



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

Media Pluralism Monitor 2016

Median monimuotoisuus Euroopassa ja lähialueilla

Loppuraportti: Suomi

Kirjoittaja: Ville Manninen (Jyväskylän yliopisto)

Centre for Media Pluralism and Media Freedom

CMPF
Centre for Media Pluralism and Media Freedom





TABLE OF CONTENT

1.	Tietoa MPM 2016 -hankkeesta	1
2.	Johdanto	2
3.	Tulokset: Arvio riskeistä median monimuotoisuudelle	3
3.1.	Riskit perusturvalle (17% – matala riski)	4
3.2.	Riskit mediamarkkinoiden monimuotoisuudelle (61% – keskisuuri riski)	5
3.3.	Riskit poliittiselle itsenäisyydelle (44% – keskisuuri riski)	6
3.4.	Riskit sosiaaliselle osallisuudelle (43% – keskisuuri riski)	7
4.	Yhteenveto ja suositukset	8
	Liite 1. Suomen tutkimusryhmä	8
	Liite 2. Asiantuntijapaneeli	8
	Liite 3. Yhteenveto sidosryhmätapaamisesta	9

1. TIETOA MPM 2016 -HANKKEESTA

1.1 YLEISKATSAUS

Media Pluralism Monitor (MPM) on tutkimustyökalu, joka on suunniteltu median monimuotoisuutta uhkaavien riskien arvioimiseen Euroopan Unionin jäsenmaissa. Tämä raportti on tuotettu osana MPM:n ensimmäistä koko EU:n laajuista tutkimuskierrosta vuonna 2016. Kaikkien 28 jäsenmaan lisäksi tutkimus tehtiin Montenegrossa ja Turkissa. Hankkeen on rahoittanut Euroopan Parlamentti, ja sitä on johdettu Firenzessä sijaitsevan European University Institute –yliopiston Center for Media Pluralism and Media Freedom –keskuksesta (CMPF).

1.2 TUTKIMUSMENETELMÄ

Maakohtaiset tiedot tutkimusta varten hankittiin paikallisilta tutkijoilta tai tutkimusryhmiltä. Paikalliset tutkijat myös kirjoittivat maakohtaiset loppuraportit. Italia ja Malta ovat poikkeuksia, joiden osalta tiedot keräsi ja raportit kirjoitti CMPF:n tutkimushenkilökunta. Tutkimus perustuu CMPF:n kehittämään, standardoituun kysymyslomakkeeseen ja sen ohjeliitteeseen.

Suomen paikallisena tutkijana työskenteli Ville Manninen (Jyväskylän yliopisto). Manninen keräsi datan, täytti kysymyslomakkeen, perusteli vastauksensa, sekä haastatteli aihepiiriin asiantuntijoita. CMPF:n henkilökunta arvioi vastaukset sekä loppuraportin. Tulosten varmistamiseksi osan vastauksista arvioi myös seitsemänhenkinen, maakohtainen asiantuntijapaneeli (lista panelisteista löytyy liitteestä 2).

Tutkimuksen tuloksia ja menetelmiä arvioinut sidosryhmätapaaminen järjestettiin Helsingissä 14.11.2016. Yhteenveto tapaamisesta ja sen tuloksista löytyy liitteestä 3.

Riskejä median monimuotoisuudelle tutkittiin neljän osa-alueen kautta: perusturvan (Basic Protection), mediemarkkinoiden monimuotoisuuden (Market Plurality), poliittisen itsenäisyyden (Political Independence) sekä sosiaalisen osallisuuden (Social Inclusiveness). Jokaisen osa-alueen riskiarvio (ks. kuvio 1) koostuu viiden osa-aluekohtaisen indikaattorin yhdistetyistä riskiluvuista. Indikaattorit puolestaan koostuvat vaihtelevasta määrästä sen aihetta käsitteleviä kysymyksiä.

Perusturva	Mediamarkkinoiden monimuotoisuus	Poliittinen itsenäisyys	Sosiaalinen osallisuus
Sananvapauden turva	Mediaomistajuuden läpinäkyvyys	Mediayhtiöiden poliittinen kontrolli	Vähemmistöjen median käyttö
Oikeus tietoon	Mediaomistajuuden horisontaalinen keskittyminen	Toimituksellinen itsenäisyys	Paikallinen ja alueellinen media
Journalistien työolot	Koko media-alan keskittyminen	Media ja demokraattiset vaalit	Vammaisten median käyttö
Mediaa sääntelevän viranomaisen itsenäisyys ja tehokkuus	Kaupallisten paineiden ja omistajien vaikutus	Valtion tuki ja media-alan sääntely	Naisten asema mediassa
Median ja internet-yhteyksien saatavuus	Median elinkelpoisuus	Yleisradion itsenäisyys	Medialukutaito

Jokaisen osa-alueen ja indikaattorin riskitaso on esitetty prosenttilukuna väliltä 0–100 %. Riskitaso välillä 0–33 % katsotaan ”matalaksi” riskiksi, 34–66 % oleva riskitaso on ”keskisuuri”, ja 67–100 % riski on ”korkea”. Indikaattoritasolla 0 prosentin riskit korjattiin 3 prosenttiin ja 100 prosentin riskit 97 prosenttiin, jotta täydellisen riskittömyyden tai ”varman” riskin arvottamiselta vältyttäisiin¹.

Disclaimer: The content of the report does not necessarily reflect the views of the CMPF or the EC, but represents the views of the national country team that carried out the data collection and authored the report.

1 Tarkempaa tietoa MPM:n menetelmistä löytyy CMPF:n raportista ”Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the Media Pluralism Monitor 2016 in EU-28, Montenegro and Turkey”, <http://monitor.cmpf.eui.eu/>



2. JOHDANTO

Suomi on pinta-alaltaan (n. 338 000 km²) suhteellisen suuri, mutta väestöltään (n. 5,4 miljoonaa) melko pieni maa. Eurooppalaisittain suuri osa väestöstä asuu hajallaan ympäri maata erikokoisissa kaupungeissa ja taajamissa. Pääkaupunkiseudulla ja sen välittömässä läheisyydessä asuu noin 1,1 miljoonaa suomalaista.

Suomen valtiolla on kaksi virallista kieltä, suomi ja ruotsi. Lain mukaan julkisia palveluita on voitava käyttää kummalla tahansa kielellä. Laki takaa myös pienen saamelaisvähemmistön äidinkielelle osittaisen erityisaseman. Suomessa on myös lukuisia muita kielivähemmistöjä, joista suurin on venäjää äidinkielenään puhuvat.

Suomen väestö on suhteellisen homogeeninen: 6,1% väestöstä on syntynyt Suomen ulkopuolella ja 5,7 % puhuu äidinkielenään jotain muuta kieltä kuin suomea tai ruotsia. Väestöstä suomenkielisiä on 89% ja ruotsinkielisiä 5,3%.

Suomi kuuluu maailman vauraimpien maiden joukkoon. Maan pääkohtainen bruttokansantuote (38 162 euroa vuonna 2015) on hieman EU:n keskiarvon yläpuolella. Suomen talous kuitenkin kamppailee yhä vuonna 2008 alkaneen laman jälkimainingeissa. Talouskasvu on vuoden 2008 jälkeen useasti kääntynyt negatiiviseksi, eikä se ole vuoden 2011 jälkeen ylittänyt 1,2% kasvua per vuosineljännes. Taloustilanteen kohentaminen on yksi suomalaisen päivänpolitiikan keskeisimpiä pulmia.

Vuosikymmenten ajan Suomen sisäpolitiikkaa hallitsi kolme suurta, vanhaa puoluetta. Nykyisin ero vanhojen valtuutetuksien ja entisten ”pikkupuolueiden” välillä on kaventunut. Eduskunnan valtasuhteet ovat pitkään kallistuneet keskusta-vasemmiston suuntaan. Viime vuosina tasapaino on siirtynyt keskusta-oikeiston puolelle, ja kansallismielisiä sekä populistisia virtauksia on noussut pinnalle. Nyt vallassa olevalla kolmen puolueen hallituskoalitiolla on eduskunnassa 123 edustajapaikkaa. Myös viidellä oppositiopuolueella on edustajia 200-paikkaisessa eduskunnassa.

Suomalaisen mediakentän ominaispiirteitä ovat vahva kotiin tilattujen sanomalehtien perinne sekä kattava julkisen palvelun media (Yleisradio eli Yle). Yksityisiä televisio- ja radiomarkkinoita hallitsee kourallinen suuria yhtiöitä, mutta yleisömäärissä mitattuna Yle on ylivoimainen. Sanomalehtimarkkinat eivät ole yhtä vahvasti keskittyneitä, laajalti paikallislehdistön pitkää historiaa johtuen. Nykyään myös sanomalehdistö keskittyy yhä suuremmiksi ketjuiksi, mutta tämä kehitys ei ole vielä ehtinyt yhtä pitkälle kuin varsin erilaisessa tilanteessa syntyneillä televisio- ja radiomarkkinoilla. Suomalaiset mediayritykset pyrkivät aktiivisesti laajentamaan toimintaansa internetiin, mutta toistaiseksi vailla merkittävää taloudellista menestystä.

Televisioyleisöstä noin puolet vastaanottaa antenni- ja noin puolet kaapeliverkon lähetyksiä. Satelliittiantennien käyttö on marginaalista. Suurin osa suomalaisista käyttää internetiä päivittäin, ja yleisön median kulutus on nopeasti siirtymässä verkkoon. Suomen joukkoviestintämarkkinoiden kokonaisarvo on vuoden 2015 tietojen mukaan noin 3,7 miljardia euroa.

Mediasisältöjä ei Suomessa juurikaan säännellä. Ohjelmistotoimiluvat asettavat televisio- ja radiolähetyksille joitain ehtoja, joiden noudattamista valvoo Viestintävirasto. Viime vuosina mediaa koskevaan lainsäädäntöön ei ole tehty merkittäviä muutoksia. Vuoden 2016 aikana parlamentaarinen työryhmä arvioi Ylen tehtäviä, rahoitusta ja hallintoa. Työryhmä suositteli muun muassa Ylen hallintoneuvoston vallan lisäämistä, mutta ryhmän suosituksia ei ole vielä toteutettu.



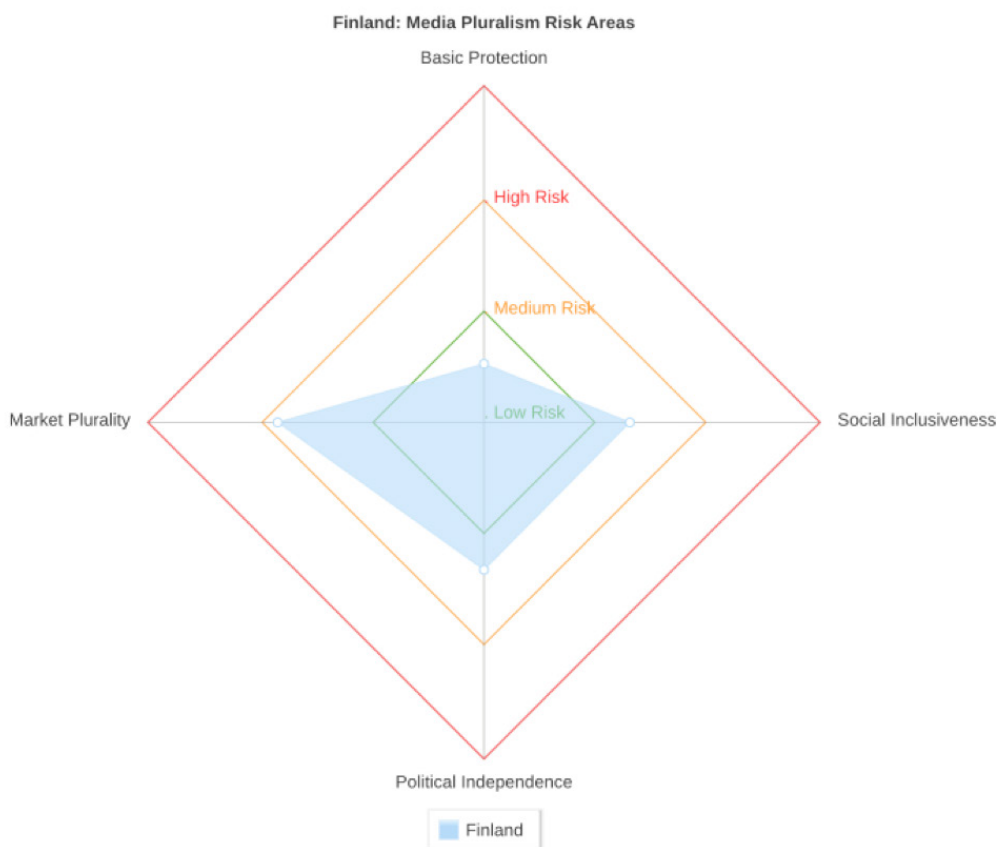
3. TULOKSET: ARVIO RISKEISTÄ MEDIAN MONIMUOTOISUUDELLE

Suomen riskitaso on perusturvan osa-alueella ”matala”, mutta kaikilla kolmella muulla osa-alueella ”keskisuuri”. Tulos lienee yllätys monelle, koska Suomessa median tilaa ei yleisesti ole totuttu pitämään ongelmallisena. Keskustelua on käyty lähinnä muutamista kestoaiheista, kuten Ylen roolista ja rahoituksesta.

Suurin osa riskitasoa kohottavista tekijöistä liittyy Suomen yleiseen linjaan olla puuttumatta median toimintaan. Mediayrityksille tai median sisällöille on asetettu vain harvoja laillisia rajoitteita. Tämä linjaus voi olla ongelmallinen sellaisille vähemmistöryhmille, joiden mediatarpeet eivät tule tyydytyiksi ilman tukea. Median kevyt sääntely ei kuitenkaan näytä aiheuttavan ongelmia väestön tai median valtaosille.

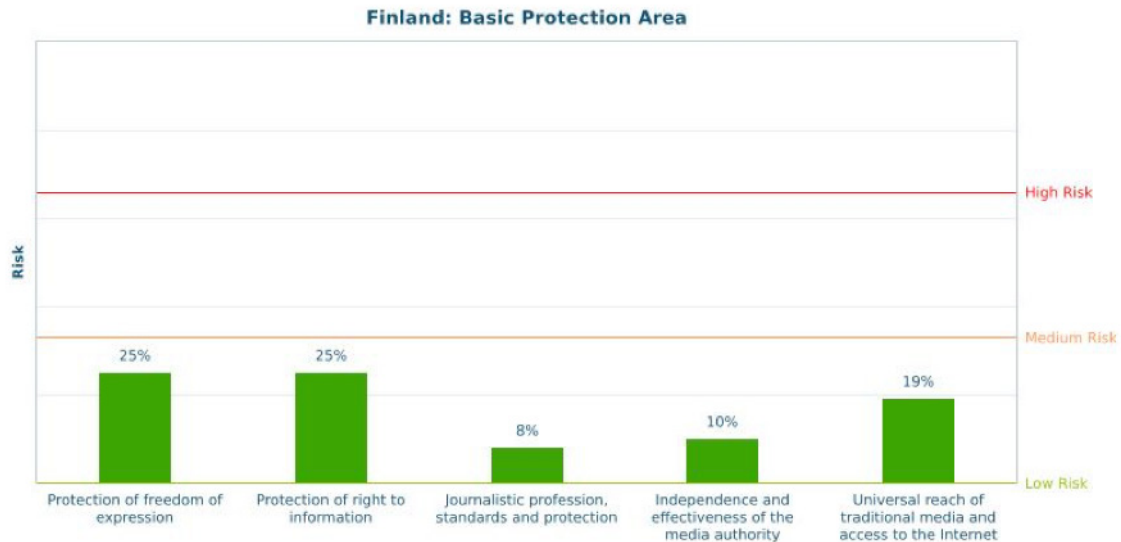
Irrallisia ongelmia liittyy myös joihinkin lakeihin, journalistien uhkailuun sekä Ylen ja valtiovallan väliseen suhteeseen. Suurimmaksi osaksi suomalainen media on silti varsin vapaa ulkoisista rajoitteista. Sen sijaan sitä vaivaavat sisäsyntyiset ongelmat, kuten heikkenevä kannattavuus, pieni ja kylläntynyt markkina-alue sekä taloudellisesti kannattamattomien yleisöjen alipalvelu.

Muutama yksittäinen indikaattori ylittää Suomen osalta ”korkean” riskitason alueelle. Nämä ongelmat liittyvät mediamarkkinoiden keskittymiseen, Ylen itsenäisyyteen, sekä marginaalisten yleisöjen palvelemiseen. Näissä tapauksissa (ja monissa muissa) ajankohtainen tutkimustieto aiheesta puuttuu. Tästä syystä tilanteen tosiasiallinen haitallisuus (tai harmittomuus) on epäselvä. Seuraavat tulokset on siksi syytä nähdä alustavina – joskin paikoin huolestuttavina.



3.1. RISKIT PERUSTURVALLE (17% - MATALA RISKI)

”Perusturvaksi” nimetyn osa-alueen indikaattorit kuvaavat nykyaikaiseen demokratiaan kuuluvan mediasääntelyn perustan kuntoa. Ne mittaavat mahdollisia riskejä usealla eri alueella, esimerkiksi sitä ovatko sananvapaus ja oikeus tietoon lailla turvattu ja sitä noudatetaanko kyseisiä lakeja. Indikaattorit käsittelevät myös journalistien asemaa ja työympäristöä Suomessa, mediaa sääntelevien viranomaisten itsenäisyyttä ja toimivaltaa, sekä median ja internet-yhteyksien saatavuutta eri puolilla maata.



Median toimintaedellytykset Suomessa kuuluvat maailman suotuisimpiin. Laillisia rajoituksia on vähän ja sananvapaus lailla turvattu. Tilanne ei kuitenkaan ole täydellinen, sillä muutamat yksittäiset ongelmat kohottavat Suomen riskitasoa.

Sananvapauden turvaa kuvaava indikaattori osoittaa 25% riskitasoa. Tämä johtuu siitä, että kunnianloukkaus ja uskonrauhan rikkominen ovat Suomessa yhä rikoksia. Rikoksia koskevat lakitekstit on myös laadittu niin, että rikoskynnys hämärtyy: tekojen rikollisuus riippuu ainakin osittain uhrin subjektiivisesta kokemuksesta. Lisäksi (törkeästä) kunnianloukkauksesta voidaan tuomita jopa kahden vuoden vankeuteen. Vaikka rangaistusasteikon yläpäättä ei yleensä käytetäkään, voidaan jo sen mahdollisuutta pitää kohtuuttomana pelotteena.

Myös oikeutta tietoon kuvaava indikaattori nousee 25% riskitasolle. Suomalainen julkisuuslaki takaa kansalaisille laajat tiedonsaantioikeudet, mutta lakia sovelletaan vaihtelevasti. Toisinaan viranomaiset laittomasti kieltäytyvät luovuttamasta tietoja – joko lain huonon tuntemisen tai sen tarkoituksellisen sivuuttamisen takia. Valitusprosessit ovat pitkiä, mikä voi haitata journalistien työtä ja nostaa valituskynnyksen maallikon kannalta ylitsepääsemättömäksi.

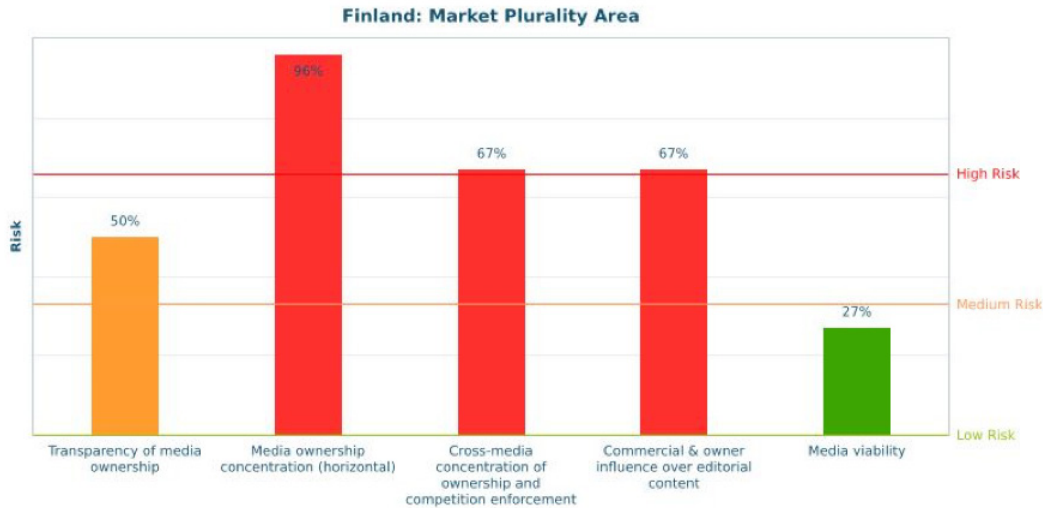
Journalistien työolosuhteita kuvaavan indikaattorin lukema (8%) on matalimpia riskitasoja Suomen tulosten joukossa. Yleisesti ottaen Suomi on erittäin suotuisa ympäristö harjoittaa journalismia: ammattiin on vapaa pääsy; lähdesuoja on laissa turvattu; journalistit saavat hieman mediaania parempaa palkkaa; ja suurimmalla osalla journalisteista on yhä vakituinen työ. Valitettavasti journalistien uhkailu on melko yleistä, ja toisinaan toimittajia vastaan hyökätään myös fyysisesti.

Mediaa sääntelevän viranomaisen tehokkuutta ja itsenäisyyttä kuvaavan indikaattorin riskitaso on 10%, siitäkin huolimatta ettei Suomella ole varsinaista mediaviranomaista. Lähimpänä tätä roolia on Viestintävirasto, jonka toimivalta on kuitenkin rajallinen. Viraston toiminnasta ei löydy vikaa, mutta osa sen budjetista (n. 35%) on eduskunnan päätettävissä – tässä yhteydessä budjettivalta katsotaan teoreettiseksi mahdollisuudeksi vaikuttaa viraston toimintaan.

Median ja internet-yhteyksien saatavuus on Suomessa 19% riskitasolla. Käytännössä kaikki suomalaiset (>99%) asuvat alueilla, joilla on mahdollista vastaanottaa Ylen televisio- ja radiolähetyksiä. Lähes jokaisella suomalaisella (99,8%) on mahdollisuus hankkia nopea internet-yhteys, ja valtaosalla (90%) sellainen on jo käytössään. Kansalaisilla on laissa määritelty oikeus julkisen palvelun mediaan ja laajakaistayhteyteen. Tämän indikaattorin riskitasoa nostaa vain verkkoyhteyksien keskittyminen: kaikista internet-liittymistä (kiinteät ja mobiililiittymät yhteen laskettuna) noin 99% on neljän suurimman yhtiön tarjoamia.

3.2. RISKIT MEDIAMARKKINOIDEN MONIMUOTOISUUDELLE (61% - KESKISUURI RISKI)

”Mediamarkkinoiden monimuotoisuus” –osa-alueen indikaattorit kuvaavat tiettyjen median omistajuuteen liittyvien avoimuussäädösten olemassaoloa ja soveltamista. Lisäksi ne mittaavat mediaomistajuuden keskittymistä hillitsevään sääntelyyn, kilpailulainsäädännön toteutumiseen sekä valtionavustusten käyttöön liittyviä riskejä. Indikaattorit pyrkivät myös kuvaamaan markkinavoimien, median omistajien ja mainostajien vaikutusvaltaa toimituksellisiin päätöksiin, sekä mediamarkkinoiden yleisiä elinmahdollisuuksia.



Suomen mediamarkkinat ovat huomattavan keskittyneitä. Keskittyminen johtuu ainakin osin markkinoiden pienestä koosta ja kielellisestä eristyneisyydestä. Työvoima- ja tilakulut ovat korkeita, joten Suomen mediamarkkinat kykenevät kannattelemaan vain rajattua määrää nykyaikaiseen mediatuotantoon kykeneviä yhtiöitä, etenkin radio- ja televisioaloilla. Suomen paikallis- ja maakuntalehdistöllä on pitkät perinteet, ja kumpikin lehtityyppi on yhä varsin lukuisa. Kuitenkin myös sanomalehdistön kehitys on kulkenut jo pitkään kohti entistä suurempia ketjuja.

Mediaomistajuuden läpinäkyvyyttä kuvaava indikaattori ylittää 50% riskitasolle. Ongelman muodostaa pakottavan lainsäädännön puute: laki ei aseta mediayhtiöille erityisiä avoimuusvaatimuksia niiden omistajien suhteen. Tämä mahdollistaa omistajuuden piilottamisen ulkomaisten holding-yhtiöiden kautta. Valtaosa Suomessa toimivista mediayhtiöistä on omasta halustaan hyvinkin avoimia omistajistaan, mutta periaatteessa omistajan piilottaminen suurelta yleisöltä ja jopa viranomaisilta olisi mahdollista.

Horisontaalista keskittymistä kuvaava indikaattori nousee 96 prosenttiin, mikä on Suomen korkein riskitaso koko tutkimuksessa. Riski syntyy siitä, että vain pieni joukko mediayrityksiä hallitsee kutakin alaa. Televisioalalla neljä suurinta yritystä hallitsee 92% yleisöstä ja 97% tuloista. Radioalalla osuudet ovat 80 ja 92%, sanomalehtialalla 59 ja 64%. Laki ei myöskään aseta media-alan keskittymiselle erityisiä rajoituksia. Yleinen kilpailulainsäädäntö koskee myös mediaa, mutta sen mekanismit on suunniteltu markkinakilpailun, ei monimuotoisuuden tukemiseksi.

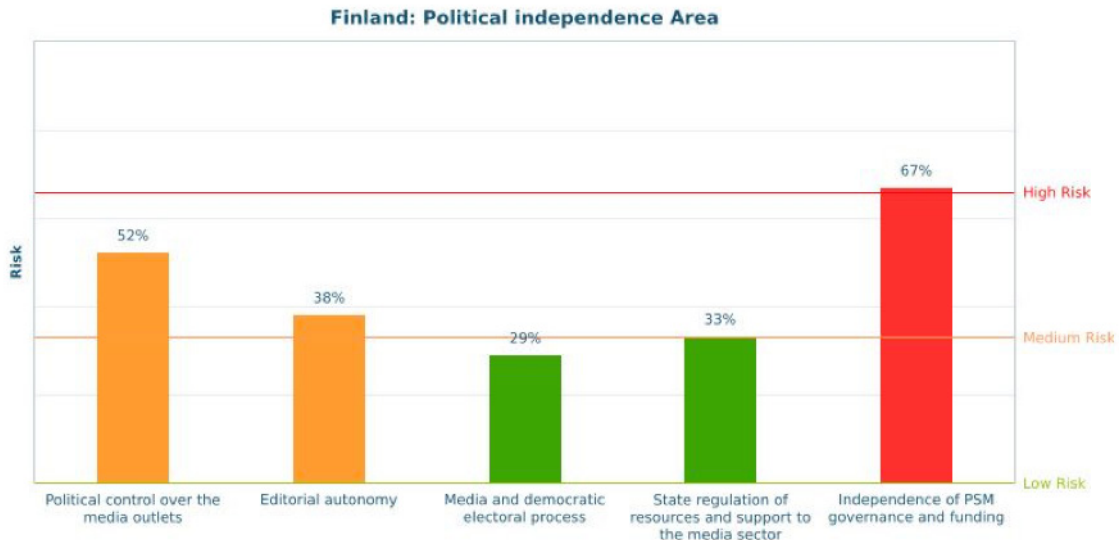
Koko media-alan keskittymistä kuvaavan indikaattorin riskitaso, 67%, ylittää juuri ja juuri ”korkean” riskin rajan. Suomen suurimmat mediatilat toimivat useammalla kuin yhdellä alalla, ja neljä suurinta yritystä kerää 65% koko alan tuloista. Jälleen ongelmaksi nähdään se, ettei lainsäädäntö estä tällaista keskittymistä – ainakaan ellei keskittyminen haittaa tehokasta markkinakilpailua.

Kaupallisten paineiden ja omistajien vaikutusvaltaa toimitukselliseen aineistoon kuvaava indikaattori ylittää sekin Suomen osalta ”korkean” riskitason kynnyksen (67%). Ulkopuolisilla tekijöillä on vain harvoin suoraa vaikutusta toimitukselliseen aineistoon, mutta vaikutusyrityksiä kuitenkin tapahtuu. Pienet paikallislehdet ja tietyt lifestyle-julkaisut ovat taloudellisesti riippuvaisempia mainostajista ja sponsoreista, ja ne ovat tavallista suuremmissa painostusriskissä. Suomalaiset toimittajat kuitenkin arvostavat riippumattomuuttaan, ja he vaikuttavat suhtautuvan ulkopuoliseen painostukseen jyrkän kieltävästi.

Median elinkelpoisuutta kuvaavan indikaattorin riskitaso (27%) jää sekin ”matalan” riskin alueelle. Sanomalehti- ja televisioalan tulot ovat aaltoilleet viime vuosina tavalla, jonka perusteella on vaikea tehdä päätelmää alojen kannattavuuden trendistä viimeisen kahden vuoden ajalta (joka on tutkimuksen käyttämä aikajänne). Radioalan ja verkkomainonnan tulot ovat kuitenkin kasvaneet tuona aikana. Mediayritykset etsivät aktiivisesti uusia tulonmuodostustapoja. Suomen valtio ei juuri tue mediaa muuten kuin rahoittamalla Yleisradiota ja soveltamalla alennettua ALV-luokkaa sanoma- ja aikakauslehtitilauksiin. Joitain suoran tuen muotoja on olemassa, mutta jaossa olevat summat ovat pieniä, ja niiden jakoperusteet sulkevat suuren osan mediasta tukien ulkopuolelle.

3.3. RISKIT POLIITTISELLE ITSENÄISYYDELLE (44% - KESKISUURI RISKI)

”Poliittinen itsenäisyys” –osa-alueen indikaattorit kuvaavat poliittiseen tasapuolisuuteen sekä mediayhtiöiden, uutistoimistojen ja jakeluverkkojen poliittiseen omistajuuteen liittyvän sääntelyn tasoa. Indikaattorit huomioivat myös toimituksellista itsenäisyyttä tukevan itsesääntelyn. Erityisesti osa-alue pyrkii arvioimaan valtion ja muiden poliittisten voimien vaikutusvaltaa mediamarkkinoilla, sekä Yleisradion itsenäisyyttä.



Suomen lainsäädäntö ei rajoita median omistajuuden tai sisällön poliittisuutta. Tästä huolimatta suomalainen media on pääsääntöisesti itsenäinen poliittisista puolueista, poliitikoista ja muista avoimen poliittisista toimijoista. Suurin osa puolueista julkaisee omia mediasisältöjään, mutta puoluemedialla ei käytännössä ole yleisöä puolueiden jäsenistön ulkopuolella. Viestintäviraston lisäksi myös eduskunta valvoo Ylen toimintaa.

Mediayhtiöiden poliittista kontrollia kuvaavan indikaattorin riskitaso (52%) on ”keskisuuri”. Riski muodostuu kokonaisuudessaan siitä, ettei lainsäädäntö estä mediayhtiöiden poliittista omistusta.

Toimituksellista itsenäisyyttä kuvaava indikaattori osoittaa 38% riskitasoa. Riski johtuu kahdesta tekijästä. Ensiksi, poliittista vaikutusta päätoimittajien valinnassa ei ole lailla kielletty (mikään ei kuitenkaan viittaa siihen, että poliittiset työpaikkapäätökset olisivat yleisiä). Toiseksi, vaikuttaa siltä, että politiikka saattaa toisinaan epäsuorasti vaikuttaa mediasisältöihin. Toimittajat itse arvioivat poliittisen vaikutuksen vähäiseksi, mutta asioiden todellisesta tilasta ei ole olemassa ajankohtaista tutkimustietoa.

Median ja vaaliprosessin välistä suhdetta kuvaavan indikaattorin riskitaso (29%) jää ”matalan” riskin alueelle. Riskiä nostaa pakottavan lainsäädännön puute: laki ei määrää mediaa kohtelevaan kaikkia puolueita yhtäläisesti tai tarjoamaan kaikille puolueille mahdollisuutta esitellä kantojaan vaalien alla. Sääntelyn puutteesta huolimatta suomalainen media vaikuttaa melko tasapuoliselta. Ajankohtainen tutkimus aiheesta kuitenkin puuttuu, ja mediaa on toisinaan myös syytetty puolueellisuudesta.

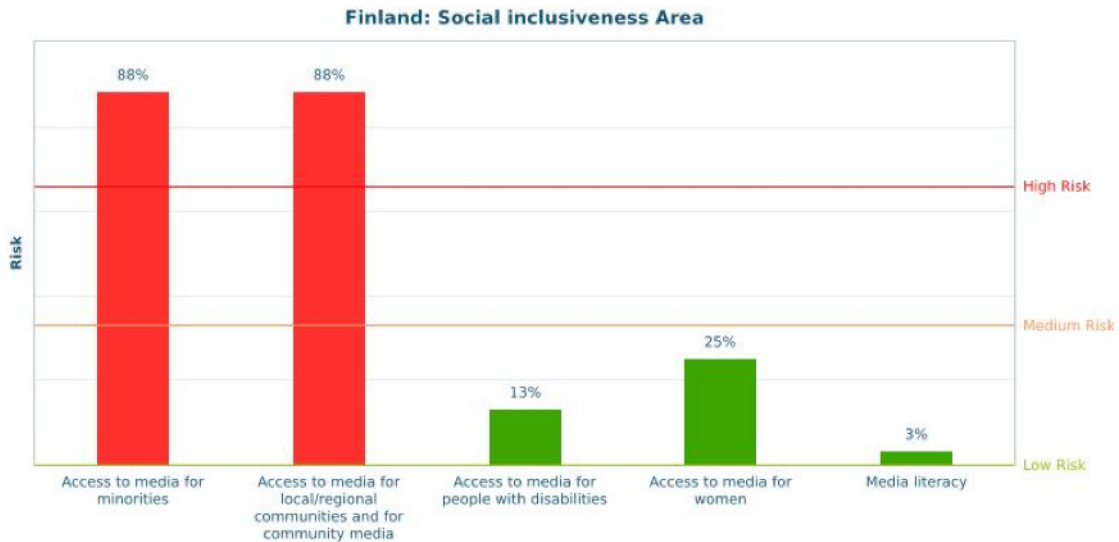
Valtion tukea media-alalle ja sen sääntelyä kuvaava indikaattori osoittaa 33% riskitasoa, joka on juuri ja juuri ”matalan” riskin alueella. Riski johtuu medialle tarjolla olevien (suorien) tukien vähäisyydestä, niiden epätasaisesta jakamisesta ja suljetusta päätöksenteosta.

Ylen johdon itsenäisyyttä koskeva indikaattori ylittää täpärästi ”korkean” riskin kynnyksen 67% riskitasolla. Riskin aiheuttaa se, ettei Yle ole lailla eristetty poliittisesta vallasta: Ylen hallintoneuvoston nimittää eduskunta, tyypillisesti keskuudestaan. Puolueiden sekaantumisella Ylen pääjohtajan (nykyisin toimitusjohtajan) valintaan on pitkä historia. Nimityksen poliittisuudesta on viime vuosina pyritty pääsemään eroon, mutta jotkut näkevät myös tuoreimpien nimitysten taustalla poliittisia kantimia. Yle itse kertoo, että sen käytännön toiminta on eristetty poliittisesta vaikutusvallasta organisaation sisäisillä ”palomureilla”. Onkin mahdollista (joskin vaikeasti varmistettavaa), ettei poliittinen vaikutusvalta yllä Ylen päivittäiseen toimintaan.



3.4. RISKIT SOSIAALISELLE OSALLISUUDELLE (43% - KESKISUURI RISKI)

Hankalasti suomeksi kääntyvän ”sosiaalinen osallisuus” (social inclusiveness) –osa-alueen indikaattorit arvioivat hallinnollisia suoja- ja tukimekanismeja yhteisömedialle sekä naisten, vähemmistöjen, paikallisyhteisöjen ja vammaisten mediankäytölle. Lisäksi indikaattorit kuvaavat suomalaisten medialukutaitoa ja valtion toimintaa sen kehittämiseksi.



Suomen tulokset sosiaalisen osallisuuden osa-alueella ovat kaksijakoisia: kaksi indikaattoria ylittää erittäin korkeille riskitasoille ja kolme jää hyvinkin mataliksi. Tuloksia selittää suomalainen sivistysihanne yhdistettynä valtiovallan haluttomuuteen ohjailla mediaa lainsäädännöllä.

Vähemmistöjen median käyttöä kuvaava indikaattori ylittää 88% riskitasolle, mikä johtuu useista eri tekijöistä. Ensiksi, laki ei pakota Yleä päästämään vähemmistöjen edustajia ääneen kanavillaan. Toiseksi, vaikka vähemmistöjen edustajia kyllä esiintyy sekä Ylen tuotannossa että yksityisessä mediassa, on suurin osa vähemmistöistä aliedustettuja. Aliedustus johtunee suurelta osin vähemmistöjen absoluuttisesti pienestä koosta: pienten vähemmistöjen ostovoima ei riitä kannattelemaan kaupallista vähemmistömediaa, ja julkisen palvelun tuotanto hyvin pienille yleisöryhmille olisi kallista. Ajankohtaista tutkimustietoa vähemmistömediasta (ja vähemmistöistä mediassa) ei ole olemassa. Indikaattorin tulokset perustuvat siis pääasiassa haastatteluihin ja siihen, ettei Suomesta pystytty löytämään aktiivista vähemmistömediaa (ruotsin- ja saamenkielisen median lisäksi).

Myös paikallisten ja alueellisten yhteisöjen oman median tukemista koskeva indikaattori nousee 88% riskitasolle. Riski johtuu Suomen valtion linjasta olla sekaantumatta media-alaan: laki ei suo erityistä suojaa tai tukea paikalliselle, alueelliselle, tai ”yhteisömedialle”. Myöskään Yleä ei ole lailla määrätty ylläpitämään paikallistoimituksia tai palkkaamaan toimittajia eri puolilta Suomea (vaikka näin Yle käytännössä toimiikin).

Vammaisten mahdollisuuksia käyttää mediaa kuvaava indikaattori osoittaa matalaa, 13% riskitasoa. Lainsäädäntö ja viranomaissääntely tukevat merkittävästi vammaisten mahdollisuuksia hyödyntää mediaa. Näkövammaisten keskusliitto ja Kuuloliitto kuitenkin kokevat nykyiset toimenpiteet riittämättömiksi (joskin he kiittävät viime vuosien kehitystä positiiviseksi).

Naisten asemaa mediassa kuvaavan indikaattorin arvo (25%) on ”matalan” riskialueen yläpäässä. Riskitasoa nostaa kuitenkin vain kaksi tekijää. Ensiksi, Ylen korkeimpien päättävien elinten jäsenistä valtaosa on miehiä (78% hallintoneuvostosta ja 57% hallituksesta). Toiseksi, Global Media Monitoring Project –tutkimuksen mukaan naiset ovat aliedustettuina suomalaisessa mediassa (sekä perinteisessä että verkkomediassa). Sukupuolten välistä tasa-arvoa tukeva sääntely on kuitenkin varsin kattava.

Medialukutaitoa kuvaavan indikaattorin riskitaso on Suomen matalin, 3%. Matala riski on seurausta sekä valtion että kansalaisyhteiskunnan medialukutaidon kehittämiseen tähtäävistä toimista. Lisäksi tutkimusten mukaan digitaalisen median perustaidot ovat suomalaisilla yleisempiä kuin Euroopassa keskimäärin.

4. YHTEENVETO JA SUOSITUKSET

Suomen tulokset nousevat huomattaville riskitasoille usealla indikaattorilla. Korkea riski ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita muutostarvetta. Suomen riskit liittyvät suurelta osin sääntelyn puutteeseen: Suomen valtion linja on rinnastaa mediayhtiöt muuhun yritystoimintaan ja olla määräämättä niille erityisiä rajoituksia monimuotoisuuden nimissä. Jotkin linjan seurauksista, kuten markkinoiden keskittyminen ja marginaalisten yleisöjen heikko palvelu, voivat aiheuttaa todellisia ongelmia. Suomen median monimuotoisuus on yleisellä tasolla varsin turvattu, mutta havaitut ongelmat on syytä ottaa vakavasti.

Perusturvan osa-aluetta ajatellen Suomea suositellaan tarkistamaan kunnianloukkaukseen ja uskonrauhan rikkomiseen liittyvää lainsäädäntöään kansainvälisten standardien mukaiseksi. Myös julkisuuslain yhdenmukainen tulkinta ja noudattaminen tulisi varmistaa.

Markkinoiden monimuotoisuuteen liittyvät, korkeat riskitasot vaativat lähempää tarkastelua ennen suositusten tekemistä. Markkinasääntelyn lisäämisellä voisi olla vakavia vaikutuksia mediayritysten kannattavuuteen. Nykyisen keskittymisen vaikutuksia kuitenkin suositellaan tarkasteltavan kriittisesti, etenkin sisältöjen monimuotoisuuden kannalta.

Poliittinen itsenäisyys –osa-alueen tulosten perusteella tiukempaa sääntelyä ei voida suositella. Pakottavasta lainsäädännöstä huolimatta suomalainen uutismedia vaikuttaa poliittisesti neutraalilta. Sen sijaan Yleisradion ja Suomen valtion suhdetta tulisi harkita: kuinka paljon vaikutusvaltaa (jos ollenkaan) eduskunnalla tulisi olla Ylen toimintaan? Lainsäädännön ja Ylen organisaation tulisi selkeämmin heijastaa tätä suhdetta.

Sosiaalisen osallisuuden osa-alueella Suomea suositellaan harkitsemaan medialle suunnattujen tukien rahoituksen ja saatavuuden laajentamista. Näin voitaisiin tukea sekä paikallis- että vähemmistömediaa, joista etenkin jälkimmäinen on Suomessa harvinainen. Myös Ylen suositellaan harkitsevan vähemmistöille suunnattujen palvelujensa laajentamista. Suomen vähemmistöjen kasvaessa niiden käytettävissä olevan, paikallisen median merkitys polarisaation ja syrjäytymisen ehkäisemisessä kasvaa. Ylen tulisikin tarkoin huomioida vähemmistöjen mediatarpeet.

LIITE 1. SUOMEN TUTKIMUSRYHMÄ

Etunimi	Sukunimi	Asema	Organisaatio	MPM2016 Maaryhmän johtaja
Ville	Manninen	Tutkija	Jyväskylän yliopisto	X

LIITE 2. ASIANTUNTIJAPANEELI

Etunimi	Sukunimi	Asema	Organisaatio
Riitta	Ollila	Lehtori, markkinaoikeus	Jyväskylän yliopisto
Reeta	Pöyhkäri	Tutkija, vähemmistöt ja media	Tampereen yliopisto
Petri	Makkonen	Apulaisjohtaja	Viestintävirasto
Mikko	Hoikka	Liittojohtaja; lakimies	Aikakausmedia; Viestintäalan keskusliitto
Marina	Österlund-Karinkanta	Erikoissuunnittelija	Yleisradio
Juha	Rekola	Asiamies, viestintäpolitiikka	Journalistiliitto
Heikki	Hellman	Viestinnän, median ja teatterin yksikön johtaja (2011-2016), dosentti	Tampereen yliopisto



LIITE 3. YHTEENVETO SIDOSRYHMÄTAPAAMISESTA

Sidosryhmätapaaminen järjestettiin 14.11.2016 Yleisradion tiloissa Pasilassa. Tilaisuuteen kutsuttiin 26 media-alan ammattilaista, viranomaista sekä organisaatiota. Tilaisuuteen osallistuivat seuraavat Yleisradion edustajat: **Marina Österlund-Karinkanta**, **Saija Uski**, **Kirsi-Marja Okkonen**, **Juha Haaramo**, **Tuija Aalto**, **Ismo Silvo**, **Riitta Pihlajamäki**, sekä **Minna Peltomäki**. Paikalla olivat myös Journalistiliiton **Juha Rekola** sekä vapaa tutkija **Martti Soramäki**. Kolme estynyttä tahoa kommentoi tutkimusta jälkikäteen: **Hannu Raatikainen** (Kilpailu- ja kuluttajavirasto), **Kalle Varjola** (Viestintävirasto), sekä **Mikko Hoikka** (Viestinnän keskusliitto, Aikakausmedia).

Tilaisuudessa käytiin läpi tutkimuksen osa-alueet ja käsiteltiin erityisesti keskisuurta tai korkeaa riskiä osoittavat indikaattorit. Tilaisuuden luentodiat sekä tutkimuksen loppuraportti lähetettiin jälkikäteen kommentoitavaksi kaikille tilaisuuteen kutsutuille. Seuraava tiivistelmä ei edusta tutkimuksesta jätettyjen kommenttien konsensusta, vaan kommenttien (paikoin ristiriitaistakin) kirjoja.

Erityisesti poliittista itsenäisyyttä koskeva osa-alue herätti keskustelua. Usea kommentoija koki sen esittävän Suomen todellisuutta huonommassa valossa. Etenkin Yleisradiota koskevat näkökannat olivat vaihtelevia. Yhtäältä poliittisten tahojen katsotaan vaikuttavan Ylen toimintaan vähemmän kuin mitä tulosten perusteella voisi olettaa. Toisaalta osa kommentoijista huomautti, ettei eduskunnan vaikutus Yleen ole itsestään selvästi paha asia: kyse on kansalaisten rahoittamasta palvelusta, joten yhtiön toiminta on perusteltua kytkeä kansanedustuslaitokseen. Vielä osa kommentoijista näki poliittisen kytköksen paitsi merkittävänä myös pulmallisena.

Sosiaalisen osallisuuden osa-alueen tuloksia pidettiin huomion arvoisina, vaikkakin tutkimuksen metodologia herätti epäilyksiä: ovatko eri maiden vähemmistö-määritelmät ja arviot niiden asemasta keskenään vertailukelpoisia? Eräs kommentoija nosti esille myös tarpeen medialukutaidon nykyistä tarkemmasta mittaamisesta – hän arvioi nyt saatujen tulosten olevan todellisuutta ruusuisempia.

Mediamarkkinoiden keskittymistä käsittelevän osa-alueen tulokset hyväksyttiin todellisuutta kuvaaviksi. Keskittymisen yhteydessä kommentoitiin myös Yleisradiota: erään kommentin mukaan yhtiön vahva markkina-asema rajoittaa yksityistä mediaa, mikä voi lopulta olla haitallista median yleiselle monimuotoisuudelle. Tästä syystä MPM-instrumenttia kritisoitiin siitä, ettei se riittävästi arvioi julkisrahoitteisen median mahdollisia haittavaikutuksia.

Perusturvan osa-alueeseen liittyen jätettiin muutamia huomautuksia ja ehdotuksia. Ensiksi toivottiin, että myös viranomaisten yritykset murtaa journalistinen lähdesuoja tulisi nähdä riskiä lisäävänä tekijänä toimittajien työoloja kuvaavassa indikaattorissa – nykyisellään tutkimuksen riskitaso ei nouse, ellei lähdesuojaa pystytä murtamaan. Toiseksi huomautettiin, että tuomioistuinten nykyinen tulkintalinja lieventää kunnianloukkauksen kriminalisoinnin (muuten vahingollista) pelotevaikutusta.

Viranomaisten toiminnasta jätettiin muutamia kommentteja. Mediamarkkinoiden keskittymiseen liittyen huomautettiin, ettei Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatehtävä ole ristiriidassa median monimuotoisuuden kanssa, vaikka viranomaisen tavoitteet ovatkin lähtökohdiltaan taloudellisia. Viranomaisten tiedonantovelvollisuuteen ja siinä havaittuihin laiminlyönteihin liittyen korostettiin, että ainakin Viestintävirasto noudattaa lakia tarkasti.

Yleisesti MPM-tutkimusta pidettiin aiheellisena, joskin joitain sen rajauksia ja taustaoletuksia kritisoitiin. Etenkin pakottavan lainsäädännön ideaalia pidettiin ongelmana, koska myös kevyemmän sääntelyn katsottiin voivan tuottaa suotuisia lopputuloksia. Toisaalta katsottiin, että nykyinen kysymyksenasettelu voi joissain toisissa maissa olla perusteltu: Suomen arvostelu samalla mittarilla katsottiin kuitenkin harhaanjohtavaksi.



<http://monitor.cmpf.eui.eu>

ISBN:978-92-9084-527-0
doi:10.2870/46709

