

Televisio- ja radiotoiminnan toimilupajärjestelmä

Raportti sidosryhmien näkemyksistä



Tekijät Petri Uusikylä, Risto Karinen & Tuomas Koskela		Julkaisun laji Arviointi	
Net Effect Oy		Toimeksiantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	
		Toimielimen asettamispäivämäärä	
Julkaisun nimi Televisio- ja radiotoiminnan toimilupajärjestelmä. Raportti sidosryhmien näkemyksistä			
Tiivistelmä <p>Arvioinnin tavoitteena oli selvittää sidosryhmien edustajien näkemyksiä nykyisestä televisio- ja radiotoiminnan toimilupajärjestelmästä, sen toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Sidoryhmät on rajattu koskemaan nykyisiä toimiluvan haltijoita, potentiaalisia toimiluvan hakijoita, muita alalla toimivia yrityksiä, alan etujärjestöjä, Yleisradion Oy:n edustajia sekä alan tutkimus- ja oppilaitosten edustajia.</p> <p>Hyödynnetty arviointiaineisto koostui nykyistä toimilupajärjestelmää koskevasta asiakirja-aineistosta, sidoryhmien sekä liikenne- ja viestintäministeriön edustajien teemahaastatteluista, sidoryhmien edustajille suunnatusta sähköisestä kyselystä sekä vuorovaikutteisen asiantuntijaseminaarin tuottamasta aineistosta.</p> <p>Arvioinnin tulosten valossa nykyinen televisio- ja radiotoiminnan toimilupajärjestelmä ja sen toimivuus jakavat hyvin voimakkaasti alan sidoryhmien edustajien mielipiteitä. Harkinnanvaraisuuteen perustuva lupien myöntäminen koetaan varsin tarkoituksenmukaiseksi, eikä siirtyminen kaupallisten menettelyiden suuntaan saanut kuin nimellistä kannatusta. Toimilupajärjestelmän taustalla olevat viestintäpoliittiset tavoitteet eivät näyttäyty selkeinä tai johdonmukaisina alan sidoryhmien edustajille. Toimilupien hakuprosessi näyttäisi toimivan kohtuullisen hyvin. Myös tiedonsaanti toimilupaprosessista koetaan varsin riittäväksi erityisesti nykyisten toimiluvan haltijoiden keskuudessa. Alan toimijat suhtautuivat jossain määrin epäilevästi siihen, että ohjelmiston monipuolisuutta ja yleisön erityisryhmien tarpeiden turvaamista koskevalla määräyksillä olisi aidosti toimijoita ohjaava vaikutus. Jälkimarkkinaa eli toimilupien edelleenmyyntiä ei yleisesti ottaen pidetty perusteltuna. Sidoryhmien näkökulmasta vaikuttaa siltä, että toimilupien siirtämiseen liittyviä pelisääntöjä ei pidetä selkeinä eikä viranomaisten toimintaa johdonmukaisena. Nykyisiä valvontakäytäntöjä toivottiin kehitettävän yhteistyössä alan toimijoiden kanssa.</p>			
Avainsanat (asiasanat) Televisiotoiminta, radiotoiminta, toimilupajärjestelmä, arviointi			
Muut tiedot Yhteyshenkilö/LVM: Elina Normo			
Sarjan nimi ja numero Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 22/2008		ISSN 1457-7488 (painotuote) 1795-4045 (verkkajulkaisu)	ISBN 978-952-201-739-0 (painotuote) 978-952-201-740-6 (verkkajulkaisu)
Kokonaissivumäärä (painotuote) 60	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Liikenne- ja viestintäministeriö		Kustantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	



Författare Petri Uusikylä, Risto Karinen & Tuomas Koskela		Typ av publikation Utvärdering	
Net Effect Oy		Uppdragsgivare Kommunikationsministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet	
Publikation Utvärdering av tv- och radiokoncessionssystemet ur intressegruppernas synvinkel			
Referat <p>Målet med utvärderingen var att ta fram synpunkter bland företrädarna för olika intressegrupper om det nuvarande koncessionssystemet för radio- och tv-verksamheten. Hur detta system fungerar och hur det behöver utvecklas. Avgränsningen av intressegrupperna gjordes så att de omfattade nuvarande koncessionshavare, grupper som kan tänkas ansöka om koncession, andra företag i branschen, övriga intresseorganisationer inom tv- och radioverksamheten, företrädare för Rundradio Ab samt företrädare för forskningsinstitut och läroinrättningar inom radio- och tv-verksamheten.</p> <p>Materialet som använts för utvärderingen bestod av dokument om det nuvarande koncessionssystemet, tema intervjuer med intressegrupper och företrädare för kommunikationsministeriet, en elektronisk enkät riktad till olika representanter för intressegrupperna samt material från ett interaktivt expertseminarium.</p> <p>Att döma av utvärderingens resultat är uppfattningarna om det nuvarande koncessionssystemet för radio- och tv-verksamheten mycket starkt delade mellan företrädarna för de olika intressegrupperna. Beviljandet av koncession genom behovsprövning uppfattas som mycket ändamålsenligt, och stödet för en övergång till kommersiella metoder var bara nominell. De kommunikationspolitiska principerna till grund för koncessionssystemet uppfattas inte som klara eller logiska bland intressegruppernas representanter. Processen för ansökning om koncession tycks fungera skäligen väl. Även informationsgången i anslutning till koncessionsprocessen anses vara tillräckligt bra, särskilt bland de nuvarande koncessionsinnehavarna. Aktörerna i branschen ställer sig i viss mån tvivlande till att föreskrifter om programutbudets mångsidighet och tryggheten av specialgruppers behov skulle ha genuin styrande inverkan på aktörerna. Allmänt ansågs det inte finnas grunder för en eftermarknad, d.v.s. en försäljning av gällande koncessioner. Av intressegruppernas åsikter att döma verkar uppfattningen vara den att spelreglerna för överlåtelse av koncessioner inte är tydliga, och myndigheternas åtgärder inte logiska. Det efterlystes utveckling av nuvarande tillsynspraxis i samarbete med aktörerna i branschen.</p>			
Nyckelord Tv-verksamhet, radioverksamhet, koncessioner, utvärdering			
Övriga uppgifter Kontaktperson på ministeriet: Elina Normo			
Seriens namn och nummer Kommunikationsministeriets publikationer 22/2008		ISSN 1457-7488 (trycksak) 1795-4045 (nätpublikation)	ISBN 978-952-201-739-0 (trycksak) 978-952-201-740-6 (nätpublikation)
Sidoantal (trycksak) 60	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Kommunikationsministeriet		Förlag Kommunikationsministeriet	



Authors Petri Uusikylä, Risto Karinen & Tuomas Koskela	Type of publication Evaluation		
Net Effect Oy	Assigned by Ministry of Transport and Communications		
	Date when body appointed		
Name of the publication Evaluation of the television and radio operating licence system from the point of view of stakeholders			
Abstract <p>The objective of the evaluation was to chart the views of the stakeholders on the current radio and television operating licence system, including its effectiveness and development needs. For the purposes of this evaluation, stakeholders refer to current licence holders, potential licence applicants, other enterprises operating in the sector, interest groups in the sector, representatives of the Finnish Broadcasting Company as well as representatives of research and educational institutions in the sector.</p> <p>The material used in the evaluation comprised documentation on the current system of operating licences, thematic interviews of stakeholders and representatives of the Ministry of Transport and Communications, an electronic survey targeting stakeholder representatives as well as output material from an interactive seminar of experts.</p> <p>In the light of the evaluation results, it seems that the current television and radio operating licence system and the matter of its effectiveness divide very markedly the opinions of the stakeholder representatives in the sector. The system of awarding licences on a discretionary basis is perceived as very appropriate, and any move towards a more commercial basis only received nominal support. Stakeholder representatives do not find either clear or logical the objectives relating to communication policies, which underpin the operating licence system. The licence application process seems to work relatively well. Current licence holders, in particular, find that there is sufficient information available on the application process. Operators in the sector doubted somewhat whether the regulations that are in place to safeguard the diversity of programme offering and meet the needs of the special audience groups genuinely steer the choices made by the operators. Generally, it was felt that the existence of a secondary market, i.e. the onward selling of operating licences, is not justified. It appears that from the stakeholders' viewpoint the rules relating to the transfer of operating licences are not clear-cut and the action by the authorities is not logical. It is hoped that the development of current supervision practices is conducted in collaboration with the actors in the sector.</p>			
Keywords Television, radio, licences, evaluation			
Miscellaneous Contact in the Ministry: Elina Normo			
Serial name and number Publications of the Ministry of Transport and Communications 22/2008	ISSN 1457-7488 (printed version) 1795-4045 (electronic version)	ISBN 978-952-201-739-0 (printed version) 978-952-201-740-6 (electronic version)	
Pages, total (printed version) 60	Language Finnish	Price	Confidence status Public
Distributed and published by Ministry of Transport and Communications			

Esipuhe

Osana televisio- ja radiotoiminnan tulevaisuutta luotaavaa valmistelutyötä liikenne- ja viestintäministeriö on toteuttanut selvityksen, jossa arvioidaan nykyistä televisio- ja radiotoiminnan toimilupajärjestelmää sidosryhmien näkökulmasta. Arvioinnin tuloksia hyödynnetään lainsäädännön kehittämisessä sekä vuonna 2010 umpeutuvien televisiotoimintaan myönnettyjen toimilupien toimilupakierroksen valmistelussa.

Arvioinnin tarkoituksena on ollut kartoittaa televisio- ja radiotoimialan sekä muiden asiaan liittyvien sidosryhmien näkemyksiä nykyisestä toimilupajärjestelmästä ja sen kehittämistarpeista.

Liikenne- ja viestintäministeriö on antanut toimeksiannon selvityksen toteuttamiseksi Net Effect Oy:lle. Arviointihankkeen vetäjä on ollut yhtiön partneri VTL Petri Uusikylä, jonka lisäksi arviointia ovat toteuttaneet kehitysjohtaja YTM Risto Karinen ja projektipäällikkö VTM Tuomas Koskela.

Selvityksessä esitetyt näkemykset ovat selvityksen tehneiden omia, eivätkä sellaisenaan edusta liikenne- ja viestintäministeriön virallista kantaa.

Haluan lopuksi esittää kiitokset liikenne- ja viestintäministeriön puolesta selvityksen tekijöille sekä selvityksen toteuttamiseen osallistuneille sidosryhmien edustajille.

Helsingissä toukokuussa 2008

Elina Normo
neuvotteleva virkamies

Sisältö

Taulukkoluetelo.....	3
1. JOHDANTO.....	5
2. ARVIOINTIASETELMAN KUVAUS	6
2.1 Arvioinnin tavoite ja rajaus	6
2.2 Hyödynnetyt aineistot ja menetelmät	6
3. TOIMILUPAJÄRJESTELMÄ YLEISESTI.....	9
4. TOIMILUVAN MYÖNTÄMINEN.....	19
4.1 Toimiluvan myöntäminen televisiotoimintaan.....	23
4.2 Toimiluvan myöntäminen radiotoimintaan	27
5. TOIMILUPIEN MÄÄRÄYKSET JA VALVONTA.....	31
5.1 Televisiotoiminta.....	32
5.2 Radiotoiminta	37
6. TOIMILUPIEN SIIRTO JA MÄÄRÄYSVALLAN MUUTOS	42
7. YHTEENVETO	44
Lähteet.....	48
Liitteet	49

Taulukkoluetelo

Taulukko 1. Arvioinnin työvaiheet	7
Taulukko 2. Kyselyvastaajat vastaajaryhmän mukaan	8
Taulukko 3. Kyselyvastaajien suhtautuminen toimilupajärjestelmää yleisesti koskeviin väittämiin 1/3.....	11
Taulukko 4. Kyselyvastaajien suhtautuminen toimilupajärjestelmää yleisesti koskeviin väittämiin 2/3.....	12
Taulukko 5. Kyselyvastaajien suhtautuminen toimilupajärjestelmää yleisesti koskeviin väittämiin 3/3.....	13
Taulukko 6. Kyselyvastaajien suhtautuminen toimilupajärjestelmän vaikutuksia mitanneisiin väittämiin 1/2.....	15
Taulukko 7. Kyselyvastaajien suhtautuminen toimilupajärjestelmän vaikutuksia mitanneisiin väittämiin 2/2.....	16
Taulukko 8. Kyselyvastaajien näkemykset toimilupajärjestelmän vaikutuksista	17
Taulukko 9. Kyselyvastaajien suhtautuminen toimiluvan myöntämistä koskeviin väittämiin 20	
Taulukko 10. Kyselyvastaajien näkemykset televisio- ja radiolain 10 §:ssä määriteltyjen toimiluvan myöntämisessä huomioon otettavien kriteerien selkeydestä	22
Taulukko 11. Kyselyvastaajien suhtautuminen toimiluvan myöntämistä koskeviin väittämiin televisiotoimintaa koskien.....	24
Taulukko 12. Kyselyvastaajien suhtautuminen televisiotoiminnan ohjelmistolupia koskeviin väittämiin.....	26
Taulukko 13. Kyselyvastaajien suhtautuminen toimiluvan myöntämistä koskeviin väittämiin radiotoimintaa koskien	28
Taulukko 14. kyselyvastaajien suhtautuminen radiotoiminnan toimilupaa koskeviin väittämiin	30
Taulukko 15. Kyselyvastaajien näkemykset toimilupien määräyksistä televisiotoiminnan osalta.....	33
Taulukko 16. Kyselyvastaajien näkemykset valvonnasta televisiotoiminnan osalta 1/2.....	35
Taulukko 17. Kyselyvastaajien näkemykset valvonnasta televisiotoiminnan osalta 2/2.....	36
Taulukko 18. Kyselyvastaajien näkemykset toimilupien määräyksistä radiotoiminnan osalta	38
Taulukko 19. Kyselyvastaajien näkemykset valvonnasta radiotoiminnan osalta 1/2	40
Taulukko 20. Kyselyvastaajien näkemykset valvonnasta radiotoiminnan osalta 2/2	41
Taulukko 21. Kyselyvastaajien näkemykset toimilupien siirrosta ja määräysvallan muutoksesta.....	43

Kuvioluettelo

Kuvio 1. Kyselyvastaajien näkemykset tahosta, jonka tulisi olla jatkossa televisiotoiminnan toimiluvan myöntäjä.....	25
Kuvio 2. Kyselyvastaajien näkemykset tahosta, jonka tulisi olla jatkossa radiotoiminnan toimiluvan myöntäjä.....	29

1. JOHDANTO

Televisio- ja radiotoiminnan harjoittaminen on televisio- ja radiotoiminnasta annetussa laissa (744/1998) säädetty toimiluvanvaraiseksi. Toimilupajärjestelmää on kehitetty ajan kuluessa vastaamaan muuttuvan mediamaiseman muutoksia ja sen muutostarpeista käydään vilkasta keskustelua.

Toimilupakeskusheijastelee sen eri osapuolien asemaa viestinnän markkinoilla, niiden tavoitteita ja suunnitelmia. Argumentteina (puolesta tai vastaan) on käytetty sananvapautta, markkinamekanismien ensisijaisuutta ja markkinoiden itsesääätelyä, aluepolitiikkaa, tarvetta turvata kansallinen ohjelmatoiminta, jne. Oman lisänsä keskusteluun on tuonut julkiseen rahoitukseen perustuvan Yleisradio Oy:n toiminnan erityisasema nykyisessä sähköisen viestinnän sääntelykentässä.

Nykyisen lupajärjestelmän jatkamista puoltavina argumentteina julkisessa keskustelussa on esitetty lähinnä seuraavat:

1. Lupajärjestelmä edistää sananvapautta ja antaa toimilupaviranomaiselle mahdollisuuden tarkoituksenmukaisuusharkintaan lupia myönnettäessä.
2. Lupajärjestelmä turvaa viestinnän sisältöjen monipuolisuuden ja huomioi vähemmistöryhmien oikeudet.
3. Järjestelmä estää viestinnän keskittymistä ja takaa kansallisen ohjelmatarjonnan.
4. Järjestelmä on välttämätön radiotaajuuksien niukkuuden hallinnan näkökulmasta.
5. Järjestelmä takaa viestintäpalveluiden kattavan alueellisen saavutettavuuden.

Nykyjärjestelmän kritiikki on luonnollisesti muodostunut edellisiä kumoavista argumenteista. Kritiikin kärki kohdistuu kuitenkin viiteen pääargumenttiin:

1. Lupien myöntämiskriteerit ovat liian yleisiä, eikä niiden perusteella voida objektiivisesti perustella tehtyjä valintoja ja toisaalta ja, että toimilupien sisältöä koskevat ehdot ovat liian yksityiskohtaisia ja mekanistisia nopeasti muuttuvan kysynnän olosuhteissa.
2. Luvat tulisi myöntää pidemmäksi aikaa (etenkin radiopuolella), jotta viestintäyhtiöt voisivat harjoittaa omistajiensa näkökulmasta vastuullista investointi- ja ohjelmistopolitiikkaa.
3. Toimilupien valvonta on samaan aikaan puutteellista strategisessa mielessä ja toisaalta liian yksityiskohtaista operatiivisessa mielessä (vrt. Viestintäviraston rooli regulaattorina).
4. Nykyinen toimilupajärjestelmä suosii liiaksi nykyisiä ”isoja pelureita” ja ennustettavien sisältöjen tuottamista ja näin ehkäisee viestinnän sisältöjen monipuolisuutta ja innovatiivisuutta.
5. Nykyinen kapasiteetti ei ole optimaalisessa käytössä ja kanavanippujen erilaiset peitot ovat sekavia etenkin koko maan peiton osalta.

Tämän raportin taustalla on liikenne- ja viestintäministeriön pyrkimys pitkäjänteisesti kehittää kansallista televisio- ja radiotoiminnan toimilupajärjestelmää. Tässä työssä sidosryhmien näkemykset nykyisen järjestelmän vahvuuksista ja kehittämistarpeista muodostavat keskeisen tietoperustan lupapolitiikan jatkolinjausten hahmottamiselle.

Arviointihankkeen on toteuttanut Net Effect Oy, joka valittiin asiantuntijapalvelun tuottajaksi liikenne- ja viestintäministeriön kilpailutuksen jälkeen. Hankkeen vastuullisina konsultteina ovat toimineet yhtiön partneri Petri Uusikylä, kehitysjohtaja Risto Karinen ja

projektipäällikkö Tuomas Koskela. Taustatukena ja työn ohjaajana on tilaajan puolella ollut neuvotteleva virkamies Elina Normo.

Poikkeuksena ns. perinteisestä arviointitoimeksiannosta tässä selvityksessä on korostetusti haluttu päästää sidosryhmien näkemykset ja argumentit esiin sellaisina, kuin ne on esitetty hankkeen yhteydessä toteutetuissa kyselyssä, teemahaastatteluissa ja asiantuntijaseminaarissa. Tämä on ollut perusteltua yhtäältä aihealueeseen liittyvän suuren yhteiskunnallisen mielenkiinnon kuin sen teknisten erityispiirteidenkin vuoksi. Näin on pyritty minimoimaan konsultin omien näkemysten ja tulkintojen vaikutus itse tarkasteltavaan ilmiöön.

Raportti jakaantuu johdannon ohella seitsemään erillislukuun. Luvussa 2 esitellään arviointiasetelma, arvioinnin rajaus sekä työssä hyödynnetyt aineistot ja menetelmät. Luvussa 3 tarkastellaan alan sidosryhmien edustajien näkemyksiä yleisesti nykyisestä toimilupajärjestelmästä. Luku 4 keskittyy sidosryhmien näkemyksiin toimilupien myöntämisprosessiin: siinä käytettäviin kriteereihin ja myöntämisperusteihin. Luvussa 5 esitellään hankkeen aikana esiin tulleita näkemyksiä toimilupien määräyksistä ja valvonnasta. Luku 6 keskittyy toimilupien siirtoon ja määräysvallan muutoksiin liittyviin kysymyksiin. Luvussa 7 esitetään yhteen vetäen keskeiset johtopäätökset arvioinnin tulosten pohjalta.

2. ARVIOINTIASETELMAN KUVAUS

2.1 Arvioinnin tavoite ja rajaus

Toimeksiannon mukaisesti tämän arvioinnin tavoitteena on selvittää sidosryhmien edustajien näkemyksiä nykyisestä televisio- ja radiotoiminnan toimilupajärjestelmästä, sen toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Sidoryhmät on tässä yhteydessä rajattu koskemaan nykyisiä toimiluvan haltijoita, potentiaalisia toimiluvan hakijoita, muita alalla toimivia yrityksiä, alan etujärjestöjä, Yleisradion Oy:n edustajia sekä alan tutkimus- ja oppilaitosten edustajia.

Arvioinnin fokus on täsmentynyt hankkeen edetessä alkuperäisestä työsuunnitelmasta. Keskeiset arviointialueet ja samalla tarkastelukohteet ovat:

1. Toimilupajärjestelmä yleisesti
2. Toimiluvan myöntäminen
3. Toimilupien määräykset ja valvonta
4. Toimilupien siirtäminen ja määräysvallan muutos
5. Toimilupajärjestelmän kehittäminen

Arviointialueita 2-5 tarkastellaan erikseen sekä televisio- että radiotoiminnan osalta. Arvioinnin tulokset esitellään näiden arviointialueiden mukaisesti. Yksityiskohtaisemmat arviointikysymykset tulevat esille arvioinnin tulosten tarkastelun yhteydessä pääluvuissa 3-7.

2.2 Hyödynnetyt aineistot ja menetelmät

Arvioinnissa on hyödynnety rinnakkain useita aineistoja ja menetelmiä. Näin on pyritty edistämään arvioinnin tulosten luotettavuutta. Hyödynnety aineisto koostuu nykyistä toimilupajärjestelmää koskevasta asiakirja-aineistosta, sidosryhmien sekä liikenne- ja viestintäministeriön edustajien teemahaastatteluista, sidosryhmien edustajille suunnatusta

sähköisestä kyselystä sekä vuorovaikutteisen asiantuntijaseminaarin tuottamasta aineistosta. Seuraavassa taulukossa on esitetty työvaiheittain arvioinnissa hyödynnetyt aineistot ja menetelmät.

Taulukko 1. Arvioinnin työvaiheet

Työvaihe	Tavoite	Ajoitus
Keskeisten dokumenttien ja muun kirjallisen aineiston sisällön analyysi.	Muodostaa yleiskuva nykyisestä toimilupajärjestelmästä arvioinnin jatkototeuttamisen tueksi.	Marras-joulukuu 2007
Sidosryhmien edustajien teemahaastattelut (14 kpl) ja niiden sisällön analyysi. Tämän lisäksi hanketta varten haastateltiin ryhmähaastatteluna kolme liikenne- ja viestintäministeriön edustajaa. Arviointia varten haastatellut sidosryhmien edustajat on esitetty liitteessä 1.	Syventää näkemystä nykyisestä toimilupajärjestelmästä sekä sen keskeisimmistä kehittämistarpeista sidosryhmien kannalta. Kerätä informaatiota sidosryhmäkyselyn toteuttamista varten.	Marras-joulukuu 2007
Sähköinen kysely sidosryhmien edustajille (N=60). Vastaus-% 49,6. Liikenne- ja viestintäministeriö toimitti kyselyn toteuttamisesta varten sidosryhmien edustajien sähköpostiosoitteet. Määrällisen kyselyaineiston analyysissä on hyödynnetty suoria jakaumia sekä ristiintaulukointia. Laadullinen aineisto (avovastaukset) on analysoitu hyödyntämällä laadullista sisällön analyysiä.	Kerätä tietoa nykyisestä toimilupajärjestelmästä sekä sen keskeisimmistä kehittämistarpeista sidosryhmien kannalta.	Tammikuu 2008
Vuorovaikutteinen asiantuntijaseminaari. Seminaariin osallistujat on esitetty liitteessä 2.	Testata arvioinnin aikaisemmissa vaiheissa esille nousseiden havaintojen paikkaansa pitävyyttä sekä työstää ideoita nykyisen toimilupajärjestelmän kehittämiseksi.	11.2.2008

Arviointiaineistossa korostuu sidosryhmien edustajille suunnatun sähköisen kyselyn merkitys. Tämän vuoksi on oleellista avata hieman kyselyaineiston rakennetta. Taulukossa 2 on esitetty kyselyvastaajien jakautuminen eri taustamuuttujien luokkiin.

Taulukko 2. Kyselyvastaajat vastaajaryhmän mukaan

Edustettu tah	N	%
Toimiluvan haltija (tv ja/tai radio, verkko)	33	55
Potentiaalinen toimiluvan hakija	1	1,7
Televisio- tai radiotoiminnan toimialalla toimiva yritys (muu kuin toimiluvanhaltija)	8	13,3
Muu yritys	1	1,7
Etujärjestö	9	15
Tutkimus-/oppilaitos	3	5
Viranomaisen	0	0
Jokin muu	5	8,3
Yhteensä	60	100

Helmikuussa 2008 pidetyssä asiantuntijaseminaarissa nousi selvästi esille, että tulosten analysointivaiheessa on keskeistä erotella televisiotoiminnan ja radiotoiminnan nykyisten toimiluvan haltijoiden näkemykset toisistaan. Esitetty hypoteesi oli, että näiden kahden kyseisen tahon näkemykset nykyisestä toimilupajärjestelmästä poikkeavat toisistaan. Tämän seurauksena kyselyaineisto on analysoitu ristiintaulukoimalla kolmea taustamuuttujaa hyödyntäen. Kyseiset taustamuuttujat ovat: 1) nykyiset televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (sisältäen myös verkkoluvan haltijat), 2) nykyiset radiotoiminnan toimiluvan haltijat ja 3) ”muut”. Vastaajat on ryhmitelty taustamuuttujien luokkiin kyselyyn sisältyneen avokysymyksen perusteella, missä vastaajia pyydettiin ilmoittamaan sanallisesti edustamansa organisaatio. Ryhmittelyn on tehty yhteistyössä arvioinnin tilaajan ja toteuttajan kanssa.

Yllä kuvattuun luokitteluun sisältyy eräs keskeinen ongelma: Aineistossa on mukana kaksi tahoa, joilla on voimassa oleva toimilupa sekä televisio- että radiotoimintaan. Kyseisten tahojen vastaukset on esitetty sekä televisio- että radiotoiminnan toimiluvan haltijoiden vastausten joukossa. Menettely vääristää näin ollen hieman kokonaisaineistoa, mutta ei merkittävästi. Vastaajien vähäisestä määrästä johtuen valintaa voidaan pitää perusteltuna. Kyselyn tulokset raportoidaan luvuissa 3-7 sanallisesti sekä taulukoita hyödyntäen.

Televisio- ja radiotoiminnan voimassa olevien toimilupien toimilupakaudet on esitetty liitteessä 3. Analysoitaessa kyselyvastauksia on pidettävä mielessä, että radiotoiminnan osalta vastauksissa heijastunevat omalta osaltaan vuoden 2006 keväällä radioiden toimilupakierroksen yhteydessä käyty keskustelu toimilupien myöntämisperusteista, toiminnan jatkuvuudesta ja uusista, entistä täsmällisemmistä toimilupamääräyksistä. Televisiotoimintaa koskevien vastausten taustalla heijastunevat vastaavasti loppuvuodesta

2006 käyty laajahko toimilupakierros, jossa myönnettiin mm. toimiluvat uuteen, 1.9.2008 toimintansa aloittaneeseen E-kanavanippuun. Lisäksi on huomattava, että nykyiset toimiluvanhaltijat ovat valmistautumassa uuteen toimilupakierrokseen nykyisten B- ja C-kanavanippuihin myönnettyjen toimilupien toimilupakauden umpeutuessa elokuun lopussa 2010. Nämä edellä mainitut tekijät ovat saattaneet osaltaan vaikuttaa kyselyvastauksiin.

3. TOIMILUPAJÄRJESTELMÄ YLEISESTI

Taustaa

Televisio- ja radiotoiminnan harjoittaminen on televisio- ja radiotoiminnasta annetussa laissa (744/1998) säädetty toimiluvanvaraiseksi. Televisio- ja radiotoiminnan toimilupajärjestelmän sinänsä on katsottu rajoittavan sananvapautta, mutta sen on katsottu olevan perusteltu, niin kauan kuin radiotaajuuksista on niukkuutta.¹ Toimilupapolitiikalla kokonaisuutena on edistettävä sananvapautta ja toimilupapäätökset perustuvat toimilupaviranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaan.

Analogisessa lähetystoiminnassa – tällä hetkellä radiotoiminta – radiotoiminnan harjoittamiseen tarvittava toimilupa antaa oikeuden lähettää tai pitää tarjolla ohjelmistoja. Toimilupa on sidoksissa toiminnassa tarvittaviin radiotaajuuksiin, jotka on yksilöity toimiluvassa. Digitaalisessa lähetystoiminnassa – tällä hetkellä televisiotominta – toimilupa (ohjelmistolupa) antaa oikeuden lähettää tai pitää tarjolla ohjelmistoja, mutta ei oikeuta toiminnan vaatimien radiotaajuuksien hallintaan tai käyttöön. Tätä tarkoitusta varten tarvitaan viestintämarkkina-laissa (393/2003) säädetty ohjelmistoluvasta erillinen toimilupa (verkkolupa). Verkkoluvan haltija voi tarjota verkkopalvelua digitaalisessa televisio- ja radioverkossa. Ohjelmistoluvan haltijalla taas on oikeus siirtää ohjelmistoja joko verkkoluvassa asetetun rasiin tai verkkoluvan haltijan kanssa tehdyn sopimuksen perusteella. Ohjelmistolupa ja verkkolupa on erotettu toisistaan viestintämarkkinainsäädännön kokonaisuudistuksen ensimmäisessä vaiheessa, joka tuli voimaan 1.7.2002.² Ohjelmistolupaa koskevat säännökset sisältyvät televisio- ja radiotoiminnasta annettuun lakiin. Verkkolupaa puolestaan säännellään viestintämarkkina-laissa.³

Havaintoja arviointiaineiston pohjalta

Arviointiaineiston perusteella nykyisen televisio- ja radiotoiminnan toimilupajärjestelmän koetaan toimivan alan sidosryhmien keskuudessa kohtuullisesti, ei erityisen hyvin eikä huonosti. Haastatteluiden tuottama aineisto antaa nykyisen toimilupajärjestelmän toimivuudesta hieman positiivisemmän kuvan kuin kyselyaineisto. Kaikista kyselyvastaajista hieman alle puolet (n. 44 %) kokee nykyisen järjestelmän toimivan pääpiirteittäin hyvin. Kriittisesti kyseiseen väittämään suhtautuneita oli noin kolmannes kaikista vastaajista. Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat suhtautuivat nykyisen järjestelmän toimivuutta mitanneeseen väittämään hieman muita vastaajaryhmiä positiivisemmin.

¹ Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 19/1998 liittyen HE 34/1998

² HE viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta 241/2001 vp

³ Liikenne- ja viestintäministeriö. Muistio 21.11.2007. "Televisio- ja radiotoiminnan toimilupajärjestelmä"

Nykyiseen toimilupajärjestelmään näyttäisi kohdistuvan selkeitä muutospaineita. Vaikka harkinnanvaraisuuteen perustuva lupien myöntäminen koetaan pääsääntöisesti varsin tarkoituksenmukaiseksi, ei nykyistä järjestelmää pidetä ajantasaisena kysely- eikä haastatteluaineistojen valossa. Toisaalta aineistosta ei noussut esille juurikaan selkeitä ja konkreettisia sidosryhmien ehdotuksia, miten järjestelmää tulisi kehittää. Näkemykset nykyisestä toimilupajärjestelmästä olivat hyvin vaihtelevia: *”Vaikka olevaa järjestelmää ei ole käytetty optimaalisesti, se on syytä säilyttää, sitä ei ole syytä romuttaa ja siirtyä kokonaan esim. markkinaehtoiseen ”luonnolliseen” kehitykseen.”* *”Uusien jakelutapojen (Internet, IPTV) myötä vanhakantainen toimilupajärjestelmä on aikansa elänyt ja menettää merkityksensä tulevaisuudessa, koska sisällöntuottajat voivat jaella materiaalinsa halutuille kohderyhmille.”*

Nykyisessä toimilupajärjestelmässä ei koeta otettavan riittävästi huomioon esimerkiksi viestinnän keskittymiseen liittyviä näkökulmia: *”Toimilupia myönnettäessä ei ole otettu riittävästi huomioon keskittymisen rajoittamiseen liittyviä näkökohtia ja omistuspohjan monipuolistamisen edistämistä.”* Samoin noin puolet kaikista kyselyvastaajista koki, ettei toimilupajärjestelmää koskevissa päätöksissä huomioida riittävästi kuuntelijoiden ja katselijoiden toiveita. Muita varsin kriittisiä näkemyksiä saivat varsinkin kyselyaineiston perusteella osakseen nykyisen toimilupajärjestelmän taustalla olevien viestintäpoliittisten tavoitteiden selkeys ja ymmärrettävyys sekä toimilupapolitiikan johdonmukaisuus ja ennustettavuus. *”...Toimilupapolitiikan pitkän tähtäimen tavoitteet tulisi julkistaa...”* Jatkossa kilpailun lisäämiselle verkkopalvelujen tarjonnassa koetaan myös olevan tarvetta.

Kyselyvastaajien sekä haastateltujen henkilöiden näkemykset olivat hyvin vaihtelevia sen suhteen, miten toimivana he pitävät jakoa televisiotoiminnan toimiluvissa verkko- ja ohjelmistolupiin. Kyselyaineiston perusteella toimivimpana jakoa pitivät nykyiset televisiotoiminnan toimiluvan haltijat. Luonnollista on, että tässä kohtaa eniten ”en osaa sanoa” - vastauksia ilmeni radiotoiminnan toimiluvan haltijoiden keskuudessa. Alan sidosryhmien edustajien keskuudessa toimilupajärjestelmän koetaan pääsääntöisesti mahdollistavan riittävästi myös lyhytaikaisen ja pienimuotoisen televisio- ja radiotoiminnan. Toisaalta aivan ongelmatonta tämä ei kuitenkaan ole: *”Lyhytaikaiset toimiluvat (minilisenssi) ovat erinomainen tapa pienimuotoisen televisiotoiminnan (maanpäällisessä verkossa) harjoittamiseen, mutta tällä hetkellä pienien toimijoiden markkinoille tulo on käytännössä estetty isojen toimijoiden varatessa kaiken käytettävissä olevan kapasiteetin. Tämän lisäksi nykyinen 8h/vkossa on aivan liian vähän, jotta minilisenssin haltija pystyisi harjoittamaan liiketoimintaa kannattavasti. Tämä aiheuttaa eriarvoisuutta kaapeliverkossa verrattuna terestiaali toimijoihin. Kaapeliverkossa ei ole mitään aikarajoituksia, eikä myöskään vaadita toimilupaa.”*

Taulukoissa 3 ja 4 on esitetty kyselyvastaajien suhtautuminen nykyistä toimilupajärjestelmää yleisesti koskeviin väittämiin.

Taulukko 3. Kyselyvastaajien suhtautuminen toimilupajärjestelmää yleisesti koskeviin väittämiin 1/3

Väittäjä	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei eri eikä samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	EOS
Nykyinen televisio- ja radiotoiminnan toimilupajärjestelmä toimii pääpiirteittäin hyvin						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	3,7 %	33,3 %	14,8 %	40,7 %	3,7 %	3,7 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)		33,3 %		66,7 %		
Muut (N=25)	12,0 %	20,0 %	28,0 %	28,0 %	8,0 %	4,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	6,6 %	27,9 %	18,0 %	39,3 %	4,9 %	3,3 %
Televisiotoiminnan toimiluvissa jako verkko- ja ohjelmistolupiin on toimiva						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=26)	3,8 %	11,5 %	11,5 %	19,2 %		53,8 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %	11,1 %	11,1 %	33,3 %	33,3 %	
Muut (N=25)	4,0 %	24,0 %	20,0 %	24,0 %	20,0 %	8,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=60)	5,0 %	16,7 %	15,0 %	23,3 %	13,3 %	26,7 %
Nykyinen toimilupajärjestelmä on ajantasainen						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	11,1 %	33,3 %	14,8 %	25,9 %	11,1 %	3,7 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %	44,4 %	22,2 %	11,1 %	11,1 %	
Muut (N=25)	16,0 %	44,0 %	16,0 %	16,0 %	4,0 %	4,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	13,1 %	39,3 %	16,4 %	19,7 %	8,2 %	3,3 %
Kilpailua verkkopalvelujen tarjonnassa pitäisi lisätä						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=25)	4,0 %	4,0 %	24,0 %	16,0 %	36,0 %	16,0 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %	11,1 %		22,2 %	55,6 %	
Muut (N=24)	4,2 %	4,2 %	8,3 %	29,2 %	45,8 %	8,3 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=58)	5,2 %	5,2 %	13,8 %	22,4 %	43,1 %	10,3 %
Nykyisessä toimilupajärjestelmässä otetaan riittävästi huomioon viestinnän keskittymiseen liittyviä näkökulmia						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=26)	19,2 %	38,5 %	7,7 %	19,2 %	11,5 %	3,8 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %	22,2 %	22,2 %	11,1 %	33,3 %	
Muut (N=25)	28,0 %	44,0 %	16,0 %	4,0 %	8,0 %	
Kaikki vastaajat yhteensä (N=60)	21,7 %	38,3 %	13,3 %	11,7 %	13,3 %	1,7 %

Taulukko 4. Kyselyvastaajien suhtautuminen toimilupajärjestelmää yleisesti koskeviin väittämiin 2/3

Väittäjä	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei eri eikä samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	EOS
Nykyinen harkinnanvaraisuuteen perustuva lupien myöntäminen on tarkoituksenmukaista						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	3,7 %	14,8 %	3,7 %	33,3 %	37,0 %	7,4 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)		33,3 %		22,2 %	44,4 %	
Muut (N=25)	12,0 %	16,0 %	16,0 %	40,0 %	16,0 %	
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	6,6 %	18,0 %	8,2 %	34,4 %	29,5 %	3,3 %
Nykyisen toimilupajärjestelmän taustalla olevat viestintäpoliittiset tavoitteet ovat selkeitä ja ymmärrettäviä						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	18,5 %	25,9 %	18,5 %	22,2 %	11,1 %	3,7 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %	44,4 %	11,1 %	11,1 %	22,2 %	
Muut (N=25)	8,0 %	64,0 %	4,0 %	24,0 %		
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	13,1 %	44,3 %	11,5 %	21,3 %	8,2 %	1,6 %
Toimilupapolitiikka on johdonmukaista ja ennustettavaa						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	14,8 %	37,0 %	18,5 %	29,6 %		
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	22,2 %	22,2 %	44,4 %	11,1 %		
Muut (N=25)	16,0 %	40,0 %	16,0 %	28,0 %		
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	16,4 %	36,1 %	21,3 %	26,2 %		
Toimilupajärjestelmä mahdollistaa riittävästi myös lyhytaikaisen tai pienimuotoisen televisio- ja radiotoiminnan						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	3,7 %	7,4 %	7,4 %	37,0 %	33,3 %	11,1 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %	11,1 %	11,1 %	22,2 %	44,4 %	
Muut (N=25)	20,0 %	16,0 %	12,0 %	40,0 %	8,0 %	4,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	11,5 %	11,5 %	9,8 %	36,1 %	24,6 %	6,6 %
Toimilupajärjestelmää koskevissa päätöksissä otetaan riittävästi huomioon ohjelmistojen kysyntä eli kuuntelijoiden ja katselijoiden toiveet						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	11,1 %	33,3 %	11,1 %	37,0 %	7,4 %	
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %	44,4 %	33,3 %	11,1 %		
Muut (N=25)	16,0 %	40,0 %	24,0 %	16,0 %		4,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	13,1 %	37,7 %	19,7 %	24,6 %	3,3 %	1,6 %

Arviointiaineiston perusteella toimiluvanvaraisuuden ja toimilupien koetaan rajoittavan televisio- ja radiotoimintaa suhteessa muihin medioihin. Sähköisessä kyselyssä varsinkin televisiotoiminnan toimiluvan haltijat ilmaisivat tältä osin mielipiteensä muita vastaajaryhmiä voimakkaammin. Valtioneuvoston, liikenne- ja viestintäministeriön sekä Viestintäviraston roolien selkeys toimilupajärjestelmässä jakoi hyvin selvästi kyselyvastaajien mielipiteet. Hieman alle puolet kaikista kyselyvastaajista piti näiden tahojen rooleja selkeinä ja vastaavasti n. 40 % vastaajista suhtautui kriittisesti roolien selkeyttä mitanneeseen väittämään. Noin puolet kaikista vastaajista kuitenkin koki, että valtioneuvostolla on aidosti toimivalta toimilupajärjestelmää koskevissa asioissa.

Taulukko 5. Kyselyvastaajien suhtautuminen toimilupajärjestelmää yleisesti koskeviin väittämiin 3/3

Väittäjä	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei eri eikä samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	EOS
Toimiluvanvaraisuus ja toimiluvat rajoittavat televisio- ja radiotoimintaa suhteessa muihin medioihin						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	14,8 %	14,8 %	18,5 %	22,2 %	29,6 %	
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)				11,1 %	88,9 %	
Muut (N=25)	4,0 %	24,0 %	12,0 %	28,0 %	32,0 %	
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	8,2 %	16,4 %	13,1 %	23,0 %	39,3 %	
Valtioneuvoston, liikenne- ja viestintäministeriön ja Viestintäviraston roolit toimilupajärjestelmässä ovat selkeät						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	14,8 %	22,2 %	14,8 %	40,7 %	7,4 %	
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %	33,3 %		22,2 %	33,3 %	
Muut (N=25)	4,0 %	40,0 %	12,0 %	36,0 %	8,0 %	
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	9,8 %	31,1 %	11,5 %	36,1 %	11,5 %	
Valtioneuvostolla on aidosti toimivalta toimilupajärjestelmää koskevissa asioissa						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	7,4 %	14,8 %	18,5 %	29,6 %	22,2 %	7,4 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %	33,3 %		22,2 %	33,3 %	
Muut (N=25)		28,0 %	20,0 %	20,0 %	28,0 %	4,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	4,9 %	23,0 %	16,4 %	24,6 %	26,2 %	4,9 %

Toimilupajärjestelmän vaikutuksia

Toimilupajärjestelmän vaikutukset jakoivat hyvin voimakkaasti sekä kyselyvastaajien että haastateltujen henkilöiden mielipiteitä. Useissa toimilupajärjestelmän vaikutuksia mitanneissa kyselyväittämässä olivat vastaukset pitkälti normaalijakauman suuntaisia. Väittämäkohtaisesti eri vastaajaryhmien välillä oli kuitenkin havaittavissa muutamia eroja. Esimerkiksi radiotoiminnan toimiluvan haltijat olivat kyselyssä ainoa ryhmä, jonka vastaajista yli puolet koki nykyisen toimilupajärjestelmän edistävän sananvapautta. Sekä radio- että televisiotoiminnan toimiluvan haltijoista yli puolet koki toimilupajärjestelmän edistävän ohjelmistojen monipuolisuutta.

Nykyisen toimilupajärjestelmän ei koeta sidosryhmien keskuudessa edistävän alan toimijoiden välistä kilpailua eikä myöskään uusien toimijoiden tuloa alalle. Kaikkein kriittisimmät näkemykset esittivät näiltä osin vastaajaryhmän ”muut” edustajat. Yksikään vastaajaryhmä ei kokenut nykyisen toimilupajärjestelmän edistävän merkittävästi alan luonnollista kehitystä, uusien sisältöpalveluiden tuottamista, kilpailua lähetyverkkojen tarjonnassa tai kaupallisen ja julkisen palvelun ohjelmistotarjonnan tasapainoa. Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat suhtautuivat hieman muita vastaajaryhmiä kriittisemmin sisältöpalveluiden tuottamisen edistämistä sekä kilpailun edistämistä lähetyverkkojen tarjonnassa mitanneisiin väittämiin. Taulukoissa 6 ja 7 on esitetty kyselyvastaajien suhtautuminen toimilupajärjestelmän vaikutuksia mitanneisiin väittämiin.

Taulukko 6. Kyselyvastaajien suhtautuminen toimilupajärjestelmän vaikutuksia mitanneisiin väittämiin 1/2

Väittäjä	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei eri eikä samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	EOS
Nykyinen toimilupajärjestelmä edistää sananvapautta						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	14,8 %	14,8 %	18,5 %	33,3 %	18,5 %	
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %	11,1 %	55,6 %	22,2 %		
Muut (N=25)	16,0 %	20,0 %	32,0 %	28,0 %		4,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	14,8 %	16,4 %	29,5 %	29,5 %	8,2 %	1,6 %
Nykyinen toimilupajärjestelmä edistää ohjelmistojen monipuolisuutta						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	14,8 %	22,2 %	11,1 %	37,0 %	14,8 %	
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %	22,2 %	11,1 %	55,6 %		
Muut (N=25)	20,0 %	20,0 %	40,0 %	20,0 %		
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	16,4 %	21,3 %	23,0 %	32,8 %	6,6 %	
Nykyinen toimilupajärjestelmä edistää alan luonnollista kehitystä						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	29,6 %	25,9 %	14,8 %	18,5 %	3,7 %	7,4 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	22,2 %	55,6 %	22,2 %			
Muut (N=25)	20,0 %	48,0 %	16,0 %	16,0 %		
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	24,6 %	39,3 %	16,4 %	14,8 %	1,6 %	3,3 %
Nykyinen toimilupajärjestelmä edistää alan toimijoiden välistä kilpailua						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	14,8 %	11,1 %	18,5 %	33,3 %	14,8 %	7,4 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	22,2 %	11,1 %	22,2 %	33,3 %	11,1 %	
Muut (N=25)	24,0 %	44,0 %	24,0 %	8,0 %		
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	19,7 %	24,6 %	21,3 %	23,0 %	8,2 %	3,3 %

Taulukko 7. Kyselyvastaajien suhtautuminen toimilupajärjestelmän vaikutuksia mitanneisiin väittämiin 2/2

Väittäjä	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei eri eikä samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	EOS
Nykyinen toimilupajärjestelmä edistää uusien toimijoiden alalle tuloa						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	14,8 %	22,2 %	22,2 %	25,9 %	7,4 %	7,4 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %	33,3 %	33,3 %	22,2 %		
Muut (N=25)	48,0 %	36,0 %	8,0 %	8,0 %		
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	27,9 %	29,5 %	18,0 %	18,0 %	3,3 %	3,3 %
Nykyinen toimilupajärjestelmä edistää uusien sisältöpalvelujen syntymistä						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	22,2 %	22,2 %	22,2 %	11,1 %	7,4 %	14,8 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	22,2 %	55,6 %	22,2 %			
Muut (N=24)	37,5 %	29,2 %	20,8 %	12,5 %		
Kaikki vastaajat yhteensä (N=60)	28,3 %	30,0 %	21,7 %	10,0 %	3,3 %	6,7 %
Nykyinen toimilupajärjestelmä edistää kilpailua lähetyverkkopalvelujen tarjonnassa						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	25,9 %	11,1 %	25,9 %	18,5 %		18,5 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	44,4 %	44,4 %	11,1 %			
Muut (N=25)	32,0 %	44,0 %	12,0 %	4,0 %		8,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	31,1 %	29,5 %	18,0 %	9,8 %		11,5 %
Nykyinen toimilupajärjestelmä edistää kaupallisen ja julkisen palvelun ohjelmistotarjonnan tasapainoa						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	29,6 %	14,8 %	14,8 %	29,6 %	7,4 %	3,7 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	33,3 %	11,1 %	22,2 %	33,3 %		
Muut (N=25)	28,0 %	24,0 %	16,0 %	28,0 %	4,0 %	
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	29,5 %	18,0 %	16,4 %	29,5 %	4,9 %	1,6 %

Tarkasteltaessa sidosryhmien edustajien näkemyksiä toimilupajärjestelmän vaikutuksista, korostuivat haastatteluaineistossa sekä kyselyn avovastauksissa negatiiviset vaikutukset positiivisia enemmän. Mielenkiintoinen havainto on, että varsinkin kyselyvastaajien näkemykset toimilupajärjestelmän vaikutuksista olivat hyvin vaihtelevia ja samoja asioita nousi esille positiivisten ja käänteisesti negatiivisten vaikutusten yhteydessä. Toimilupajärjestelmän positiivisina vaikutuksina pidettiin mm. laadukasta ja monipuolista ohjelmistotarjontaa, kotimaisuutta, ei-kaupallisten radiotoimijoiden toiminnan mahdollistamista sekä alan vakautta ja ennustettavuutta. Kukin näistä edellä mainituista

positiivista vaikutuksista sai yhden maininnan kyselyn avovastauksissa. Negatiivisten vaikutusten osalta keskeisimmin nousivat esille alan monopolisoituminen, eriarvoisuus suhteessa muihin medioihin sekä käänteisesti ohjelmistojen yksipuolistuminen. Seuraavassa taulukossa on eritelty kyselyvastaajien näkemykset toimilupajärjestelmän vaikutuksista.

Taulukko 8. Kyselyvastaajien näkemykset toimilupajärjestelmän vaikutuksista

Positiiviset vaikutukset	Negatiiviset vaikutukset
<p>”Suomeen on syntynyt sisällöllisesti monipuolinen ja myös laadukas kokonaistarjonta sekä television että radion toimialalle.”</p> <p>”Suomen pienten markkinoiden vuoksi järjestelmä on välttämätön kotimaisen laadun takeeksi.”</p> <p>”Joitakin toimilupia on myönnetty myös yhteisö- ja kansalaisradiotyyppeihin, luonteeltaan epäkaupalliseen toimintaan, mikä on myönteistä.”</p> <p>”... Myönteisinä varmasti televisio-ohjelmien laadun valvonta ja vakaat toimijat.”</p> <p>”Ennustettavuus on kasvanut ja alalle ei voi tulla pelkkiä hintahäirikköjä.”</p>	<p>”Esim. radiotoiminnan lyhyet toimiluvat asettavat (varsinkin uudet) toimijat investointien takaisinmaksujen osalta erittäin tiukkaan paikkaan.”</p> <p>”Toimilupien valvonta leväperäistä, ja tarjolla on nykyään runsaasti kanavia joilla ei periaatteessa ole toimilupaa. Villi länsi rehoittaa. Muxeihin tuupataan tavaraa liikaa ja kuvan laatu kärsii selvästi.”</p> <p>”Nykyinen järjestelmä estää kaupallisen radiotoimialan kasvua ja kannattavuutta. Syynä toimijoiden eriarvoiset menestymisen edellytykset.”</p> <p>”Järjestelmän vaikutukset ovat yleensä epäsuoria ja siksi ne ovat suurempia kuin ensivaikutelman perusteella voisi arvioida. Toisaalta, koska vaikutukset ovat epäsuoria, ne myös harvoin ovat juuri sen kaltaisia kuin järjestelmän sääntöjä laadittaessa on ollut ensisijaisesti tarkoitus.”</p> <p>”Kilpailu on rajoittunut pääasiassa MTV:n ja Swelcomin väliseksi ”paikalliskilpailuksi””</p> <p>”Viranomaisen poukkoilu ja jälkikäteinen lupaehtojen muuttaminen ja tulkitseminen estävät pitkäjänteistä toimintaa.”</p> <p>”Valtakunnallisesti toimivia radiolupia aivan liikaa. Yleisö pirstoutunut ja kannattavaan toimintaan ei mahdollisuuksia.”</p> <p>”Yhteisö- ja kansalaisradiotoimintaa ei ole kuitenkaan viestintäpolitiikassa mitenkään muuten tuettu. Epäkaupallisen toimiluvan kategorian poistolla aikanaan perusteltiin pidättäytymistä tukitoimista. Tv-toimilupia on myönnetty suurille mediayhtiöille (HS, Alma) eikä uusille, vaihtoehtoisille toimijoille. Radiotoimiluvista suurin osa on päätyneet suurille, jopa kansainvälisille mediataloille ja ketjuille niin että aitoja paikallisradioita on vähän. Toimiluvan siirroissa on oltu varsin sallivia niin että radion toiminnan alkuperäinen luonne on muuttunut usein juuri toimiluvan siirron kautta.”</p> <p>”Viime lupakierroksen seurauksena vapaasti katsottavien mainosrahoitteisten kanavien ohjelmatarjonta yksipuolistui. Luvat myönnettiin ulkomaista sisältöä tarjoaville maksullisille kanaville. Päätöksillään ministeriö tuki voimakkaasti maksullisten markkinointia Suomessa, vaikka tutkimusten mukaan yli 80 % katsojista halusi nimenomaan uusia maksuttomia ja kotimaista</p>

	<p>sisältää tarjoavia kanavia.”</p> <p>”Lyhyt toimilupakausi aiheuttaa epävarmuutta alan henkilöstössä, asiakkaissa, omistajissa ja toimijoissa itsessään.”</p> <p>”Järjestelmä on sekainen, Digital monopoli on yksi haittaava tekijä.”</p> <p>“... Kielteisinä vastaavasti uusien yrittäjien ja halukkaiden poissulkeminen.”</p> <p>“Eriarvoisuus muihin medioihin nähden!”</p> <p>”Verkkolupajärjestelmä on a) vahvistanut monopolia entisestään koska verkkoluvat on keskitetty yhteen toimijaan b) estänyt täysin kilpailua luovien - uusien toimijoiden - tuloa markkinoille. Tämä aiheuttaa verkkomarkkinan ja tekniikan taantumista.”</p> <p>“Keinotekoinen ohjelmia rajoittava sääntely radiopuolella.”</p> <p>”Ohjelmasisällön määritykset liian sitovia suhteessa muihin medioihin”</p> <p>”Hyvää tarkoittava sääntely on johtanut vain entistä tiukempaan monopolisoitumiseen.”</p>
--	---

4. TOIMILUVAN MYÖNTÄMINEN

Taustaa

Televisio- tai radiotoiminnan harjoittamiseen maanpäällisessä televisio- ja radioverkossa vaaditaan televisio- ja radiolain 7 §:n mukainen toimilupa (ohjelmistolupa), joka antaa oikeuden lähettää tai pitää tarjolla ohjelmistoja. Toimiluvan julistaa haettavaksi ja myöntää valtioneuvosto. Toimiluvan julistamista haettavaksi ja toimiluvan myöntämistä ohjaa televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 10 §. Sen mukaan julistaessaan haettavaksi ja myöntäessään toimilupia toimilupaviranomaisen tulee ottaa huomioon asianomaisella alueella harjoitettava televisio- ja radiotoiminta kokonaisuudessaan ja pyrkiä sananvapauden edistämiseen sekä turvaamaan ohjelmistotarjonnan monipuolisuus sekä yleisön erityisryhmien tarpeet. Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 34/1998 vp) yksityiskohtaisten perustelujen sekä perustuslakivaliokunnan antaman lausunnon mukaisesti huomiota on lisäksi kiinnitettävä siihen, ettei viestintä keskity tavalla, joka on omiaan vaarantamaan sananvapautta. Toimilupa voidaan myöntää luonnolliselle henkilölle, yhteisölle tai säätiölle, joka on vakavarainen ja jolla on ilmeinen kyky säännölliseen toimiluvan mukaiseen toimintaan. Käytännössä toimilupamenettely on ”kauneuskilpailu”, jossa hakemuksia arvioidaan edellä kuvattujen näkökohtien perusteella. Toimilupa voidaan myöntää enintään kymmeneksi vuodeksi.

Muusta kuin edellä kuvatusta televisio- ja radiotoiminnan harjoittamisesta on tehtävä ilmoitus Viestintävirastolle. Tällaista toimintaa on mm. televisiotoiminnan harjoittaminen kaapelitelevisioverkossa (esim. paikalliset kanavat, ei edelleenlähettäminen). Ilmoituksen tulee sisältää mm. tiedot toiminnan harjoittajasta, toiminta-alueesta ja kuvaus lähetettävistä ohjelmistoista. Yleisradio Oy voi harjoittaa julkisen palvelun televisio- ja radiotoimintaa ilman toimilupaa. Yleisradio Oy:n toiminnasta säädetään Yleisradio Oy:stä annetussa laissa (1380/1993).⁴

Havaintoja arviointiaineiston pohjalta

Arviointiaineiston perusteella tiedonsaanti toimilupaprosessista koetaan varsinkin nykyisten toimiluvan haltijoiden keskuudessa kohtuullisen riittäväksi. Radio- ja televisiotoiminnan toimiluvan haltijat pitävät myös lupien hakuprosessia varsin sujuvana, samoin kuin toimilupien käsittelyaikaa jokseenkin sopivana. Kokemukset toimilupaprosessin avoimuudesta sekä toimilupien myöntämisen kriteereistä jakoivat kuitenkin mielipiteitä kaikissa kyselyn vastaajaryhmissä. Positiivisimmat kokemukset myöntämisprosessin avoimuudesta sekä kriteerien selkeydestä olivat radiotoiminnan toimiluvanhaltijoilla. Taulukossa 9 on esitetty kyselyvastaajien suhtautuminen toimiluvan myöntämistä koskeviin väittämiin.

⁴ Liikenne- ja viestintäministeriö. Muistio 21.11.2007. ”Televisio- ja radiotoiminnan toimilupajärjestelmä”

Taulukko 9. Kyselyvastaajien suhtautuminen toimiluvan myöntämistä koskeviin väittämiin

Väittäjä	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei eri eikä samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	EOS
Tiedonsaanti toimilupaprosessista on riittävä						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	3,7 %	18,5 %	11,1 %	44,4 %	22,2 %	
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %		22,2 %	33,3 %	33,3 %	
Muut (N=25)	8,0 %	16,0 %	8,0 %	40,0 %	4,0 %	24,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	6,6 %	14,8 %	11,5 %	41,0 %	16,4 %	9,8 %
Toimilupien hakuprosessi on sujuva						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)		11,1 %	11,1 %	55,6 %	18,5 %	3,7 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)		22,2 %		44,4 %	33,3 %	
Muut (N=25)		24,0 %	12,0 %	32,0 %		32,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)		18,0 %	9,8 %	44,3 %	13,1 %	14,8 %
Toimilupien myöntämisen prosessi avoin						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	7,4 %	29,6 %	11,1 %	44,4 %	7,4 %	
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	22,2 %	22,2 %	33,3 %	11,1 %	11,1 %	
Muut (N=25)	12,0 %	32,0 %	24,0 %	20,0 %		12,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	11,5 %	29,5 %	19,7 %	29,5 %	4,9 %	4,9 %
Toimilupien myöntämisen kriteerit ovat kokonaisuudessaan selkeitä						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	7,4 %	22,2 %	14,8 %	37,0 %	14,8 %	3,7 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %	33,3 %	22,2 %	22,2 %	11,1 %	
Muut (N=25)	36,0 %	24,0 %	16,0 %	12,0 %		12,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	19,7 %	24,6 %	16,4 %	24,6 %	8,2 %	6,6 %
Toimilupahakemusten käsittelyaika on sopiva						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	14,8 %	14,8 %	3,7 %	37,0 %	22,2 %	7,4 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)		22,2 %	11,1 %	66,7 %		
Muut (N=25)	4,0 %	16,0 %	24,0 %	20,0 %	4,0 %	32,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	8,2 %	16,4 %	13,1 %	34,4 %	11,5 %	16,4 %

Sähköisessä kyselyssä tiedusteltiin sidosryhmien edustajien näkemyksiä myös siitä, miten selkeinä he pitävät televisio- ja radiolain 10 §:ssä määriteltyjä toimiluvan myöntämisessä huomioon otettavia seikkoja. Kaikissa vastaajaryhmissä selkeimmiksi koetut kriteerit olivat ”hakijan vakavaraisuus” sekä ”ilmeisesti kykenevä säännölliseen toimiluvan mukaiseen toimintaan”. Näkemykset muiden televisio- ja radiolain 10 §:ssä määriteltyjen kriteerien, ”sananvapauden edistäminen”, ”monipuolisen ohjelmistotarjonnan edistäminen” sekä ”erityisryhmien tarpeiden huomioiminen”, selkeydestä olivat vastaavasti hyvin vaihtelevia. Vastaajaryhmän ”muut” edustajat pitivät ”sananvapauden edistämistä” epäselvempänä kriteerinä kuin nykyiset radio- ja televisiotoiminnan toimiluvan haltijat. Vastaavasti radiotoiminnan toimiluvan haltijat kokivat kriteerin ”monipuolisen ohjelmistotarjonnan edistäminen” muita vastaajaryhmiä selvemäksi. Kyselyn avovastauksissa kriteereitä kommentoimiin mm. seuraavasti: *”Toimilupien myöntämisperusteet ovat olleet ylimalkaisia. Luvanhakijan (oletetut) taloudelliset kriteerit ovat nousseet tärkeimmäksi kriteeriksi lupien myöntämisessä, vaikka ministeriöllä ei selvästikään ole resursseja niiden arvioimiseen. Sisällölliset kriteerit ovat olleet hataria ja niihin liitetyt ehdot väljiä eikä niiden toteutumista ole kyetty seuraamaan.”* Taulukossa 10 on esitetty kyselyvastaajien näkemykset televisio- ja radiolain 10 §:ssä määriteltyjen toimiluvan myöntämisessä huomioon otettavien kriteerien selkeydestä.

Taulukko 10. Kyselyvastaajien näkemykset televisio- ja radiolain 10 §:ssä määriteltyjen toimiluvan myöntämisessä huomioon otettavien kriteerien selkeydestä

Kriteeri	Erittäin epäselvä	Jokseenkin epäselvä	Siltä väliltä	Jokseenkin selvä	Erittäin selvä	EOS
”Hakijan vakavaraisuus”						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)		3,7 %	18,5 %	51,9 %	25,9 %	
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)		11,1 %	22,2 %	33,3 %	33,3 %	
Muut (N=25)		24,0 %	16,0 %	40,0 %	20,0 %	
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)		13,1 %	18,0 %	44,3 %	24,6 %	
”Ilmeisesti kykenevä säännölliseen toimiluvan mukaiseen toimintaan”						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)		7,4 %	14,8 %	55,6 %	22,2 %	
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)			22,2 %	22,2 %	33,3 %	
Muut (N=25)	12,0 %	28,0 %	8,0 %	48,0 %	4,0 %	
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	4,9 %	18,0 %	13,1 %	47,5 %	16,4 %	
”Sananvapauden edistäminen”						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	3,7 %	14,8 %	37,0 %	18,5 %	25,9 %	
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %	11,1 %	44,4 %	11,1 %	22,2 %	
Muut (N=25)	8,0 %	44,0 %	20,0 %	16,0 %	4,0 %	8,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	6,6 %	26,2 %	31,1 %	16,4 %	16,4 %	3,3 %
”Monipuolisen ohjelmistotarjonnan edistäminen”						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	3,7 %	22,2 %	18,5 %	40,7 %	14,8 %	
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %	33,3 %	22,2 %	22,2 %	11,1 %	
Muut (N=25)	8,0 %	48,0 %	8,0 %	32,0 %	4,0 %	
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	6,6 %	34,4 %	14,8 %	34,4 %	9,8 %	
”Erityisryhmien tarpeiden huomioiminen”						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	7,4 %	25,9 %	22,2 %	29,6 %	11,1 %	3,7 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	22,2 %	44,4 %	11,1 %	11,1 %	11,1 %	
Muut (N=25)	20,0 %	40,0 %	16,0 %	16,0 %	4,0 %	4,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	14,8 %	34,4 %	18,0 %	21,3 %	8,2 %	3,3 %

4.1 Toimiluvan myöntäminen televisiotoimintaan

Sekä kysely- että haastatteluaineistosta välittyi hyvin voimakkaasti näkemys, että toimintaympäristön muutoksen koetaan aiheuttaneen merkittäviä uudistamistarpeita toimilupajärjestelmän kehittämiseksi televisiotoiminnan osalla. Kyselyvastaajien sekä haastateltujen henkilöiden näkemykset tarvittavista kehittämistoimista olivat kuitenkin hyvin vaihtelevia. Esille nousivat mm. ohjelmistojen sisältöä koskevien rajoitusten lieventäminen suhteessa nykytilanteeseen sekä Yleisradio Oy:n aseman uudelleen arviointi nykyisessä järjestelmässä. Televisiotoiminnan toimiluvan haltijoiden sekä vastaajaryhmän ”muut” edustajat suhtautuivat hyvin positiivisesti kyselyväittämään ”jatkossa televisiotoiminnan ohjelmistolupien myöntämisessä harkinnanvaraisuutta tulisi vähentää laissa määriteltyjä myöntämiskriteerejä täsmentämällä”. Televisiotoiminnan ohjelmistolupien myöntämisen kehittäminen kaupallisten menettelyiden suuntaan (esim. huutokauppa) ei kuitenkaan saanut kuin nimellistä kannatusta. Kriittisesti kyseiseen väittämään suhtautuneita oli 65 % kaikista kyselyvastaajista. Perustelut kriittiselle suhtautumiselle olivat mm. seuraavanlaisia:

”Televisiotoiminta on osa kansallista kulttuuria. Huutokauppasumma lisää toimijan kustannuksia ja nostaa palveluiden hintoja.”

”Taajuuskauppa olisi raskas kustannus, joka johtaisi voimakkaasti kotimaisen sisällön karsimiseen (kustannus on 10–30 kertainen ulkomaiseen ostosisältöön verrattuna). Kansallinen kulttuuri kärsii ja tv-toiminta ohjautuisi yhä enemmän kansainvälisten ”satelliittikanavien” käsiin.”

”Viestintäpolitiikkaa ei tule kokonaan lopettaa tai alistaa kokonaan markkinamekanismin ja rahan vallinnan alle. Myös demokraattisella päätöksenteolla ja harkinnalla tulee olla sijansa, itse asiassa vahvistuva eikä heikentyvä rooli.”

”Lupien kaupallistaminen nostaisi alan kustannuksia ja aiheuttaisi suuria paineita heikentää ohjelmistotarjontaa. TV:n kilpailukyky suhteessa muihin medioihin heikkenisi dramaattisesti.”

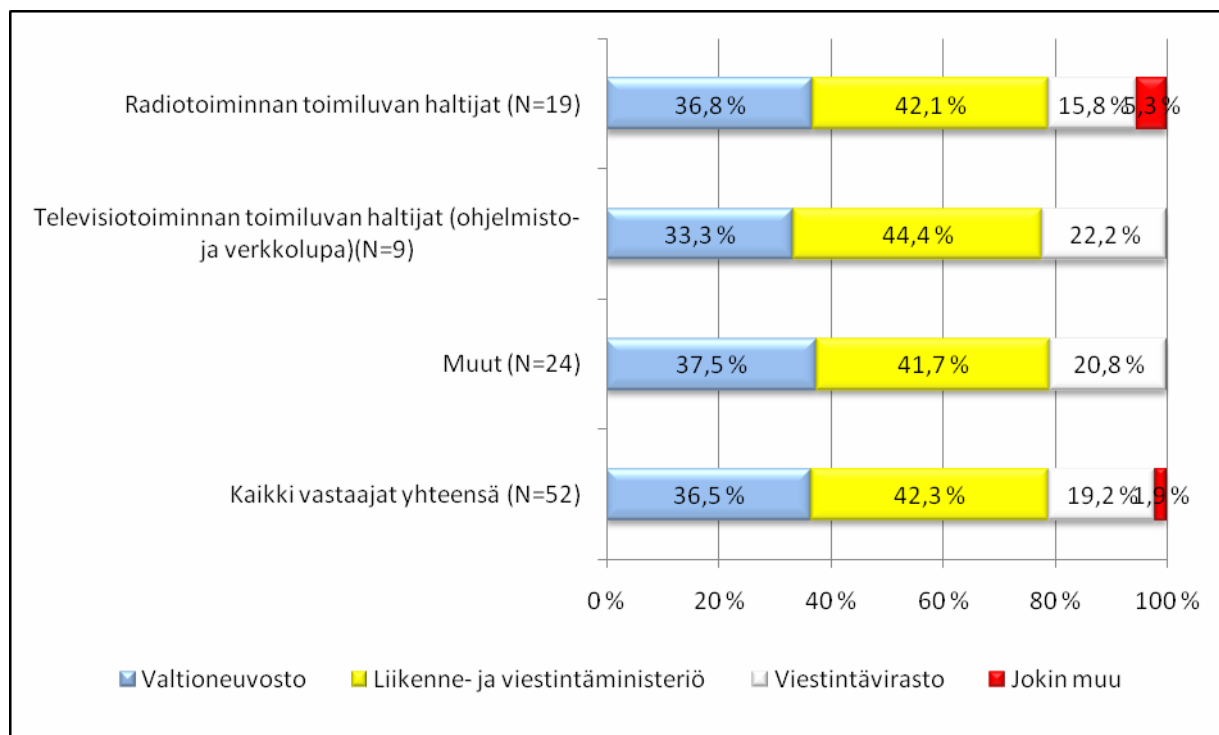
”Sisällöllisiä kriteereitä on vaikeata huomioida huutokaupparjestelmässä”

Nykyistä toimilupakauden kestoä piti tarkoituksenmukaisena n. 55 % kaikista kyselyvastaajista. Kyselyn avovastauksissa kannatusta sai jopa 20 vuoden kesto ja 10 vuoden kestoä pidettiin hyvin usein ehdottomana miniminä. Muutama yksittäinen ehdotus koski 5+5 vuoden mallia (jossa olisi oikeus, ei velvollisuutta toimintaan) sekä eripituisten lupien myöntäminen eri toimijoille. Mielenkiintoinen havainto on, että toimilupakauden kesto jakoi kyselyn määrällisen aineiston perusteella varsinkin televisiotoiminnan toimiluvan haltijoiden mielipiteet. Taulukossa 11 on esitetty kyselyvastaajien suhtautuminen toimiluvan myöntämistä koskeviin väittämiin.

Taulukko 11. Kyselyvastaajien suhtautuminen toimiluvan myöntämistä koskeviin väittämiin televisiotoimintaa koskien

Väittäjä	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei eri eikä samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	EOS
Toimintaympäristön muutos on aiheuttanut merkittäviä uudistamistarpeita toimilupa-järjestelmän kehittämiseksi televisiotoiminnan osalta.						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=22)		9,1 %	4,5 %	22,7 %	31,8 %	31,8 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)		22,2 %		33,3 %	44,4 %	
Muut (N=24)	4,2 %	12,5 %	8,3 %	25,0 %	45,8 %	4,2 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=55)	1,8 %	12,7 %	5,5 %	25,5 %	40,0 %	14,5 %
Televisiotoiminnan ohjelmistolupien myöntämistä tulisi kehittää kaupallisten menettelyiden suuntaan (esim. huutokauppa).						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=23)	47,8 %	4,3 %	4,3 %	13,0 %	4,3 %	26,1 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	77,8 %	11,1 %		11,1 %		
Muut (N=24)	54,2 %	16,7 %	8,3 %	12,5 %	8,3 %	
Kaikki vastaajat yhteensä (N=56)	55,4 %	10,7 %	5,4 %	12,5 %	5,4 %	10,7 %
Jatkossa televisiotoiminnan ohjelmistolupien myöntämisessä harkinnanvaraisuutta tulisi vähentää laissa määritellyjä myöntämiskriteereitä täsmentämällä.						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=22)	4,5 %	22,7 %	9,1 %	22,7 %	9,1 %	31,8 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %	11,1 %		66,7 %	11,1 %	
Muut (N=25)		12,0 %	8,0 %	44,0 %	36,0 %	
Kaikki vastaajat yhteensä (N=56)	3,6 %	16,1 %	7,1 %	39,3 %	21,4 %	12,5 %
Televisiotoiminnan osalta toimilupakauden pituus on nykyisellään tarkoituksenmukainen.						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=22)	13,6 %	9,1 %	4,5 %	22,7 %	13,6 %	36,4 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %	33,3 %		55,6 %		
Muut (N=25)	4,0 %	8,0 %	16,0 %	64,0 %	8,0 %	
Kaikki vastaajat yhteensä (N=56)	8,9 %	12,5 %	8,9 %	46,4 %	8,9 %	14,3 %

Kun kyselyvastaajilta tiedusteltiin, minkä tahon tulisi jatkossa myöntää televisiotoiminnan toimilupa, sai eniten kannatusta kaikissa vastaajaryhmissä osakseen liikenne- ja viestintäministeriö ennen valtioneuvostoa. Viestintävirastoa kannatti noin viidennes kaikista vastaajista. Kuviossa 1 on esitetty kyselyvastaajien näkemykset siitä, minkä tahon tulisi jatkossa olla televisiotoiminnan toimiluvan myöntäjänä.



Kuvio 1. Kyselyvastaajien näkemykset tahosta, jonka tulisi olla jatkossa televisiotoiminnan toimiluvan myöntäjä

Arviointiaineistosta välittyi myös näkemys, että mahdollisuuksia lyhytaikaiseen tai pienimuotoiseen televisiotoimintaa tulisi sidosryhmien edustajien mielestä lisätä jatkossa. Kyselyaineiston perusteella varsinkin vastaajaryhmän ”muut” edustajat olivat hyvin voimakkaasti tämän kannalla. Kriittisimmän väittämään suhtautuivat nykyiset televisiotoiminnan toimiluvan haltijat. Näkemykset televisiotoimintaan varattujen taajuuksien tehokkaasta käytöstä olivat puolestaan hyvin vaihtelevia. Televisiotoiminnan toimilupien haltijat olivat ainoa vastaajaryhmä, joista yli puolet koki taajuuksien olevan tehokkaassa käytössä. Kriittisimmän taajuuksien tehokasta käyttöä mitanneeseen väittämään suhtautuivat kyselyssä vastaajaryhmän ”muut” edustajat.

Kyselyaineiston perusteella n. 70 % vastaajaryhmän ”muut” vastaajista koki, että voittoa tavoittelemattomien televisiotoimijoiden toiminta tulisi turvata toimilupajärjestelmän avulla. Kriittisimmän kyseiseen väittämään suhtautuivat televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (kriittisten vastausten osuus n. 55 %). Yhteistä kaikille vastaajaryhmille oli kuitenkin näkemys, että jatkossa tulisi etukäteen määritellä nykyistä tarkemmin, millaiseen toimintaan ja millaisiin ehdoin toimilupia myönnetään. Positiivisimmän kyseiseen väittämään suhtautuivat vastaajaryhmän ”muut” edustajat. Myös tässä kohden eniten kriittisiä näkemyksiä televisiotoiminnan toimiluvan haltijoilla (kriittisten vastausten osuus n. 44 %). Taulukossa 12 on esitetty kyselyvastaajien suhtautuminen televisiotoiminnan ohjelmistolupia koskeviin väittämiin.

Taulukko 12. Kyselyvastaajien suhtautuminen televisiotoiminnan ohjelmistolupia koskeviin väittämiin

Väittäjä	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei eri eikä samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	EOS
Mahdollisuuksia lyhytaikaiseen tai pienimuotoiseen televisiotoimintaan tulisi lisätä						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=20)	10,0 %	15,0 %	10,0 %	5,0 %	35,0 %	25,0 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	33,3 %	22,2 %	11,1 %	22,2 %	11,1 %	
Muut (N=25)		4,0 %	12,0 %	32,0 %	40,0 %	12,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=54)	9,3 %	11,1 %	11,1 %	20,4 %	33,3 %	14,8 %
Televisiotoimintaan varattuja taajuuksia käytetään tehokkaasti						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=20)	5,0 %	15,0 %	20,0 %	15,0 %	10,0 %	35,0 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %	11,1 %	11,1 %	33,3 %	22,2 %	11,1 %
Muut (N=25)	12,0 %	32,0 %	16,0 %	20,0 %	8,0 %	12,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=54)	9,3 %	22,2 %	16,7 %	20,4 %	11,1 %	20,4 %
Voittoa tavoittelemattomien televisiotoimijoiden toiminta tulisi turvata toimilupajärjestelmän avulla						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=20)	10,0 %	5,0 %	15,0 %	10,0 %	40,0 %	20,0 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	44,4 %	11,1 %	22,2 %	11,1 %	11,1 %	
Muut (N=24)		8,3 %	16,7 %	37,5 %	29,2 %	8,3 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=53)	11,3 %	7,5 %	17,0 %	22,6 %	30,2 %	11,3 %
Jatkossa tulisi etukäteen määritellä (nykyistä tarkemmin) millaiseen toimintaan ja millaisin ehdoin toimilupa myönnetään						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=20)	5,0 %	10,0 %	5,0 %	20,0 %	35,0 %	25,0 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	22,2 %	22,2 %		33,3 %	22,2 %	
Muut (N=25)	8,0 %	4,0 %	12,0 %	36,0 %	40,0 %	
Kaikki vastaajat yhteensä (N=54)	9,3 %	9,3 %	7,4 %	29,6 %	35,2 %	9,3 %

4.2 Toimiluvan myöntäminen radiotoimintaan

Toimintaympäristön muutoksen ei koeta radiotoiminnan osalla aiheuttaneen yhtä merkittäviä uudistamistarpeita toimilupajärjestelmään kuin televisiotoiminnan osalla. Kaikista kyselyvastaajista noin puolet kokee toimintaympäristön muutoksen aiheuttaneen merkittäviä uudistamistarpeita. Päinvastaisia, kriittisiä näkemyksiä esitti noin kolmannes kaikista vastaajista. Mielenkiintoinen havainto on, että radiotoiminnan toimiluvan haltijoiden näkemykset vaihtelivat tältä osin kaikkein eniten.

Arviointiaineiston perusteella toimilupien myöntäminen jatkossa kaupallisin perustein (esim. huutokaupan avulla) ei saanut juurikaan kannatusta. Varsinkin kyselyaineiston perusteella toimilupien myöntämisen kehittäminen kaupallisten menettelyiden suuntaan radiotoiminnan osalla sai erittäin kriittisiä näkemyksiä osakseen kaikilta vastaajaryhmiltä. Kriittisimmät näkemykset esittivät nykyiset radiotoiminnan toimilupien haltijat. Perustelut kriittiselle suhtautumiselle olivat pitkälti samansuuntaisia kuin televisiotoiminnan osalla:

”Radiotoimilupa edistäisi kaupallisen radion konsolidoitumista. Toimiluvan hinta tulisi niin korkeaksi, että monelta kotimaiselta pelurilta loppuisivat pääomat siinä kilpailussa ja suomalainen radiomedia suistuisi ulkomaalaisiin käsiin. Tämä on täysin ristiriidassa sananvapaustavoitteen ja erityisryhmien palvelemisen tavoitteen kanssa.”

”Vaarana mm. lyhytaikainen keinottelu toimiluvilla.”

”Silloin taajuudet menisivät monikansallisille yrityksille, jotka tekisivät radiotoimintaa vaatien parasta mahdollista tuottoa sisällön kärsiessä. Monipuolinen ohjelmistotarjonta ja erityisryhmien palveleminen jäisi pois radiosta kokonaan. Kanavista tulisi samanlaisia soittorasioita.”

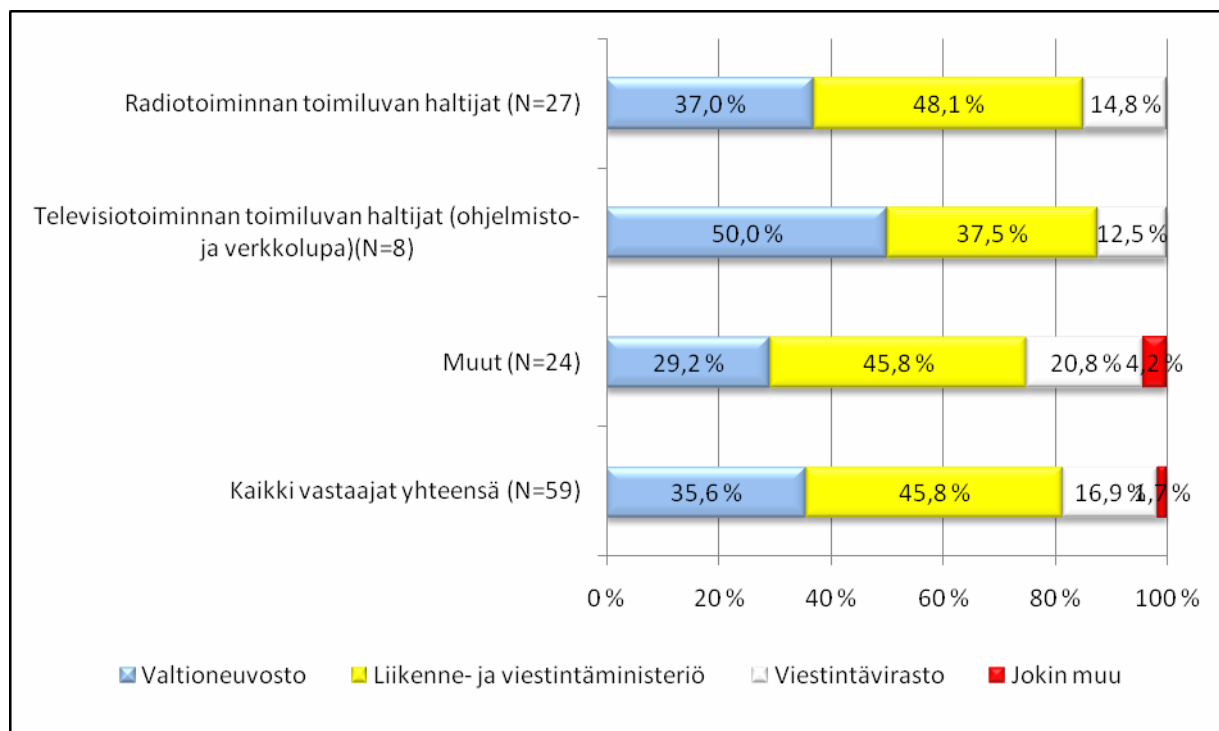
”Lisäkustannus jolla liikevaihdollisesti pienellä radiotoimialalla olisi dramaattisia vaikutuksia. Sen jälkeen ei enää olisi radiotoimialalla kotimaisia yrityksiä ainakaan paikallisradiopuolella.”

Sekä kysely- että haastatteluaineisto tukee havaintoa, etteivät radio- ja televisiotoiminnan toimiluvan haltijat koe nykyistä viiden vuoden mittaista toimilupakauden kestoja tarkoituksenmukaiseksi. *”Toimilupakausi pitäisi olla pidempi ja toimilupa pitäisi pystyä säilyttämään, jos toiminta on tietyillä mittareilla; kuuntelijaluvuilla ja taloudellisesti, ollut riittävä.”* Lähes poikkeuksetta kyselyn avovastauksissa sekä haastateltujen henkilöiden kommentoissa toimilupakauden kestoksi ehdotettiin vähintään 10 vuotta, mutta myös 20 vuoden kesto sai kannatusta osakseen. Useissa yhteyksissä esille noussut perustelu toimilupakauden pidentämiselle varsinkin kaupallisten radiotoimijoiden osalla oli, ettei nykyinen viiden vuoden mittainen toimilupakausi mahdollista riittävän pitkänjänteistä toiminnan suunnittelua, kannattavaa liiketoimintaa tai kannusta investoimaan toiminnan kehittämiseen. Vastakkaiset, nykyistä toimilupakauden kestoja puoltavat perustelut liittyivät mm. siihen, että toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti niin nopealla tahdilla, ettei muutoksia voi ennakoida nykyistä pidemmällä aikajänteellä. Kyselyssä vastaajaryhmä ”muut” oli ainoa, jonka edustajista suurin osa (n. 63 %) piti toimilupakauden nykyistä viiden kestoja tarkoituksenmukaisena. Taulukossa 13 on esitetty kyselyvastaajien suhtautuminen toimiluvan myöntämistä koskeviin väittämiin.

Taulukko 13. Kyselyvastaajien suhtautuminen toimiluvan myöntämistä koskeviin väittämiin radiotoimintaa koskien

Väittäjä	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei eri eikä samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	EOS
Toimintaympäristön muutos (ml. teknologinen kehitys) on aiheuttanut merkittäviä uudistamistarpeita toimilupajärjestelmän kehittämiseksi radiotoiminnan osalta.						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	18,5 %	29,6 %	7,4 %	22,2 %	22,2 %	
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %	22,2 %		33,3 %	22,2 %	11,1 %
Muut (N=25)		20,0 %	16,0 %	40,0 %	12,0 %	12,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	9,8 %	24,6 %	9,8 %	31,1 %	18,0 %	6,6 %
Radiotoiminnan toimilupien myöntämistä tulisi kehittää kaupallisten menettelyiden suuntaan (esim. huutokauppa).						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	70,4 %	14,8 %		7,4 %	7,4 %	
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	66,7 %	11,1 %		11,1 %		11,1 %
Muut (N=25)	48,0 %	16,0 %		24,0 %	4,0 %	8,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	60,7 %	14,8 %		14,8 %	4,9 %	4,9 %
Toimilupakauden pituus on nykyisellään tarkoituksenmukainen.						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=26)	50,0 %	23,1 %	3,8 %	19,2 %	3,8 %	
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	55,6 %	11,1 %		22,2 %		11,1 %
Muut (N=24)	20,8 %	8,3 %	4,2 %	54,2 %	8,3 %	4,2 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=59)	39,0 %	15,3 %	3,4 %	33,9 %	5,1 %	3,4 %

Kun kyselyvastaajilta tiedusteltiin, minkä tahon tulisi jatkossa myöntää radiotoiminnan toimiluvat, olivat vastaukset hyvin samansuuntaiset kuin televisiotoiminnan osalla. Eniten kannatusta sai liikenne- ja viestintäministeriö ennen valtioneuvostoa. Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat oli kyselyssä ainoa vastaajaryhmä, joka nosti valtioneuvoston liikenne- ja viestintäministeriön edelle toimiluvan myöntäjänä. Viestintävirasto sai hyvin vähän kannatusta kaikissa vastaajaryhmissä. Kuviossa 2 on esitetty kyselyvastaajien näkemykset siitä, minkä tahon tulisi jatkossa olla radiotoiminnan toimiluvan myöntäjänä.



Kuvio 2. Kyselyvastaajien näkemykset tahosta, jonka tulisi olla jatkossa radiotoiminnan toimiluvan myöntäjä

Kyselyvastaajien sekä haastateltujen henkilöiden näkemykset radiotoiminnan toimilupiin liitettävien taajuuskokonaisuuksien tarkoituksenmukaisuudesta sekä radiotoimintaan varattujen taajuuksien tehokkaasta käytöstä olivat hyvin vaihtelevia. Tarkasteltuna vastaajaryhmittäin kyselyaineistoa kriittisimmin taajuuksien tehokkaaseen käyttöön suhtautuivat televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (kriittisten vastausten osuus n. 56 %). Kaikissa vastaajaryhmissä yli puolet koki, että jatkossa taajuuksien käyttöä tulisi joustavoittaa.

Sekä kysely- että haastatteluaineistosta nousi esille näkemyksiä, joiden mukaan voittoa tavoittelemattomien radiotoimijoiden toiminta tulisi turvata toimilupajärjestelmän avulla. Kyselyaineiston perusteella varsinkin radiotoiminnan toimiluvan haltijat ja vastaajaryhmä ”muut” olivat varsin selvästi tämän kannalla. Muita vastaajaryhmiä kriittisempiä näkemyksiä esittivät tältä osin televisiotoiminnan toimiluvan haltijat. Tarkasteltuna arviointiaineistoa kokonaisuutena varsin laaja-alaista kannatusta sai näkemys, jonka mukaan jatkossa tulisi etukäteen määritellä nykyistä tarkemmin, millaiseen toimintaan ja millaisin ehdoin toimilupia myönnetään. Kyselyaineiston perusteella televisiotoiminnan toimilupien haltijoiden jakautuivat kaikkein eniten puolesta ja vastaan. Taulukossa 14 on esitetty kyselyvastaajien suhtautuminen radiotoiminnan toimilupaa koskeviin väittämiin.

Taulukko 14. kyselyvastaajien suhtautuminen radiotoiminnan toimilupaa koskeviin väittämiin

Väittäjä	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei eri eikä samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	EOS
Radiotoiminnan toimilupiin liitettävät taajuuskokonaisuudet ovat tarkoituksenmukaisia						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	14,8 %	14,8 %	11,1 %	29,6 %	11,1 %	18,5 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %	33,3 %	22,2 %	22,2 %		11,1 %
Muut (N=24)	8,3 %	20,8 %	25,0 %	12,5 %	8,3 %	25,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=60)	11,7 %	20,0 %	18,3 %	21,7 %	8,3 %	20,0 %
Radiotoimintaan varattuja taajuuksia käytetään tehokkaasti						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	14,8 %	14,8 %	14,8 %	29,6 %	14,8 %	11,1 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	22,2 %	33,3 %	11,1 %		22,2 %	11,1 %
Muut (N=24)	4,2 %	25,0 %	8,3 %	37,5 %	4,2 %	20,8 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=60)	11,7 %	21,7 %	11,7 %	28,3 %	11,7 %	15,0 %
Jatkossa taajuuksien käyttöä tulisi joustavoittaa						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=26)	7,7 %	15,4 %	7,7 %	23,1 %	34,6 %	11,5 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %		22,2 %	11,1 %	44,4 %	11,1 %
Muut (N=24)	4,2 %		20,8 %	33,3 %	20,8 %	20,8 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=59)	6,8 %	6,8 %	15,3 %	25,4 %	30,5 %	15,3 %
Voittoa tavoittelemattomien radiotoimijoiden toiminta tulisi turvata toimilupajärjestelmän avulla						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	14,8 %	14,8 %	11,1 %	11,1 %	40,7 %	7,4 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	44,4 %		22,2 %	33,3 %		
Muut (N=24)		8,3 %	29,2 %	20,8 %	33,3 %	8,3 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=60)	13,3 %	10,0 %	20,0 %	18,3 %	31,7 %	6,7 %
Jatkossa tulisi etukäteen määritellä (nykyistä tarkemmin) millaiseen toimintaan ja millaisin ehdoin toimilupia myönnetään						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	22,2 %	7,4 %	7,4 %	22,2 %	37,0 %	3,7 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	33,3 %	11,1 %		33,3 %	11,1 %	11,1 %
Muut (N=24)	12,5 %	8,3 %	16,7 %	20,8 %	37,5 %	4,2 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=60)	20,0 %	8,3 %	10,0 %	23,3 %	33,3 %	5,0 %

5. TOIMILUPIEN MÄÄRÄYKSET JA VALVONTA

Taustaa

Toimilupaviranomaisella on televisio- ja radiotoimintaa koskevan lain 11 §:n mukaan oikeus antaa toimilupiin liittyviä ohjelmatoimintaa koskevia, ohjelmiston monipuolisuuden ja yleisön erityisryhmien tarpeiden turvaamisen kannalta tarpeellisia määräyksiä. Toimilupaviranomaisella on oikeus antaa myös määräyksiä, jotka koskevat lähetysten alueellista kuuluvuutta tai näkyvyyttä, vuorokautista lähetysaikaa ja lähetystekniikkaa ja siirtokapasiteettia. Toimilupaa voidaan muuttaa toimiluvan voimassaoloaikana toimiluvanhaltijan pyynnöstä tai suostumuksella. Toimilupaa voidaan muuttaa muutoinkin, jos se on teknisestä kehityksestä tai luvanvaraisen toiminnan toimintaedellytyksissä tapahtuvasta olennaisesta muutoksesta johtuvasta erityisestä syystä välttämätöntä. Toimilupa voidaan myöntää enintään kymmeneksi vuodeksi.

Televisio- ja radiotoiminnasta annettua lakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä valvoo Viestintävirasto. Viestintävirasto valvoo televisio- ja radiotoimintaa käsittelemällä katsojien ja kuuntelijoiden tekemiä valituksia, tekemällä valvontatutkimuksia ja -selvityksiä sekä osallistumalla ajankohtaisten kysymysten selvittämiseen ja muuhun televisio- ja radiotoimintaa koskevaan yhteistyöhön. Viestintävirasto valvoo, että ohjelmatoiminnan harjoittajat noudattavat televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain säännöksiä mainonnasta, sponsoroinnista ja teleostoslähetyksistä. Valvontaa toteutetaan viraston itse tekemillä otantatutkimuksilla mainonnan kestosta ja sijoittelusta kaupallisilla televisiokanavilla. Tutkimusten tuloksista keskustellaan alan toimijoiden kanssa ja annetaan tarvittaessa tarkempia ohjeistuksia, joissa selostetaan viraston tulkintaa lain mainontaa koskevien pykälien osalta. Tutkimustulosten perusteella virasto voi myös tehdä tarkempia yksittäisiä mainonnan sijoittelua tai sponsorointia koskevia selvityksiä, joiden pohjalta voidaan tarvittaessa antaa valituskelpoisia ratkaisuja.

Viestintäviraston tehtävänä on myös valvoa tiettyjen ohjelmistoa koskevien säännösten noudattamista. Viestintävirasto valvoo, että televisio-ohjelmat, jotka väkivaltaisuutensa, seksuaalisen sisältönsä tai kauhua herättämällä taikka muulla näihin rinnastettavalla tavalla ovat omiaan vaikuttamaan haitallisesti lasten kehitykseen, lähetetään sellaiseen aikaan, jolloin lapset eivät tavallisesti katso televisio-ohjelmia. Viestintävirasto tekee säännöllisin väliajoin haitallisia ohjelmia koskevia tutkimuksia ja selvityksiä, joiden pohjalta se neuvottelee toiminnanharjoittajien kanssa mahdollisista muutoksista ohjelmien sijoittelua koskevaan itsesääntelyyn. Lisäksi Viestintävirasto valvoo, että toiminnanharjoittajat noudattavat niille toimiluvissa määrättyjä ohjelmistoa ja toiminnan harjoittamista koskevia ehtoja. Valvontaa toteutetaan sekä tilaustutkimusten että itse tehtyjen viranomais selvitysten avulla.

Lain mukaan televisio-toiminnan harjoittajan on varattava tietty osuus ohjelmistostaan eurooppalaisille ohjelmille sekä riippumattomien tuottajien tuottamille ohjelmille. Viestintävirasto kerää televisioyhtiöiltä vuosittain tiedot ohjelmien eurooppalaisuusasteesta ja riippumattoman tuotannon määristä. Tiedot raportoidaan joka toinen vuosi EU:n komissiolle.⁵

⁵ Liikenne- ja viestintäministeriö. Muistio 21.11.2007. "Televisio- ja radiotoiminnan toimilupajärjestelmä".

5.1 Televisiotoiminta

Havaintoja arviointiaineiston perusteella

Sähköiseen kyselyyn vastanneet alan sidosryhmien edustajat suhtautuivat jossain määrin epäilevästi siihen, että televisio-ohjelmiston monipuolisuutta ja yleisön erityisryhmien tarpeiden turvaamista koskevilla määräyksillä olisi aidosti toimijoita ohjaava vaikutus. Televisiotoiminnan toimiluvanhaltijoiden piirissä näkemykset tämän suhteen polarisoituivat. Yleisesti ottaen vastaajat kuitenkin kannattivat sitä, että toimiluvan myöntäjällä tulee jatkossakin olla oikeus antaa televisio-ohjelmatoimintaa koskevia ohjelmiston monipuolisuutta ja yleisön erityisryhmien tarpeiden turvaamista koskevia määräyksiä. Tosin televisiotoiminnan toimiluvanhaltijat suhtautuivat tähän selvästi muita kriittisemmin. Kriittistä asennoitumista perusteltiin esimerkiksi sillä, että tarjonnan monipuolistuessa ja kanavien lukumäärän kasvaessa on ohjelmistojen sisältöä koskevia säännöksiä samalla vähennettävä sekä sillä, että markkinat monipuolistaisivat sisältöjä joka tapauksessa tehokkaammin kuin nykyiset säännökset. Avovastauksissa kritisoitiin mm. teemakanavien ohjelmatoiminnan yksityiskohtaista määrittelyä. Erityisryhmien huomioon ottamista pidettiin avovastauksissa osin sekä tulkinnanvaraisena että nykyiseltään heikosti valvottuna – ja osin myös mahdottomana valvoa.

Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat suhtautuivat muita kriittisemmin väitteeseen siitä, että toimilupamääräysten kautta televisiotoiminnan toimiluvanhaltijoita pystytään sitouttamaan toimiluvan saamisen perusteena olevassa hakemuksessa esitettyyn toimintaan. Televisiotoiminnan toimilupien haltijat olivat muita enemmän melko tai täysin samaa mieltä siitä, että toimilupamääräyksillä rajoitetaan televisiotoimintaa tarpeettomasti. Televisiotoiminnan toimilupamääräysten muuttamista ei yleisesti ottaen pidetty joustavana – jälleen kriittisimmin suhtautuivat nimenomaan asianosaiset eli televisiotoiminnan toimiluvan haltijat. Avovastauksissa peräänkuulutettiin joustavampia mahdollisuuksia muuttaa ohjelmistojen sisältöjä toimilupakauden aikana markkinoiden niin edellyttäessä. Väite, että toimilupa turvaa riittävän televisiotoiminnan lähetyskapasiteetin saatavuuden, polarisoi näkemyksiä televisiotoimijoiden piirissä – sekä samaa että eri mieltä olevia oli enemmän kuin radiotoiminnan toimiluvan haltijoiden tai muiden vastaajien joukossa. Taulukossa 15 on esitetty kokonaisuudessaan kyselyvastaajien suhtautuminen toimiluvan määräyksiin televisiotoiminnan osalta.

Taulukko 15. Kyselyvastaajien näkemykset toimilupien määräyksistä televisiotoiminnan osalta

Väittämä	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei eri eikä samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	EOS
Ohjelmatoimintaa koskevalla televisio-ohjelmiston monipuolisuutta ja yleisön erityisryhmien tarpeiden turvaamista koskevalla määräyksillä on aidosti toimijoita ohjaava vaikutus						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=21)	19,0 %	14,3 %	19,0 %	14,3 %	9,5 %	23,8 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %	33,3 %	11,1 %	33,3 %	11,1 %	
Muut (N=25)	8,0 %	48,0 %	24,0 %	8,0 %	8,0 %	4,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=55)	12,7 %	32,7 %	20,0 %	14,5 %	9,1 %	10,9 %
Toimiluvan myöntäjällä tulee jatkossakin olla oikeus antaa televisio-ohjelmatoimintaa koskevia ohjelmiston monipuolisuutta ja yleisön erityisryhmien tarpeiden turvaamista koskevia määräyksiä						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=21)	9,5 %	14,3 %	9,5 %	14,3 %	38,1 %	14,3 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	33,3 %	22,2 %	11,1 %	22,2 %	11,1 %	
Muut (N=25)		12,0 %	8,0 %	48,0 %	32,0 %	
Kaikki vastaajat yhteensä (N=55)	9,1 %	14,5 %	9,1 %	30,9 %	30,9 %	5,5 %
Toimilupamääräysten kautta televisiotoiminnan toimiluvan haltijoita pystytään sitouttamaan toimiluvan saamisen perusteena olevassa hakemuksessa esitettyyn toimintaan						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=21)		19,0 %	14,3 %	19,0 %	28,6 %	19,0 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)		33,3 %	22,2 %	22,2 %	22,2 %	
Muut (N=25)		24,0 %	12,0 %	44,0 %	20,0 %	
Kaikki vastaajat yhteensä (N=55)		23,6 %	14,5 %	30,9 %	23,6 %	7,3 %
Toimilupamääräyksillä rajoitetaan televisiotoimintaa tarpeettomasti						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=21)	23,8 %		28,6 %	14,3 %	14,3 %	19,0 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %	11,1 %	11,1 %	33,3 %	33,3 %	
Muut (N=25)	16,0 %	36,0 %	16,0 %	28,0 %		4,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=55)	18,2 %	18,2 %	20,0 %	23,6 %	10,9 %	9,1 %
Televisiotoiminnan toimilupamääräysten muuttaminen on joustavaa						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=21)	9,5 %	14,3 %	33,3 %	4,8 %		38,1 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	22,2 %	44,4 %	11,1 %		11,1 %	11,1 %
Muut (N=25)	4,0 %	32,0 %	20,0 %	16,0 %		28,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=55)	9,1 %	27,3 %	23,6 %	9,1 %	1,8 %	29,1 %
Toimilupa turvaa riittävän televisiotoiminnan						

lähetykskapasiteetin saatavuuden						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=21)	9,5 %	4,8 %	23,8 %	9,5 %	14,3 %	38,1 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	22,2 %	11,1 %	11,1 %	11,1 %	44,4 %	
Muut (N=25)	12,0 %	16,0 %	20,0 %	28,0 %	12,0 %	12,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=55)	12,7 %	10,9 %	20,0 %	18,2 %	18,2 %	20,0 %

Televisiotoiminnan ohjelmistolupien valvonnan tarkoituksenmukaisuuden suhteen näkemykset jakautuivat melko tasan myönteisesti ja kriittisesti suhtautuvien kesken. Jälleen televisiotoiminnan toimiluvanhaltijoiden osalta näkemykset polarisoituivat muita vahvemmin. Valvontaa ei yleisesti ottaen pidetty riittämättömänä. Väitteen kanssa täysin tai melko samaa mieltä olivat lähinnä vastaajaryhmän ”muut” edustajat. Avovastauksissa peräänkuulutettiin itsesääätelyä, aktiivista markkinoiden tarkkailua sekä lisää yhteistä keskustelua viestintäpoliittisista tavoitteista ja niiden valvonnasta. Lisäksi ehdotettiin toimijoiden omien tutkimustietojen hyödyntämistä viranomaistoiminnassa sekä käyttäjävalvonnan lisäämistä yleisöä osallistamalla, esimerkiksi erilaisten paneelien muodossa. Valvonnan kehittämiseksi painotettiin keskittymistä oleellisiin rikkomuksiin ja reagoitinopeutta. Tässä yhteydessä osassa vastauksia painotettiin, että valvontaa tulee samanaikaisesti sekä entistä vahvemmin kohdentaa että tehostaa.

Viestintäviraston roolia pidettiin suhteellisen selkeänä, varsinkin televisiotoiminnan toimiluvanhaltijoiden piirissä. Viestintäviraston toimintaa pidettiin valvonnan osalta tasapuolisena, mutta vastaajista tosin merkittävä osa ei katsonut osaavansa vastata tasapuolisuutta koskevaan kysymykseen. Televisiotoiminnan toimiluvanhaltijoiden piirissä vastaukset polarisoituivat. Niinkään Viestintäviraston resurssien riittävyttä moni ei katsonut osaavansa arvioida. Viestintäviraston tapausten käsittelyaikoja pidettiin kohtuullisina, erityisesti televisiotoiminnan toimiluvanhaltijoiden piirissä. Viraston sanktiokeinojen riittävyteen liittyen vastaajien mielipiteet jakautuivat, erityisesti televisiotoiminnan toimiluvanhaltijat pitivät nykyisiä jo riittävän tehokkaina. Ohjelmistoluvan peruuttamisen helpottamista toimiluvan määräyksiä rikottaessa eivät televisiotoiminnan toimiluvanhaltijat kannattaneet. Taulukoissa 16 ja 17 on esitetty kokonaisuudessaan kyselyvastaajien suhtautuminen valvontaan televisiotoiminnan osalta.

Taulukko 16. Kyselyvastaajien näkemykset valvonnasta televisiotoiminnan osalta 1/2

Väittäjä	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei eri eikä samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	EOS
Televisiotoiminnan ohjelmistolupien valvonta on nykyisin tarkoituksenmukaista						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=21)	4,8 %	14,3 %	9,5 %	14,3 %	9,5 %	47,6 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %	44,4 %		11,1 %	22,2 %	11,1 %
Muut (N=25)	4,0 %	28,0 %	24,0 %	28,0 %		16,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=55)	5,5 %	25,5 %	14,5 %	20,0 %	7,3 %	27,3 %
Televisiotoiminnan ohjelmistolupien valvonta on nykyisellään riittämätöntä						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=21)	14,3 %	9,5 %	14,3 %	9,5 %	4,8 %	47,6 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	55,6 %	11,1 %	11,1 %	11,1 %		11,1 %
Muut (N=25)	8,0 %	20,0 %	24,0 %	24,0 %	4,0 %	20,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=55)	18,2 %	14,5 %	18,2 %	16,4 %	3,6 %	29,1 %
Viestintäviraston rooli on televisiotoiminnan valvonnan osalta selkeä						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=21)	4,8 %	4,8 %	19,0 %	14,3 %	4,8 %	52,4 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %	22,2 %	22,2 %	33,3 %	11,1 %	
Muut (N=25)	8,0 %	20,0 %	32,0 %	24,0 %		16,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=55)	7,3 %	14,5 %	25,5 %	21,8 %	3,6 %	27,3 %
Viestintäviraston toiminta televisiotoiminnan valvonnan osalla on tasapuolista						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=21)	9,5 %	4,8 %	19,0 %		9,5 %	57,1 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	11,1 %	22,2 %	11,1 %	33,3 %	11,1 %	11,1 %
Muut (N=25)	8,0 %		24,0 %	24,0 %	4,0 %	40,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=55)	9,1 %	5,5 %	20,0 %	16,4 %	7,3 %	41,8 %

Taulukko 17. Kyselyvastaajien näkemykset valvonnasta televisiotoiminnan osalta 2/2

Väittäjä	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei eri eikä samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	EOS
Viestintävirastolla on riittävät resurssit televisiotoiminnan valvontaan						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=21)		9,5 %	14,3 %	9,5 %	9,5 %	57,1 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)			11,1 %	22,2 %	44,4 %	22,2 %
Muut (N=25)	8,0 %	20,0 %	16,0 %	8,0 %	4,0 %	44,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=55)	3,6 %	14,5 %	12,7 %	10,9 %	12,7 %	45,5 %
Viestintävirastossa tapausten käsittelyaika on kohtuullinen						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=21)	4,8 %	19,0 %		9,5 %	4,8 %	61,9 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)				66,7 %	11,1 %	11,1 %
Muut (N=25)	11,1 %	4,0 %	32,0 %	8,0 %		56,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=55)	5,5 %	21,8 %		18,2 %	3,6 %	50,9 %
Viestintävirastolla on käytössään riittävästi tehokkaita sanktiokeinoja						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=21)	4,8 %	19,0 %	9,5 %	4,8 %	14,3 %	47,6 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)			22,2 %	11,1 %	44,4 %	22,2 %
Muut (N=25)	16,0 %	24,0 %	12,0 %	16,0 %	4,0 %	28,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=55)	9,1 %	18,2 %	12,7 %	10,9 %	14,5 %	34,5 %
Televisiotoiminnan ohjelmistolupa pitäisi voida peruuttaa nykyistä helpommin, jos toimiluvanhaltija ei noudata toimilupansa määräyksiä						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=21)	9,5 %	4,8 %	14,3 %	9,5 %	14,3 %	47,6 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	33,3 %	11,1 %	44,4 %	11,1 %		
Muut (N=25)	8,0 %	8,0 %	20,0 %	20,0 %	28,0 %	16,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=55)	12,7 %	7,3 %	21,8 %	14,5 %	18,2 %	25,5 %

5.2 Radiotoiminta

Kyselyaineiston perusteella alan sidosryhmien edustajien näkemykset hajaantuivat koskien sitä, missä määrin ohjelmiston monipuolisuutta ja yleisön erityisryhmien tarpeiden turvaamista koskevilla määräyksillä olisi aidosti toimijoita ohjaava vaikutus. Radiotoiminnan toimiluvanhaltijoiden piirissä ohjaavaan vaikutukseen uskottiin kuitenkin muita vastaajaryhmiä enemmän – päinvastoin kuin televisiotoiminnan toimiluvan haltijat vastaavan kysymyksen kohdalla televisiotoiminnan osalta. Yleisesti ottaen vastaajat kannattivat, että toimiluvan myöntäjällä tulee jatkossakin olla oikeus antaa ohjelmatoimintaa koskevia ohjelmiston monipuolisuutta ja yleisön erityisryhmien tarpeiden turvaamista koskevia määräyksiä. Vaikka kysymys koski radiotoimintaa, kriittisimmin asiaan suhtautuivat televisiotoiminnan toimiluvan haltijat.

Radiotoiminnan toimiluvan haltijat suhtautuivat selvästi muita suopeammin väitteeseen siitä, että toimilupamääräysten kautta radiotoiminnan toimiluvanhaltijoita pystytään sitouttamaan toimiluvan saamisen perusteena olevassa hakemuksessa esitettyyn toimintaan. Vastaajien näkemykset hajaantuivat koskien väitettä, että toimilupamääräyksillä rajoitettaisiin radiotoimintaa tarpeettomasti. Radiotoiminnan toimilupamääräysten muuttamista ei yleisesti ottaen pidetty joustavana – kriittisimmin suhtautuivat asianosaiset eli radiotoiminnan toimiluvan haltijat. Kaikki vastaajat olivat pitkälti samaa mieltä, että toimilupa turvaa riittävät taajuudet radiotoiminnan harjoittamiselle. Radiotoiminnan toimiluvan haltijat olivat muita useammin jokseenkin tai täysin samaa mieltä tämän väitteen kanssa. Taulukossa 18 on esitetty kokonaisuudessaan kyselyvastaajien suhtautuminen toimiluvan määräykseen radiotoiminnan osalta.

Taulukko 18. Kyselyvastaajien näkemykset toimilupien määräyksistä radiotoiminnan osalta

Väittäjä	Täysin eri mieltä	Jokseenk in eri mieltä	Ei eri eikä samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	EOS
Ohjelmatoimintaa koskevilla ohjelmiston monipuolisuutta ja yleisön erityisryhmien tarpeiden turvaamista koskevilla määräyksillä on aidosti toimijoita ohjaava vaikutus						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	11,1 %	18,5 %	14,8 %	40,7 %	11,1 %	3,7 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=8)	12,5 %	37,5 %		25,0 %	12,5 %	12,5 %
Muut (N=24)	12,5 %	37,5 %	25,0 %	12,5 %		12,5 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=59)	11,9 %	28,8 %	16,9 %	27,1 %	6,8 %	8,5 %
Toimiluvan myöntäjällä tulee jatkossakin olla oikeus antaa ohjelmatoimintaa koskevia ohjelmiston monipuolisuutta ja yleisön erityisryhmien tarpeiden turvaamista koskevia määräyksiä						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	18,5 %	18,5 %	11,1 %	14,8 %	37,0 %	
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=8)	25,0 %	25,0 %	25,0 %	25,0 %		
Muut (N=24)	4,2 %	12,5 %	12,5 %	25,0 %	37,5 %	8,3 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=59)	13,6 %	16,9 %	13,6 %	20,3 %	32,2 %	3,4 %
Toimilupamääräysten kautta toimiluvanhaltijoita pystytään sitouttamaan toimiluvan saamisen perusteena olevassa hakemuksessa esitettyyn toimintaan						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	3,7 %	18,5 %		51,9 %	25,9 %	
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=8)		25,0 %	37,5 %	12,5 %	12,5 %	12,5 %
Muut (N=24)	4,2 %	29,2 %	20,8 %	25,0 %	12,5 %	8,3 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=59)	3,4 %	23,7 %	13,6 %	35,6 %	18,6 %	5,1 %
Toimilupamääräyksillä rajoitetaan radiotoimintaa tarpeettomasti						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	25,9 %	14,8 %	11,1 %	18,5 %	29,6 %	
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=8)	12,5 %		12,5 %	25,0 %	37,5 %	12,5 %
Muut (N=24)	16,7 %	29,2 %	20,8 %	16,7 %	8,3 %	8,3 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=59)	20,3 %	18,6 %	15,3 %	18,6 %	22,0 %	5,1 %
Radiotoiminnan toimilupamääräysten muuttaminen on joustavaa						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=26)	11,5 %	34,6 %	38,5 %	3,8 %	7,7 %	3,8 %

Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=8)	25,0 %	12,5 %	50,0 %			12,5 %
Muut (N=23)	17,4 %	13,0 %	30,4 %	8,7 %		30,4 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=57)	15,8 %	22,8 %	36,8 %	5,3 %	3,5 %	15,8 %
Toimilupa turvaa riittävät taajuudet radiotoiminnan harjoittamiselle						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	14,8 %	7,4 %	29,6 %	22,2 %		25,9 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=8)	12,5 %	25,0 %		12,5 %	37,5 %	12,5 %
Muut (N=24)	8,3 %	4,2 %	29,2 %	16,7 %	16,7 %	25,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=59)	11,9 %	8,5 %	25,4 %	18,6 %	23,7 %	11,9 %

Radiotoimilupien valvonnan tarkoituksenmukaisuuden suhteen näkemykset jakautuivat melko tasan myönteisesti ja kriittisesti suhtautuvien kesken. Radiotoiminnan toimiluvan haltijat olivat muita useammin jokseenkin tai täysin samaa mieltä siitä, että valvonta on nykyisin tarkoituksenmukaista.

Toisin kuin televisiotoimintaa koskevassa vastaavassa kysymyksessä, valvontaa pidettiin jossain määrin riittämättömänä, erityisesti radiotoiminnan toimilupien haltijat olivat tätä mieltä. Avovastauksissa peräänkuulutettiin erityisesti nopeaa reagointia selkeisiin rikkomuksiin, tasapuolisuutta valvontaan sekä nykyistä laajempaa sanktiovalikoimaa. Televisiotoimintaa koskevista vastauksista poiketen avovastauksissa esitettiin resurssien lisäämistä valvontaan. Toisaalta vastauksissa peräänkuulutettiin myös viranomaissääntelyn selvää vähentämistä, itsesäätelyn lisäämistä ja valvontamenetelmien kehittämistä yhteistyössä viranomaisten ja toimijoiden kesken. Otantatutkimuksien mielekkyys kyseenalaistettiin useassa vastauksessa. Haastatteluissa korostettiin ristiriitaa väljästi määriteltyjen viestintäpoliittisten tavoitteiden, vaikeasti määriteltävien erityisryhmille suunnattujen sisältöjen ja toimilupaehtojen tehokkaan toteutumisen valvonnan välillä.

Viestintäviraston roolia ei koettu yhtä selkeäksi kuin televisiotoiminnan piirissä, erityisesti radiotoimilupien haltijoiden piirissä kriittisiä vastaajia oli muita vastaajaryhmiä enemmän. Viestintäviraston toimintaa pidettiin valvonnan osalta tasapuolisena, mutta kriittisiä vastaajia oli radiotoimilupien haltijoiden piirissä enemmän kuin televisiotoiminnan toimiluvan haltijoiden piirissä vastaavassa televisiotoimintaa koskevassa kysymyksessä. Viestintäviraston resurssien riittävyyttä valvontaan moni ei katsonut osaavansa arvioida. Viestintäviraston tapausten käsittelyaikoja pidettiin kohtuullisina, vaikkakin usea vastaaja ei osannut kysymykseen vastata. Viraston sanktiokeinojen riittävyyteen liittyen vastaajien mielipiteet jakautuivat. Toisin kuin toimiluvan haltijat vastaavassa televisiotoimintaa koskevassa kysymyksessä radiotoimilupien haltijat olivat myös merkittävässä määrin melko tai täysin eri mieltä tehokkaiden sanktioiden riittävyydestä. Ohjelmistoluvan peruuttamisen helpottaminen toimiluvan määräyksiä rikottaessa jakoi mielipiteitä – ja myös polarisoi vastauksia radiotoimilupien haltijoiden piirissä. Taulukoissa 19 ja 20 on esitetty kokonaisuudessaan kyselyvastaajien suhtautuminen valvontaan radiotoiminnan osalta.

Taulukko 19. Kyselyvastaajien näkemykset valvonnasta radiotoiminnan osalta 1/2

Väittämä	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei eri eikä samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	EOS
Radiotoimilupien valvonta on nykyisin tarkoituksenmukaista						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	14,8 %	18,5 %	11,1 %	29,6 %	18,5 %	7,4 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=8)	25,0 %	25,0 %	12,5 %	12,5 %	12,5 %	12,5 %
Muut (N=24)		25,0 %	29,2 %	25,0 %		20,8 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=59)	10,2 %	22,0 %	18,6 %	25,4 %	10,2 %	13,6 %
Radiotoimilupien valvonta on nykyisellään riittämätöntä						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	22,2 %	11,1 %	14,8 %	11,1 %	33,3 %	7,4 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=8)	12,5 %	25,0 %	25,0 %		25,0 %	12,5 %
Muut (N=24)	4,2 %	8,3 %	20,8 %	25,0 %	12,5 %	29,2 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=59)	13,6 %	11,9 %	18,6 %	15,3 %	23,7 %	16,9 %
Viestintäviraston rooli on radiotoiminnan valvonnan osalta selkeä						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	3,7 %	37,0 %	29,6 %	18,5 %	11,1 %	
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=8)	12,5 %	12,5 %	12,5 %	25,0 %	25,0 %	12,5 %
Muut (N=24)		20,8 %	25,0 %	20,8 %	4,2 %	29,2 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=59)	3,4 %	27,1 %	25,4 %	20,3 %	10,2 %	13,6 %
Viestintäviraston toiminta radiotoiminnan valvonnan osalta on tasapuolista						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	14,8 %	7,4 %	29,6 %	22,2 %	11,1 %	14,8 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=8)	25,0 %		25,0 %	25,0 %		25,0 %
Muut (N=24)		16,7 %	12,5 %	20,8 %	4,2 %	45,8 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=59)	10,2 %	10,2 %	22,0 %	22,0 %	6,8 %	28,8 %

Taulukko 20. Kyselyvastaajien näkemykset valvonnasta radiotoiminnan osalta 2/2

Väittäjä	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei eri eikä samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	EOS
Viestintävirastolla on riittävät resurssit radiotoiminnan valvontaan						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	11,1 %	7,4 %	22,2 %	11,1 %	14,8 %	33,3 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=8)				25,0 %	50,0 %	25,0 %
Muut (N=24)	4,2 %	25,0 %	16,7 %	8,3 %		45,8 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=59)	6,8 %	13,6 %	16,9 %	11,9 %	13,6 %	37,3 %
Viestintävirastossa tapausten käsittelyaika on sopiva						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	18,5 %	14,8 %	22,2 %	18,5 %		25,9 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=8)	25,0 %		25,0 %	37,5 %		12,5 %
Muut (N=24)			37,5 %	8,3 %		54,2 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=59)	11,9 %	6,8 %	28,8 %	16,9 %		35,6 %
Viestintävirastolla on käytössään riittävästi tehokkaita sanktiokeinoja						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	22,2 %	11,1 %	11,1 %	14,8 %	18,5 %	22,2 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=8)			25,0 %	25,0 %	37,5 %	12,5 %
Muut (N=24)	8,3 %	33,3 %	12,5 %	20,8 %		25,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=59)	13,6 %	18,6 %	13,6 %	18,6 %	13,6 %	22,0 %
Radiotoiminnan toimilupa pitäisi voida peruuttaa nykyistä helpommin, jos toimiluvanhaltija ei noudata toimilupansa määräyksiä						
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	25,9 %	18,5 %	7,4 %	14,8 %	25,9 %	7,4 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=8)	25,0 %	25,0 %	12,5 %	12,5 %	12,5 %	12,5 %
Muut (N=24)	4,2 %	12,5 %	12,5 %	25,0 %	25,0 %	20,8 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=59)	16,9 %	16,9 %	10,2 %	18,6 %	23,7 %	13,6 %

6. TOIMILUPIEN SIIRTO JA MÄÄRÄYSVALLAN MUUTOS

Taustaa

Toimilupajärjestelmän lähtökohtana on, että toimilupia ei saa siirtää. Lain 13 §:n mukaan toimilupa raukeaa, jos toimiluvan haltija siirtää sen toiselle. Määräysvalta toimilupaan nähden voi kuitenkin muuttua. Jos tosiasiallinen määräysvalta toimiluvan haltijaan nähden muuttuu tai jos toimiluvan haltijan tosiasiallinen määräysvalta toimiluvan mukaiseen toimintaan nähden muuttuu siten, että toimiluvan haltijaa ei voida enää pitää laissa tarkoitettuna televisio- tai radiotoiminnan harjoittajana, toimilupaviranomainen voi hyväksyä muutoksen tai peruuttaa toimiluvan.

Toimilupaviranomainen voi hyväksyä tosiasiallisen määräysvallan muutoksen, jos on ilmeistä, että lain 10 §:n mukaiset toimiluvan myöntämisedellytykset täyttyvät ja toiminta jatkuu toimiluvan ehtojen mukaisena. Muutoin toimilupa on peruutettava. Toimilupaviranomainen tekee ratkaisunsa määräysvallan muutostilanteessa kokonaisuutensa perusteella. Toimilupaviranomainen päättää siten tapauskohtaisesti, harkintavaltaansa käyttäen, voidaanko muutos hyväksyä vai onko toimilupa syytä julistaa uudelleen haettavaksi. Määräysvallan muutoksia harkittaessa käytetään kaiken kaikkiaan samoja perusteita, joita käytetään toimilupaa myönnettäessä.⁶

Havaintoja arviointiaineiston perusteella

Toimilupien siirtämiseen ja määräysvallan muutoksiin liittyvää sääntelyä pitivät tarkoituksenmukaisimpana muut kuin itse toimilupien haltijat. Radiotoimilupien haltijat suhtautuivat sääntelyyn kriittisimmin, vaikka heidän joukossaan oli toisaalta sääntelyyn positiivisesti suhtautuvia myös enemmän kuin televisiotominnan toimilupien haltijoiden joukossa. Kaikki toimilupien haltijat suhtautuivat selvästi muita vastaajia suopeammin siihen, että toimilupia pitäisi jatkossa pystyä siirtämään yhteisöltä toiselle. Televisiotominnan toimilupien haltijat puolestaan kannattivat selkeimmin toimilupiin liittyvien määräysvallan muutoksien toteuttamisen helpottamista. Jälkimarkkinaa eli toimilupien edelleen myyntiä ei yleisesti ottaen pidetty perusteltuna. Muut kuin toimilupien haltijat suhtautuivat tähän erityisen tiukasti.

Avovastauksissa korostettiin toisaalta ”rahastamisen” estämistä ja toisaalta toimialan kehityksen huomioimista. Toimilupien siirtämistä puoltavissa kommentteissa painotettiin kuitenkin samalla liiallisen keskittymisen estämistä. Määräysvallan muutosten hyväksymiskriteereitä ei kaikilta osin nykyiseltään pidetty kovinkaan selkeinä. Useissa kommentteissa korostettiin myös sitä, että toimilupien siirtämisen yhteydessä käytännössä usein tapahtuu toiminnan muutoksia, mutta niihin ei heikosta viestintäpoliittisesta otteesta johtuen riittävästi puututa, vaikka kriteerit ovat periaatteessa samat kuin toimilupaa myönnettäessä. Vastaajat nostivat järjestelmän edelleen kehittämisessä esiin tapauskohtaisen harkinnan, nopean päätöksenteon ja sitovien ennakkopäätösten teon. Yleisesti ottaen toimilupien myöntämiseen liittyvän ”kauneuskilpailun” logiikan nähtiin olevan yhteydessä siihen, että hyväksyttävän määräysvallan siirron perusteiden tulisi ensisijaisesti olla muita kuin kaupallisia, mutta kovin konkreettisia ehdotuksia liiketoiminnallisten periaatteiden

⁶ Liikenne- ja viestintäministeriö. Muistio 21.11.2007. ”Televisio- ja radiotoiminnan toimilupajärjestelmä”.

rinnalla ei tullut. Taulukossa 21 on esitetty kyselyvastaajien näkemykset toimilupien siirrosta ja määräysvallan muutoksesta.

Taulukko 21. Kyselyvastaajien näkemykset toimilupien siirrosta ja määräysvallan muutoksesta

Väittämä	Kyllä	Osittain	En/Ei
Pidätkö toimilupien siirtämiseen ja määräysvallan muutokseen liittyvää, edellä esitettyä, sääntelyä tarkoituksenmukaisena?			
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	37,0 %	37,0 %	25,9 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	22,2 %	66,7 %	11,1 %
Muut (N=25)	40,0 %	40,0 %	20,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=61)	36,1 %	42,6 %	21,3 %
Pitäisikö toimilupia pystyä jatkossa siirtämään yhteisöltä toiselle?			
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=26)	46,2 %	30,8 %	23,1 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	55,6 %	11,1 %	33,3 %
Muut (N=25)	24,0 %	48,0 %	28,0 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=60)	38,3 %	35,0 %	26,7 %
Pitäisikö toimilupiin liittyvät määräysvallan muutokset olla nykyistä helpommin toteutettavissa?			
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	37,0 %	33,3 %	29,6 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	55,6 %	44,4 %	
Muut (N=23)	39,1 %	30,4 %	30,4 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=59)	40,7 %	33,9 %	25,4 %
Onko ”jälkimarkkina” eli toimilupien edelleenmyynti perusteltua, kun toimiluvat myönnetään kauneuskilpailulla?			
Radiotoiminnan toimiluvan haltijat (N=27)	11,1 %	29,6 %	59,3 %
Televisiotoiminnan toimiluvan haltijat (ohjelmisto- ja verkkolupa) (N=9)	22,2 %	33,3 %	44,4 %
Muut (N=24)	8,3 %	20,8 %	70,8 %
Kaikki vastaajat yhteensä (N=60)	11,7 %	26,7 %	61,7 %

Yllä olevissa vastauksissa vaikuttaa olevan osin keskenään ristiriitaisia tuloksia. Jälkimarkkinaa ei pidetä perusteltuna, mutta samalla määräysvallan muutosten helpottamista kannatetaan enemmässä määrin, vaikka siinäkin tavallaan kyse on jälkimarkkinan toimivuudesta. Tämän ristiriidan taustalla voi olla erilaisia käsityksiä siitä, mitä jälkimarkkinalla viime kädessä tarkoitetaan.

7. YHTEENVETO

Toimilupajärjestelmä yleisesti

Nykyinen televisio- ja radiotoiminnan toimilupajärjestelmä ja sen toimivuus jakavat hyvin voimakkaasti alan sidosryhmien edustajien mielipiteitä. Arviointiaineiston pohjalta sai paikoitellen kuvan, että erilaisia mielipiteitä on yhtä paljon kuin mielipiteiden esittäjiä. Tämä tuli esille hyvin voimakkaasti haastatteluiden sekä kyselyn avovastausten myötä. Yleisesti ottaen nykyisen toimilupajärjestelmän koetaan toimivan kohtalaisesti ja siihen näyttäisi kohdistuvan ainakin sidosryhmien näkökulmasta voimakkaita muutospaineita. Toimilupajärjestelmää piti ajantasaisena vain hieman yli neljännes kaikista kyselyvastaajista. Eri asia kuitenkin on, miten nykyinen toimilupajärjestelmä näyttäytyy valtiovallan silmiin.

Tarkasteltaessa sidosryhmien näkemyksiä televisio- ja radiotoiminnan toimilupajärjestelmästä yleisesti, ei arviointiaineistosta noussut esille yhtään tahoja, joka olisi säännöllisesti suhtautunut muita positiivisemmin tai negatiivisemmin nykyiseen toimilupajärjestelmään. Kokonaisuutena tarkasteltuna harkinnanvaraisuuteen perustuva lupien myöntäminen koetaan pääsääntöisesti varsin tarkoituksenmukaiseksi, eikä siirtyminen kaupallisten menettelyiden suuntaan saanut kuin nimellistä kannatusta televisio- tai radiotoiminnan osalla.

Toimilupajärjestelmän taustalla olevat viestintäpoliittiset tavoitteet eivät näyttäyty selkeinä tai johdonmukaisina alan sidosryhmien edustajille. Hyvin usein aineistosta nousi esille myös näkemys, että toimiluvanvaraisuuden ja toimilupien koetaan rajoittavan televisio- ja radiotoimintaa suhteessa muihin medioihin. Muita kriittisiä näkemyksiä saivat osakseen viestinnän keskittymiseen liittyvien näkökulmien huomioiminen, toimilupajärjestelmän taustalla olevien viestintäpoliittisten tavoitteiden selkeys, toimilupapolitiikan johdonmukaisuus ja ennustettavuus. Myös kilpailun lisäämiselle verkkopalveluiden tarjonnassa koetaan olevan tarvetta.

Toimilupajärjestelmän vaikutukset jakoivat hyvin voimakkaasti alan sidosryhmien edustajien mielipiteitä. Mielenkiintoinen havainto on, että sidosryhmien edustajien näkemyksissä korostuivat hyvin voimakkaasti negatiiviset toimilupajärjestelmän vaikutukset. Tämä kertonee ensisijaisesti nykyistä toimilupajärjestelmää kohtaan koetusta tyytymättömyydestä, mutta myös siitä, että arvioinnin myötä sidosryhmien edustajat ovat saaneet purkaa anonyymisti tuntojaan, jolloin helposti kriittiset näkemykset nousevat esille. Tämä ei kuitenkaan vähennä sidosryhmien edustajien näkemysten painoarvoa.

Toimilupajärjestelmän positiivisena vaikutuksena näyttäytyy se, että nykyisen järjestelmän koetaan mahdollistavan jokseenkin riittävästi lyhytaikaisen tai pienimuotoisen televisio- ja radiotoiminnan harjoittamisen. Muut esille nousseet toimilupajärjestelmän koetut positiiviset vaikutukset olivat laadukkaan ja monipuolisen ohjelmistotarjonnan syntyminen, toiminnan kotimaisuus sekä alan vakaus ja ennustettavuus. Kyseiset havainnot kuvaavat hyvin alan sidosryhmien edustajien mielipiteiden erilaisuutta, kun pidetään mielessä, että negatiivisten vaikutusten yhteydessä esille nostettiin päinvastaisesti ohjelmistojen yksipuolistuminen, sekä kriittiset näkemykset toimilupapolitiikan johdonmukaisuudesta ja ennustettavuudesta.

Yleisesti ottaen toimilupajärjestelmän negatiivisina vaikutuksina sidosryhmien suuntaan näyttäytyvät mm. alan monopolisoituminen isojen toimijoiden hallitsemaksi sekä televisio- ja

radiotoiminnan eriarvoisuus suhteessa muihin medioihin. Toimilupajärjestelmän ei myöskään koeta edistävän uusien toimijoiden tuloa alalle, uusien sisältöpalveluiden syntymistä, kilpailua lähetyverkkojen tarjonnassa eikä alan luonnollista kehitystä. Käsitteenä ”alan luonnollinen kehitys” on kuitenkin ongelmallinen ja se ymmärretään monin eri tavoin. Useat sidosryhmien edustajat yhdistivät sen markkinaehtoisuuteen sekä toimilupien myöntämiseen jatkossa kaupallisen perustein. Tämän vuoksi havaintoon tulee suhtautua tietyin varauksin. Näkemykset sananvapauden tai ohjelmistojen monipuolisuuden edistämisestä olivat hyvin vaihtelevia.

Toimiluvan myöntäminen

Sidosryhmien edustajien kannalta toimilupien hakuprosessi näyttäisi toimivan kohtuullisen hyvin. Myös tiedonsaanti toimilupaprosessista koetaan varsin riittäväksi erityisesti nykyisten toimiluvan haltijoiden keskuudessa. Toimilupaprosessin avoimuus sekä toimilupien myöntämiskriteereiden selkeys jakoivat hyvin selvästi sidosryhmien edustajien mielipiteet. Selkeimpinä kriteereinä sidosryhmien suuntaan näyttäytyvät ”hakijan vakavaraisuus” sekä ”ilmeinen kykenevyys säännölliseen toimiluvan mukaiseen toimintaan”. Liikenne- ja viestintäministeriötä pidetään sidosryhmien keskuudessa relevantimpana tahona toimiluvan myöntäjäksi sekä televisio- että radiotoimintaa koskevien toimilupien osalla.

Toimintaympäristön muutoksen koetaan aiheuttaneen merkittäviä uudistamistarpeita toimilupajärjestelmän kehittämiseksi varsinkin televisiotoiminnan osalla. Luonnollista on, että televisiotoiminnan digitalisointi nousi useissa yhteyksissä tässä kohtaa esille. Alan sidosryhmien edustajat olivat hyvin voimakkaasti sen kannalla, että jatkossa televisiotoiminnan ohjelmistolupien myöntämisessä tulisi harkinnanvaraisuutta vähentää laissa määriteltyjä myöntämiskriteereitä täsmentämällä. Samoin kannatusta sai ajatus, että jatkossa tulisi etukäteen määritellä (nykyistä tarkemmin), millaiseen toimintaan ja millaisin ehdoin toimilupia myönnetään. Sen sijaan ohjelmistolupien myöntämisen kehittäminen kaupallisten menettelyiden suuntaan sai hyvin kriittisen vastaanoton. Mielenkiintoinen havainto on, että nykyiset televisiotoiminnan ohjelmistolupien haltijat olivat kyselyaineiston perusteella ainoa vastaajaryhmä, joista yli puolet koki televisiotoimintaan varattujen taajuuksien olevan tehokkaassa käytössä. Lyhytaikaisen tai pienimuotoisen televisiotoiminnan mahdollisuuksien lisääminen sekä voittoa tavoittelemattomien televisiotoimijoiden toiminnan turvaaminen toimilupajärjestelmän avulla saivat kannatusta muilta kyselyn vastaajaryhmiltä lukuun ottamatta televisiotoiminnan toimiluvan haltijoita. Nykyistä toimilupakauden kesto piti tarkoituksenmukaisena hieman yli puolet kaikista kyselyvastaajista. Esille nousi selvästi näkemyksiä, joiden mukaan toimiluvan kesto tulisi pidentää nykyisestä.

Radiotoiminnan osalla toimintaympäristön muutoksen ei koeta aiheuttaneen aivan yhtä merkittäviä uudistamistarpeita toimilupajärjestelmään kuin televisiotoiminnan osalla. Oleellinen havainto on, ettei myöskään radiotoiminnan osalla toimilupien myöntämisen kehittäminen kaupallisten menettelyiden suuntaan (esim. huutokaupan avulla) saanut juuri kannatusta. Radiotoiminnan toimilupakauden kesto sai hyvin kriittisiä näkemyksiä osakseen nykyisiltä toimiluvan haltijoilta ja yleisesti toimilupakauden kesto on kaivattiinkin selvää pidennystä. Samoin kannatusta sai ajatus, että jatkossa tulisi etukäteen määritellä (nykyistä tarkemmin), millaiseen toimintaan ja millaisin ehdoin toimilupia myönnetään, sekä se, että voittoa tavoittelemattomien radiotoimijoiden toiminta tulisi turvata toimilupajärjestelmän avulla. Radiotoiminnan toimilupiin liitettyjen taajuuskokonaisuuksien tarkoituksenmukaisuus

sekä radiotoimintaan varattujen taajuuksien tehokas käyttö jakoivat sidosryhmien edustajien mielipiteitä. Sen sijaan taajuuksien käytön joustavoittamiselle koetaan olevan selkeää tarvetta jatkossa.

Toimilupien määräykset ja valvonta

Arviointiaineiston perusteella toimijat suhtautuivat jossain määrin epäilevästi siihen, että ohjelmiston monipuolisuutta ja yleisön erityisryhmien tarpeiden turvaamista koskevilla määräyksillä olisi aidosti toimijoita ohjaava vaikutus. Vaikka vaikutuksista ei olla varmoja, yleisesti ottaen toimijat kuitenkin kannattivat sitä, että toimiluvan myöntäjällä tulee jatkossakin olla oikeus ohjelmatoimintaa koskevia ohjelmiston monipuolisuutta ja yleisön erityisryhmien tarpeiden turvaamista koskevia määräyksiä – kunhan ne ovat tavalla tai toisella konkretisoitavissa nykyistä paremmin. Toisaalta, aineistossa on sekä koko toimilupajärjestelmää että määräysten mielekkyyttä kyseenalaistavia näkemyksiä. Toimilupamääräysten muuttamista ei yleisesti ottaen pidetty riittävän joustavana. Markkinoiden muutokset ja kilpailutilanteen kehitys ajavat toimijat peräänkuuluttamaan joustavampia mahdollisuuksia muuttaa ohjelmistojen sisältöjä toimilupakauden aikana.

Valvontaa kritisoitiin sekä liialliseksi että riittämättömäksi. Radiotoiminnan puolella valvonta herätti selvästi enemmän mielipiteitä kuin televisiopuolella. Valvonnan osalta aineistosta nousee selvästi esiin perusongelma: valvonta voi olla tehokasta vain jos sen sisältö ja siihen liittyvät pelisäännöt ovat selkeitä, mikä edellyttää käytännössä viestintäpoliittisten tavoitteiden nykyistä konkreettisempaa määrittelyä, mitä osa toimijoista ei tunnu pitävän mahdollisena. Ehkä tästä johtuen erityisesti haastatteluissa ja sähköisen kyselyn avovastauksissa nostettiin esiin itsesätelyn roolin kasvattaminen ja viranomaisvalvonnan muuttuminen lähinnä ylilyönteihin puuttumiseksi.

Viestintäviraston roolia pidettiin suhteellisen selkeänä, varsinkin televisiotoiminnan toimiluvanhaltijoiden piirissä. Viestintäviraston toimintaa pidettiin valvonnan osalta yleisesti ottaen tasapuolisena, mutta kriittisempiä äänenpainoja esittivät radiotoimilupien haltijat. Viestintäviraston resurssien riittävyttä tai prosessien tehokkuutta, esimerkiksi tapausten käsittelyaikojen perusteella, ei kaikilta osin tunneta siinä määrin, että niitä osattaisiin arvioida. Viraston sanktiokeinojen riittävyteen liittyen vastaajien mielipiteet jakautuivat. Erityisesti radiotoiminnan puolella valvontaan liittyviä kommentteja tuli selvästi enemmän, mikä kertonee sekä televisio- että radiotoiminnan ominaispiirteistä, erilaisista markkinarakenteista ja ajankohtaisista kilpailutilanteista sekä ehkä myös viraston toiminnan tunnettuudesta tai sen puutteesta eri toimijoiden piirissä.

Toimilupien siirto ja määräysvallan muutos

Toimilupien siirtämiseen ja määräysvallan muutoksiin liittyvää sääntelyä pitivät tarkoituksenmukaisimpana muut kuin itse toimilupien haltijat. Kaikki toimilupien haltijat suhtautuivat selvästi muita vastaajia suopeammin siihen, että toimilupia pitäisi jatkossa pystyä siirtämään yhteisöltä toiselle. Jälkimarkkinaa eli toimilupien edelleenmyyntiä ei yleisesti ottaen pidetty perusteltuna. Muut kuin toimilupien haltijat suhtautuivat tähän erityisen tiukasti. Aineistossa selvästi kuitenkin esiintyy kilpailevia argumentteja sen suhteen, minkälainen kehitys on ”normaalialue markkinataloutta” ja mikä on ”rahastamista”.

Arviointiaineistossa korostettiin toisaalta ”rahastamisen” estämistä ja toisaalta toimialan kehityksen huomioimista.

Sidosryhmien näkökulmasta vaikuttaa siltä, että toimilupien siirtämiseen liittyviä pelisääntöjä ei pidetä selkeinä eikä viranomaisten toimintaa johdonmukaisena. Aineistossa toistui useasti väite, että toimilupien siirron yhteydessä käytännössä tapahtuu toimilupaehtoihin sopimattomia toiminnan muutoksia, mutta niihin ei heikosta viestintäpoliittisesta otteesta johtuen riittävästi puututa. Yleisesti ottaen toimilupien myöntämiseen liittyvän ”kauneuskilpailun” logiikan nähtiin kuitenkin olevan yhteydessä siihen, että hyväksyttävän määräysvallan siirron perusteiden tulisi ensisijaisesti olla muita kuin kaupallisia. Paineita aiheuttavat kuitenkin markkinoiden dynamiikka ja muuttuvat toimialarakenteet. Viranomaiselle tilanne on vaikea: toimijat peräänkuuluttavat samaan aikaan perusteelliseen analyysiin perustuvaa ”tapauskohtaisuutta” ja toimijoita tasapuolisesti kohtelevaa toiminnan ”johdonmukaisuutta”.

Lähteet

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 19/1998 liittyen HE 34/1998
Hallituksen esitys eduskunnalle viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta
HE 241/2001.

Laki televisio- ja radiotoiminnasta 9.10.1998/744

Laki Yleisradio Oy:stä 22.12.1993/1380

Nordic Adviser Group. ”Radiotaajuuksien kaupallistamisen mallit valituissa EU-maissa”.
Väliraportti 17.12.2007

Liikenne- ja viestintäministeriö. Muistio 21.11.2007. ”Televisio- ja radiotoiminnan
toimilupajärjestelmä”

Liikenne- ja viestintäministeriö. Muistio 14.6.2006. “Valtioneuvoston digitaalista
joukkoviestintäverkkoa koskeva toimilupapäätös”

Valtioneuvoston digitaalista joukkoviestintäverkkoa koskeva toimilupapäätös. 15.6.2006.

Diaarinumero 246/32/2005

Viestintämarkkinalaki 23.5.2003/393

Liitteet**Liite 1. Arviointia varten haastatellut asiantuntijat**

- Ala-Fossi Marko, Tampereen yliopisto
- Gabrielsson Håkan, Viestinnän keskusliitto
- Hagman Rauni, Viestintävirasto
- Harju Hannu, Etelä-Pohjanmaan Viestintä -konserni
- Heinonen Olli-Pekka, Yleisradio Oy
- Jokinen Juhani, Kilpailuvirasto
- Kallioja Tapio, Swelcom Oy
- Kosonen Ismo, Liikenne- ja viestintäministeriö
- Miettinen Jorma, MTV Oy
- Nieminen Hannu, Helsingin yliopisto
- Normo Elina, Liikenne- ja viestintäministeriö
- Ojala Sirpa, Digita Oy
- Pesari Pekka, TeliaSonera Finland Oyj
- Pietikäinen Kristiina, Liikenne- ja viestintäministeriö
- Ryynänen Leena, SBS Finland Oy
- Saari Merja, Viestintävirasto
- Skogster Rose-Marie, Telemast Nordic Oy

Liite 2. Asiantuntijaseminaariin osallistuneet henkilöt

- Juusela Johanna, Viestintävirasto
- Kangas Satu, Viestinnän keskusliitto
- Karinen Risto, Net Effect Oy
- Koskela Tuomas, Net Effect Oy
- Kosonen Ismo, Liikenne- ja viestintäministeriö
- Louhelainen Juha-Pekka, Swelcom Oy/SW Television Oy
- Miettinen Jorma, MTV Oy
- Nieminen Hannu, Helsingin yliopisto
- Normo Elina, Liikenne- ja viestintäministeriö
- Ojala Sirpa, Digita Oy
- Pesari Pekka, TeliaSonera Finland Oyj
- Pietikäinen Kristiina, Liikenne- ja viestintäministeriö
- Rantala Olli-Pekka, Liikenne- ja viestintäministeriö
- Ryynänen Leena, SBS Finland Oy
- Silvo Ismo, Yleisradio Oy
- Sukanen Jarmo, Kilpailuvirasto
- Suomi Maaret, Liikenne- ja viestintäministeriö
- Uusikylä Petri, Net Effect Oy

Liite 3. Valtioneuvoston myöntämät toimiluvat televisio- ja radiotoimintaan

Televisiotoiminta:

Kanava nippu	Verkkoluvan-haltija	Toimilupakausi päättyy	Ohjelmistoluvan haltija	Toimilupakausi päättyy
A	Digita Oy	31.8.2010		
B	Digita Oy	31.8.2010	MTV Oy (MTV3) ja lisäkanava (MTV3 Max)	31.8.2010
			SubTV Oy (ent. City-TV Oy Helsinki) (SubTV) ja lisäkanava (SubTV Juniori)	31.8.2010
			Suomen Urheilutelevisio Oy (Urheilukanava) ja lisäkanava	31.8.2010
			SW Television Oy (ent. Ruutunelonen Oy, (Nelonen) ja lisäkanava (JIM)	31.8.2010
C	Digita Oy	31.8.2010	CMore Entertainment Oy (ent. Canal+ Finland Oy) (Canal+ -kanavapaketti)	31.8.2010
			TV5 Finland Oy (ent. Vizor Oy) (Voice TV)	31.8.2010
			The Walt Disney Company Ltd (Disney Channel)	31.8.2010
			Turun Kaapelitelevisio Oy (Turku TV, Turun seutu)	31.8.2010
			Pro Radio Oy (Iskelmä), radio	31.8.2010
			Kevyt Kanava Oy (Iskelmä-TV Harju&Pöntinen), radio	31.8.2010
E	Digita Oy	13.6.2026	Discovery Communications Europe (Discovery Channel)	31.12.2016
			Eurosport SA (Eurosport)	31.12.2016
			MTV Oy (MTV3 Fakta)	31.12.2016
			MTV Networks Europe & Nickelodeon International Ltd (MTV Nordic /Nickelodeon)	31.12.2016
			Swelcom Oy (KinoTV)	31.12.2016
			Yleisradio Oy (SVT Europa)	31.8.2010
Vaasa	Vaasan Läänin Puhelin Oy	31.12.2016	KRS-TV rf (KRS-TV, Kristiinankaupungin seutu)	31.12.2016
			När-TV rf (När-TV, Närpiön seutu)	31.12.2016
			Vaasan Läänin Puhelin Oy (SVT1, SVT2, paikalliskanava ym.)	31.12.2016

Radiotoiminta:

	Toimilupia	Toimilupakausi päättyy
Valtakunnallinen tai siihen rinnastettava toiminta	10 kpl	31.12.2011
Paikallinen tai alueellinen toiminta	47 kpl	31.12.2011