa näkyvin julkinen tuki kohdistuu julkisen palvelun Yleisradioon. Tuen epävakaudesta kuitenkin kertoo, että vuonna 2012 säädetyn Yle-veron indeksikorotuksia on ehditty jäädyttää jo monta kertaa ja veron peruspilareita muuttaa. Tukien toimivuuden selvittämiseksi olisi tarpeellista tutkia, millä tavalla ne ovat vaikuttaneet yksityisiin investointeihin infrastruktuuriin, palveluihin ja innovaatioihin. Lisäksi olisi arvioitava kattavasti sitä, miten valtion tukitoimet ovat vaikuttaneet kilpailuun media-alan tuotteita ja palveluita tuottavien tahojen kesken.

Kansalaisten ja yhteiskunnan suojeleminen linkittyy yhtäältä sananvapauteen ja tiedonsaantiin ja toisaalta sen rajoittamiseen eri perustein. Esimerkiksi vihamielisten viestien levittäminen internetissä on helppoa ja onnistuu myös anonyymisti. Tässä mielessä kansalaiset ovat entistä suojelettavampia keskinäisessä viestinnässään. Samaa voi todeta lapsille haitallisen sisällön saatavuudesta ja lasten itsenäisestä median käytöstä. Mediakasvatuksen keskiössä ovat olleet lähinnä lapset ja nuoret – tässä on huomionarvoinen ero suhteessa esteettömyyteen. Uudenlaisessa digitaalisessa viestintäympäristössä toimiminen ja esimerkiksi disinformaation ja vihapuheen kohtaaminen vaatii kuitenkin mediataitoja kaikilta kansalaisilta. (Ks. myös Picard & Pickard 2017, 25.) Lisäksi mediakasvatuksen tosiasiallista vaikuttavuutta ei systemaattisesti seurata. Vaikuttaa siltä, että siirtyminen median kontrolloinnista yksilön itseohjautuvuuteen ja median itsesääntelyyn on jättänyt kansalaiset kovin yksin. Tämä korostuu entisestään erilaisilla sosiaalisen median alustoilla, vaikka keinoja niiden toiminnan ongelmiin puuttumiseksi on pyritty kehittämään. Kaiken kaikkiaan keskustelun kärjistyksellä voi olla itseilmaisua ja sananvapautta tukahduttavia vaikutuksia, sillä se voi passivoida ihmisiä osallistumasta julkiseen keskusteluun. Muiden muassa toimittajat ja tutkijat saattavat tulla varovaisemmiksi joidenkin aiheiden julkisessa käsittelemisessä. Näitä vaikutuksia on vaikea mitata.

Lisäksi media- ja viestintäpolitiikassa ei tällä hetkellä kattavasti huomioida eikä arvioida tekijänoikeuden ja yksityisyyden suojan sekä valvonnan vaikutuksia viestintään ja kansalaisten toimintamahdollisuuksiin (ns. hiljentävä vaikutus tai itsesensuuri; *chilling effect*) (Picard & Pickard 2017, 11, 16–17, 25–26). Nämä alueet korostuvat digitaalisessa ympäristössä ja etenkin hakukoneiden, sosiaalisen median alustojen ja mediasisältöjä tarjoavien sivustojen toiminnassa.

Kuten luvun 1 lopussa on todettu, kansalaisten viestinnällisten perusoikeuksien toteutumista voisi mitata soveltaen erillisiä mittareita tai indikaattoreita (yksittäisille) viestinnällisille perusoikeuksille tai niiden ulottuvuuksille. Tällöin olisi mahdollista hyödyntää myös raportin muissa luvuissa ehdotettuja mittaristoja ja aineistoja. Kokonaiskuvan pohjalta muodostuisi mahdollisesti ajallisesti vertailtavissa oleva käsitys kansalaisten viestinnällisten perusoikeuksien toteutumisesta (käyttöön otettavien mittareiden valossa). (Ks. Liite 1)

Muihin Pohjoismaihin verrattuna Suomen media- ja viestintäpolitiikka kiinnittää kansalaisen asemaan varsin vähän huomiota. Muissa Pohjoismaissa kansalaisten viestinnälliset tarpeet arvioidaan vuositasolla monen eri selvityksen avulla. Tanskan kulttuuriministeriö julkaisee kerran vuodessa laajan raportin tanskalaisten muuttuneesta mediankäytöstä ja myös median toimintaedellytyksistä. Näin on mahdollista rakentaa kokonaiskuva median toimintaympäristöstä ja kansalaisten tarpeista. Ruotsissa valtion mediaselvitys (Medieutredningen) sai oman verkkosivunsa ja twitteritilinsä selvitystyön eri vaiheiden kartoittamiseen. Ruotsalaiset pystyivät täten seuraamaan mediapolitiikan kehitystä. Ruotsissa on viime vuosien aikana kiinnitetty huomiota sosiaalisen median tuomiin haasteisiin monesta eri näkökulmasta. Mediatukea ollaan laajentamassa heikentyvien mainostulojen takia, ja yksityisyyden suojaan liittyvää rikoslainsäädäntöä on lisätty, jotta esimerkiksi yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen johtaisi ankarampiin rangaistuksiin. Tanskassa on kiinnitetty huomiota mediamarkkinoiden globalisoitumiseen. Tuoreessa raportissa todetaan, että tanskalaisten sisältöjen suosio ei ole hiipunut, mutta tanskalaiset suosivat kansainvälisiä alustoja. Voi siis olla, että nykyistä tuotantotukijärjestelmää täytyy tulevaisuudessa uusia, jotta tarjolla olisi edelleen kansallista sisältöä.

9.2 Indikaattorit ja niiden tietopohjaa koskevat haasteet

Yksi tutkimushankkeelle asetettu tavoite oli tehdä ehdotus indikaattoreiksi, mittareiksi, joiden avulla median ja mediapolitiikan tilaa voitaisiin seurata ja arvioida. Kukin osatutkimus on tehnyt vaihtelevassa määrin omia esityksiään, ja ne perustuvat edellä eriteltyjen media- ja viestintäpolitiikan seitsemän peruseriaatteen tuottamiin muuttujiin. Seitsemän osa-alueen muutoksen seuraamiseksi ehdotetaan kaikkiaan 26 muuttujaa ja 52 eri indikaattoria (Liite 1). Muuttujat edustavat kunkin peruseriaatteen kanalta keskeisiä ulottuvuuksia.

Esimerkiksi median monimuotoisuutta ja moniarvoisuutta koskeva peruseriaate (3) on ryhmitelty kolmeksi ulottuvuudeksi tai muuttujaksi, jotka ovat lähteiden moninaisuus (3.1), sisällön moninaisuus (3.2) ja käytön moninaisuus (3.3). Ulottuvuuksia kuvaamaan puolestaan ehdotetaan kahdeksaa eri indikaattoria, jotka ovat sanomalehtien/ aikakauslehtien/radiokanavien/tv-kanavien lukumäärä (3.1.1), kunkin toimialan keskittymisaste (3.1.2), tv-ohjelmiston eurooppalaisuusaste, kotimaisuusaste ja itsenäisten tuotantoyhtiöiden osuus (3.1.3), sisältötyyppien jakaumasta laskettu HHI (3.2.1), sisällön moniarvoisuuden laadullinen arvio (3.2.2), sisällön demografisen moninaisuuden laadullinen arviointi (3.2.3), eri medioiden lukemiseen/kuunteluun/katseluun käytetty aika (3.3.1) sekä eri lehtien lukijamäärien ja kanavien tavoittamien kuuntelijoiden/katsojien määrästä laskettu HHI (3.3.2).

Ehdotetut indikaattorit ovat pääosin määrällisiä ja perustuvat numeeriseen tietoon, joka on jo olemassa ja joka päivittyy säännöllisesti. Näin ollen moni indikaattori mahdollistaa toimialan tarkastelun myös taannehtivasti. Keskeisen tietopohjan tarjoaa Tilastokeskuksen joukkoviestintätalasto, joka kokoo myös mediatoimialan viranomaisten (esimerkiksi Viestintävirasto), toimijoiden (esimerkiksi Sanomalehtien liitto, yritykset) sekä media-alaa säännöllisesti monitoroivien toimijoiden (esimerkiksi Finnpanel, Media Audit Finland, Kantar TNS) tuottamaa tietoa. Lisäksi mittareissa käytetään hyväksi muualla toteutettuja monitorointeja (esimerkiksi THL:n kouluterveyskysely, tekijänoikeusbarometri). Osa ehdotetuista indikaattoreista taas on luonteeltaan laadullisia ja perustuu esimerkiksi media-alan vaikuttajille tai kokemusasiantuntijapaneelille tehtyyn kyselyyn.

Useat ehdotetuista mittareista edellyttävät kuitenkin tietopohjaa, jota vielä ei ole olemassa tai jonka tuottaminen tulisi käynnistää uudelleen. Tämä tarkoittaa, että jos ehdotettuja indikaattoreita ryhdytään soveltamaan, ainakin seuraavat monitoroinnit tai kyselyt olisi käynnistettävä:

- 1.1.1. Kansalaisnäkökulma ja kansalaisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi lainvalmistelussa (säännöllinen seuranta)
- 1.1.2 Viestinnällisten perusoikeuksien toteutumisen tila, aste ja edellytykset (säännöllinen seuranta)
- 3.1.1 Televisio-ohjelmiston kotimaisuuden säännöllinen monitorointi (sisältötutkimus)
- 3.2.1 Lehdistön, radion ja television sisältötyyppien säännöllinen monitorointi (sisältötutkimus)
- 3.2.2 Median moniarvoisuuden säännöllinen arviointi (kokemusasiantuntijapaneelille suunnattu kysely/haastattelu)
- 3.2.3 Median demografisen moninaisuuden säännöllinen arviointi (kokemusasiantuntijapaneelille suunnattu kysely/haastattelu)

- 5.1.1 JSN:n median vastuullisuuteen ja läpinäkyvyyteen liittyvien päätösten säännöllinen analyysi
- 5.1.2 MEN:n median vastuullisuuteen ja läpinäkyvyyteen liittyvien päätösten säännöllinen analyysi
- 5.1.3. Mediatyhtiöiden verkkosivujen omistuksen läpinäkyvyyteen liittyvien tietojen säännöllinen analyysi
- 5.1.4 Mediatyhtiöiden verkkosivujen personoinnin läpinäkyvyyteen liittyvien tietojen säännöllinen analyysi
- 6.4.1 Viestinnän taloudellisten tukipäätösten vaikutusten säännöllinen analyysi (media-alan toimijoista ja asiantuntijoista kootulle paneelille kohdennettu kysely/haastattelu)
- 7.1.1–7.4.1 Eri toimijoiden osallistumista mediapolitiikan valmisteluun koskeva säännöllinen analyysi

Useassa osatutkimuksessa on paitsi paikannettu tarpeita lisätutkimukselle ja tiedon- tuotannolle myös kiinnitetty huomiota siihen, että media- ja viestintäpoliittisen päätök- senteon tietopohja on monin paikoin murentumassa. Lisäksi huolestuttavan monesta teemasta on ollut lähdettävä liikkeelle tyhjistä, eli mitään dataa tai tutkimusta ei ole (ollut) olemassa, tai datan keräämiselle ja tutkimukselle on (ollut) merkittäviä esteitä ja haasteita. Esimerkiksi kaikkien lehtien levikkejä ei enää tarkasteta eikä mediakasva- tuksen vaikuttavuutta seurata. Myöskään television ja radion sisällön säännöllisiä monitorointeja ei ole enää useisiin vuosiin tehty. Kansalaisten suojelussa haastavaa on arkaluontoisiin aiheisiin liittyvän tiedon tuottaminen, minkä lisäksi pienten lasten median käytöstä ja vähemmistökokemuksista tarvitaan lisää ajantasaista tietoa.

Tietopohjan puute ja mureneminen ovat ainakin osittain taloudellisia kysymyksiä. Jos yritysten rahoittaman tutkimuksen tuottama tieto menettää suoran kaupallisen merki- tyksensä, sitä ei enää tehdä. Jos taas data tai tutkimustulos muuttuu yrityksen liike- toiminnan kannalta strategisen tärkeäksi, kerätty tieto voidaan jättää julkaisematta tai jopa salata. Lisäksi on nähtävissä, että esimerkiksi median käyttöä mittaavien tutki- musten käyttämiä mittareita ja käsitteistöä hämärretään tarkoituksellisesti (esim. me- dian omien etujen suojaamiseksi tai tarkoituksien tukemiseksi) tai ne hämärtyvät, etenkin digitaalisessa toimintaympäristössä. Mitä eroa onkaan lehden tilausten mää- rällä, lukijamäärällä ja tarkastetulla levikillä – paitsi että levikki on yleensä näistä lu- vuista kaikkein pienin? Mitä tarkoittaa se, että mitataan vain tv-sisältöjen katselua eikä enää tv:n katselua? Entä onko tv-kanava yhä olemassa, jos sillä on nimi, mutta ei enää omaa kanavapaikkaa antenniverkossa? Ja miten internetin mobiilikäyttö eroaa mobiilidatan käytöstä? Yhteistä tietopohjaa heikentää myös se, että tutkimukseen on entistä vähemmän julkisia resursseja.

Terminologian ongelmista kertoo esimerkiksi raportin analyysi moninaisuuden eri termien käytöstä media- ja viestintäpoliittisissa dokumenteissa. ”Monipuolisuus” ja ”monimuotoisuus” ovat muodostuneet abstrakteiksi tavoitteiksi, joilla toimenpiteitä toistuvasti perustellaan mutta joiden täsmällinen merkitys jää usein hämäräksi. Terminologian ongelmat liittyvät yhtäältä myös erikielisten termien kääntämiseen ja toisaalta monialaisen tutkimuksen käsitteiden yhteismitattomuuteen. Mittaamisen ja tutkimuksen haasteet ovat myös rakenteellisia. Media- ja viestintäpolitiikan alalla jokainen osallinen ministeriö tekee omat raporttinsa eikä politiikka tai seuranta ole koordinoitua. Taustalla ei ole yhteistä linjausta tai ohjaavaa periaatetta.

Viestintäympäristössä tapahtuvat muutokset on otettava huomioon tiedon tuottamisessa, jotta mittarit kuvaavat nykypäivän todellisuutta. Esimerkiksi muutokset viestintäkanavien käytössä tuovat mukanaan uusia häirinnän muotoja ja kokonaan uusia median käytön riskejä, joiden tunnistamiseksi ja ehkäisemiseksi tarvitaan ajantasaista tietoa. Yleisestikin median käyttötapoja koskevan tiedon saatavuudesta on syytä huolehtia, jotta tiedon tuotanto on validia. Lisäksi olennaista on se, miten mittareita tulkitaan ja käytetään politiikassa ja miten ne valjastetaan toiminnan ohjaamiseen.

Tässä raportissa ehdotettu mittaristomalli ei ole vielä siinä mielessä täydellinen ja käyttövalmis kokonaisuus, että käyttäjille olisi tarjolla myös tarkat soveltamis- ja tulkintaohjeet siitä, mikä kunkin muuttujan tai indikaattorin kriittinen raja-arvo on. Raportin yksittäisissä luvuissa on toki tuotu esiin esimerkiksi, millaisilla tunnusluvuilla media-alan yhtiön toimintaa voi pitää kannattavana tai milloin esimerkiksi jonkin toimialan keskittymisastetta voidaan pitää hyvin korkeana. Lisäksi käyttöön voidaan ottaa valikoituja (joitain osa-alueita koskevia) muuttujia, indikaattoreita ja tietolähteitä. Indikaattorien käyttöä ja tulkintaa koskeva systemaattinen ohjeistus on mielekästä tehdä vasta, kun niiden valinnasta ja käytöstä on olemassa yksimielisyys ministeriöiden ja media-alan toimijoiden kesken.

9.3 Suositukset

Kaikkien osatutkimusten pohjalta esitetään seuraavat suositukset:

1. Kansalaisnäkökulma on kytkettävä tiiviisti media- ja viestintäpoliittiseen päätöksentekoon ja lainvalmisteluun. Kansalaisten osallistumista valmisteluun on edistettävä aktiivisesti, ja lakiehdotusten vaikutukset kansalaisiin on selvitettävä systemaattisesti ja media- ja viestintäpolitiikan alan läpileikkaavasti.
2. Kehitettäessä pääsyä media- ja viestintäpalveluihin tulisi uudistusten käytännön toteutusta ja kokonaisvaikutusta seurata myös kansalais- ja kuluttajanäkökulmasta. Tekniset kriteerit ja mittaukset on käytännössä välttämätöntä tehdä

edelleen sektorikohtaisesti, mutta käyttäjän näkökulmasta jako ei ole enää yksiselitteinen.

3. Media- ja viestintäpolitiikassa tulisi seurata säännöllisesti sekä toimialojen rakenteen, tarjolla olevien sisältöjen että median käytön kehitystä. Pyrittäessä turvaamaan kilpailu eri toimialoilla on syytä ottaa huomioon, että yhtäältä yleisön saataville tarvitaan vaihtoehtoja mutta toisaalta pienillä markkinoilla tarvitaan riittävän vahvoja toimijoita. Huomioon on otettava myös se, ettei tarjonnan lisääminen automaattisesti johda sen monipuolisuuden lisääntymiseen. Demokratian näkökulmasta tärkeintä on uutis- ja ajankohtaismedian moninaisuus. Sitä tukevat toimet tulisi suunnitella ja kohdentaa mahdollisimman kokonaisvaltaisesti, ei vain yhtä mediaa kerrallaan ajatellen.
4. Pelkät rajoitukset eivät riitä suojelussa median käyttöön liittyviltä haitoilta. Lasten jo nuorena aloittama itsenäinen internetin käyttö, henkilötietojen väärinkäyttöön liittyvät riskit sekä käyttäjien tuottama ja levittämä sisältö asettavat haasteita media- ja viestintäpolitiikalle sekä vaatimuksia mediateollisuudelle. Tiedonkeruussa on otettava huomioon uudet häirinnän ja väkivallan ilmene-mismuodot sekä kokonaan uudet internetin käyttöön liittyvät riskit. Internetin käyttöön liittyvien riskien tunnistamiseksi ja ehkäisemiseksi tarvitaan ajantasai-sen tutkimustiedon ohella monenlaisia keinoja medialukutaidosta ja mediatoi-mialan itsesääntelystä lainkäytön välineisiin.
5. Median liiketoiminnan läpinäkyvyyttä parantaisi se, että mediat ilmoittaisivat selkeästi, mihin konserniin ne kuuluvat ja millaisia eettisiä ohjeistuksia ne nou-dattavat. Konsernisivustoilla omistus puolestaan voitaisiin nostaa omaksi osi-okseen tai velvoittamalla mediaorganisaatiot ilmoittamaan omistusrakenteensa vertailukelpoisella tavalla erillisellä verkkosivustolla. Itsesääntelyn läpinäky-vyyttä parantaisi puolestaan entistä selkeämpi JSN:n ja MEN:n päätösten sekä karsintaperusteiden tilastointi päätösperusteineen. Media- ja viestintäpolitiikas-sa tulisi seurata itsesääntelyn ulkopuolisten mediasisältöjen määrää ja varau-tua myös niitä koskeviin toimenpiteisiin.
6. Relevanttien markkinoiden määrittelyyn, kilpailutilanteen arviointiin ja liiketa-loudellisen tilanteen sekä kehityksen arviointiin tarvitaan mittareita ja indikaat-toreita, jotka mahdollistavat pidemmän aikavälin kehityksen tarkastelun myös taannehtivasti. Osa mittareista edellyttää kuitenkin tietopohjaa, jota ei tois-taiseksi ole olemassa tai jonka tuottaminen tulisi käynnistää uudelleen. Tästä syystä olisikin syytä pohtia, minkälaisia tietoja on tarpeen kerätä ja millaisia uusia mittareita media-alan toimintojen seuraamiseen on tulevaisuudessa mahdollista käyttää.

Kansallisin media- ja viestintäpoliittisin toimin on vaikea puuttua ylikansallisesti toimi-vien teknologiayritysten rooliin globaalissa verkkoympäristössä. Verkkoalustoihin koh-distuu kuitenkin kasvavaa painetta ottaa vastuuta kansalaisia ja yhteiskuntaa kohtaan. Tilanne on dynaaminen, ja sen kehitystä on syytä seurata ja sen ohjaamisessa eu-rooppalaisella tasolla on syytä olla aktiivisesti mukana.

Tämän hankkeen mahdollisessa jatkovaiheessa tulisi pohtia tarkemmin, mitä kullakin indikaattorilla tai mittarilla käytännössä voi tehdä, sekä laatia mittariston käyttöä ja tulkintaa varten ohjeistus. Mitkä ovat kunkin indikaattorin kriittiset raja-arvot? Voisiko mittareita soveltaa taannehtivasti esimerkiksi kuvaamaan jo tapahtunutta kehitystä. Mistä alkaen ja kuinka säännöllisesti indikaattorien edellyttämä uusi tiedontuotanto käynnistyy? Samoin tulisi laatia ehdotus siitä, kuin suunnitellaan ja toteutetaan 21. vuosisadan kokonaisvaltaista, tavoitteellista media- ja viestintäpolitiikkaa, joka ei pyrkisi vain tilannekohtaisten ongelmien ratkaisuun. Yksi tapa voisi olla esimerkiksi Tanskan mallin mukainen skenaariotyö. Osana Tanskassa laadittua kansallista mediapoliittista sopimusta (Medieaftal) vuosille 2015–2018³⁴⁹ asetettiin erityinen asiantuntijoista koottu komitea, jonka tehtävänä oli rakentaa pohjaa poliittiselle päätöksenteolle tarkastelemalla tulevaa kehitystä viiden vaihtoehdoisen skenaarion kautta, asettamatta kuitenkaan eri vaihtoehtoja keskinäiseen paremmuusjärjestykseen.

349 Ks. Kulturministeriet, Medieaftaler: <http://kum.dk/kulturpolitik/medier/medieaftaler/> (luettu 15.3.2018).

Lähteet

- Ahtonen, R. & Keinänen, A. (2012). Sidosryhmien vaikuttaminen lainvalmisteluun — Empiirinen analyysi valiokuntakuulemisesta. *Edilex* 2012/5.
- Ala-Fossi, M. (2005). *Saleable Compromises. Quality Cultures in Finnish and US Commercial radio*. Tampere: Tampere University Press.
- Ala-Fossi, M. (2012a). Social Obsolescence of the TV Fee and the Financial Crisis of Finnish Public Service Media. *Journal of Media Business Studies* 9:1, 33–54.
- Ala-Fossi, M. (2012b). For Better Pictures on Radio: How Nokia's Efforts for Multimedia Radio Have Shaped the Radio Landscape in Finland. Teoksessa: Hendricks, J. A. (toim.). *Palgrave Handbook of Global Radio*. Basingstoke & New York: Palgrave Macmillan, 109–128.
- Ala-Fossi, M. (2016a). Why TV Bits and Radio Bits Did Not Fit Together? Digitalization and Divergence of Broadcast Media. Teoksessa: Lugmayr, A. & Dal Zotto, C. (toim.). *Media Convergence Handbook – Vol. 1 Journalism, Broadcasting, and Social Media Aspects of Convergence*. Berlin & Heidelberg: Springer, 265–285.
- Ala-Fossi, M. (2016b). The Old Reliable: Teletext as a Survivor of Digitalization of TV in Finland. Teoksessa: Van den Bulck, H. & Moe, H. (toim.). *Teletext in Europe: From the Analog to the Digital Era*. Göteborg: Nordicom, 111–130.
- Ala-Fossi, M. & Bonet, M. (2018). Who's Afraid of a Pan-European Spectrum Policy? The EU and the Battles Over the UHF Broadcast Band. *International Journal of Communication* Vol 12, 337–358.
- Ala-Fossi, M. & Haara, P. (2010). *Toimiluvanvarainen radiotarjonta 2009: Yksityisten analogisten radiokanavien sisältötarjonta 20 suomalaiskaupungissa*. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 4/2010. Helsinki: LVM. Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78213/Julkaisu_4-2010.pdf?sequence=1 (luettu 15.1.2018).
- Ala-Fossi, M. & Lax, S. (2016). The short future of public broadcasting: Replacing digital terrestrial television with internet protocol? *International Communication Gazette* 78:4, 365–382.
- Alén-Savikko, A. (2015a). Otteita immateriaalioikeuden ja ihmisoikeuksien rajapinnoilta. *Lakimies* 7–8, 1170–1175.
- Alén-Savikko, A. (2015b). Pois hakutuloksista, pois mielestä? *Lakimies* 3–4, 410–433.

- Alén-Savikko, A. (2015c). Tekijänoikeus ja urheilun liikkuva kuva. Teoksessa: Korpi-saari, P. (toim.). *Viestintänoikeus nyt. Viestintänoikeuden vuosikirja 2014*. Helsinki: Forum Iuris, 84–127.
- Alén-Savikko, A. (2015d). Tekijänoikeus tutkimuskohteena. Teoksessa: Karppinen, K. ym., *Kenen media? Johdatus viestintäpolitiikan tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino, 176–201.
- Alén-Savikko, A. (2016). Copyright-proof network-based video recording services? An analysis of the Finnish solution. *Javnost – The Public* 23:2, 204–219. DOI: 10.1080/13183222.2016.1162979.
- Argillander, T.; Martikainen, V. & Muikku, J. (2014). *Kuva median murroksesta – Mitä käy kasvulle ja työpaikoille?* TEM raportteja 25/2014.
- Armstrong, M. (2006). Competition in two-sided markets. *RAND Journal of Economics* 37:3, 688–699.
- Aslama, M.; Hellman, H. & Sauri, T. (2004). Does market-entry regulation matter? Competition in television broadcasting and programme diversity in Finland, 1993–2002. *Gazette* 66:2, 113–132.
- Aula, M. (2017). Lankapuhelin jää historiaan – uskollisia käyttäjiä löytyy vielä joitakin vuosia. Yle Uutiset 1.1.2017. Saatavilla: <https://yle.fi/uutiset/3-9354263>
- Baer, K. (2000). Ilmaisista gsm-verkkoluvista sikisi miljardien bisnes. Analyytikon mukaan uusien ja vanhojen kännykkäverkkojen lupien arvoja on vaikea verrata. *Helsingin Sanomat* 16.9.2000. Saatavilla: <https://www.hs.fi/talous/art-2000003911823.html>
- Bakshy, E.; Messing, S. & Adamic, L.A. (2015). Exposure to ideologically diverse news and opinion on Facebook. *Science* 348:6239, 1130–1132. DOI: 10.1126/science.aaa1160.
- Baldi, P. & Haasebrink, U. (toim) (2007). *Broadcasters and Citizens in Europe. Trends in Media Accountability and Viewer Participation*. Bristol, UK: Intellect.
- Barberá, P.; Jost, J.T.; Nagler, J., Tucker, J.A. & Bonneau, R. (2015). Tweeting from left to right: Is online political communication more than an echo chamber? *Psychological science* 26:10, 1531–1542.
- Barendt, E. (2009). Introduction. Teoksessa: Barendt, E. (toim.). *Freedom of the Press*. Burlington: Ashgate Publishing.
- Beck, U. (1992). *Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.
- Belloc, F.; Nicita, A. & Rossi M.A. (2012). Whither policy design for broadband penetration? Evidence from 30 OECD countries. *Telecommunications Policy* 36:5, 382–398.
- Björkroth, T. & Grönlund, M. (2014). The growth of leading regional newspapers. *Nordicom Review* 35:1, 115–133.

Björkroth, T. & Grönlund, M. (2015). Market share mobility in regional newspaper markets. *European Journal of Communication* 30:6, 714–744.

Bohlin, E. & Teppayayon, O. (2010). Broadband Universal Service in Europe: A Review of Policy Consultations 2005–2010. *Communications and Strategies* 80:4, 21–37.

Braman, S. (2010). Mediating the public through policy. Teoksessa: Papathanassopoulos, S. & Negrine, R. (toim.). *Communications policy: Theories and issues*. Basingstoke, UK: Palgrave MacMillan, 22–48.

Bredbandskollen (2017) Surfshastighet i Sverige 2008-2016.
http://iis.se/docs/Rapporttabeller_BBK_Webb_2008_2016.xlsx

Brevini, B. (2013). *Public Service Broadcasting Online: A Comparative European Policy Study of PSB 2.0*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

Bright, J. (2016). The Social News Gap: How News Reading and News Sharing Diverge. *Journal of Communication* 66(3), 343–365.

Bucher, T. (2017). The algorithmic imaginary: exploring the ordinary affects of Facebook algorithms. *Information, Communication & Society* 20:1, 30–44.

Burk, D.L. (2017). Algorithmic fair use. UC Irvine School of Law Research Paper no. 2018-05 (November 22, 2017). *University of Chicago Law Review* 2018, forthcoming. Saatavilla: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3076139

Cappello, M. (toim.) (2017). Journalism and media privilege. IRIS Special. Strasbourg: European Audiovisual Observatory. Saatavilla: <https://rm.coe.int/journalism-and-media-privilege-pdf/1680787381>

Cederskog, G. (2018). Viralsajten Lajkat läggs ner efter Facebooks nya algoritm. Saatavilla: <https://www.dn.se/kultur-noje/viralsajten-lajkat-laggs-ner-efter-facebooks-nya-algitm/>

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2013). *European Union Competencies in Respect of Media Pluralism and Media Freedom, Policy Report, RSCAS 2013/01*. Saatavilla: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/CMPFPolicyReport2013.pdf>

Chadwick, A. (2013). *The hybrid media system: Politics and power*. Oxford: Oxford University Press.

Christensen, L.H. (2017). Danske nyhedsmedier lægger 9 ud af 10 historier på Facebook. Teoksessa: *Globaliseringen af den danske mediebranche*. Kööpenhamina: Slots- og Kulturstyrelsen.
https://slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Mediernes_udvikling/2017/Specialrapporter/Internationale_aktoerer/Rapport_og_bilag/Final_Final_rapport_4.9.2017.pdf

- CMPF (2016). *Media Pluralism Monitor 2016 – Results*. Centre for Media Pluralism and Media Freedom [verkkojulkaisu]. Saatavilla: <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2016-results/> (luettu 15.1.2018).
- Cobb, S. (2013). Do consumers pass the buck on online safety? New survey reveals mixed messages. Welivesecurity 13.11.2013: <http://www.welivesecurity.com/2013/11/13/do-consumers-pass-the-buck-on-online-safety-new-survey-reveals-mixed-messages/>
- Correa, C.M. (2015). Mitigating the impact of intellectual property in developing countries through the implementation of human rights. Teoksessa: Geiger, C. (toim.). *Research Handbook on Human Rights and Intellectual Property*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 201–216.
- Council of Europe (2009). Methodology for Monitoring Media Concentration and Media Content Diversity. Report prepared by the Group of Specialists on Media Diversity (MCSMD), November 2008. Strasbourg: Council of Europe. Saatavilla: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/H-Inf\(2009\)9_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/H-Inf(2009)9_en.pdf) (luettu 15.1.2018).
- Craft, S. & Heim, K. (2008). Transparency in Journalism: Meanings, Merits and Risks. Teoksessa: *Handbook of Mass Media Ethics*. New York: Routledge.
- Curran, J. (2000). Rethinking media and Democracy. Teoksessa: Curran, J. & Gurewitch, M. (toim.). *Mass Media and Society*. Oxford: Oxford University Press, 120–154.
- Daniels, J. (2009). Cloaked Websites: Propaganda, Cyber-racism and Epistemology in the Digital Era. *News Media & Society* 11:5, 659–683. DOI: 10.117/1461444809105345.
- Debatin, B.; Lovejoy, J. P.; Horn, A.-K. & Hughes, B. N. (2009). Facebook and Online Privacy: Attitudes, Behaviors, and Unintended Consequences. *Journal of Computer-Mediated Communication* 15, 83–108. DOI: 10.1111/j.1083-6101.2009.01494.
- Diakopoulos, N. & Koliska, M. (2017). Algorithmic Transparency in the News Media. *Digital Journalism* 5:7, 809–828.
- Digital News Report 2017* (2018). Reuters Institute for the Study of Journalism. Saatavilla: <http://www.digitalnewsreport.org/> (luettu 15.2.2018).
- Dimmick, J. & McDonald, D.G. (2001). Network radio oligopoly, 1926–1956: Rivalrous imitation and program diversity. *Journal of Media Economics* 14:4, 197–212.
- Domingo, D. & Heikkilä, H. (2012). Media accountability practices. Teoksessa: Siaperä, E. & Veglis, A. (toim.). *Handbook of Global Online Journalism*. 272–289. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Dwyer, T. & Martin, F. (2017). Sharing news online: Social media news analytics and their implications for media pluralism policies. *Digital Journalism* 5:8, 1080–1100.

Eising, R. (2007). The access of business interests to EU institutions: towards élite pluralism? *Journal of European Public Policy* 14:3, 384–403.

Energistyrelsen (2017). Telestatistik Første halvår 2017.
https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Tele/telestatistik_-_foerste_halvaar_2017.pdf

Energistyrelsen (2018a). Bredbåndspuljen.
<https://ens.dk/ansvarsomraader/bredbaand/bredbaandspuljen>

Energistyrelsen (2018b). Tal på teleområdet, landsplan.
https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Tele/2017_baggrundsdata_landsplan.xlsx

Euroopan komissio (2015). Special Eurobarometer 431: Data protection. DOI: 10.2838/552336.

Euroopan komissio (2016). Ehdotus. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi teki-jänoikeudesta digitaalisilla sisämarkkinoilla. Bryssel 14.9.2016.COM(2016) 593 final. Saatavilla: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FI/1-2016-593-FI-F1-1.PDF>

Euroopan neuvosto (2016). Ehdotus: Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta vaihtuvien markkinarealiteettien vuoksi. COM(2016) 287 final. Saatavilla: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0287&from=EN> (luettu 15.2.2018).

Euroopan neuvosto (2017). *Recommendation CM/Rec(2017x)xx of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and transparency of media ownership*. Saatavilla: <https://rm.coe.int/recommendation-cm-rec-2017x-xx-of-the-committee-of-ministers-to-member/168073197e>

Euroopan unionin tuomioistuin (2014). *Google Spain SF ja Google Inc. vastaan Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ja Mario Costeja González*, C-131/12, EU:C:2014:317.

European Commission (2017a). Digital Economy and Society Index: Indicators. Bryssel: Euroopan komissio. Saatavilla: <http://digital-agenda-data.eu/datasets/desi/indicators>

European Commission (2017b). Europe's Digital Progress Report 2017 – Connectivity. Broadband market developments in the EU. Brussels: European Commission 2017. Saatavilla: http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=44389

European Court of Auditors (2017). Broadband in the EU. Audit Report, September 2017. Luxembourg: European Court of Auditors. Saatavilla: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AB_BROADBAND/AB_BROADBAND_EN.pdf

Europe's Digital Progress Report (2017a). Denmark. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/denmark>

Europe's Digital Progress Report (2017b). Finland. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/finland>

Europe's Digital Progress Report (2017c). Sweden. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/sweden>

Eurostat (2016). Community survey on ICT usage in Households and by Individuals, Table: Internet activities – individuals. http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/isoc_ci_ac_i.

Eurostat (2017). *Eurostat regional yearbook. 2017 Edition*. Saatavilla: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8222062/KS-HA-17-001-EN-N.pdf>

Eurostat 2017. Table isoc_bde15cua: Internet use and activities. http://ec.europa.eu/eurostat/estat-navtree-portlet-prod/BulkDownloadListing?file=data/isoc_bde15cua.tsv.gz Digital Economy and Society Index. Saatavilla: <https://digital-agenda-data.eu/datasets/desi/indicators>

Evans, D.S. (2003). Some empirical aspects of multi-sided platform industries. *Review of network Economies* 2:3, 191–209.

E2 (2016). *Provokaatioita ja vastakkainasetteluja: kuka innostuu, kuka vetäytyy?* <http://e2.fi/publication/12>

Fengler, S. et al. (2015). How effective is media self-regulation? Results from a comparative survey of European journalists. *European Journal of Communication* 30:3, 249–266.

Ficom (2017). Kiinteiden ja mobiilien laajakaistaliittymien määriä. Saatavilla: <https://www.ficom.fi/ict-ala/tilastot/kiinteiden-ja-mobiilien-laajakaistaliittymien-määriä>.

Finnpanel (2017a). TV-taloudet Suomessa tutkimus 2017.

Finnpanel (2017b). TV-vastaanottimien lukumäärä kotitalouksissa, vuosi 2015. <https://www.finnpanel.fi/tulokset/tv/vuosi/tvtaloudet/2015/kaikki.html>

Finnpanel (2018a). TV-katselu ja ilmiöt vuonna 2017 [verkkojulkaisu]. Saatavilla: https://www.finnpanel.fi/lataukset/katselu_ja_ilmiot_2017.pdf (luettu 15.2.2018).

Finnpanel (2018b). Radionkuuntelu Suomessa 2017 [verkkojulkaisu]. Saatavilla: https://www.finnpanel.fi/lataukset/radiovuosi_2018.pdf (luettu 1.3.2018).

Finnpanel (2018c). HD-selvitys TV-mittaritutkimuksen paneelissa. 15.2.2018.

Flaxman, S.; Goel, S. & Rao, J. (2016). Filter bubbles, echo chambers, and online news consumption. *Public Opinion Quarterly* 15(3), 209–227.

Floman, M. (2016). Kansalaiset unohtettu mediaselvityksistä. *Journalisti* 7/2016, 19.5.2016. Saatavilla: <https://www.journalisti.fi/artikkelit/2016/7/kansalaiset-unohtuivat-mediaselvityksist/>

FRA (2011). FRA Symposium report – Using indicators to measure fundamental rights in the EU: challenges and solutions. FRA Symposium Report. 2nd Annual FRA Symposium, Vienna 22–13 May, 2011. Saatavilla: <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/fra-symposium-report-using-indicators-measure-fundamental-rights-eu-challenges-and>

Färdigh, M.A. (2016). Media Pluralism Monitor 2016 Monitoring Risks for Media Pluralism in the EU and Beyond Country report: Sweden. <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2016-results/sweden/>

Färlin, M. (2017). De ska göra Netflix första svenska originalserie. Resumé 7/9. <https://www.resume.se/nyheter/artiklar/2017/09/07/netflix-lanserar-forsta-svenska-originalserien/>

Gangelhoff Hansen, M.P. (2018). Pensionskasser kommer med nyt bud på TDC. TV2.dk. <http://nyheder.tv2.dk/business/2018-02-12-pensionskasser-kommer-med-nyt-bud-paa-tdc>

Grönlund, M. (2014). Sanomalehtikustantaminen liiketoimintana 2000-luvulla. Teoksessa: Lehtisaari, K. (toim.). *Sanomalehti uudessa mediamaisemassa*. Helsinki: Taloudellinen Tiedotustoimisto TAT, 34–43.

Grönlund, M. & Björkroth, T. (2011). Newspaper market concentration, competitive pressure and financial performance: The case of Finland. *Journal of Media Business Studies* 8:3, 19–50.

Grönlund, M.; Ranti, T.; Pönni, V. & Sinervo, P. (2017). *Economic Contribution of Copyright-Based Industries in Finland 2013–2015*. Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2017:47.

Haapakoski, K. (2017). Painettu media jatkaa laskua, digitaalisen kysyntä kasvaa – KMT 2016 julki. *Markkinointi & Mainonta* 1.3.2017. Saatavilla: <https://www.marmai.fi/uutiset/painettu-media-jatkaa-laskua-digitaalisen-kysynta-kasvaa-kmt-2016-julki-6628744>

Haaparanta P. & Puhakka M. (2000). Ilmaiset umts-luvat suoraa yritystukea. *Helsingin Sanomat*, Vieraskynä 14.9.2000. Saatavilla: <https://www.hs.fi/talous/art-2000003911166.html>

Haaparanta P. & Puhakka M. (2002). Johtolangatonta keskustelua: tunne ja järki huutokauppakeskustelussa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 98:3, 267–274.

Haarmann, P-L. (2005). *Tekijänoikeus ja lähioikeudet*. Helsinki: Talentum.

Haataja, J. & Passi P. (2013). Postimarkkinan tulevaisuudennäkymät. Konsulttiselvitys. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 16/2013. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö. Saatavilla: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/77975/Julkaisuja_16-2013.pdf

Hakala, K. & Kipinoinen, K. (2017). Postilain kokonaisuudistus. Lakihankkeiden tietopakettit. Helsinki: Eduskunnan kirjasto. Saatavilla: https://www.eduskunta.fi/FI/tietoeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/postilain-kokonaisuudistus.aspx

Halbert, D. & Larsson, S. (2015). By Policy or Design? Privacy in the US in a Post-Snowden World. *Journal of Law, Technology and Public Policy* 1:2, 1–17.

Hallin, D.C. & Mancini, P. (2004). *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics, Communication, Society, and Politics*. New York: Cambridge University Press.

Hallintovaliokunta (2014). Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014. HaVL 34/2014 vp.

Hallituksen esitys (1993). Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. HE 309/1993 vp.

Hallituksen esitys (1998). Hallituksen esitys Eduskunnalle henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 96/1998 vp.

Hallituksen esitys (2004). Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta. HE 28/2004 vp.

Hallituksen esitys (2014). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tekijänoikeuslain muuttamisesta. HE 249/2014 vp.

Harazsti, M. (2008). The merits of media self-regulation. Teoksessa: *The Media Self-Regulation Guidebook. All questions and answers*. The OSCE Representative on Freedom of the Media. Saatavilla: <https://www.osce.org/fom/31497?download=true>

Harpf, T. (2014). Median murros. Selvitysmiehen ehdotus toimenpiteiksi. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 7/2014. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö. Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/77911/Julkaisu_7-2014.pdf

Hawdon, J.; Oksanen, A. & Räsänen, P. (2015). Online Extremism and Online Hate. Exposure among Adolescents and Young Adults in Four Nations. *Nordicom-Information* 37:3(4), 29–37. http://www.nordicom.gu.se/sv/system/tdf/kapitel-pdf/nordicom-information_37_2015_3-4_29-37.pdf?file=1&type=node&id=36610 (luettu 7.2.2018)

Hayes, A.S.; Singer, J.B. & Ceppos, J. (2007). Shifting Roles, Enduring Values: The Credible Journalist in a Digital Age. *Journal of Mass Media Ethics* 22:4, 262–279.

Hedegaard, A-L. (2017). Medieordførere klar til at se på støtte til podcast. *Journalisten* 28.6.2017 <https://journalisten.dk/medieordfoerere-klar-til-se-paa-stoette-til-podcast>

- Heikkilä, H. (2011). Leaving it up to the professionals (and the market). Development of online media accountability practices in Finland. *Media Act Working Paper 2/2011*. Saatavilla: http://www.mediaact.eu/fileadmin/user_upload/WP4/MediaAcT_Working_Paper_Finland.pdf
- Heinonen, A. & Nordenstreng, K. (2015). Yhteenveto: Sananvapaus tarkkailussa. Teoksessa: Nordenstreng, K. (toim.). *Sananvapaus Suomessa*. Tampere: Tampere University Press, 234–247.
- Helberger, N. (2011). Diversity Label: Exploring the Potential and Limits of a Transparency Approach to Media Diversity. *Journal of Information Policy* 1, 337–369.
- Helberger, N. (2015). Merely Facilitating or Actively Stimulating Diverse Media Choices? Public Service Media at the Crossroad. *International Journal of Communication* 9, 1324–1340.
- Hellman, H. (2009). Monipuolisuusmittarien vertailua. Teoksessa: Aslama, M; Hellman, H; Lehtinen, P. & Sauri, T. (toim.). *Suomalainen tv-tarjonta -raportin uudistaminen: Selvitys*. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 25/2009. Helsinki: LVM, 50–64. Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78267/Julkaisu_25-2009.pdf?sequence=1 (luettu 15.1.2018).
- Hellman, H. (2001). Diversity – an end in itself? Developing a multi-measure methodology of television programme variety studies. *European Journal of Communication* 16:2, 181–208.
- Hellman, H. (2010a). Liberal turn in media policy: The case of Finland’s digital television. *International Journal of Digital Television* 1:2, 193–213.
- Hellman, H. (2010b). Täysi vai täydentävä palvelu? Teoksessa: A. Leppänen, A.; Mäntymäki, E. & Heino, T.-E. (toim.). *Yleisradio median murroksessa*. Tampere: Vastapaino & Radio- ja Televisiotoimittajien Liitto, 43–65.
- Hellman, H. (2012a). *Koko illan ilo? Kolmoskanava ja television kaupallistuminen Suomessa*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Hellman, H. (2012b). Kuinka demokraattista on demokraattinen korporatismi? Viestintäpolitiikan pitkä linja ja kamppailu kolmostelevisiosta. Teoksessa: Karppinen, K. & Matikainen, J. (toim.). *Julkisuus ja demokratia*. Tampere: Vastapaino, 239–264.
- Hellman, H. & Vilkkö, A. (2016). Julkisen palvelun hittiradio? Soittolista erottautumisen keinona kilpailuissa kuuntelijoista. *Media & viestintä* 39:2, 73–92.
- Hellström, E. & Ikäheimo H-P. (2017). Tieto päätöksenteossa. Kohti dialogiloikkaa. SITRA Työpaperi 12.9.2017. Saatavilla: <https://media.sitra.fi/2017/09/11103247/Tietopaatoksenteossa.pdf>

- Hempel, L. & Lammerant, H. (2015). Impact Assessments as Negotiated Knowledge. Teoksessa: Gutwirth, S.; Leenes, R. & de Hert, P. (toim.). *Reforming European Data Protection Law*. Dordrecht: Springer, 125–145.
- Hendy, D. (2013). *Public Service Broadcasting*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Herzog, C. & Karppinen, K. (2014). Policy streams and public service media funding reforms in Germany and Finland. *European Journal of Communication* 29:4, 416–432.
- Hildén, J. (2015). Vakoilu ja seuranta mobiiliin internetin aikakaudella. Teoksessa: Karppinen, K. etc. *Kenen media? Johdatus viestintäpolitiikan tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino, 224–250.
- Hildén, J. (2017). *Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan personointi*. Viestinnän tutkimuskeskus CRC, Helsingin yliopisto. Saatavilla: <https://drive.google.com/file/d/0Bv6fV6ewetZQWoycmVUb1dzQkU/view>
- Hoikka, M. (2008). Tiedotusvälineet ja sananvapaussuojan kohde. *Lakimies* 7–8, 1242–1246.
- Hoikka, M.; Neuvonen, R. & Rautiainen, P. (2016). *Viestintämarkkinaoikeus*. Helsinki: Kauppakamari.
- Holli, A.M. & Saari, M. (2009). Sukupuoli eduskunnan asiantuntijakuulemisissa. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta, Sosiaali- ja terveysministeriö. TANE-julkaisu 11/2009.
- Honkanen, J-P. (2016). Suomen 4g-verkot odottavat puhetta – gsm-verkko puksuttaa pitkään. *Tietoviikko* 15.8.2016. Saatavilla: https://www.tivi.fi/Kaikki_uutiset/suomen-4g-verkot-odottavat-puhetta-gsm-verkko-puksuttaa-pitkaan-6573772
- Horten, M. (2016). *The closing of the net*. Cambridge: Polity Press.
- Hujanen, T. & Ala-Fossi, M. (2017). Radio. Teoksessa: Nordenstreng, K. & Nieminen, H. (toim.). *Suomen mediamaisema*. Tampere: Vastapaino, 138–164.
- Hulin, A. (2014). *Statutory media self-regulation: beneficial or detrimental for media freedom?* Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2014/127. Saatavilla: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2554260 tai <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2554260>
- Huovinen, S. (2008a). Medianvapaus sananvapauteen perustuvana oikeusperiaatteenä. *Lakimies* 5, 747–772.
- Huovinen, S. (2008b). Vastaus Mikko Hoikan kirjoitukseen Tiedotusvälineet ja sananvapaussuojan kohde. *Lakimies* 7–8, 1247–1248.
- Hämäläinen, T. (2017). Suomen malli pitää päivittää. *Talouselämä* 1.9.2018. Saatavilla: <https://www.talouselama.fi/uutiset/suomen-malli-pitaa-paivittaa/da29da55-f041-3886-b538-c85f7866fe6e>

Hänninen, P. & Kurunmäki, P. (2001). *Sanomalehtien jakelu ja kuljetus Suomessa*. Helsinki: Sanomalehtien Liitto. Saatavilla: <http://virtual.vtt.fi/virtual/proj2/yjs/Jakeluesite-suomi.pdf>

IAB Finland (2018). *Mediapanostuksista kolmannes digimainontaan vuonna 2017*. Saatavilla: <https://www.iab.fi/ajankohtaista/digimarkkinoinnin-uutiset/kvartaalitiedotteet/mediapanostuksista-kolmannes-digimainontaan-vuonna-2017.html> (luettu 15.2.2018).

ICC (2011). *Kansainvälisen kauppakamarin ICC:n Markkinointisäännöt 2011*. Saatavilla: https://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2012/01/Markkinoinnin-kansainvaliset-ohjeet-ICC-Markkinointisaannot_final-version-2012.pdf

Ilmonen, K. (1996). *Tekniikka, kaiken perusta. Yleisradion historia, osa 3*. Helsinki: Yleisradio.

Jansson, P. (2017). Färre betalar TV-avgift. *Journalisten* 1/2/2017. <https://www.journalisten.se/nyheter/farre-betalar-tv-avgift>

Jessop, B. [2002] (2005). *The Future of Capitalist State*. Cambridge & Malden: Polity Press.

Julkaisija (2017). Digitaalisuuden osuus sanomalehtien levikistä kasvaa. *Julkaisija-lehti* 8.6.2017. Saatavilla: <https://www.julkaisija.fi/digitaalisuuden-osuus-sanomalehtien-levikista-kasvaa/>

Juvonen, A. (2018). Oikeus päättää pian – mykistyvätkö televisiokanavat yli 1,5 miljoonalta suomalaistaloudelta. *Tietoviikko* 11.2.2018. Saatavilla: https://www.tivi.fi/Kaikki_uutiset/oikeus-paattaa-pian-mykistyvatko-televisiokanavat-yli-1-5-miljoonalta-suomalaistaloudelta-6701123

Jyrkiäinen, J. (1994). *Sanomalehdistön keskittyminen: Joukkoviestinnän ja erityisesti sanomalehdistön keskittymisilmiö, sen kulku ja seuraukset jälkiteollisissa yhteiskunnissa 1980-luvun lopulla*. Acta Universitatis Tamperensis, Ser. A, vol. 409. Tampere: Tampereen yliopisto.

Jyrkiäinen, J. (2012). Newspaper chains in Finland 1993–2010. *Journal of Media Business Studies* 9:2, 7–25.

Jyrkiäinen, J. (2017). Sanomalehdistö. Teoksessa: Nordenstreng, K. & Nieminen, H. (toim.). *Suomen mediamaisema*. Tampere: Vastapaino, 65–117.

Jääsaari, J. (2007). *Consistency and Change in Finnish Broadcasting Policy: The Implementation of Digital Television and Lessons from the Canadian Experience*. Turku: Åbo Akademi University Press.

Jääsaari, J. (2012). Suomalaisen viestintäpolitiikan normatiivinen kriisi. Esimerkkinä Lex Nokia. Teoksessa: Karppinen, K. & Matikainen J. (toim.). *Julkisuus ja demokratia*. Tampere: Vastapaino, 265–291.

- Kananen, J. (2017). *Kilpailuvaltion kydyissä. Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus*. Helsinki: Gaudeamus.
- Kangas, P. (2005). Internet-markkinat Suomessa 2005. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 77/2005. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö. Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78689/Julkaisu_77_2005.pdf
- Kankare, M. (2015). Sähkökatkot hiljentävät tukiasemat nopeasti - parannusta ei luvassa. *Talouselämä* 29.11.2015. Saatavilla: <http://www.talouselama.fi/uutiset/sahkokatkot-hiljentavat-tukiasemat-nopeasti-parannusta-ei-luvassa-6092121>
- Kansalaisaloite (2013) Järkeä tekijänoikeuslakiin. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Documents/m_9+2013.pdf
- Kansalliskirjasto (2018). *Julkaisu- ja kartuntatilasto*. Saatavilla: <https://www.kansalliskirjasto.fi/fi/julkaisu-ja-kartuntatilastot> (luettu 15.2.2018).
- Kantar TNS (2017). *Suomalaisen mediapäivä 2016*. Saatavilla: <https://www.tns-gallup.fi/uutiset/suomalaisen-mediapaiva-2016> (luettu 15.2.2018).
- Kantar TNS Oy (2018). *Mediamainonnan määrä 2017*. Saatavilla: https://www.tns-gallup.fi/sites/default/files/tiedote_mediamainonnan_maara_2017.pdf
- Karppinen, K. (2005). Mediadiversiteetti ja mittaamisen politiikka. *Tiedotustutkimus* 28:2, 28–43.
- Karppinen, K. (2013). *Rethinking Media Pluralism*. New York: Fordham University Press.
- Karppinen, K.; Ala-Fossi, M.; Alén-Savikko, A.; Hildén, J.; Jääsaari, J.; Lehtisaari, K. & Nieminen, H. (2015). *Kenen media? Johdatus viestintäpolitiikan tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Karppinen, K. & Moe, H. (2012). What we talk about when we talk about document analysis? Teoksessa: Just, N. & Puppis, M. (toim.). *Trends in Communication Policy Research: New Theories, Methods and Subjects*. Bristol: Intellect, 177–194.
- Karppinen, K.; Nieminen, H. & Markkanen, A-L. (2011). Finland: High professional ethos in a small, concentrated media market. Teoksessa: Trappel, J.; Nieminen, H. & Nord, L. (toim.). *The Media for Democracy Monitor: A Cross National Study of Leading News Media*. Göteborg: Nordicom.
- Kautio, T. (2017). Indikaattorit tekijänoikeusjärjestelmän toimivuuden jatkuvaan seurantaan. Cuporen työpapereita 4. Saatavilla: https://www.cupore.fi/images/tiedostot/tyopaperit/indikaattorit_tekijanoikeusjarjestelma_n_toimivuuden_jatkuvaan_seurantaan.pdf

- Keipi, T.; Oksanen, A.; Hawdon, J.; Näsi, M. & Räsänen, P. (2017). Harm-advocating online content and subjective well-being: a cross-national study of new risks faced by youth. *Journal of Risk Research* 20:5, 634–649. DOI: 10.1080/13669877.2015.1100660.
- Kennedy, H., Elgesem, D. & Miguel, C. (2015). On fairness: User perspectives on social media data mining. *Convergence* 23:3, 1–19. DOI: 10.1177/1354856515592507.
- Kivikuru, U. (2017). Aikakauslehdistö. Teoksessa: Nordenstreng, K. & Nieminen, H. (toim.). *Suomen mediamaisema*. Tampere: Vastapaino, 118–137.
- Kleisteuber, H.-J. (2004). The Internet between regulation and governance. Teoksessa: *The Media Freedom Internet Cookbook*. Vienna: OSCE, 61–75.
- KMT (2017). KMT syksy 2016/kevät 2017 lukijamäärät ja kokonaistavoittavuus [verkkajulkaisu]. Saatavilla: http://mediaauditfinland.fi/wp-content/uploads/2017/09/KMT_lukijamaarat_s16-k17.pdf (luettu 15.2.2018).
- Knudsen, L. (2017). Medie- og kulturpolitiske udfordringer i en globaliseret medievirkelighed. Teoksessa: *Globaliseringen af den danske mediebranche*. Slots- og Kulturstyrelsen: Kööpenhamina. <http://bit.ly/2FQRtZZ>
- Knudsen, L. (2018). Det vigtigste medieforgi i årtier. Mandag morgen. <https://www.mm.dk/artikel/det-vigtigste-medieforgi-i-aartier>
- Koillinen, M. (2013). Henkilötietojen suoja itsenäisenä perusoikeutena. *Oikeus* 2, 171–193.
- Koillinen, M. & Lavapuro, J. (2002). Tekijänoikeudet tietoyhteiskunnassa perusoikeusnäkökulmasta. Teoksessa: Kulla, H. ym. *Viestintäoikeus*. Helsinki: WSOY, 335–352.
- Komissio (2016). Ehdotus direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta kirjojen, sanomalehtien ja aikakauslehtien arvonlisäverokantojen osalta. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0758&from=EN>
- Kongaut, C. & Bohlin, E. (2014). Impact of broadband speed on economic outputs: An empirical study of OECD countries, 25th European Regional Conference of the International Telecommunications Society (ITS), Brussels, Belgium, 22–25 June 2014.
- Koskenniemi, A. & Lagus, I. (2015). *Suomalainen televisiotarjonta 2014*. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 10/2015. Helsinki: LVM. Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78394/Julkaisuja_10-2015.pdf?sequence=1 (luettu 15.2.2018).
- Kulturministeriet (2017). Bekendtgørelse om mediestøtte. BEK nr 480 af 17/05/2017. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=190151>
- Kunelius, R. (2009). *Viestinnän vallassa: Johdatus joukkoviestinnän kysymyksiin*. Helsinki: WSOY.

- Kupiainen, R. (2013). EU Kids Online – Suomalaislasten netin käyttö, riskit ja mahdollisuudet. Teoksessa: Kupiainen, R.; Kotilainen, S.; Nikunen, K. & Suoninen, A. (toim.). *Lapset netissä – Puheenvuoroja lasten ja nuorten netin käytöstä ja riskeistä*. Mediakasvatusseuran julkaisuja, 6–15. <http://www.mediakasvatus.fi/files/ISBN978-952-67693-3-2.pdf>
- Kupiainen, R. & Sintonen, S. (2009). *Medialukutaidot, osallisuus, mediakasvatus*. Helsinki: Palmenia Helsinki University Press.
- Laitinen, H. & Taavetti, R. (2016). Valtakunnalliset nuorisjärjestöt ja nuorten osallistumismahdollisuudet. *Yhteiskuntapolitiikka* 81:1, 55–67.
- Lakivaliokunta (2014). Lakivaliokunnan lausunto: Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014. LaVL 23/2014 vp.
- Lavapuro, J. (2007). Lähtökohtia perusoikeusmyönteiselle tekijänoikeudelle. Teoksessa: Mylly, T.; Lavapuro, J. & Karo, M. *Tekemisen vapaus. Luovuuden ehdot ja tekijänoikeus*. Helsinki: Gaudeamus, 148–170.
- Lehmusto, H. (2017). Television tiikerinloikka digitaalisuuteen. Teoksessa: Lehti, M. & Rossi, M. *Digitaalinen Suomi 2017*. Saatavilla: [https://suomidigi.fi/wp-content/themes/suomidigi/assets/attachments/digitaalinen-suomi-1995-2015/osa1/21 Television tiikerinloikka digitaalisuuteen.pdf](https://suomidigi.fi/wp-content/themes/suomidigi/assets/attachments/digitaalinen-suomi-1995-2015/osa1/21%20Television%20tiikerinloikka%20digitaalisuuteen.pdf)
- Lehtisaari, K. & Grönlund, M. (2015). Online activities of Finnish newspapers in the changing media business environment, *Austral Comunicación* 4:1, 131–156.
- Libell, H.P. (2017). Norway Becomes First Country to Start Switching Off FM Radio. *The New York Times* January 11, 2017. Saatavilla: <https://www.nytimes.com/2017/01/11/world/europe/norway-fm-radio.html>
- Lievens, E. (2016). Is self-regulation failing children and young people? Assessing the use of alternative regulatory instruments in the area of social networks. Teoksessa: Simpson, S.; Puppis M. & Bulck, van den H. (toim.). *European Media policy for the twenty-first century: Assessing the Past, Setting Agendas for the Future*. London: Routledge, 77–94.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2000). Laajakaista kaikille? Tekniset ja taloudelliset edellytykset Suomessa. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 41/2000. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö. Saatavilla: <https://www.lvm.fi/documents/20181/704532/Laajakaista+kaikille-+Tekniset+ja+taloudelliset+edellytykset+Suomessa.+Liikenne-+ja+viestintäministeriön+julkaisuja+41-2000..pdf>
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2003a). Ruotsin ja Suomen laajakaistayhteyksien kattavuus. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 21/2003. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö. Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78448/1_21_2003.pdf

Liikenne- ja viestintäministeriö (2003b). Kansallinen laajakaistastrategia. Ehdotus. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 50/2003. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö. Saatavilla:
http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78484/1_50_2003.pdf

Liikenne- ja viestintäministeriö (2007). Kansallinen laajakaistastrategia. Loppuraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 3/2007. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö. Saatavilla:
http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78782/Julkaisu_3_2007.pdf

Liikenne- ja viestintäministeriö (2008). Digitaaliseen televisioon siirtyminen. Seurantar ryhmän loppuraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 11/2008. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö. Saatavilla:
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/77794/1_LVM12_2008.pdf

Liikenne- ja viestintäministeriö (2009). Taajuushuutokaupan loppusumma 3,8 miljoonaa euroa. Tiedote 23.11.2009. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö. Saatavilla: <https://www.lvm.fi/-/taajuushuutokaupan-loppusumma-3-8-miljoonaa-euroa-772903>

Liikenne- ja viestintäministeriö (2011a). Kohti esteetöntä tietoyhteiskuntaa. Toimenpideohjelma 2011–2015. Ohjelmia ja strategioita 1/2011. Saatavilla:
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78143/Ohjelmia_ja_strategioita_1_2011_Kohti_esteetonta_tietoyhteiskuntaa_lukulaite.pdf?sequence=2

Liikenne- ja viestintäministeriö (2011b). Selvitys. Esteettömän tietoyhteiskunnan indikaattorit. Saatavilla:
<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78148/Esteettomyysindikaattori.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Liikenne- ja viestintäministeriö (2011c). Kohti esteetöntä tietoyhteiskuntaa. Toimenpideohjelma 2011–2015. Liikenne- ja viestintäministeriön ohjelmia ja strategioita 1/2011. Saatavilla: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/78143>

Liikenne- ja viestintäministeriö (2012a). Esteettömän tietoyhteiskunnan indikaattorit. Jatkoselvitys. LVM 13/2012. Saatavilla:
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78042/Julkaisu_13-2012.pdf?sequence=1

Liikenne- ja viestintäministeriö (2012b). Taajuuspoliittinen periaatepäätös. Perustelumuistio 27.3.2012. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö. Saatavilla:
<https://www.lvm.fi/documents/20181/786003/Periaatepaatoksen+perustelumuistio.pdf/>

Liikenne- ja viestintäministeriö (2013a). Taajuushuutokaupan 4G-taajuudet kolmelle toimijalle. Uutinen 30.10.2013. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö. Saatavilla:
<https://www.lvm.fi/-/taajuushuutokaupan-4g-taajuudet-kolmelle-toimijalle-735365>

Liikenne- ja viestintäministeriö (2013b). Matkaviestinverkon kuuluvuusongelmat matalaenergiarakennuksissa – työryhmän raportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 26/2013. Saatavilla:
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/77953/Julkaisu_26-2013.pdf

Liikenne- ja viestintäministeriö (2014). Viestintäpalveluiden esteettömyysindikaattorit. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 36/2014. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö. Saatavilla:
http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78794/Julkaisu_36-2014.pdf

Liikenne- ja viestintäministeriö (2015). Esteettömät viestintäpalvelut. Seurantaryhmän loppuraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 13/2015. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö. Saatavilla:
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78350/Julkaisu_13-2015.pdf

Liikenne- ja viestintäministeriö (2016). 700-alueen taajuudet kolmelle toimijalle. Tiedote 24.11.2016. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö. Saatavilla: <https://www.lvm.fi/-/700-alueen-taajuudet-kolmelle-toimijalle-912991>

Liikenne- ja viestintäministeriö (2017a). Liikenteen ja viestinnän digitaaliset palvelut esteettömiksi. Toimenpideohjelma 2017–2021. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 8/2017. Saatavilla:
http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79917/LVM_08_17_Liikenteen_ja_viestinnan_digitaaliset.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Liikenne- ja viestintäministeriö (2017b). Selvitys sähköisen viestinnän välitystietojen säilytysvelvollisuudesta. Raportit ja selvitykset LVM 9/2017. Saatavilla:
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80111/Raportit%20ja%20selvitykset%209-2017.pdf?sequence=1>

Liikenne- ja viestintäministeriö (2017c). Median pyöreä pöytä 30.5.2017. Muistio.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2017d). Nopea laajakaista.
<https://www.viestintavirasto.fi/ohjausjavalvonta/nopealaajakaista/taustat.html>

Liikenne- ja viestintäministeriö (2017e). Radion ohjelmistotoimilupakauden suunnittelu alkaa. Liikenne- ja viestintäministeriö, tiedote 19.04.2017. Saatavilla:
<https://www.lvm.fi/-/radion-ohjelmistotoimilupakauden-suunnittelu-alkaa-929350>

Liikenne- ja viestintäministeriö (2017f). Valokuitu takaa pääsyn nopeaan laajakaistaverkkoon.
https://www.viestintavirasto.fi/tilastotjatutkimukset/katsauksetjaartikkelit/2017/valokuitut_akaapaasynnopeaanlaajakaistaverkkoon.html

Lindén, C-G. (2016). *Nokian valtakunta. Raportti hulluilta vuosilta*. Helsinki: Gaudeamus.

Linnakangas, E. & Juanto, L. (2016). *Verojen historia. Synty, kehitys, kuolema, ylösnousemus, reinkarnaatio*. Helsinki: Grano Oy. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-93-7779-4>

- Litman, B.T. (1985). *Economic methods of Broadcast Research*. Teoksessa: Dominic, J.R. & Fletcher, J.E. (toim.). *Broadcasting Research Methods*. Massachusetts: Allyn and Bacon.
- Litman, B.T. (1992). Economic aspects of program quality: The case for diversity. *Studies of Broadcasting* 28, 121–156.
- Lomborg, S. & Mortensen, M. (2017). Users across media An introduction. *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies* 23:4, 343–351. DOI: 10.117/1354856517700555.
- Lowe, G.F. & Nissen, C.S. (2011). *Small Among Giants: Television Broadcasting in Smaller Countries*. Göteborg: Nordicom.
- Lundén, K. (2017). Posti joutuu kilpailuttamaan lähes 2 000 postinumeroaluetta – katso kartalta, kuuluvatko kotikulmasi joukkoon. *Maaseudun Tulevaisuus* 3.10.2017. Saatavilla: <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/politiikka/posti-joutuu-kilpailuttamaan-lahes-2-000-postinumeroaluetta-katso-kartalta-kuuluvatko-kotikulmasi-joukkoon-1.208155>
- Länsineva, P. (2002). *Perusoikeudet ja varallisuussuhteet*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja 235.
- Manner, J. (2017). Bottlenecks for service delivery. Netradar Mobile Analytics. Published October 23, 2017. Saatavilla: <https://www.netradar.com/operator-networks-rarely-a-bottle-neck-for-service-delivery/>
- Manninen, V. (2016). *Media Pluralism Monitor 2016. Median monimuotoisuus Euroopassa ja lähialueilla. Loppuraportti: Suomi*. Centre for Media Pluralism and Media Freedom. Saatavilla: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46795/Cover_Finland_O.pdf?sequence=2&isAllowed=y (luettu 15.2.2018).
- Manninen, V. (2018, tulossa). *Media Pluralism Monitor 2017. Median monimuotoisuus Euroopassa ja lähialueilla*.
- Manninen, V. & Kuutti, H. (2015). *Media Pluralism Monitor 2015. Finland*. Saatavilla: <http://monitor.cmpf.eui.eu/mpm2015/results/finland/>
- Marsden, R. & Ihle, H-M. (2017). *Effective Spectrum Pricing in Europe: Policies to support better quality and more affordable mobile services*. NERA Economic Consulting for the GSMA. Brussels: GSMA. Saatavilla: <https://www.gsma.com/spectrum/wp-content/uploads/2017/10/Effective-Spectrum-Pricing-in-Europe.pdf>
- McDonald, D.G. & Dimmick, J. (2003). The conceptualization and measurement of diversity. *Communication Research* 30:1, 60–79.
- McQuail, D. (1992). *Media Performance: Mass Communication and the Public Interest*. Lontoo: Sage.

- Media Audit Finland (2017a). LT ja JT tarkastustilasto 2016. Saatavilla: <http://mediaauditfinland.fi/wp-content/uploads/2017/06/Levikkitilasto-2016.pdf>
- Media Audit Finland (2017b). KMT syksy 2016/kevät 2017 lukijamäärät ja kokonaistoittavuus. Saatavilla: http://mediaauditfinland.fi/wp-content/uploads/2017/09/KMT_lukijamaarat_s16-k17.pdf
- Medienorge (2016). Andel av befolkning som har TV hjemme. <http://www.medienorge.uib.no/statistikk/medium/tv/122>
- Medienorge (2017). Største mediekonsern etter omsetning i Norge. <http://medienorge.uib.no/statistikk/medium/tv/371>
- Mediernes udvikling i Danmark (2017). *Globaliseringen af den danske mediebranche*. Slots- og Kulturstyrelsen. Saatavilla: https://slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Mediernes_udvikling/2017/Specialrapporter/Internationale_aktorer/Rapport_og_bilag/Final_Final_rapport_4.9.2017.pdf
- Medietilsynet (2016). Utviklingen i norske medieverksemder 2012 til 2016. <https://publikasjoner.medietilsynet.no/okonomirapporten2016/>
- Michalis, M. (2002). The debate over universal service in the European Union: Plus ça change, plus c'est la même chose. *Convergence* 8:2, 80–98.
- Middleton, C. (2013). *Beyond Broadband Access. What Do We Need to Measure and How Do We Measure it?* Teoksessa: Taylor, R. D. & Schejter, A. (toim.). *Beyond Broadband Access: Developing Data-Based Information Policy Strategies*. New York: Fordham University Press.
- Mikkonen, M. (2017). Vanhustyön keskusliitto: Jopa 500 000 ikäihmistä digipalveluiden ulkopuolella. Yle Uutiset 19.12.2017. Saatavilla: <https://yle.fi/uutiset/3-9983685>
- MPRTV (2017a). De första nationella tillstånden beslutade – bättre möjligheter för kommersiell radio. Myndigheten för press, radio och tv 31.10.2017. Saatavilla: <http://www.mprt.se/sv/nyhetsrum/pressmeddelanden/2017/de-forsta-nationella-tillstanden-beslutade--battre-mojligheter-for-kommersiell-radio/>
- MPRTV (2017b). Nya aktörer på den svenska kommersiella radiomarknaden. Myndigheten för press, radio och tv 22.12.2017. Saatavilla: <http://www.mprt.se/sv/nyhetsrum/pressmeddelanden/2017/nya-aktorer-pa-den-svenska-kommersiella-radiomarknaden/>
- Myndigheten för press, radio och TV 2017a. Nationella tillstånd att sända analog kommersiell radio <https://www.mprt.se/Documents/Tillst%C3%A5ndsprocesser/Analog%20kommersiell%20radio%202018/17-02157%20Beslut.pdf?epslanguage=sv>
- Myndigheten för press, radio och TV 2017b. Beviljade stöd. <https://www.mprt.se/sv/presstod/beviljade-stod/>

Möller, J.; Trilling, D.; Helberger, N. & van Es, B. (2018). Do not blame it on the algorithm: An empirical assessment of multiple recommender systems and their impact on content diversity. *Information, Communication & Society*, published online 1.3.2018. DOI: 10.1080/1369118X.2018.1444076.

Napoli, P.M. (1999). Deconstructing the diversity principle. *Journal of Communication* 49:4, 7–34.

Napoli, P.M. (2001). *Foundations of Communications Policy: Principles and Process in the Regulation of Electronic Media*. Cresskill, N.J.: Hampton Press.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2017a). Bredbåndsdekning 2017. https://www.nkom.no/aktuelt/nyheter/_attachment/30010?_ts=15ea341c791

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2017b). Evaluering av tilskuddsordning for bredbåndsutbygging i Norge. https://www.nkom.no/teknisk/bredb%C3%A5nd/utbygging/nasjonal-st%C3%B8nad-til-breibandutbygging/_attachment/30302?_ts=15ee25b4dd

Netanel, N. (2008). *Copyright's Paradox*. Oxford: Oxford University Press.

Neuvonen, R. (2012). *Sananvapauden sääntely Suomessa*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Neuvonen, R. (2014). *Yksityisyyden suoja Suomessa*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Neuvonen, R. (toim.) (2015). *Vihapuhe Suomessa*. Helsinki: Edita.

Neuvonen, R. & Karppinen, K. (2016). Viestintäpolitiikkaa hatusta? Avoimuus ja osallistuminen tietoyhteiskuntakaaren valmistelussa. *Media & viestintä* 39:1, 73–83. Saatavilla: <https://journal.fi/mediaviestinta/article/view/61435/22979>

Nieminen, H. (2010). The unravelling Finnish media policy consensus? Teoksessa: Levy, D. & Nielsen, R.K. (toim.). *The Changing Business of Journalism and Its Implications for Democracy*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.

Nieminen, H. (2013). European Broadband Regulation: The “Broadband for All 2015” Strategy in Finland. Teoksessa: Löblich, M. & Pfaff-Rüdiger, S. (toim.). *Communication and Media Policy in the Era of the Internet*. Baden-Baden: Nomos, 119–131.

Nieminen, H. (2015). Miksi tutkia viestintäpolitiikkaa? Teoksessa: Karppinen, K. etc. *Kenen media? Johdatus viestintäpolitiikan tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino, 14–37.

Nieminen, H.; Nordenstreng, K. & Harjuniemi, T. (2014). Finland: The Rise and Fall of a Democratic Subsidy Scheme. Teoksessa: Murschetz, P.C. (toim.). *State Aid for Newspapers. Theories, Cases, Actions*. Sarjassa: Media Business and Innovation. Berlin: Springer-Verlag, 177–192.

Nikali, H. (2014). *Sanomalehtien kysyntä Suomessa. Sanomalehtien kysynnän kehittymistä selittävä ekonometrinen malli*. Tutkimussarja 7/2014. Helsinki: Itella. Saatavilla: https://www.posti.fi/tiedotteet/attachments/2014/20140505_Itella_Sanomalehtien_kysynta_Suomessa.pdf

Nikolov, D.; Oliveira, D.F.; Flammini, A. & Menczer, F. (2015). Measuring online social bubbles. *PeerJ Computer Science* 1, 38.

Noppari, E. (2014). *Mobiilimuksut: Lasten ja nuorten mediaympäristön muutos, osa 3*. Tampereen yliopisto, COMET. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9483-3>

Nordic Adviser Group (2005). *Matkaviestinverkkojen tulevaisuus. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 40/2005*. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö. Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78656/Julkaisu_40_2005.pdf

Nordic Adviser Group (2012). *Huippunopean laajakaistan taloudelliset vaikutukset yhteiskunnassa. Selvitys. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 22/2012*. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö. Saatavilla: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78004/Julkaisu_22-2012.pdf

Nordicom (2017a). *Number of paid for and free newspapers in 2016*. http://www.nordicom.gu.se/system/tdf/medieforskning-statistik/1000_numbernewspapers2016.xlsx?file=1&type=node&id=39088

Nordicom (2017b). *Value added tax rates for media in the Nordic countries 1997–2017*. http://nordicom.gu.se/sv/system/tdf/medieforskning-statistik/13221_mediavatrates_1997-2017.pdf?file=1&type=node&id=37680

Nordicom (2017c). *Några resultat från Mediebarometern 2016*. <http://nordicom.gu.se/sv/aktuellt/nyheter/nagra-resultat-fran-mediabarometern-2016>

Nordicom (2016). *Top 25 companies on the Nordic media market in 2015*. <http://nordicom.gu.se/en/latest/news/top-25-companies-nordic-media-market-2015>

NOU (2017). *Det norske mediemangfoldet: En styrket mediepolitikk for borgerne*. Norges offentlige utredninger 2017:7. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon Informasjonsforvaltning. Saatavilla <https://www.regjeringen.no/contentassets/1e0e03eacd4c2f865b3bc208e6c006/nou/dfs/nou201720170007000dddpdfs.pdf> (luettu 15.1.2018).

Nucciarelli, A.; Sadowski, B. M. & Ruhle, E-O. (2014). Should next generation access networks fall within the scope of universal service? A European Union perspective. *Government Information Quarterly* 31:1, 90–99.

Nykänen, J. & Backman, L. (2007). Näkyykö kuva? *Tekniikan Maailma* 16/2007, 124–132. Saatavilla: <https://tekniikanmaailma.fi/nakyyko-kuva/>

Näsi, M.; Räsänen, P.; Hawdon, J.; Holkeri, E. & Oksanen, A. (2015). Exposure to online hate material and social trust among Finnish youth. *Information, Technology & People* 28:3, 607–622. <https://doi.org/10.1108/ITP-09-2014-0198>

OECD (2017). *OECD Digital Economy Outlook 2017*. Geneva: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Saatavilla: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276284-en>

Oesch, R. (2005). Tekijänoikeudet ja perusoikeusnäkökulma. *Lakimies* 3, 351–376.

Ofcom (2015). Measurement framework for media plurality. A consultation on Ofcom's proposed advice to the Secretary of State for Culture, Media and Sport [verkkojulkaisu]. Saatavilla: https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0024/84174/measurement_framework_for_media_plurality_statement.pdf (luettu 15.1.2018).

Ohlsson, J. (2015). *The Nordic Media Market 2015*. Göteborg: Nordicom.

Ohlsson, J. (2017). Medieekonomi. Myndigheten för press, radio och tv. <https://www.mprt.se/Documents/Publikationer/Medieutveckling/Medieekonomi/MU-Medieekonomi-2017-bilagor.pdf?epslanguage=sv>

Ohlsson, J. & Facht, U. (2017) *Kampen om reklamen*. Göteborg: Nordicom.

Oikeusministeriö (2004). Hallituksen esitysten laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Helsinki: Edita. Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75847/hallituksen_esityksen_laatimisohteet.pdf?sequence=1

Oikeusministeriö (2007). Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Julkaisu 2007:6. Helsinki. Saatavilla: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_ohjeet.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Oikeusministeriö (2010). Demokratiapolitiikan suuntaviivat. Helsinki: Oikeusministeriön julkaisuja 14/2010.

Oikeusministeriö (2012a). Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013. Selvityksiä ja ohjeita 18/2012. Helsinki. Saatavilla: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76365/om_18_2012_ihmisoikeustoimintaohjelma_88_s.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Oikeusministeriö (2012b). Sananvapausrikkokset, vainoaminen ja viestintärauhan rikkominen. Mietintöjä ja lausuntoja 24/2012. Saatavilla: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76361/omml_24_sanavapausrikkokset_tyoryhma_148s.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Oikeusministeriö (2014). Kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2012–2013 arviointi. Selvityksiä ja ohjeita OM 19/2014. Saatavilla: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76528/omso_19_2014_perus_ja_ihmisoikeustoimintaoh_82_s.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Oikeusministeriö (2015). Arviomuistio Hallituksen esitysten laatimishojjeiden (HELO) uudistamisesta. Lausunlotiivistelmä. Mietintöjä ja lausuntoja 58/2015. Saatavilla: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76624/omml_58_2015_helo_4_2_sivua.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Oikeusministeriö (2016a). Luottamuksellisen viestin salaisuus. Perustuslakisääntelyn tarkistaminen. Mietintöjä ja lausuntoja OM 41/2016. Saatavilla: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/27ebb554-f57c-4903-873e-3af5f3dec8c7/0e6cc27d-2d9a-4f55-b2b5-0a0bede0459a/LAUSUNTOPYYNTO_20170517224503.pdf

Oikeusministeriö (2016b). Säädösvalmistelun kuulemisopas. Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa. FinLex.

Oikeusministeriö (2016c). ”Usein joutuu miettimään, miten pitäisi olla ja minne olla menemättä”. Selvitys vihapuheesta ja häirinnästä ja niiden vaikutuksista eri vähemmistöryhmiin. Selvityksiä ja ohjeita 7/2016. Saatavilla: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76633/omso_7_2016_vipuraportti_158_s.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Oikeusministeriö (2017a). Demokratiapoliittinen toimintaohjelma. Mietintöjä ja lausuntoja 7/2017. Saatavilla: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79279/07_17_demokratiapol_F_final.pdf

Oikeusministeriö (2017b). Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2017–2019. Mietintöjä ja lausuntoja 9/2017. Saatavilla: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79277/OM_9_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ojanen, T.; Tiilikka, P. & Vairimaa, I. (2012). Selvitys ohjelmistolupajärjestelmän perustuslainmukaisuudesta sananvapauden ja elinkeinovapauden näkökulmasta. Helsingin yliopisto, Kansainvälisen talousoikeuden instituutti. Saatavilla: <https://www.lvm.fi/lvm-mahti-portlet/download?did=70409>

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2012). Tekijänoikeustoimikunnan mietintö. Ratkaisuja digiajan haasteisiin. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:2. Saatavilla: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75380/tr2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ots, M.; Krumsvik, A.H.; Ala-Fossi, M. & Rendahl, P. (2016). The Shifting Role of Value-Added Tax (VAT) as a Media Policy Tool: A Three-Country Comparison of Political Justifications. *Javnost – The Public* 23:2, 170–187. <https://doi.org/10.1080/13183222.2016.1162988>

Padovani, C. & Calabrese, A. (toim.) (2014). *Communication Rights and Social Justice: Historical Accounts of Transnational Mobilizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Painostustutkimus 2017. Journalisti-lehti, Tampereen yliopisto ja Tutkivien toimittajien yhdistys. Saatavilla: <https://www.journalisti.fi/artikkelit/2017/7/painostuksen-monet-muodot/>

Pajamäki, T. (2013). Internetissä nähty porno kuuluu Lasten ja nuorten puhelimesta ja netissä. Teoksessa: Kupiainen, R.; Kotilainen, S.; Nikunen, K. & Suoninen, A. (toim.). *Lapset netissä – Puheenvuoroja lasten ja nuorten netin käytöstä ja riskeistä*. Media-kasvatusseuran julkaisuja, 54–59. <http://www.mediakasvatus.fi/files/ISBN978-952-67693-3-2.pdf>

Pakarinen, A. (2011). Lainvalmistelu vuorovaikutuksena. Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253.

Palmolahti, H. (2018). Kansakunta hyppää digiloikkaa, miljoona suomalaista katsoo syrjästä. Yle Uutiset 4.1.2018. Saatavilla: <https://yle.fi/uutiset/3-9989190>

Pariser, E. (2011). *The Filter Bubble: What The Internet Is Hiding From You*. New York: Penguin Press.

Pekkala, P. (2013). Suomessa kaunistellaan perinteisen median tulevaisuutta. *Helsingin Sanomat* 23.9.2013. Saatavilla: <http://www.hs.fi/tekniikka/Suomessa+kaunistellaan+perinteisen+median+tulevaisuutta/a1379899706915>

Pekkanen, R. (1997). Tuomiovalta ja tiedotusvälineet. *Lakimies* 1, 17–24.

Pelkonen, A. (2008). *The Finnish Competition State and Entrepreneurial Policies in the Helsinki Region*. Research Reports No. 254. Department of Sociology, University of Helsinki.

Pentina, I. & Tarafdar, M. (2014). From “information” to “knowing”: Exploring the role of social media in contemporary news consumption. *Computers in Human Behavior* 35, 211–223.

Perustuslakivaliokunta (1994). Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. PeVM 25/1994 vp.

Perustuslakivaliokunta (1998 vp). Perustuslakivaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. PeVM 10/1998 vp.

Perustuslakivaliokunta (2000). Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eurooppalaista tutkimus- ja teknologiayhteistyöjärjestelmää koskevan puitesopimuksen sekä siihen liittyvän Länsi-Euroopan unionin sekä sen kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä. PeVL 38/2000 vp.

Perustuslakivaliokunta (2004). Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys laiksi poliisikoulutuksesta sekä laeiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja poliisilain 7 §:n muuttamisesta. PeVL 28/2004 vp.

- Perustuslakivaliokunta (2005). Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys laeiksi tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta. PeVL 7/2005 vp.
- Perustuslakivaliokunta (2010) Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys laeiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä tekijänoikeuslain 25 b ja 48 §:n muuttamisesta. PeVL 3/2010 vp.
- Perustuslakivaliokunta (2014). Perustuslakivaliokunnan lausunto: Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014. PeVL 52/2014 vp.
- Peutere, L. (2009) *Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2008*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 85. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-815-183-1>
- Picard, R.G. (1989). *Media Economics: Concepts and Issues*. Newbury Park: Sage.
- Picard, R.G. (2008). Alustus Media Economics Overview: Europe vs World MEDIACI:n Open Innovation Lab 1.01 -seminaarissa Lissabonissa 21.5.2008.
- Picard, R.G. & Grönlund, M. (2003). Development and Effects of Finnish Press Subsidies, *Journalism Studies* 4:1, 105–119.
- Picard, R. & Pickard, V. (2017). *Essential Principles for Contemporary Media and Communications Policymaking*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism. Saatavilla: <http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/our-research/essential-principles-contemporary-media-and-communications-policymaking>
- Pietiäinen, J-P. (1998). *Postia kaikille. Suomen Postin tarina 1638–1998*. Edita: Helsinki. Saatavilla: https://www.postimuseo.fi/julkaisut/nakoisjulkaisut/postia_kaikille/
- Pihlajarinne, T. (2011). Keskustelupalstojen ylläpitäjien vastuu: EU-sääntelystä kansalliseen oikeuteen – sananvapausrikokset ja tekijänoikeusrikos. *Lakimies* 6, 1192–1214.
- Pitkänen, O. (2017). Mitä lähioikeus suojaa? *Lakimies* 5, 580–602.
- Pitkänen, O. Tiilikka, P. & Warma, E. (2014). *Henkilötietojen suoja*. Helsinki: Talentum.
- Pohjolainen, T. (2015). Suurlakosta perusoikeusuudistukseen: Sananvapauden sääntely Suomessa 1900-luvulla. Teoksessa: Nordenstreng, K. (toim.). *Sananvapaus Suomessa*. Tampere: Tampere University Press, 69–104.
- Posio, M. (2017). Kotimaisen median tulevaisuus olet sinä. *Keskipohjanmaa* 4.12.2017 <http://www.lannenmedia.fi/?p=1681>
- PTS (2016). Bredbandskartläggning.
<http://www.pts.se/sv/dokument/rapporter/internet/2017/PTS-mobiltacknings--och-bredbandskartlaggning-2016---PTS-ER-20177/>

PTS (2017a). Uppdaterad sammanställning av stödmedel för bredbandsutbyggnad – hösten 2017. <http://www.pts.se/upload/Rapporter/Internet/2017/Uppdaterad-sammanst%C3%A4llning-stodmedel-bredbandsutbyggnad-17-17457.pdf>

PTS (2017b). Effektivitet och marknadsmakt på bredbandsmarknaderna. <http://www.pts.se/upload/Rapporter/Internet/2017/Effektivitet-och-marknadsmakt-pa-bredbandsmarknaderna-2017-11.pdf>

PTS (2018). PTS får uppdrag att säkerställa tillgång till internet med 10 Mbit/s. <http://www.pts.se/sv/nyheter/internet/2018/pts-far-uppdrag-att-sakerstalla-tillgang-till-internet-med-10-mbits/>

Pulliainen, M. (2016). Professori: "Äärimilleen vietyä joka huoneessa pitää jatkossa olla pieni 5G-tukiasema". *Aamulehti* 11.10.2016. Saatavilla: <https://www.aamulehti.fi/kotimaa/professori-aarimmilleen-vietyä-joka-huoneessa-pitää-jatkossa-olla-pieni-5g-tukiasema-23991298/>

Pursiainen, H. (2007). Kansanpuhelin – lankapuhelimesta kännykkään. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 70/2007. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö. Saatavilla: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/77786/LVM70_2007.pdf

Pursiainen, H. (2008). Laajakaista kaikkien ulottuville. Kansallinen toimintasuunnitelma tietoyhteiskunnan infrastruktuurin parantamiseksi. Selvitysmiehen ehdotus 15.9.2008. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 46/2008. Saatavilla: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/78311>

Pursiainen, H. (2010). Bittejä paperilla – Tietoyhteiskunnan lehtijakelu. Selvitysmiehen ehdotus. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 14/2010. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö. Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78192/Julkaisuja_14-2010.pdf

Pursiainen, H. (2017). Digitaaliset verkot tukivat digivallankumousta. Teoksessa: Lehti M. & Rossi, M. *Digitaalinen Suomi 2017*. Saatavilla: [https://suomidigi.fi/wp-content/themes/suomidigi/assets/attachments/digitaalinen-suomi-1995-2015/osa1/10 Digitaaliset verkot tukivat digivallankumousta.pdf](https://suomidigi.fi/wp-content/themes/suomidigi/assets/attachments/digitaalinen-suomi-1995-2015/osa1/10%20Digitaaliset%20verkot%20tukivat%20digivallankumousta.pdf)

Pyykönen, M. & Lehtonen, O. (2016). Tietoliikenneyhteyksien merkitys maatalojen ja kuntien kehityksessä. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 56/2016. Helsinki: Luonnonvarakeskus. Saatavilla: http://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/537425/luke-luobio_56_2016.pdf

Pääjärvi, S. & Palsa, L. (2014). Entäs aikuiset? Katsaus medialukutaidon edistämiseen digitalisoituvassa Suomessa. *Aikuiskasvatus* 3/2015. <http://elektra.helsinki.fi/se/a/0358-6197/35/3/entasaik.pdf>

Pöyhkäri, R.; Haara, P. & Raittila, P. (2013). *Vihapuhe sananvapautta kaventamassa*. Tampere: Tampere University Press.

Pöyhkäri, R.; Väliaverronen, J. & Ahva, L. (2014). *Mistä on suomalainen toimittaja tehty? Worlds of Journalism -surveyyn tuloksia Suomesta*. Tampere: Tampereen yliopisto. Saatavilla: <http://tampub.uta.fi/handle/10024/95342>

Pöysti, T. (1999). *Tehokkuus, informaation ja eurooppalainen oikeusalue*. Forum Iuris, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.

Radiovuosi 2017 (2018). Finnpanel [verkkojulkaisu]. Saatavilla: http://www.radiomedia.fi/sites/default/files/radiovuosi_2017_0.pdf

Railo, E. & Ruohoinen, S. (2016). Vaalikampanjat ja julkisuuden agenda. Teoksessa: Grönlund, K. & Wass, H. (toim.). *Poliittisen osallistumisen eriytyminen: Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 28/2016. Helsinki: OM, 76–94.

Rainie, L. & Duggan, M. (2015). Privacy and Information Sharing. Pew Research Center, December 2015. Saatavilla: http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/14/2016/01/PI_2016.01.14_Privacy-and-Info-Sharing_FINAL.pdf

Raittila, P. (toim.) (2005). Etnisyyttä, rasismia ja dialogia sanomalehdissä ja Internetissä. Journalismin tutkimusyksikkö, Tiedotusopin laitoksen julkaisuja, Sarja C39. Tampere: Tampereen yliopisto.

Rautiainen, P. (2014). Sananvapautta mittaamassa – onko oikeusperusteisilla ihmisoikeusindikaattoreilla annettavaa suomalaiselle sananvapauskeskustelulle? Teoksessa: Tiilikka, P. (toim.). *Sananvapaus puntarissa. Viestintäoikeuden vuosikirja 2013*. Helsinki: Forum Iuris, 38–56.

Rautiainen, P. & Lavapuro, J. sekä työryhmä Hartzell, J.; Lehtinen, E.; Meriläinen, N.; Neuvonen, R. & Todorov, E. (2016). Ihmisoikeusindikaattorien käyttäminen Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteen seurantaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 36/2016. Saatavilla: <http://tietokayttoon.fi/documents/10616/2009122/Ihmisoikeusindikaattorien+kayttamine+n+Suomen+perus-+ja+ihmisoikeustilanteen/c656c0e5-6b2f-49ae-ae0b-86caa0d19930?version=1.0>

Rautio, M. (2017). Puhelinlangat laulavat vielä vuosikymmenen – viimeiset vuodet tulevat kalliiksi soittajille. Yle Uutiset 6.8.2017. Saatavilla: <https://yle.fi/uutiset/3-8650370>

Regeringen (2016a). En gränsöverskridande Mediepolitik. SOU 2016:80. http://www.medieutredningen.se/wp-content/uploads/2016/11/SOU_2016_80_webb.pdf

Regeringen (2016b). Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi. <http://www.regeringen.se/4b00e7/contentassets/a1a50c6a306544e28ebaf4f4aa29a74e/sverige-helt-uppkopplat-2025-slutlig.pdf>

Regeringen (2017). Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende ID-nummer: SOU 2017:79. <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2017/10/sou-201779/>

Regeringen (2018). Presstödet höjs med fokus på lokala medier och innovation. <http://www.regeringen.se/debattartiklar/2018/02/presstodet-hojs-med-fokus-pa-lokala-medier-och-innovation/>

Regeringskansliet (2016). Regeringens nya bredbandsstrategi - ett helt uppkopplat Sverige. Pressmeddelande, publicerad 18 december 2016. Stockholm: Regeringskansliet. Saatavilla: <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/12/regeringens-nya-bredbandsstrategi---ett-helt-uppkopplat-sverige/>

Regeringskansliet (2018). Statlig garanti ska ge alla tillgång till fungerande internet. Pressmeddelande. Publicerad 19 januari 2018. Stockholm: Regeringskansliet. Saatavilla: <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/01/statlig-garanti-ska-ge-alla-tillgang-till-fungerande-internet/>

Regjeringen (2017a). Det norske mediemangfoldet. En styrket mediepolitikk for borgerne. NOU 2017:7. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-7/id2541723/sec1>

Regjeringen (2017b). Fire av fem husstander har tilgang til høyhastighetsbredbånd. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/4-av-5-husstander-har-tilgang-til-hoyhastighetsbredband/id2572587/>

Regjeringen (2017c). Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet. Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 15. april 2016, godkjent i statsråd samme dag. Regjeringen Solberg. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/>

Rehfuess, U. (2017). *5G for people and things 700 MHz band as key to success for wide – area 5G services*. Saatavilla: https://www.itu.int/en/ITU-D/Regional-Presence/Europe/Documents/Events/2017/Spectrum-Management/Ulrich__Nokia__5G_in_700w.pdf

Reunanen, E. (2007). Toimitustilasto 2006. Syventävä sisällönanalyysi. Tampere: Tampereen yliopisto, Journalismin tutkimusyksikkö. Saatavilla: <https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/65635/978-951-44-7097-4.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Reunanen, E. (2014). *Uutismedia verkossa 2014: Reuters Institute Digital News Report – Suomen maaraortti*. Journalismin, viestinnän ja median tutkimuskeskus CO-MET, Tampereen yliopisto. Saatavilla: http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/95666/uutismedia_verkossa_2014.pdf

Reunanen, E. (2017). *Uutismedia verkossa 2017: Reuters Institute Digital News Report – Suomen maaraortti*. Journalismin, viestinnän ja median tutkimuskeskus CO-MET, Tampereen yliopisto [verkkojulkaisu]. Saatavilla: http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/101610/uutismedia_verkossa_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Reuters Institute Digital News Report (2017). <http://digitalnewsreport.org/>

Rewheel research (2017). The state of 4G pricing 2H2017. http://research.rewheel.fi/downloads/The_state_of_4G_pricing_DFMonitor_8th_release_2H2017_PUBLIC.pdf

- Richter, A. (2016). Defining media freedom in international policy debates. *Global Media and Communication* 12:2, 127–142.
- Rinkinen, T.; Miettinen, A.; Halonen, M. & Apter, D. (2012). *Tyttöjen tunnekokemuksia ja mielipiteitä pornografiasta: hämmennystä, mielihyvää vai inhoa?* Helsinki: Nuorisotutkimusseura. <http://www.doria.fi/handle/10024/122115>
- Rochet, J.-C. & Tirole, J. (2003). Platform competition in two-sided markets, *Journal of European Economics association* 1, 990–1029.
- Rydenfelt, H. (2016). Blogimedit ja bloggaamisen etiikka. *Media & viestintä* 39:3, 209–224.
- Saarikoski, P.; Suominen, J.; Turtiainen, R. & Östman, S. (2009). *FUNETIsta Facebookiin. Internetin kulttuurihistoria*. Helsinki: Gaudeamus, Helsinki University Press.
- Sajari, P. (2017). Matkapuhelinverkko pätkii pääkaupunkiseudulla useimmin Vantaalla – Laaja selvitys kertoo, miten verkko toimii kotikaupungissasi. *Helsingin Sanomat* 21.11.2017. Saatavilla: <https://www.hs.fi/talous/art-2000005457637.html>
- Sarikakis, K. & Rodriguez-Amat, J. R. (2013). Copyright and Privacy Governance: Policy Intersections and Challenges. Teoksessa: Löblich, M. & Pfaff-Rüdiger, S. (toim.). *Communication and Media Policy in the Era of the Internet*. Baden-Baden: Nomos, 147–157.
- Sauri, T. & Picard, R.G. (2017). Mediatalous. Teoksessa: Nordenstreng, K. & Nieminen, H. (toim.). *Suomen mediamaisema*. Tampere: Vastapaino, 36–63.
- Savola, P. (2014). Valtakamppailu lainvalmistelussa: Internet-operaattorit tekijänoikeuden täytäntöönpanijoina. *Oikeustiede–Jurisprudentia* XLVII, 207–248.
- Seemer, J.; Halonen, A. & Fredén, L. (2016). *Selvitys Suomen radiomarkkinoista*. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 3/2016. Helsinki: LVM. Saatavilla: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/78261> (luettu 15.1.2018).
- Seemer, J.; Halonen A. & Passi, P. (2016). Mediamarkkinoiden tila ja kilpailukyky. Suomalaisen median kansainvälinen vertailu, taloudellinen tila ja kilpailuedellytykset. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 50/2016. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79787/mediamarkkinoiden_tila_ja_kilpailukyky.pdf
- Siisiäinen, M. & Kankainen, T. (2009). Järjestötoiminnan kehitys ja tulevaisuudennäkymät Suomessa. Teoksessa: *Suomalaiset osallistujina. Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen*. Oikeusministeriön julkaisuja 2009:5.
- Silberman, S. (1999). “Just Say Nokia”. *Wired Magazine* September 1, 1999.
- Sims, M.; Youell, T. & Womersley, R. (2015). *Understanding Spectrum Liberalisation*. Boca Raton: CRC Press.

Sinervo, P. & Picard, R.G. (2000). *Economic Importance of Copyright Industries in Finland, Finnish Copyright Industries in 1997*. The Finnish Copyright Society and The Finnish Copyright Institute, Helsinki.

Sirkkunen, E. (2016). Yksityisyys valvonnan verkoissa. *Media & viestintä* 39:2, 117–136.

SLKS (2016a). Mediernes udvikling i danmark, tv.
https://slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Mediernes_udvikling/2016/TV/TV_2016_FINAL_TIL_UPLOAD.pdf

SLKS (2016b). Mediernes udvikling i Danmark. Mediebranchens økonomi og beskæftigelse.
https://slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Mediernes_udvikling/2016/Branche/Brancheanalyse_-_Mediebranchens_oekonomi_og_beskaeftigelse_Final.pdf

SLKS (2016c). Mediefusioners effekter på lokal- og regionalmediers strategi og indhold.
https://slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Mediernes_udvikling/2016/Specialrapporter/DMJX/Mediefusioners_effekter_pa_lokal_og_regionalmediers_strategi_og_indhold.pdf

SLKS (2017a). Mediernes udvikling i Danmark 2017. TV.
https://slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Mediernes_udvikling/2017/TV/TV_2017.pdf

SLKS (2017b). Annonceomsætning i Danmark og til udlandet.
https://slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Mediernes_udvikling/2017/Branche/Annonceomsaetning_i_DK_og_til_udl/ENDELIG_TIL_UPLOAD_-_Annonceomsaetning_-_i_Danmark_og_til_udlandet.pdf

SLKS (2017c). Mediernes udvikling i Danmark. Internetbrug og enheder.
https://slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Mediernes_udvikling/2017/Internetbrug_og_enheder/FINAL_Internetbrug_2017.pdf

Smith, R.C. & Stolte, Y. (2014). *The Transparency of Media Ownership in the European Union and Neighbouring States: Report on a Project by Access Info Europe and the Open Society Program on Independent Journalism*. Open Society Foundation. Saatavilla: https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Transparency_of_Media_Ownership_in_the_EU_24sep2014.pdf

Soramäki, M. (1994). Yleisradio ja kilpailu 1990-luvun alun tv-toiminnassa. *Tiedotustutkimus* 3/1994, 33–44.

Soramäki, M. (2017). *Kansallisen infrastruktuurin myynti: Tapaus Digita*. Tampere: Journalismien, viestinnän ja median tutkimuskeskus COMET, Tampereen yliopisto. Saatavilla: https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/101051/kansallisen_infrastruktuurin_myynti_2017.pdf

SOU (2016). En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar. Slutbetänkande av Medieutredningen. Statens Offentliga Utredningar 2016:80. Stockholm: Wolters Kluwer. Saatavilla: http://www.medioutredningen.se/wp-content/uploads/2016/11/SOU_2016_80_webb.pdf

Sourbati, M. (2009). Media Literacy and Universal Access in Europe, *The Information Society* 25:4, 248–254.

Sourbati, M. (2011). The digital switchover as an information society initiative: The role of public policy in promoting access to digital ICTs. *Telematics and Informatics* 28, 295–302.

Sourbati, M. (2012). Disabling communications? A capabilities perspective on media access, social inclusion and communication policy. *Media, Culture & Society* 34:5, 571–587.

Spišák, S. (2016). "Everywhere they say that it's harmful but they don't say how, so I'm asking here". Young people, pornography and negotiations with notions of risk and harm. *Sex Education: Sexuality, Society and Learning* 16:2, 130–142. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14681811.2015.1080158?journalCode=c sed20>

Stenvall-Virtanen, S.; Grönlund, M.; Norberg, A.; Pönni, V. & Toivonen, T.E. (2011). *Digitalisoitumisen vaikutukset luovien toimialojen liiketoimintamalleihin*. Luovan Suomen julkaisuja 4.

Streitz, M. & Tynan, R. (2016). Are ad-blockers killing the media? *Index* 42:2, 78–80. DOI: 10.1177/0306422016657033.

Strömbäck, J. (2015). Framtidens medielandskap, demokratin och den sociala sammanhållningen. Teoksessa: *Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter*. Statens Offentliga Utredningar 2015:65, 341–365.

Suikkanen, R.; Holma, A. & Raittila, P. (2012). *Muuttumaton uutinen? Suomalaisen uutismedian vuosiseuranta 2007–2012, loppuraportti*. Tampere: Tampereen yliopisto, COMET.

Syvetsen, T.; Enli, G.; Mjøs, O.J. & Moe, H. (2014). *The Media Welfare State: Nordic Media in the Digital Era*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Tala, J. (2012). *Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot*. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 115.

Tala, J.; Rantala, K. & Pakarinen, A. (2011). *Paremmen sääntelyn kriittinen arviointi*. Verkkokatsauksia 2/2011. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Taloustutkimus (2017). Tutkimusraportti. Yksityinen kopiointi 2017. 27.6.2017: http://minedu.fi/documents/1410845/3547395/OKM_Yksityinen+kopiointi_Omnibus+2017_tiivistelmäraportti_27062017.pdf

- Tefficient (2017). Mobile data – first half 2017.
<http://media.tefficient.com/2017/12/tefficient-industry-analysis-3-2017-mobile-data-usage-and-revenue-1H-2017-per-country-24-January.pdf>
- Tele2 (2018). Tele2 slås samman med Com Hem – en värdeskapande transaktion för alla intressenter.
<https://info.tele2.com/sv/disclaimer/?redirect=https://info.tele2.com/sv/wp-content/uploads/sites/5/2018/01/pressmeddelande-tele2-och-com-hem-gar-samman-for-att-skapa-en-ledande-integrerad-operator.pdf>
- Temmes, M. (2008). Valtionhallinto – jatkuvuutta ja muutosta. Teoksessa: Saukkonen, P. (toim.). *Suomen poliittinen järjestelmä – verkkokirja*. <http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/valtionihallinto/jatkuvuutta-ja-muutosta/>
- Thorgeirsdóttir, H. (2005). *Journalism Worthy of the Name. Freedom within the Press and the Affirmative Side of Article 10 of the European Convention on Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Tiilikka, P. (2012). Päätoimittajan vastuu yleisön tuottamasta verkkosisällöstä. *Lakimies* 1, 53–78.
- Tiilikka, P. (2007). *Sananvapaus ja yksilön suoja. Lehtiartikkelin aiheuttaman kärsimyksen korvaamisesta*. Helsinki: WSOYpro.
- Tilastokeskus (2009). Televiestintä 2008. Televiestintäliittymien määrä Suomessa nelinkertaistui 20 vuodessa. Saatavilla: http://tilastokeskus.fi/til/tvie/2008/tvie_2008_2009-06-09_fi.pdf
- Tilastokeskus (2017a). Kulttuuri ja viestintä: Sanoma- ja aikakauslehdet. Saatavilla: https://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_kulttuuri.html
- Tilastokeskus (2017b). Joukkoviestintätalasto: 2. Sanomalehdet. Saatavilla: http://pxhopea2.stat.fi/sahkoiset_julkaisut/joukkoviestintatilasto/html/suom0001.htm
- Tilastokeskus (2017c). Joukkoviestintätalasto: 5. Televisio. Saatavilla: http://pxhopea2.stat.fi/sahkoiset_julkaisut/joukkoviestintatilasto/html/suom0004.htm
- Tilastokeskus (2017d). Joukkoviestintätalaston taulukkopalvelu [verkkojulkaisu]. Saatavilla: http://pxhopea2.stat.fi/sahkoiset_julkaisut/joukkoviestintatilasto/start.htm
- Tilastokeskus (2017e). Väestön tieto- ja viestintäteknikan käyttö 2017 [verkkojulkaisu]. Saatavilla: https://tilastokeskus.fi/til/sutivi/2017/13/sutivi_2017_13_2017-11-22_fi.pdf (luettu 10.3.2018).
- Toimialaluokitus TOL 2008 (2008). Käsikirjoja 4. Tilastokeskus.
- Torremans, P.L.C. (2007). Is Copyright a Human Right. *Michigan State Law Review*, 271–292.

Turow, J., Hennessy, M. & Draper, N. (2015). The Tradeoff Fallacy: How Marketers Are Misrepresenting American Consumers and Opening Them Up to Exploitation. Saatavilla: https://www.asc.upenn.edu/sites/default/files/TradeoffFallacy_1.pdf

Töyry, M. (toim.) & Osuuskunta Mediakollektiivi (2016). *Disinformaatio, vihapuhe ja mediakasvatuksen keinot*. http://www.koulukino.fi/ckfinder/userfiles/files/Disinformaatio_vihapuhe_ja_mediakasvatuksen_keinot_29_11_2016.pdf

UN Broadband Commission for Digital Development Working Group on broadband and Gender (2015). *Cyber violence against women and girls: a world-wide wake-up call*. <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/unesco-and-wsis/broadband-commission/>

Utz, S. & Kramer, N. (2009). The privacy paradox on social network sites revisited: The role of individual characteristics and group norms. *Cyberpsychology: Journal of Psychosocial Research on Cyberspace* 3:2, article 1. Saatavilla: <http://cyberpsychology.eu/view.php?cisloclanku=2009111001&article=1>

Vaage, O.F. (2017). Norsk mediebarometer 2016. https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/_attachment/303444?_ts=15c1173e920.

Valiokuntaopas (2015). Valiokuntien yleisohjeet. Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2015.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (2017). Verotuet 2016–2018. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 19.9.2017. Saatavilla: <http://vatt.fi/verotuet-ja-niita-koskevat-arviot>

Valtioneuvosto (2014a). Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokriatiipoliittinen selonteko 2014. VNS 3/2014 vp. Saatavilla: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_3+2014.pdf

Valtioneuvosto (2014b). Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014. VNS 6/2014 vp. Saatavilla: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_6+2014.pdf

Valtioneuvosto (2017). Ratkaisujen Suomi: Puolivälin tarkistus. Hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2017–2019. Hallituksen julkaisusarja 5/2017. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla: http://vnk.fi/documents/10616/4610410/Toimintasuunnitelma+H_5_2017+280417.pdf

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016). Laajakaistarakentamisen tukeminen. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 8/2016. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto. Saatavilla: https://www.vtv.fi/files/5178/8_2016_Laajakaistarakentamisen_tukeminen.pdf

Wass, H. (2017). Äänekäs demokratia nujertaa hiljaisen vallankumouksen. *Politiikasta*. <http://politiikasta.fi/aanekas-demokratia-nujertaa-hiljaisen-vallankumouksen/>

Wavre, V. (2018). *Policy Diffusion and Telecommunications Regulation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Webb, W. (2017). *The 5G Myth. And why consistent connectivity is a better future*. Cambridge: Webb Search Limited.
- Webster, J.G. (2014). *The Marketplace of Attention*. Cambridge: MIT Press.
- Vesa, J. & Kantola, A. (2016). *Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016.
- Whitacre, B.; Gallardo, R. & Strover, S. (2014a). Does rural broadband impact jobs and income? Evidence from spatial and first-differenced regressions. *The Annals of Regional Science* 53:3, 649–670.
- Whitacre, B.; Gallardo, R. & Strover, S. (2014b). Broadband's contribution to economic growth in rural areas: Moving towards a causal relationship. *Telecommunications Policy* 38:11, 1011–1023.
- Viestintäpoliittinen komitea (1974). Viestintäpoliittisen komitean osamietintö 1 ja 2: Lehdistöä ja tietotoimistoja koskevat selvitykset ja ehdotukset. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Viestintävirasto (2014a). FM-ääniradiotoiminta 2013. Viestintävirasto, artikkeli 15.05.2014. Saatavilla: <https://www.viestintavirasto.fi/tilastotjatutkimukset/katsauksetjaartikkelit/2014/fm-aaniradiotoiminta2013.html>
- Viestintävirasto (2014b). Yleispalvelua koskeva teknistaloudellinen selvitys. Raportti 28.11.2014. Helsinki: Viestintävirasto. Saatavilla: https://www.viestintavirasto.fi/attachments/toimialatieto/Yleispalvelua_koskeva_teknistaloudellinen_selvitys.pdf
- Viestintävirasto (2015). Tv-ohjelmien eurooppalaisuus ja riippumattomuus vuonna 2013 [verkkójulkaisu]. Saatavilla: https://www.viestintavirasto.fi/attachments/toimialatieto/Ohjelmiston_eurooppalaisuus_vuonna_2013.pdf (luettu 15.2.2018).
- Viestintävirasto (2016a). Kiinteiden laajakaistaliittymien hintavertailu. Saatavilla: <https://www.viestintavirasto.fi/tilastotjatutkimukset/tilastot/2013/kiinteidenlaajakaistaliittymienhintavertailu.html>
- Viestintävirasto (2016b). Kriteerit matkaviestinverkon peittoalueen määrittämiseksi. Viestintäviraston suositus 218/2016 S. Suositusluonnos 1.12.2016. Saatavilla: https://www.viestintavirasto.fi/attachments/esitykset/Postimarkkinaselvitys_2016.pdf
- Viestintävirasto (2017a). Viestintäviraston postimarkkinaselvitys 2016. Viestintävirasto 30.6.2017. Saatavilla: https://www.viestintavirasto.fi/attachments/esitykset/Postimarkkinaselvitys_2016.pdf

Viestintävirasto (2017b). Kiinteän verkon puhelinliittymien kokonaismäärä. Päivitetty 04.10.2017. Helsinki: Viestintävirasto. Saatavilla: <https://www.viestintavirasto.fi/tilastotjatutkimukset/tilastot/2015/kiinteanverkonpuhelinliittymat.html>

Viestintävirasto (2017c). Telecommunication Markets in the Nordic and Baltic Countries 2016. Saatavilla: https://www.viestintavirasto.fi/attachments/toimialatieto/NBS_publication_2016.pdf

Viestintävirasto (2017d). Viisipäiväiseen jakeluun kuuluvien alueiden määrittely. Viestintävirasto 02.10.2017. Saatavilla: <https://www.viestintavirasto.fi/viestintavirasto/ajankohtaista/2017/viisipaivaiseenjake-luunkuuluvienalueidenmaarittely.html>

Viestintävirasto (2017e). Selvitys tarkoituksenmukaisen internetyhteyden vähimmäisnopeudesta. Raportti 29.11.2017. Helsinki: Viestintävirasto. Saatavilla: https://www.viestintavirasto.fi/attachments/toimialatieto/Selvitys_tarkoituksenmukaisen_internetyhteyden_vahimmaisnopeudesta.pdf

Viestintävirasto (2017f). Kiinteän verkon laajakaistaliittymien määrä. Saatavilla: <https://www.viestintavirasto.fi/tilastotjatutkimukset/tilastot/2013/kiinteanverkonlaajakaistaliittymat.html>

Viestintävirasto (2017g). Kaapeli-tv- ja IPTV-liittymien määrä. Päivitetty 4.10.2017. Saatavilla: <https://www.viestintavirasto.fi/tilastotjatutkimukset/tilastot/2013/kaapeli-tv-jaip-tv-liittymat.html>

Viestintävirasto (2017h). Matkaviestinverkossa siirretty tieto. Saatavilla: <https://www.viestintavirasto.fi/tilastotjatutkimukset/tilastot/2013/matkaviestinverkossasiirrettytieto.html>

Viestintävirasto (2017i). Viestintäpalveluiden kuluttajatutkimus 2017. Vastaustaulukko, 18.8.2017. Saatavilla: https://www.viestintavirasto.fi/attachments/toimialatieto/Kuluttajatutkimus_2017_vastau-staulukko.xlsx

Viestintävirasto (2017j). Valokuitu takaa pääsyn nopeaan laajakaistaverkkoon. Saatavilla: <https://www.viestintavirasto.fi/tilastotjatutkimukset/katsauksetjaartikkelit/2017/valokuitut-akaapaasynnopeaanlaajakaistaverkkoon.html>

Viestintävirasto (2017k). Nopean laajakaistan tarjonta kunnittain 2016. Saatavilla: https://www.viestintavirasto.fi/attachments/Nopea_laajakaista_2016_kuntalista.pdf

Viestintävirasto (2017l). Laajakaistayhteyksien levinneisyys. Saatavilla: <https://www.viestintavirasto.fi/tilastotjatutkimukset/tilastot/2013/laajakaistayhteyksienlevinneisyys.html>

- Viestintävirasto (2018). Matkaviestinverkon liittymät tiedonsiirtosopimuksen mukaan. Saatavilla: <https://www.viestintavirasto.fi/tilastotjatutkimukset/tilastot/2013/matkaviestinverkonliittymätiedonsiirtosopimuksenmukaan.html>
- Wijkström, F. (2011). Charity Speak and Business Talk. The Ongoing (Re)hybridization of Civil Society. Teoksessa: Wijkström, F. & Zimmer, A. (toim.). *Nordic Civil Society at a Crossroads*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 27–54.
- Viljanen, V-P. (2001). *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*. Helsinki: WSOY lakitieto.
- Willig, I. & Blach-Ørsten, M. (2016). Media Pluralism Monitor 2016 Monitoring Risks for Media Pluralism in the EU and Beyond Country report: Denmark. <http://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2016-results/denmark/>
- Virmavirta, J. (1992). Julkinen sana ja tuki. Selvitys lehdistötuen kehittämisestä. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 9/1992. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö.
- Voorhof, D. (2015). Freedom of expression and the right to information. Implications for copyright. Teoksessa: Geiger, C. (toim.). *Research Handbook on Human Rights and Intellectual Property*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 331–353.
- VTT (2015). *Tuulivoimaloiden vaikutus matkaviestin- ja TV-verkkoihin. Loppuraportti VTT-R-00332-15*. Helsinki: Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy. Saatavilla: https://www.viestintavirasto.fi/attachments/Tutkimusraportti_v68.pdf
- Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö 2017. Tilastokeskus [verkkójulkaisu]. Saatavilla: https://www.stat.fi/til/sutivi/2017/sutivi_2017_2017-08-24_fi.pdf
- Yritystutkimus ry (2017). *Yritystutkimuksen tilinpäätösanalyysi*. Helsinki: Gaudeamus.

LIITTEET

 Liite 1 Yhteenveto media- ja viestintäpolitiikan peruseriaateista, seuranta-ulottuvuuksista sekä ehdotetuista arviointikeinoista ja indikaattoreista. <http://www.uta.fi/cmt/tiedostot/Mittarisito-yhteenveto.pdf>

<i>Media- ja viestintäpolitiikan peruseriaate</i>	<i>Ulottuvuus/ muuttuja</i>	<i>Arviointikeino/ indikaattori</i>	<i>Kuvaus</i>	<i>Indikaattorin tietolähde</i>	<i>Mitä kertoo</i>
1. Viestinnälliset perusoikeudet ja medianvapaus	1.1 Kansalaisnäkökulma media- ja viestintäpoliittisessa lainvalmistelussa ja lainsäädännössä	1.1.1. Kansalaisten toimintamahdollisuuksien turvaaminen sekä nimenomaisesti kansalaisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi	Kansalaisten viestinnällisten perusoikeuksien yhteydet yksittäisiin ehdotuksiin sekä ehdotusten vaikutukset kansalaisten viestinnällisiin perusoikeuksiin	Lainvalmistelussa tehdyt vaikutusten arvioinnit Hallituksen esitykset Edellyttää säännöllistä seurantaa	Kertoo kansalaisten aseman ja tarpeiden huomiomisesta media- ja viestintäpoliittisessa lainvalmistelussa ja lainsäädännössä
		1.1.2. Median ja viestinnän perusoikeusindikaattorit	Viestinnällisten perusoikeuksien toteutumisen tila, aste ja edellytykset	Kehitettävä	Kertoo (yksittäisten) viestinnällisten perusoikeuksien toteutumisesta
	1.2. Tekijänoikeuden vaikutukset viestintään	1.2.1. Väestön suhtautuminen tekijänoikeuksiin, sisältöpalveluiden käyttö	Haastattelututkimukseen pohjaava selvitys suomalaisten suhtautumisesta tekijänoikeuteen sekä sisältöpalveluiden käytöstä	Tekijänoikeusbarometri	Kertoo 15–79-vuotiaan suomalaisväestön näkemyksistä sekä toiminnasta tekijänoikeuksien kannalta
		1.2.2. Yksityisen kopioinnin laajuus	Haastattelututkimukseen pohjaava selvitys musiikki- ja videoaineiston yksityisen kopioinnin kokonaismäärästä Suomessa	Yksityisen kopioinnin tutkimus	Kertoo 15–79-vuotiaiden suomalaisten suorittaman yksityisen kopioinnin lähteistä ja määrästä, viihdeelektronikan käytöstä, musiikin ja videomateriaalin kulutuksesta sekä näissä tapahtuneista muutoksista
		1.2.3. Tekijänoikeusjärjestelmän toimivuus	Indikaattorit liittyvät teema-alueisiin: toimialojen taloudellinen merkitys, liiketoimintamallien ja markkinoiden kehitys, oikeuksien hallinnointi, tekijänoikeustietämys ja mielipiteet, kannustinvaikutukset, teosten saatavuus ja jatkokäyttö sekä luvaton käyttö	Cuporen ja OKM:n indikaattorit	Kertoo tekijänoikeusjärjestelmän (eri osalojen) toimivuudesta (ja mahdollistaa jatkuvan seurannan)
	1.3. Yksityisyyden suojan ja valvonnan vaikutukset viestintään	1.3.1. Tietosuojavaltuutetulle tulleet asiat suurimpien toimialojen osalta	Henkilötietojen käsittelyä koskevia epäkohtia voidaan saattaa tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi (ensin rekisterinpitäjään yhteys)	Tietosuojavaltuutettu	Kertoo henkilötietojen käsittelyn koetuista puutteista
		1.3.2. Yksityisyyden suojaan liittyvät rikokset	Yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaamisesta tuomitut ja syytetyt	Tilastokeskus	Kertoo yksilöiden kokemasta yksityisyyden suojan puutteesta
	1.4. Medianvapaus:	1.4.1. Kansainvälinen lehdistönvapausindeksi	Kyselyyn perustuva laajamittainen indeksi, joka käsittelee mm. medioiden toimintamahdollisuuksia monesta eri näkökulmasta	WPI	Kertoo toimittajien arvion medianvapauden tilasta
		1.4.2. Toimittajien kokemat painostus- ja vaikuttamisyritykset	Journalisti-lehden, Tampereen yliopiston ja Tutkivien toimittajien yhdistyksen kyselytutkimus journalistien kokemasta painostuksesta	Painostustutkimus	Kertoo ulkopuolisen painostuksen vaikutuksesta toimittajiin

		1.4.3 Kaupallisten paineiden ja omistajien vaikutus	Media Pluralism Monitorin vuosittaisen kartoituksen yksi seurantaolottuvuus	MPM	Kertoo kaupallisten paineiden ja omistajien vaikutuksesta mediasisäitoihin
		1.4.4 Mediatyhtiöiden poliittinen kontrolli	Medioiden poliittisen kontrolliin liittyvän lainsäädännön olemassaolo ja poliitikoiden omistamat tiedotusvälineet	MPM	Kertoo arvion mediatyhtiöiden poliittisesta kontrollista lainsäädännön ja tosiasiallisen omistuksen näkökulmasta
		1.4.5 Yleisradion itsenäisyys	Ylen hallintoneuvoston vallan rajat ja toimintaedellytykset	MPM	Kertoo Yleisradion poliittisesta ohjauksesta
2. Pääsy media- ja viestintä-palveluihin	2.1. Lakeihin ja/tai asetuksiin kirjattu kansalaisten pääsyn perustaso / muuten määritelty pääsyn perustaso	2.1.1. Julkisen palvelun tv-kanavien lukumäärä, yleisen edun tv-kanavien lukumäärä	Koko kansalle vapaasti näkyvä perustason tv-palvelu, joka sisältää myös kattavat ääni- ja tekstityspalvelut	LVM, Viestintävirasto	Kertoo kaikkien kotitalouksien vähimmäistason mahdollisuudet maanpäällisen tv:n (yleisradioviestinnän) ohjelmien vapaaseen vastaanottamiseen
		2.1.2. Asetuksen mukainen yleispalveluyhteyden alin nimellinnopeus (Mbit/s)	Kaikille Suomen kotitalouksille vakituiseen asuntoon kohtuuhintaan taattu perustason internetyhteys	LVM, Viestintävirasto	Kertoo kaikkien kotitalouksien vähimmäistason mahdollisuudet verkon digitaalisten palveluiden kuten median käyttöön
		2.1.3. Pelkästään painettuja lehtiä lukevien osuus (%) koko väestöstä	Painettujen lehtien varaan jättäytyneet kansalaiset	Reuters -instituutin Digital News Reportin Suomen maaraportti	Kertoo painetun journalismin suhteellisesta vähimmäismerkityksestä koko väestölle tarjotuissa mediapalveluissa
	2.2. Pääsyn potentiaali eli palveluiden tekninen saatavuus	2.2.1. Eri tv-liittymien sekä uuden standardin tv-laitteiden osuudet (%) kotitalouksissa	Kotitalouksien kyky vastaanottaa erityyppisiä yleisradioverkkojen tv-signaaleja	Finnpanel, Viestintävirasto	Kertoo antenni- ja kaapelitv:n suhteellisesta merkityksestä sekä DVB-T2-laitteiden yleistymisestä
		2.2.2. Mittauksin todetut laajakaistan yhteysnopeudet (Mbit/s)	Erlaisin nimellinnopeuksin myytyjen internet-yhteyksien toteutuneet yhteysnopeudet	VTT:n Mobiilimittari, Aalto-yliopiston Nettitutka, Viestintävirasto	Kertoo kuluttajan hankkiman laajakaistan palvelun todellisen nopeuden, jolla verkon eri digitaalisia palveluita, kuten mediaa voidaan käyttää
		2.2.3. Sanomalehtien varhaisjakelun päivävolyyymi (kpl)	Tilaajien koteihin keskim. aamuna toimitettujen lehtien kokonaismäärä	Jakeluyhtiöt ml. Posti, Sanomalehtien liitto, Viestintävirasto	Kertoo paperille painetun uutisjournalismin teknisestä saatavuudesta kotitalouksissa
	2.3. Toteutunut pääsy eli palveluiden käyttöaste	2.3.1. Tv:n päivä-/viikko-tavoittavuus antenni- ja kaapeliverkoissa (%)	Yleisradioverkoissa välitettujen tv-palveluiden käyttöaste	Finnpanel, Viestintävirasto	Kertoo maanpäällisen television suhteellisesta kokonaismerkityksestä koko väestölle tarjotuissa mediapalveluissa
		2.3.2. Väh. 30 Mbit/s laajakaistan käyttöönottoaste kotitalouksissa (%) (ja 2.3.2.1. internetliikenteen määrä)	EU-tavoitenormin mukaisen nopean laajakaistan yleistymisen kotitalouksissa	Viestintävirasto	Kertoo kotitalouksien osuuden, joka voi käyttää useita ja/tai vaativia verkon digitaalisia palveluita kuten mediaa samanaikaisesti
		2.3.3. Painettujen lehtien päivä /viikko-tavoittavuus (%)	Painettujen lehtien edelleen tavoittamat kansalaiset	Reuters-instituutin Digital News Reportin Suomen maaraportti	Kertoo painetun uutisjournalismin suhteellisesta kokonaismerkityksestä koko väestölle tarjotuissa mediapalveluissa
3. Median monimuotoisuus ja moniarvoisuus	3.1. Lähteiden moninaisuus	3.1.1. Sanomalehtien /aikakauslehtien / valtakunnallisten radiokanavien / vapaasti vastaanotettavien tv-kanavien lukumäärä	Mediavaihtoehtojen lukumäärä Mitataan toimialoitain	Joukkoviestintätalasto	Kertoo eri toimialoja edustavien keskeisten medioiden lukumäärän ja aikasarjana määrällisen kehityksen

		3.1.2. Kunkin toimialan CR1 ja CR3	Median omistuksen monimuotoisuus Suurimman ja kolmen suurimman yhtiön markkinaosuus Mitataan toimialoitain	Joukkoviestintätilasto	Kertoo kunkin toimialan omistuksen keskittymisen asteen ja aikasarjana keskittymisen muutokset
		3.1.3. Sisällön tuottajien monimuotoisuus: tv-ohjelmiston eurooppalaisuus-aste, kotimaisuusaste ja itsenäisten tuotantoyhtiöiden osuus	Sisällön tuottajien monimuotoisuus Vain televisiotoimiala	Viestintäviraston joka toinen vuosi toteutettava selvitys Kotimaisuusasteen selvittäminen edellyttää uutta monitorointia	Kertoo eurooppalaisen ja kotimaisen sekä itsenäisten tuotantoyhtiöiden tuottaman ohjelmiston osuuden television ohjelmatarjonnasta sekä aikasarjana niissä tapahtuneet muutokset
	3.2. Sisällön moninaisuus	3.2.1. Sisältötyyppien HHI	Sisältötyyppien monipuolisuus (keskittyminen) Mitataan toimialoitain	Vuosittain toteutettava, otosviikkoon perustuva monitorointi	Kuuaa sisällön monipuolisuutta sisältötyyppien tasolla toimialoitain sekä aikasarjana siinä tapahtuneet muutokset
		3.2.2. Sisältöjen moniarvoisuuden laadullinen arviointi	Sisällön moniarvoisuus	Vuosittain toteutettava, kokemus-asiiantuntijoille kohdennettu kysely	Kokemusasiiantuntija-paneelin arvio median moniarvoisuudesta
		3.2.3. Sisältöjen demografisen moninaisuuden laadullinen arviointi	Sisällön demografisen moninaisuus	Vuosittain toteutettava, kokemus-asiiantuntijoille kohdennettu kysely	Kokemusasiiantuntija-paneelin arvio median demografisesta moninaisuudesta
	3.3. Käytön moninaisuus	3.3.1. Eri medioiden lukemiseen/ kuunteluun/ katseluun käytetty aika (min/vrk)	Median käytön määrä Mitataan toimialoitain	Joukkoviestintätilasto	Kertoo kunkin median (ml. internet) käyttöön menneen ajan ja aikasarjana siinä tapahtuneet muutokset
		3.3.2. Eri lehtien lukijamäärien ja kanavien tavoittamien kuuntelijoiden/ katsojien määrästä laskettu HHI	Median käytön horisontaalinen jakautuminen Mitataan toimialoitain	Joukkoviestintätilasto	Kuuaa yleisön jakautumista ja keskittymistä rinnasteisten mediavaihtoehtojen kesken, esimerkiksi eri päivälehti-nimikkeiden välillä
4. Kansalaisten ja yhteiskunnan suojele	4.1. Viharikokset	4.1.1. Poliisin rikosilmoitus-tietokantaan tulevien viharikosepäilyjen määrä	Vuotuinen määrä epäillyistä viharikoksista, joissa päärikoksen tapahtumapaikaksi on merkitty internet	Poliisi-ammattikorkeakoulun viharikosselvitykset	Kertoo internetissä tapahtuneiden epäiltyjen viharikosten vuotuisen lukumäärän Suomessa ja määrällisen kehityksen vuodesta 2008
	4.2. Nuorten keskinäinen mediavälitteinen kiusaaminen	4.2.1. Kännykän tai internetin kautta kiusatuiksi tulleiden tai muita opiskelijoita kiusanneiden nuorten osuus	Kuluvan lukuvuoden aikana kännykän tai internetin kautta loukatuksi tulleet tai muita opiskelijoita loukanneet (ei kysytä 4. ja 5. -luokkien oppilailta)	THL:n kouluterveyskysely	Kertoo kuluvan luku-vuoden aikana mediavälitteisesti kiusatuksi tulleiden tai muita opiskelijoita kiusanneiden prosentuaalisen osuuden kyselyyn vastanneista sekä osuuden kehityksen vuodesta 2010
	4.3. Lasten ja nuorten kokema mediavälitteinen seksuaalinen häirintä	4.3.1. Seksuaalista häirintää kokeneiden lasten ja nuorten osuus	Kuluneen 12 kuukauden aikana seksuaalisesti häiritsevää viestittelyä tai videoiden ja kuvien näyttämistä (4. ja 5. luokkien oppilaat/ seksuaalista ehdottelua tai ahdistelua puhelimesta tai internetissä kokeneet (8. ja 9. luokkien oppilaat, lukio ja ammattioppilaitos)	THL:n kouluterveyskysely	Kertoo mediavälitteistä seksuaalista häirintää kokeneiden lasten ja nuorten prosentuaalisen osuuden kyselyyn vastanneista
	4.4. Lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvä kuvamateriaali internetissä	4.4.1. Nettivihjeelle ilmiannettujen laittomaksi epäiltyä kuvasisältöä sisältävien verkkosivujen määrä	Nettiviljeen asiiantuntijoiden Suomen lainsäädännön mukaan laittomaksi arvioimien lapsen seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyviä kuvia ja videoita sisältävien verkkosivujen vuotuinen määrä	Pelastakaa Lapset ry:n Nettivihjeen tilasto vastaanotetuista vihjeistä	Kertoo Nettivihjeelle ilmiannettujen laittomaksi arvioitujen lapsen seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyviä kuvia ja videoita sisältävien verkkosivujen vuotuisen määrän

5. Median läpinäkyvyys	5.1. Journalismin itsesääntely	5.1.1. Median vastuullisuuteen ja läpinäkyvyyteen liittyvien JSN:n päätösten määrä	Journalistin ohjeen kohtiin 2, 4, 6 ja 16 liittyvät päätökset vuosittain	JSN:n julkaisemat kantelupäätökset	Kertoo aikasarjana vastuullisuuteen ja läpinäkyvyyteen liittyvien päätösten osuuden ja muutokset
	5.2. Mainonnan itsesääntely	5.2.1. Mainonnan vastuullisuuteen ja läpinäkyvyyteen liittyvien MEN:in päätösten määrä	Kansainvälisen kauppakamarin ICC:n markkinointisäännön artiklaan 9 ja 10 liittyvät päätökset vuosittain	MEN:in julkaisemat kantelupäätökset	Kertoo aikasarjana vastuullisuuteen ja läpinäkyvyyteen liittyvien päätösten osuuden ja muutokset
	5.3. Mediaomistuksen läpinäkyvyys	5.3.1. Mediakonsernien ja mediatalojen sekä niiden tuottamien julkaisujen verkkosivuilta löytyvät tiedot konsernista ja omistuksesta	Linkit konsernisivulle ja/tai tiedot etusivulla konsernista ja omistuksesta	Konsernien, mediatalojen ja niiden julkaisujen verkkosivut	Kertoo kuinka helposti kuluttaja saa omistuksesta tietoa (osuus mediataloista)
	5.4. Personoinnin läpinäkyvyys	5.4.1. Mediakonsernien ja mediatalojen ja niiden tuottamien julkaisujen verkkosivuilta löytyvät tiedot personoinnista, evästeiden käytöstä ja käyttäytymiseen perustuvasta mainonnasta	Linkit, popup-ikkunat ja tiedotteet konsernien ja mediatalojen etusivuilla	Konsernien, mediatalojen ja niiden julkaisujen verkkosivut	Kertoo kuinka helposti kuluttaja saa tietoa personoinnista, evästeistä ja käyttäjäkohtaisesta mainonnasta (osuus mediataloista)
6. Median taloudellinen ja rakenteellinen kehitys	6.1. Rakenne ja toimintaympäristö	6.1.1. Yritysten ja henkilöstön määrä	Media-alan ja sen alatoimialojen yritysten ja henkilöstön määrä	Joukkoviestintätilasto	Toimialan muutoksen ensisijaisia indikaattoreita, koska ne kertovat, onko toimiala laajenemassa tai pienentymässä
		6.1.2. Mediainonnan määrä ja osuudet	Vuosittainen mediainonnan käytetty euromäärä ja sen jakautuminen eri medioiden kesken	Mainonnan määrä -tutkimus	Kertoo mainonnan määrän sekä sen rakenteen kehityksestä
		6.1.3. Joukkoviestinteen kulutusosuudet	Kuluttajien eri medioiden seuraamiseen käyttämä aika vuosittain Kotitalouksien eri medioihin käyttämä rahamäärä medioittain sekä sen osuus kotitalouksien kokonaiskulutuksesta	Joukkoviestintätilasto TNS Atlas Intermedia (vuosittain) Kotitalouksien kulutus -tutkimus (noin kuuden vuoden välein)	Kertoo kuluttavien mediakäytöstä, kehityksestä ja rahallisesta panostuksesta
	6.2. Keskittyminen ja kilpailu	6.2.1. HHI ja/tai CR1 6.2.2. CR3/CR4/CR8	HHI -indeksi ja/tai suurimman ja kolmen/neljän/kahdeksan suurimman yhtiön markkinaosuus Kukin toimiala erikseen	Joukkoviestintätilasto	Kertoo kunkin alatoimialan omistuksen keskittymisen asteen ja aikasarjana keskittymisen muutokset
	6.3. Liiketaloudellinen tilanne ja kehitys	6.3.1. Nettotulosprosentti 6.3.2. Omavaraisuusaste 6.3.3. Quick ratio 6.3.4. Jalostusarvo per henkilöstökulut 6.3.5. Z-Laitinen	Tunnuslukujen mediaani, ylä- ja alakvartiilit Kukin toimiala erikseen	Yritysten rakenne- ja tiinpäätöstilasto Erikseen kerättävä tarkemmin jaoteltu yritysten tiinpäätösaineisto	Kertoo kunkin alatoimialan liiketaloudellisen tilanteen ja aikasarjana sen muutokset

	6.4. Viestinnän taloudellisten tukipäästösten vaikutukset	6.4.1 Laadullinen arviointi	Millä tavalla valtion tukitoimet ovat vaikuttaneet yksityisiin investointeihin infrastruktuuriin, palveluihin ja innovaatioihin? Miten valtion tukitoimet ovat vaikuttaneet kilpailuun media-alan tuotteita ja palveluita tuottavien tahojen kesken?	Vuosittein/toistuvasti toteutettu kysely media-alan toimijoille ja asiantuntijoille	Kertoo taloudellisten tukipäästösten vaikuttavuudesta
7. Media- ja viestintäpoliittinen päätöksenteko	7.1. Osallistumis- mahdollisuudet	7.1.1. Eri toimijoiden osallistuminen mediapolitiikan valmisteluun	Osallistuneiden sidosryhmien luokittelu	Toistuvasti toteutettu erilliskartoitus	Yleiskatsaus valmisteluun osallistuneista tahoista
	7.2. Edustavuus	7.2.1. Valmisteluun osallistujien edustajia kaikista sidosryhmäluokista (%/ lkm)	Osallistuneiden sidosryhmien luokittelu	Toistuvasti toteutettu erilliskartoitus	Mistä kaikista sidosryhmä- kategorioista on osallistunut edustajia valmisteluun
	7.3. Tasapuolisuus	7.3.1. Kuultujen sidosryhmien suhteellinen edustus (%)	Osallistuneiden sidosryhmien luokittelu	Toistuvasti toteutettu erilliskartoitus	Miten valmisteluun osallistuneet sidosryhmät ovat jakaantuneet eri kategorioiden välillä
	7.4. Inklusiivisuus	7.4.1. Kansalais- ja aktivistijärjestöjen ja verkostojen osuus kuultavana olleista sidosryhmistä ja työryhmien jäsenistä (%)	Osallistuneiden sidosryhmien luokittelu	Toistuvasti toteutettu erilliskartoitus	Kuinka suuri osuus valmisteluun osallistuneista tahoista on kansalais- tai aktivistijärjestöjä

Mittaristotaulukko löytyy suuremmassa koossa osoitteesta
<http://www.uta.fi/cmt/tiedostot/Mittaristo-yhteenvedo.pdf>

Liite 2. Kansalaisten ja yhteiskunnan suojele: koodausmatriisi

Julkaisu	
Linkki, osoite tai ISBN	
Julkaisuvuosi	
Koodit	
Tiedon tuottaja (Tekijä+tilaaja/rahoittaja)	
Nimetyt taustaverkostot	
Julkaisun tyyppi (esim. tutkimus, raportti, selvitys, tilasto jne.)	
Tavoite (esim. tutkimuskysymykset)	
Keskeiset lähteet	
Menetelmä	
Aineisto	
Tutkimusprosessin kuvaus	
Tulokset	
Viittaukset lakiin tai virallisiin säännöksiin	
Viittaukset lainsäädäntö- hankkeisiin tai viestintä- ja mediapoliittisiin tavoitteisiin	
Viittaukset vastuisiin tai velvoitteisiin	
Viittaukset ristiriitaisuuksiin	
Tunnistetut kansalliset erityis- piirteet (esim. poikkeamat, lain- säädännön erityispiirteet, poikkeamat EU-linjasta)	
Keskeiset tulokset viestintä- ja mediapolitiikan näkökulmasta	

Puuttuvat osa-alueet	
Täydennystä vaativat osa-alueet	
Matriisin tekijän huomioita löydöksen löytöpaikasta tai -polusta	
Työpaketin teema ja alateema, johon löydös eniten viittaa	
Matriisin tekijän muita huomioita	