

Katsaus

Riku Neuvonen & Kari Karppinen

Viestintäpolitiikkaa hatusta? Avoimuus ja osallistuminen tietoyhteiskuntakaaren valmistelussa

Suomalaista viestintäpolitiikkaa on viime aikoina arvosteltu monista suunnista. Kritiikkiä ovat esittäneet viestintäalan yritykset, joiden mielestä poukkoilevat toimet heikentävät niiden toimintaedellytyksiä. Viestintäpolitiikan tutkijat puolestaan ovat jo pitkään arvostelleet suomalaista viestintäpolitiikkaa muun muassa teknokraattisuudesta ja demokration puutteesta. Viestintäpolitiikkaan on kaivattu lisää avoimuutta ja kansalaisille parempia mahdollisuuksia osallistua esimerkiksi julkisen keskustelun ja kansalaisjärjestöjen kautta (esim. Hellman 2012, Jääsaari 2012, Nieminen 2010). Kritiikkiin ovat liittyneissä myös lainsäädännön selkeydestä ja ymmärrettävyydestä huolestuneet viestintäoikeuden tutkijat (Hoikka, Neuvonen & Rautiainen 2016). Kritiikin lähtökohdat ja perusteet vaihtelevat, mutta yhteistä on ajatus suomalaisen viestintäpolitiikan linjattomuudesta ja johdonmukaisuuden puutteesta.

Kritiikkiä kuvaa Helsingin Sanomien pääkirjoitus, jossa suomalaista viestintäpolitiikkaa, tai pikemmin sen puutetta, arvosteltiin toteamalla: ”Valtiovalta tekee päätöksiä pala kerrallaan ilman kokonaiskuvaa. Yksi asia on päättäjille verokysymys, toinen teknologiapolitiikka. [...] Viestintäpolitiikkaa olisi vihdoinkin ryhdyttävä katsomaan kokonaisuutena.”¹ Samaan tapaan Kaarle Nordenstreng (2014) on väittänyt, että erilaisia hankkeita on Suomessa viety eteenpäin aina 1980-luvulta lähtien ilman kokonaisvaltaista näkemystä viestintäpolitiikasta osana yhteiskuntapolitiikkaa.

Yksi viime vuosien suurimpia viestintäpoliittisia lainsäädäntöhankkeita on sähköisen viestinnän säädöksiä yhteen koonnut tietoyhteiskuntakaari. Vuoden 2015 alusta voimaan tulleen lain keskeisiä tavoitteita olivat lainsäädännön selkiyttäminen, ajanmukaistaminen ja päällekkäisyyksien poistaminen. Lakipaketin luvattiin sekä parantavan käyttäjien asemaa ja oikeuksia että keventävän sääntelyä ja lisäävän alan kilpailua. Sisältönsä lisäksi tietoyhteiskuntakaaresta tekee kiinnostavan myös sen aiemmista suurista lakihankkeista poikkeava valmistelutapa, jota liikenne- ja viestintäministeriön mukaan luonnehti avoimuus ja vuorovaikutus sidosryhmien kanssa.²

Tarkastelemme tässä katsauksessa tietoyhteiskuntakaarta ja sen valmistelua yhdistäen viestintäpolitiikan ja viestintäoikeuden näkökulmia. Viestintäpolitiikka viittaa poliittisen päätöksenteon taustalla oleviin valintoihin ja valtakamppailuihin. Viestintäoikeus puolestaan tarkastelee viestintään liittyvää lainsäädäntöä välineenä, jolla poliittiset

linjaukset tuodaan käytäntöön ja osaksi oikeusjärjestelmää. Erityisesti peilaamme tietoyhteiskuntakaaren valmistelua suhteessa hyvän lainvalmistelun ihanteisiin, kuten selkeyteen, valmistelun avoimuuteen, eri tahojen osallistumismahdollisuuksiin sekä eri vaihtoehtojen vaikutusten arviointiin (vrt. Tala ym. 2011). Tarkastelun pohjana ovat liikenne- ja viestintäministeriöstä tietopyynnön perusteella saamamme hankkeen valmisteluasiakirjat ja vaikutus selvitykset sekä suomalaisen viestintäpolitiikan ympärillä käyty ajankohtainen julkinen ja akateeminen keskustelu.

Visiotonta viestintäpolitiikkaa

Monien tutkijoiden mukaan viestintäpoliittista päätöksentekoa Suomessa luonnehtii enemmän ajalehtiminen kuin systemaattiset, esimerkiksi hallitusohjelman tai puolueiden ohjelmien tasolla tehdyt poliittiset linjaukset (esim. Hellman 2012; Karppinen ym. 2015; Nieminen 2010; Nordenstreng 2014). Viestintäpolitiikkaa on ohjannut lähinnä reagoiminen erilaisiin teknologisiin ja taloudellisiin muutoksiin. Demokratian näkökulmasta on pidetty ongelmallisena, että julkinen keskustelu viestintäpolitiikan valinnoista – ehkä lukuun ottamatta Yleisradion asemasta ajoittain leimahtavaa keskustelua – on Suomessa perinteisesti ollut vähäistä eikä kansalaisyhteiskunnan toimijoilla ole kovin vahvaa asemaa viestintäpolitiikassa (esim. Oikeusministeriö 2010, 153).

Nordenstreng (1996) totesi jo parikymmentä vuotta sitten, että Suomen ”viestintäjärjestelmä on ylikehittynyt mutta viestintäpolitiikka alikehittynyt” ja ”viestintäpolitiikka on ollut enimmäkseen pikkupolitiikointia tai teknologiavisiointia”. Toisesta näkökulmasta kritiikkiä ovat esittäneet viestintäteollisuuden edustajat, joiden mielestä epäjohton mukainen viestintäpolitiikka, olkoon kyse sitten lehdistön arvonlisäverosta, Ylen asemasta tai media-alan heikentyvistä näkymistä, on turhaan hankaloittanut alan toimintaedellytyksiä ja ennakoitavuutta.³ Julkinen arvostelu heijastaa aina sen esittäjien omia intressejä. Yksittäisten kysymysten taustalle heijastuu kuitenkin myös laajempi kritiikki, joka kohdistuu viestintäpoliittisen päätöksenteon valmisteluun ja päätöksenteon epäjohton mukaisuuteen. Tämä ei rajoitu vain mediapolitiikkaan, vaan samanlaista kritiikkiä voi esittää esimerkiksi tekijänoikeuslain uudistuksiin, verkkovalvontaan ja yksityisyysdenuojoaan liittyviä lakihankkeita kohtaan (esim. Jääsaari 2012).

Osaltaan vaikutelma visiottomuudesta johtuu siitä, että viestintäpolitiikkaan liittyvät kysymykset ovat Suomessa hajautuneet eri hallinnonalueille ja eri ministeriöiden vastuulle. Helsingin Sanomien mukaan: ”Viestintäpolitiikka on erikoinen laji. Mitä suurempia kysymyksiä esitetään, sitä vaikeampi on löytää vastaajaa.”⁴ Viestintään liittyviä kysymyksiä käsitellään erillisinä asioina, jotka kytkeytyvät eri hallinnonaloille ja erilaisiin poliittisiin diskursseihin. Joissain asioissa viestintäpolitiikka on osa elinkeinopolitiikkaa, toisissa taas esimerkiksi turvallisuus-, alue- tai kulttuuripolitiikkaa (Karppinen ym. 2015). Tämä ei ole pelkästään suomalainen ilmiö, vaan viestintäpolitiikan kytkeytyminen monein muihin politiikan lohkoihin ja näiden väliset koordinaatio-ongelmat ovat keskeinen viestintään ja tietoyhteiskuntaan liittyvän poliittisen päätöksenteon piirre (esim. Duff 2013, Freedman 2008).

Kenen ääni kuuluu? Viestintäpoliittisen valmistelun muutos

Hallinnollisen hajanaisuuden lisäksi suomalaisen viestintäpolitiikan ongelmana on nähty avoimuuden ja julkisen keskustelun puute. Alan etujärjestöjen arvostelusta poiketen

kriittisten tutkijoiden huolena ei ole, ettei alan toimijoita kuultaisi viestintäpolitiikassa. Perinteisesti suomalaista viestintäpolitiikka on katsottu leimaavan konsensushakuisuus ja pragmaattisuus, jossa alan toimijat, eturyhmät ja päättäjät ovat keskenään ilman laajempaa julkista keskustelua sopineet politiikan suuntaviivoista (esim. Jääsaari 2007; Nieminen 2010; Hellman 2012). Tämä on tarkoittanut sitä, että politiikka on usein näyttänyt vaihtoehdottomana ja teknokraattisena.

Vastaavaa kritiikkiä lainvalmistelun ja sääntelyn johdonmukaisuutta ja selkeyttä kohtaan on esitetty myös laajemmin suomalaisessa lainsäädännön ja oikeuspolitiikan tutkimuksessa (esim. Pakarinen 2012; Tala 2011). Viestintäpolitiikan kritiikki kytkeytyykin yleisiin lainsäädäntöpolitiikan muutoksiin, joissa poliittisesti ohjattu virkamiesvalmistelu on korvannut työryhmät, komiteat ja laajat kuulemiset. Samalla on menetetty viestintäpolitiikan ja sääntelyn historiallisuus, joka auttaisi luomaan hallinnonaloja tai hallituskausia ylittäviä linjauksia.

Aiemmin lainsäädännön tutkimuksessa lähtökohtana pidettiin rationaalisen päätöksenteon teoriaa, jossa järki ja tutkimustieto ohjaavat lainvalmistelua (Pakarinen 2012, 49). Lainsäädäntötutkimuksen kehittyessä sijaa on kuitenkin saanut niin sanottu positiivinen sääntelyteoria, jossa huomio kiinnittyy polkuriippuvuuksiin, intressiryhmien valtaan ja muihin tekijöihin, jotka tosiasiallisesti vaikuttavat siihen, miten poliittiset valinnat muuntuvat lainsäädännöksi (Pakarinen 2012; Tala ym. 2011).

Etenkin etujärjestöjen ja alan toimijoiden vahvaa asemaa lakien valmistelussa on pidetty suomalaisen viestintäpolitiikan elitistisyyden ja epädemokraattisuuden yhtenä syynä (esim. Hellman 2012). Yhtäältä juuri aiemmin yleistä laajaa valmistelua, itsenäisiä työryhmiä, väljiä toimeksiantoja ja lainvalmistelijan roolia mekaanisena lakitekstien kirjoittajana on pidetty etujärjestöjen valtaa kasvattavana (Tala ym. 2011, 7). Toisaalta nykytilanteessa on mahdollista, että vaikuttamaan pääsevät etujärjestöt valitaan poliittisesti, jolloin niillä on suora vaikutus lainsäätäjään ilman, että työryhmissä tai laajassa valmistelussa olisi tarvetta hakea kompromisseja.

Digitaaliseen televisioon siirtymiseen liittynyttä viestintäpolitiikkaa väitöskirjassaan tutkineen Johanna Jääsaaren (2007, 192–194) mukaan kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisten vähäinen rooli valmistelussa leimaa suomalaista viestintäpolitiikkaa kansainvälisessä vertailussa. Tämä on entisestään korostunut 1990-luvulta lähtien, kun viestintäpolitiikassa ovat painottuneet tekniset, taloudelliset ja hallinnolliset kysymykset poliittisten ideologioiden ja arvojen sijaan (Jääsaari 2012).

Erityisesti tietoyhteiskunnan rakentaminen on ollut teknokraattinen ja markkina-perusteinen, näennäisen arvovapaa projekti. Onkin puhuttu tietoyhteiskunnan tai laajemmin viestintäpolitiikan ”normatiivisesta kriisistä” (Duff 2013, Jääsaari 2012). Tällä tarkoitetaan epätietoisuutta niistä arvoista ja periaatteista, joihin tietoyhteiskuntaan ja viestintään liittyvät päätökset tulisi tukeutua – tai pahimmillaan siitä, että ratkaisut edes ovat poliittisia ja arvosidonnaisia.

Uudenlaisessa säädösvalmistelussa ei ole päästy eroon puolittaisista kompromisseista ja poukkoilevista osittaisratkaisuisista, joista suomalaista viestintäpolitiikkaa on monissa kysymyksissä haukuttu. Osaltaan tämän voi nähdä poliittisen visiottomuuden oireena. Samalla se on merkki eri intressitahojen vaikutuksen muutoksesta lainvalmistelussa. Aiemmin eturyhmien tehtäväksi nähtiin rationaalisen valmistelun mukaisesti lainvalmistelijan tietopohjan lisääminen, nyt etujärjestöt ja lobbaajat, joilla on parhaat

resurssit, voivat usein antaa ylityöllistetyille lainvalmistelijalla valmiin ratkaisumallin (Pakarinen 2012, 85–86; Tala ym. 2011, 12).

Näennäiseen arvovapauteen liittyy se, että monia viestintäpolitiikan kysymyksiä, kuten esimerkiksi tekijänoikeutta, tietosuojaa ja yksityisyyden suojaa, on aiemmin pidetty juridis-teknisinä asiantuntijakysymyksinä, jotka eivät juuri herätä poliittisia intohimoja. Ainakin joiltakin osin epäpoliittisuus näyttäisi olevan murtumassa. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen perusoikeuksien merkitys on Suomessa korostunut, josta on seurannut, että monet kysymykset ovat saaneet myös poliittisen ulottuvuuden. Muun muassa keskustelut Yleisradion rahoituksesta, lehdistön tulevaisuudesta ja tekijänoikeuslakien muutoksista ovat herättäneet tunteita ja paljastaneet viestintään liittyvien intressien ja ihanteiden ristiriitoja (esim. tekijänoikeuden valtataistelusta, Savola 2014).

Erityisesti internetiin ja tietosuojaan liittyvät kysymykset myös nousevat yhä useammin julkisuuteen ja niiden ympärille on syntynyt aloitteita ja kansalaisjärjestöjä, kuten digitaalisia oikeuksia puolustavat Effi (Electronic Frontier Finland ry) ja kansainvälinen Piraattiliike. Vaikka uudet toimijat eivät toistaiseksi ole saaneet vahvaa asemaa varsinaisessa lainvalmistelussa tai päätöksenteossa, voidaan silti kysyä, ovatko viestintäpolitiikkaan liittyvät kysymykset uudelleen politisoituneet Suomessa vai onko viestintäpoliittisessa keskustelussa edelleen kyse vain teknisten ja taloudellisten ongelmien ratkaisemisesta? Näitä kysymyksiä tarkastelemme seuraavassa käyttäen esimerkkinä tietoyhteiskuntakaaren valmistelua.

Tietoyhteiskuntakaaren tausta ja tavoitteet

Suhteessa edellä esitettyyn kritiikkiin on kiinnostavaa, että tietoyhteiskuntakaaren tavoitteeksi määriteltiin nimenomaan viestinnän sääntelyn johdonmukaistaminen. Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena on ”poistaa sähköistä viestintää koskevan lainsäädännön päällekkäisyydet sekä selkeyttää, ajanmukaistaa ja parantaa sääntelyä...” (HE 221/2013 vp).

Tietoyhteiskuntakaari kokoaa yhteen entisen viestintämarkkinalain, sähköisen viestinnän tietosuojalain, verkkotunnuslain, lain radiotaajuuksista ja telelaitteista, lain televisio- ja radiotoiminnasta, lain eräiden suojauksen purkujärjestelmien kieltämisestä sekä lain eräiden radiotaajuuksien huutokaupoista. Samalla hanke yhdistää EU-direktiivien kansallista voimaansaattamista. Ilmeisesti tarkoitus oli myös ennakoida tulevaa EU-sääntelyä nostamalla Suomi konvergoituvan sääntelyn esikuvaksi.

Sähköisen viestinnän sääntelyn yhdistäminen on ilmeinen reaktio mediakonvergenssin ja tietoverkkojen sääntelyongelmiin. Perinteisten viestintävälineiden ympärille kehittyneet sääntelymallit ja tavoitteet eivät vastaa tietoyhteiskunnan haasteisiin. Niiden sijaan olisi kehitettävä uudenlaisia ajatusmalleja internetiin ja tietoyhteiskuntaan keskittyvän viestintäpolitiikan tueksi (esim. Duff 2013).

Yhtäältä tietoyhteiskuntakaaren kaltainen hanke voi mahdollistaa tällaisen uudelleen ajattelun ja vanhoista sääntelymalleista irtautumisen. Toisaalta voi kysyä, onko uudistuksen taustalla sisällöllisiä tavoitteita tai yhteiskunnallisia tarpeita, jos tavoitteena on ainoastaan selkeyttää ja parantaa vanhaa sääntelyä?

Tietoyhteiskuntakaarta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 221/2013 vp) luvataan että:

Esitetyllä lainsäädännöllä tavoitellaan kokonaisuudessaan positiivisia tietoyhteiskuntavaikutuksia. Kansalaisten näkökulmasta tämä merkitsee sitä, että tarjolla olevat sähköisen viestinnän palvelut ovat teknisesti kehittyneitä, turvallisia, helppokäyttöisiä ja kohtuuhintaisia. Sääntelyllä pyritään myös varmistamaan se, että näitä palveluja on saatavilla kaikkialla Suomessa. Lisäksi sääntelyllä pyritään edistämään sähköisen viestinnän palvelujen tarjontaa ja samalla tavoitteena on myös kilpailun edistäminen.

Vaikka lain esitöissä puhutaan käyttäjien asemasta ja oikeuksista, tietoyhteiskunta-kaaren tavoitteet liittyvät ensisijassa infrastruktuurin ja markkinoiden kehittämiseen ja sääntelyyn. Kyse on teknisestä sääntelystä ja käytännössä sisältökysymykset jäävät tietoyhteiskunta-kaaren ulkopuolelle. Uusia poliittisia tietoyhteiskuntavisiota esimerkiksi verkon vapautteen tai turvallisuuden ja yksityisyydensuojan välisiin jännitteisiin on vaikea löytää hankkeen valmisteluasiakirjoista.

Tekninen puhetapa lieneekin yksi syy siihen, että tietoyhteiskunta-kaaresta käytiin Suomessa melko vähän julkista keskustelua ennen sen hyväksymistä. Lähinnä julkisuudessa nousi esiin niin sanottu Lex Nokia eli työnantajien oikeus tarkastaa esimerkiksi yrityssalaisuuksien suojaamiseksi viestien välitystietoja (ks. Jääsaari 2012).

Kuten Effi toteaa lausunnossaan tietoyhteiskunta-kaaresta, monilla teknisiltä vaikuttavilla ratkaisuilla on kuitenkin suurta periaatteellista merkitystä kansalaisten yksityisyydensuojan ja oikeuksien kannalta.⁵ Tietoyhteiskunta-kaareissa esimerkiksi säädetään välitystietojen tallentamisesta viranomaistoimia varten, mitä käsittelevä sääntely meni eduskunnassa uusiksi, koska Euroopan unionin tuomioistuin totesi luvun perustana olevan direktiivin loukkaavan kansalaisten yksityisyyden suojaa ja olevan pätemätön.

Myös käytännössä tietoyhteiskunta-kaari siirtää valtaa poliittisesta päätöksenteosta virkamiehille. Esimerkiksi televisio- ja radiotoiminnan osalta lain tavoitteena oli ohjelmistolupajärjestelmän ”keventäminen, tehostaminen ja yksinkertaistaminen siirtämällä merkittävä osa ohjelmistotoimilupapäätöksistä Viestintäviraston ratkaistavaksi” (HE 221/2013 vp). Tällä muutoksella siirrettiin aiemmin liikenne- ja viestintäministeriölle ja valtioneuvostolla ollutta päätösvaltaa Viestintävirastolle, jonka toiminta perustuu asiantuntija- ja valvontarooliin, jolloin lupajärjestelmän yhteys (viestintä)poliittiseen päätöksentekoon ohenee.

Tietoyhteiskunta-kaaren valmistelu

Tietoyhteiskunta-kaaren valmistelussa Liikenne- ja viestintäministeriö kokeili uudenlaista lainsäädäntömallia. Normaalisti suuret ja periaatteelliset lainsäädäntöhankkeet on toteutettu parlamentaaristen komiteoiden avulla, joissa on puolueiden ja alan keskeisten toimijoiden edustus. Tällaisista komiteoista on kuitenkin luovuttu niiden raskauden ja kustannusten vuoksi monissa hankkeissa 2000-luvun aikana. Uudempi malli on laajapohjainen työryhmä, joka kootaan intressitahoista ja asiantuntijoista. Tämä malli yhdessä erilaisten selvitysryhmien kanssa on vakiintunut 2000-luvun suurten lainsäädäntöhankkeiden valmistelutavaksi. Suppeammassa kysymyksissä tai kysymyksissä, joissa on oma keskustelufoorumi, kuten tekijänoikeusfoorumi, voidaan työryhmän asemasta edetä pelkällä virkamiesvalmistelulla. Valmistelutapa on aina poliittinen kysymys ja heijastaa, mitä valmistelulta halutaan ja kuinka valmistelu resursoidaan.

Tietoyhteiskuntakaari oli laaja hanke, jossa valmistelun tueksi perustettiin seitsemän erilaisiin asiakokonaisuuksiin keskittyntä alatyöryhmää. Alaryhmien teemoja olivat: toimilupajärjestelmän uudistaminen, huomattavan markkinavoiman sääntely ja yhteen liittäminen, sähköisen viestinnän ja palvelujen tietoturvan ja jatkuvuuden turvaaminen, viranomaisten avustamisesta aiheutuvat kustannukset, viranomaisverkon käyttäjäryhmät, kuluttajansuojaa koskevien säännösten tarkistaminen sekä sähköisen viestinnän yksityisyyden suojaa koskevien säännösten tarkistaminen (HE 221/2013 vp, s. 76).

Koko hankkeen ohjausryhmässä oli edustettuna valtionhallinto ja eri intressitahot, mutta alatyöryhmät koottiin ilmoittautumisten perusteella. Normaalisissa työryhmävalmistelussa jäsenet kutsutaan, mutta nyt alatyöryhmiin piti ilmoittautua. Ilmoittautumisiin ja sähköpostiosallistumisiin perustuva malli on lainvalmistelussa toistaiseksi poikkeuksellinen. Viestintäpolitiikan kannalta tämä on merkittävä muutos, sillä esimerkiksi vuoden 2012 kuvaohjelmalakea valmisteli laaja työryhmä ja vuoden 2004 sananvapauslakia perinteinen komitea.

Tietopyynnöllä saamamme aineiston perusteella on selvitettävissä osa eri työryhmien jäsenistä, mutta hankkeella on ollut ominaista, että työryhmien puheenjohtajat, sihteerit ja lainvalmistelijat ovat hankkeen aikana vaihtuneet. Valmistelussa on ollut myös esimerkiksi vain sähköpostilistoille kuuluneita tahoja, joista ei ole saatavissa julkisen aineiston perusteella tarkempaa tietoa. Julkiset kokouspöytäkirjat ovat verraten niukkoja ja käytännössä eri ratkaisujen perusteet, keskustelut tai lopulta edes se, mitkä kaikki osapuolet kuuluivat oikeasti työryhmiin ja kuinka eri osapuolia kuultiin, jää osin epäselväksi.

Sama tunne on ollut myös työryhmien jäsenille, joilta epävirallisesti saatujen tietojen mukaan esimerkiksi puolustusministeriön hallinnonala on voimakkaasti vaikuttanut tehtyihin ratkaisuihin. Näistä tiedoista ei kuitenkaan ole virallisessa materiaalissa vahvistusta, joten yksityiskohtaisen valmisteluprosessin seuraaminen on mahdotonta. Tätä voidaan pitää ongelmana julkisuuden ja tutkimuksen kannalta.

Useat ministeriöt ja muut viranomaiset eivät olleet valmistelussa mukana, koska alatyöryhmien teemat olivat luonteeltaan teknisiä laajempien poliittisten ja juridisten kysymysten sijaan. Suurimpiin työryhmiin ilmoittautui kymmeniä halukkaita. Tällöin voidaan myös kysyä saivatko kaikki äänensä kuuluviin ja oliko osa mukana vain taktisista syistä joko vain seuraamassa alatyöryhmän toimintaa tai jopa estämässä asioita.

Ilmoittautumisperusteinen jäsenyys sulkee helposti pois tieteellisen asiantuntemuksen ja myös muut viranomaiset, joiden resurssit ovat rajallisia. Valmistelumallissa edustettuina ovat ne tahot, jotka ilmoittautuvat mukaan ja joilla on intressejä ja resursseja osallistua täysipainoisesti työryhmän toimintaan. Vähillä resursseilla toimivien tahojen on usein helpompi jättää ilmoittautumatta työryhmään kuin kieltäytyä kutsusta. Tästä syystä monille aiemmille valmisteluille tyypillinen asiantuntijaosaaminen jäi näin puuttumaan niin viestintätieteiden kuin oikeustieteen osalta. Käytännössä nämä tekijät ovat myös johtaneet siihen, että valmistelussa ei ennen lausuntokierroksia ole juuri käyty todennettavissa olevaa laajaa keskustelua.

Valmistelun yhteydessä korostettiin erityisesti avoimuutta ja vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa. Voi kuitenkin väittää, että siirtymä komitealaitoksesta työryhmiin, virkamiesvalmisteluun ja nyt avoimeen osallistumiseen perustuviin työryhmiin on pikemmin heikentynyt demokraattista osallistumista. Parlamentaarisessa komiteassa läh-

tökohtaisesti oli edustus eri puolueista, intressitahoista ja myös tiedemaailmasta. Kutsumenettelyyn perustuvissa työryhmissä edustettuina ovat ainakin intressitahot ja usein sihteeristöissä toimii tiedemaailman edustajia, jolloin varsinaisille jäsenille ei säilytetty valmisteluvastuuta. Demokratian ja valmistelun avoimuuden kannalta muutos työryhmien kokoonpanossa onkin heikennys verrattuna laajapohjaisiin valmisteluelimiin.

Eri tahojen osallistumismahdollisuuksien ja valmistelun avoimuuden lisäksi lainvalmistelun laatuun liittyy olennaisesti myös kysymys lain vaikutusten arvioinnista jo valmisteluvaiheessa. Lainsäädännön taloudellisten tai esimerkiksi viranomaistoimintaan kohdistuvien vaikutusten lisäksi hyvään lainvalmisteluun kuuluu myös vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten esittäminen (esim. Tala ym. 2011; Slant ym. 2014).

Tietoyhteiskuntakaaren valmistelussa on vaikutusten arvioinnissa käytetty asianajotoimistoa ja konsulttiyritystä. Näistä konsulttiyrityksen arviot perustuvat haastatellututkimukseen, jonka metodeista tai kysymyksistä ei ole tarkkaa esitystä. Arviointien perusteella tietoyhteiskuntakaari edesauttaa toteuttamaan sille asetettuja hallinnollisia ja taloudellisia tavoitteita. Liikkeenjohdon konsulttitoimiston tekemän vaikutus selvityksen mukaan ”kokonaisvaikutusten arvioidaan olevan sekä kansantaloudellisesta, tietoyhteiskunnallisesta että kansalaisyhteiskunnallisesta näkökulmasta selvästi positiivisia” ja ”tietoyhteiskuntakaarihanketta voidaankin yhteiskunnallisesta näkökulmasta pitää onnistuneena”.⁶ Se, mitä esimerkiksi ”kansalaisyhteiskunnallisilla vaikutuksilla” tarkoitetaan, jää epämääräiseksi. Vaikuttavuusarviointi on keskeisessä roolissa paitsi arvioitaessa lainsäädännön vaikutuksia niin myös arvioitaessa politiikan toteuttamisvälineeksi valitun lainsäädännön oikeutusta sääntely-ympäristössään. Kun otetaan huomioon vaikutusarviointia annetut ohjeet ja tutkimukset (esim. Slant ym. 2014), tietoyhteiskuntakaaren vaikutusarviointia voi pitää suljettuna ja tuloksiltaan oudoksuttavasti valittuja vaihtoehtoja tukevana.

Miten viestinnän lainsäädäntöä sitten pitäisi valmistella? Tarvetta laajemmalle keskustelulle viestintäpolitiikan suuntaviivoista, eri vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista on, mutta toteutumistavasta on hankalampi päästä yhteisymmärrykseen. Yhtenä vertailukohtana nostetaan usein esiin 1970-luvulla istunut viestintäpoliittinen komitea. Aikakauden tapaan kyseessä oli laaja parlamentaarinen komitea, jossa keskusteltiin Suomen viestintäpoliittisista suuntaviivoista ja joka yhdisti poliittisesti eri ryhmiä ja erilaisia näkemyksiä myös tutkimuksen piiristä. Komitean mietinnöt eivät ehkä tarjonneet parhaita mahdollisia eväitä konkreettiselle lainsäädännön uudistamiselle, mutta ainakin komitea tarjosi tilaisuuden keskustella ja tuoda esiin aikakauden keskeiset viestintäpoliittiset kysymykset.

Yksi ehdotus tilanteen korjaamiseksi on laajapohjainen viestintäpoliittinen neuvottelukunta, joka vastaisi media- ja viestintäkentän kokonaisseurannasta ja varmistaisi viestintäpoliittisen suunnittelun pitkäjänteisyyden (esim. Oikeusministeriö 2010, 162). Esimerkiksi Viestinnän keskusliitto on kuitenkin tyrmännyt ajatuksen – todeten, että ”ajatus viestintäpoliittisesta neuvottelukunnasta on takauma 1970-luvun viestintäpoliittisesta keskustelusta ja pohjautuu sen aikaisiin ajatuksiin valtiollisesta valvontatarpeesta”.⁷ Sittemmin myös Viestinnän keskusliitto on korostanut, että alan toimintaedellytyksiin vaikuttavia valtion toimia pitäisi tarkastella kokonaisuutena ja ”Suomeen tulisi luoda kansallinen viestintäpoliittinen ohjelma” alan tulevaisuutta turvaamaan.⁸ Vaikka

koordinaation tarve tunnustetaan, kysymys on aina myös siitä, minkälaisista lähtökohdista ja ongelmanasettelusta käsin viestintäpolitiikkaa lähestytään.

Tietoyhteiskuntakaari laintulkinnan näkökulmasta

Lainsäädännöllä toteutetaan oikeuspoliittisia ja viestintäpoliittisia tavoitteita. Lait ja normit ovat keinoja muuttaa poliittiset tavoitteet konkreettisiksi toimenpiteiksi, jotka ohjaavat viestintäalan toimijoita.

Tietoyhteiskuntakaaren suurin ongelma laintulkinnan kannalta on sen koostuminen useasta eri laista, joilla on oma historiansa, niin viestintäpoliittisesti kuin säädösten osalta. Vaikka lailla tavoiteltiin lainsäädännön selkiyttämistä, käytännössä tietoyhteiskuntakaari on eri laeista koottu tilkkutäkki, jossa yhdistyy erilaisia sääntelyperinteitä ja EU:n direktiivejä (Hoikka, Neuvonen & Rautiainen 2016). Tietoyhteiskuntakaarta onkin arvosteltu siitä, että se on jo kokonsa puolesta hankala hahmottaa ja sen tulkinta ja konkreettiset vaikutukset ovat edelleen epäselviä.⁹

Osa säännöksistä perustuu EU:n direktiiveihin, muutamassa viitataan kansainvälisiin sopimuksiin ja osa on täysin kansallisia. Normaalisissa viestintäalan lainsäädäntöprosessissa säädettävä laki lähtee samasta viestintä- ja oikeuspoliittisesta tavoitteesta, jolloin taustalla olevat arvot ja sääntelyhistoria ovat yhteneväisiä. Tietoyhteiskuntakaari kokoaa yhteen esimerkiksi yksityisyyden suojan sähköisissä viestimissä, verkkotunnukset, viestinnän infrastruktuurin ja viestintämarkkinoiden sääntelyn. Tätä ei toteuteta kirjoittamalla kokonaan uudelleen vaan siirtämällä kumottavien lakien säännökset yhteen lakiin.

Tästä seuraava ongelma on yleinen kun lakeja muutetaan. Lainsäädännössä pyritään niukkuuteen eli jos säännöksiin ei tule merkittäviä muutoksia, niin perusteluja ei toisteta vaan viitataan vanhoihin. Tämä on toimiva ratkaisu silloin kun lailla on yhtenäinen säädöshistoria ja siinä saatetaan kansallisesti voimaan tietyt direktiivit.

Tietoyhteiskuntakaaren tapauksessa eri säännökset perustuvat erilaiseen säännöshistoriaan. Tällöin seurauksena on, että yksittäisellä pykälällä on yhdistetty kahden lain säännökset ilman, että esitöissä tätä yhdistämistä perustellaan. Ongelmallista lainsoveltamisen ja käytännön kannalta on myös esimerkiksi se, että tietoyhteiskuntakaaren esitöissä viitataan sellaisiin lainmuutoksiin, joissa on ehkä muutettu vain yhtä sanaa. Lainvalmistelun niukkuuden periaatteesta seuraakin se, että useiden tietoyhteiskuntakaaren pykälien perusteluissa viitataan aiemman lainsäädännön pykälään, jonka esitöissä viitataan sitä edeltäneeseen lakiin (esimerkiksi tietoyhteiskuntakaaren 47 §, joka on säädetty vuonna 1988, muutettu vuonna 2007 ja mukaan on lisätty vuoden 2009 huutokauppalaain säännöksiä). Haastetta tuo se, että esimerkiksi vuoden 1988 radiolain esitöitä ei ole saatavilla sähköisessä muodossa.

Tutkimuksessa ja käytännön lainsoveltamisessa niin yrityksissä kuin tuomioistuimissa joudutaan turvautumaan lakien ja pykälien lisäksi lainvalmisteluaineistoon, josta merkittävien on hallituksen esitys. Vaikka suurin osa lainsäädäntömateriaaleista löytyy internetistä, useista eri asiakirjoista koostuvan materiaalin hallinta on vaikeaa. Myös eduskunnan valiokuntien lausunnot ja muutosehdotukset kasvattavat tulkinnassa tarvittavaa materiaalimäärää (ks. esimerkiksi tietoyhteiskuntakaaren 137 §).

Tietoyhteiskuntakaaren kohdalla kysymys on useista eri laeista, joten tulkinnessa tarvittavan materiaalin määrä on moninkertainen verrattuna normaaliin lakiin. Lainsoveltamisen ja oikeustieteellisen tutkimuksen lisäksi valmisteluaineiston määrä ja eri-ikäisyys vaikuttaa myös viestintäpoliittisten linjausten hahmottamiseen. Vuoden 1988 radiolaki perustuu täysin erilaiseen säädös-, teknologia- ja viestintäpolitiikkaympäristöön kuin myöhemmät lait. Pitkä säädösjälki kuljettaa mukanaan paitsi käsitteitä ja sääntelyratkaisuja niin myös poliittisia arvostuksia ja valintoja.

Kärjistäen lopputuloksena on useista palasista koottu ”tietoyhteiskuntafrankenstein”, jonka tulkitseminen lain esitöiden perusteella on erittäin vaikeaa. Kuvaavaa on, että ensimmäinen muutos tehtiin jo valmisteluvaiheessa annetulla muutoslakiesityksellä ja toinen muutos (HE 4/2015 vp) heti kun vuoden 2015 valtiopäivät olivat järjestäytyneet. Tietoyhteiskuntakaareen yhdistettyjen lakien erilaisen historian, tarkoituksen ja direktiivipohjan vuoksi onkin mahdollista, että tietoyhteiskuntakaareen tehdään vuosittain kymmeniä muutoksia. Tällöin se menettää vähäisenkin selkeyden ja koherenssin.

Johtopäätökset

Viestintäpolitiikan kohteena olevat sisällöt, jakelukanavat ja omistusrakenteet muuttuvat tavoilla, joita on hankala ennustaa. Viestintävälineiden konvergenssista seuraa tarve myös lainsäädännön päivittämiseen ja kehittämiseen. Tässä tilanteessa lainvalmistelun näkökulmasta ongelmallinen ja soveltamiseltaan hankala tietoyhteiskuntakaari vaikuttaa pikemmin sotkevan kuin selkiyttävän viestinnän sääntelyn kokonaiskuva.

Vaikka tietoyhteiskuntakaari osaltaan esitettiin vastauksena sähköisen viestinnän konvergenssiin, eri viestintävälineiden sääntelyn yhdistäminen ei vielä tietoyhteiskuntakaaren myötä toteudu. Suomalaisessa viestintäpolitiikassa ja sääntelyssä on nähtävissä selkeästi dualistinen periaate eli painettua mediaa ja sähköistä viestintää säännellään eri tavoin. Sääntely on hajautunut eri viranomaisille ja eri lakeihin. Sisällöllisiin kysymyksiin vaikuttavat muun muassa yleisradiotoiminnan erillinen sääntely, opetus- ja kulttuuriministeriön alaan kuuluva kuvaohjelmia koskeva lainsäädäntö ja mainosten sisältöön vaikuttava lainsäädäntö. Vastuukysymyksissä noudatetaan sananvapauslakia, joka on oikeusministeriön vastuualueella. Oma lukunsa ovat muut toimenpiteet, kuten sanomaja aikakauslehdistön arvonlisäveron nosto finanssipoliittisin perustein. Viestintäpoliittisen vallan hajautuminen eri viranomaisille ja sääntelylohkoihin on siis tietoyhteiskuntakaaren jälkeenkin merkittävää (Neuvonen 2012). Tämä on ollut seurausta siitä, että viestintäpolitiikan tekemisessä ei ole lähdetty kokonaisuudesta, vaan monet viestintäpolitiikan toimintamalleista ovat edelleen varsin pistemäisiä.

Tietoyhteiskuntakaaren perusteella ei suomalaisessa viestintä- ja tietoyhteiskuntapolitiikassa vaikuta olevan havaittavissa sen enempää uudelleen politisoitumista kuin sääntelyn selkiytymistä. Vaikka tietoyhteiskuntakaaren valmistelun yhteydessä korostettiin avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta, tosiasiallisesti lakiuudistuksen taustalla näyttävät olevan lähinnä etujärjestöjen ja yritysten tavoitteet. Vuoden 2011 hallitusneuvotteluissa tietoyhteiskuntakaari kirjattiin hallitusohjelmaan konkreettiseksi toimenpiteeksi, jolloin sen toteuttamista arvioidaan hallituksen onnistumisena tai epäonnistumisena.

Laajempaa viestintä- tai yhteiskuntapoliittista keskustelua tietoyhteiskuntakaaren tarpeesta tai toteuttamisesta ei käyty ennen kuin siirryttiin konkreettiseen valmisteluun, jossa kysymyksenä oli vain, missä muodossa tietoyhteiskuntakaari toteutetaan.

Julkisen keskustelun puute hankkeesta on myös osoitus siitä, että merkittäviä viestintäpoliittisia toimenpiteitä ei tunnusteta ja niistä ei keskustella muuten kuin etujärjestöjen kautta suljetuissa kabineteissa. Taloudellisten ja teknisten kysymysten lisäksi tietoyhteiskuntakaareissa säädetään muun muassa yksityisyyden suojasta sähköisessä viestinnässä. Vaikka tietoyhteiskuntakaari vaikuttaa suoraan jokaisen sähköistä viestintää käyttävän oikeuksiin ja velvollisuuksiin, ne eivät juurikaan nousseet politiikan tai julkisen keskustelun asialistalle. Sen sijaan tietoyhteiskuntakaaren valmistelua ja sitä ympäröivää puhetapaa leimaavat vahvasti epäpoliittisuus ja näennäinen arvovapaus. Epäpoliittisuutta kuvaa hyvin se, että selkeästi määriteltyjen viestintäpoliittisten tavoitteiden sijaan jo lain lähtökohtana oli lähinnä ”lainsäädännön päivittäminen” ja ”sääntelyn parantaminen”. Edistysellinen viestintäpolitiikka tuntuu tietoyhteiskuntakaaren kohdalla tarkoittavan enemmän teknologisen kehityksen kärjessä pysymistä ja näennäisen epäpoliittista lainvalmistelua kuin edelläkävijän asemaa esimerkiksi kansalaisten digitaalisten oikeuksien tai verkon vapauden suhteen.

Voidaan sanoa, että valmistelu ei myöskään onnistunut laajentamaan suomalaisen viestintäpolitiikan päätöksenteon piirejä. Pikemmin lain valmistelu ilmentää muutosta suljetumpaan ja epädemokraattisempaan suuntaan, mihin kuuluu asiantuntijoiden siuuttaminen niin valtioneuvoston sisällä kuin tieteellisen osaamisen suhteen.

Viitteet

- ¹ Helsingin Sanomat 13.12.2013: ”Viestintäpolitiikan puute kurittaa pian syrjäseutuja”
- ² <http://www.lvm.fi/web/hanke/tietoyhteiskuntakaari>, ks. myös Hallituksen esitys HE 221/2013 vp
- ³ Ks. esim. Viestinnän keskusliiton kannanotot, www.vkl.fi
- ⁴ Helsingin Sanomat 6.3.2014: ”Tasainen pelikenttä olisi lehdistötukea parempi”
- ⁵ <https://effi.org/uutiset/140309-effin-lausunto-tietoyhteisku.html>
- ⁶ Valor NAG Partners: Tietoyhteiskuntakaaren yhteiskunnalliset vaikutukset. 6.2.2013. Liikenne ja viestintäministeriö, Helsinki.
- ⁷ Viestinnän keskusliiton lausunto demokatiapoliittisesta asiakirjakokonaisuudesta. Helsinki 21.9.2009.
- ⁸ Viestinnän keskusliitto: ”Lehdistön ja kotimaisen median tulevaisuus tarvitsee nyt kasvua tukevia päätöksiä” http://www.vkl.fi/ajankohtaista/tiedotteet/lehdiston_ja_kotimaisen_median_tulevaisuus_tarvitsee_nyt_kasvua_tukevia_paatoksia.5200.news
- ⁹ <https://effi.org/uutiset/140309-effin-lausunto-tietoyhteisku.html>

Kirjallisuus

- Duff, Alastair S. (2013). *A Normative Theory of the Information Society*. Oxford: Routledge.
- Freedman, Des (2008). *The Politics of Media Policy*. Cambridge: Polity Press.
- HE 221/2013vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tietoyhteiskuntakaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b §:n muuttamisesta.
- Hellman, Heikki (2012). Kuinka demokraattista on demokraattinen korporatismi? Viestintäpolitiikan pitkä linja ja kamppailu kolmostelevisiosta. Teoksessa: Karppinen, Kari & Matikainen, Janne (toim.). *Julkisuus ja demokratia*. Tampere: Vastapaino, 239–264.
- Hoikka, Mikko; Neuvonen, Riku & Rautiainen, Pauli (2016). *Viestintämarkkinaoikeus*. Helsinki: Kauppakamari.

- Jääsaari, Johanna (2007). Consistency and Change in Finnish Broadcasting Policy. The Implementation of Digital television and Lessons from the Canadian Experience. Åbo Akademi University Press.
- Jääsaari, Johanna (2012). Suomalaisen viestintäpolitiikan normatiivinen kriisi. Esimerkkinä Lex Nokia. Teoksessa: Karppinen, Kari & Matikainen, Janne (toim.). *Julkisuus ja demokratia*. Tampere: vastapaino, 265–291.
- Karppinen, Kari; Ala-Fossi, Marko; Alén, Anette; Hilden, Jockum; Jääsaari, Johanna; Lehtisaari, Katja; & Nieminen, Hannu (2015). *Kenen media? Johdatus viestintäpolitiikan tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Neuvonen, Riku (2012). *Sananvapauden sääntely Suomessa*. Helsinki. Lakimiesliiton kustannus.
- Nieminen, Hannu (2010). The unravelling Finnish media policy consensus? Teoksessa: David A.L. Levy, David A.L. & Nielsen, Rasmus Kleis (toim.). *The Changing Business of Journalism and Its Implications for Democracy*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Nordenstreng, Kaarle (1996). *Katsomosta Areenalle: Kansalaisen paluu sananvapauden haltijaksi*. Teoksessa: Nordenstreng, Kaarle (toim.). Sananvapaus. Helsinki: WSOY.
- Nordenstreng, Kaarle (2014). *Suomi viestintäpolitiikan mallimaana 1970-luvulla*. Esitys Mediatutkimuksen päivillä 2014. Vaasan yliopisto.
- Oikeusministeriö (2010). *Demokratiapolitiikan suuntaviivat*. Helsinki: Oikeusministeriön julkaisu 14/2010.
- Pakarinen, Auri (2012). Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämistä ja sääntelyn toimivuudesta. Joensuu: Itä-Suomen yliopisto.
- Savola, Pekka (2014). Valtakamppailu lainvalmistelussa: internet-operaattori tekijänoikeuden täytäntöönpanijoina. *Oikeustiede – Jurisprudentia XLVII*: 203–248.
- Slant, Outi; Rantala, Kati & Kautto, Petrus (2014). *Vaikuttavaa vaikutusarviointia? Vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa*. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedoksiantoja 125.
- Tala, Jyrki; Rantala, Kati & Pakarinen, Auri (2011). *Paremmän sääntelyn kriittinen arviointi*. Verkkokatsauksia 2/2011. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.