

11.1.2022

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

LiV@eduskunta.fi

Liikenne- ja viestintäministeriön vastine Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 250/2020 vp) perustuslakivaliokunnan lausunnolle

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on saanut eduskunnan perustuslakivaliokunnalta lausunnon (PeVL 32/2021 vp) hallituksen esityksestä eduskunnalle Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n muuttamisesta (HE 250/2020 vp). Tähän vastineeseen on koottu liikenne- ja viestintäministeriön kommentit lausunnossa esitettyihin huomioihin. Vastine käsittelee yhtäältä perustuslakivaliokunnan esittämiä EU:n valtiontukioikeudellisia huomioita ja toisaalta sananvapautta koskevia huomioita.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu perustuslakivaliokunnan lausunnosta kunnioittavasti seuraavaa:

EU:n valtiontukisääntelystä yleisradiotoiminnassa

Perustuslakivaliokunta painottaa lausuntokäytäntönsä valossa, että perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta on syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta. Valiokunta katsoo lausunnossaan, että käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen ei sisälly erityistä arviota tästä liikkumavarasta ja hallituksen esityksen perusteella syntyy kuva, jonka mukaan kansallinen liikkumavara olisi hyvin niukka tai ettei sitä olisi lainkaan. Sääntelyä olisi tullut perustuslakivaliokunnan mielestä arvioida hallituksen esityksessä tarkemmin valtiontukisääntelyn soveltamiseen liittyvän kansallisen liikkumavaran kannalta ottaen huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset.

Liikenne- ja viestintäministeriö tuo esiin myös aikaisemmissa eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle toimitetuissa asiakirjoissa¹ esiin nostetun kohdan Amsterdamin pöytäkirjasta, jonka mukaan "[p]erussopimusten määräykset eivät rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa rahoittaa julkista yleisradiotoimintaa, siinä määrin kuin rahoitus myönnetään yleisradioyrittäjälle kunkin jäsenvaltion antaman, määrittelemän ja järjestämän julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi, ja siinä määrin kuin rahoitus ei vaikuta unionin kauppaa- ja kilpailuolosuhteisiin sellaisessa laajuudessa, että se olisi yleisen edun vastaista, kun samalla otetaan huomioon tällaisen julkisen palvelun tehtävän toteuttaminen."² Tämän nojalla voidaan katsoa, että jäsenvaltioilla on oikeus, unionin oikeutta noudattaen, määrittää yleistä taloudellista etua koskevien palvelujensa laajuus ja järjestäminen siten, että ne ottavat erityisesti huomioon kansalliselle politiikalleen ominaiset tavoitteet. Jäsenvaltioilla on tältä osin harkintavaltaa, jonka komissio voi asettaa kyseenalaiseksi ainoastaan silloin, kun on kyse ilmeisestä virheestä.³ Myös komission yleisradiotiedonannon mukaan yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja sovelletaan SEUT-sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin

¹ Oikeudellisessa selvityksessä 12.11.2021 ja vastineessa 7.12.2021.

² Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto - PÖYTÄKIRJAT - Pöytäkirja (N:o 29) jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta Virallinen lehti nro 115 , 09/05/2008 s. 0312 – 0312.

³ C-171/17, komissio v. Unkari, EU:C:2018:881, kohta 48 ja 49 oikeuskäytäntöviittauksineen. Ks. myös Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (2009/C 257/01), kohta 39: "Määriteltäessä julkisen palvelun tehtävää komission tehtävä rajoittuu selvien virheiden valvontaan - - "

Id Versionumero

Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite Eteläesplanadi 4 Helsinki	Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto	Puhelin 029516001	www.lvm.fi etunimi.sukunimi@gov.fi kirjaamo.lvm@gov.fi
----------------------------------	--	--	----------------------	--

ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä.⁴ Niin ikään liikenne- ja viestintäministeriö tuo esiin komission tiedonannon valtioneuvoston päätöksen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan, jonka mukaan ”julkisen palvelun tehtävä on määriteltävä virallisesti.”⁵ ja ” - - määritelmän olisi oltava mahdollisimman tarkka. Sen perusteella olisi saatava varmuus siitä, onko jäsenvaltion tarkoituksena sisällyttää jokin tietty talouden toimijalle annettu toiminto julkisen palvelun tehtävään.”⁶ Yleisradiotiedonannossa audiovisuaalisella palvelulla tarkoitetaan äänisisällön ja/tai audiovisuaalisen sisällön ja muiden niihin liittyvien palvelujen (esimerkiksi tekstipohjaisten online-tietopalvelujen) lineaarista ja/tai ei-lineaarista jakelua.⁷ Näin ollen julkisen palvelun tehtävään on mahdollista sisällyttää tekstipohjaisia sisältöjä huomioiden kuitenkin tiedonannon asettamat vaatimukset esimerkiksi julkisen palvelun tehtävän määritelmän tarkkarajaisuudesta. Tarkemmin unionin valtioneuvoston päätöksen on käyty läpi liikenne- ja viestintävaliokunnalle 12.11.2021 toimitetussa oikeudellisessa selvityksessä.

Edelleen liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että neuvottelut komission kanssa ovat tapahtuneet eduskuntaryhmien puheenjohtajilta saadulla mandaatilla. Ministeriö on neuvotellut vaihtoehdosta, joka tyydyttäisi komissiota ja jossa on saatu kuitenkin hyvin myös Suomen ajamia asioita läpi. Samalla Suomi on pyrkinyt annetun neuvottelumandaatin mukaisesti siihen, että Yleisradion tehtäviä rajoitettaisiin mahdollisimman vähän. Liikenne- ja viestintäministeriö myös korostaa, että komission kilpailun pääosasto on nimenomaisesti tuonut esille, ettei tekstimuotoisten sisältöjen osoittaminen osaksi julkisen palvelun tehtävää ole riittävää, vaan tekstimuotoisilla sisällöillä tulee olla liityntä yleisradioyhtiön audiovisuaalisiin sisältöihin. Liikenne- ja viestintäministeriö on siten tulkinut, että Yleisradion tehtävänantoa on komission antamista vastauksista ja kannanotoista johtuen välttämätöntä täsmentää tekstimuotoisten sisältöjen osalta, ja että jos näin ei tehtäisi, otettaisiin merkittävä riski virallisesta rikkomusmenettelystä.⁸ Tällöin viime kädessä EU-tuomioistuin antaisi asiasta ratkaisun. Päätös on lopulta tietysti poliittinen, eli asiassa toimitaan suoraan eduskunnan tahtotilan mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että on ongelmallista perustella sananvapauden kohdistuvaa rajoitusehdotusta komission kannalla, joka perustuu ainoastaan dokumentoimattomiin keskusteluihin EU:n virkamiesten kanssa. Toisaalta valtioneuvoston pyrkimystä noudattaa vilpittömän yhteistyön periaatetta arvioidessaan lainsäädäntöhankkeiden suhdetta EU:n valtioneuvoston päätöksiin voidaan pitää perusteltuna.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää itsekin valitettavana sitä, ettei asiaa koskevia valmisteluasiakirjoja ole voitu julkaista. Tämä johtuu siitä, että valtioneuvoston päätöksen käsittely ja siihen liittyvät asiakirjat ovat EU-sääntelyn⁹ ja komission tulkin mukaan luottamuksellisia. Tämä on puolestaan herättänyt Suomessa keskustelua asian käsittelyn avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä. Lakimuutoksen perustelujen ja valmistelun avoimuutta on vaikeuttanut se, että esimerkiksi Suomen vastauksia kanteluun sekä komissiolta saatuja kirjeitä ei ole voinut julkistaa. Liikenne- ja viestintäministeriö on pyrkinyt asiassa mahdollisimman avoimeen ja läpinäkyvään käsittelyyn siltä osin kuin se unionin sääntelyn puitteissa on ollut mahdollista. Komission kanssa käytyihin keskusteluihin suoraan liittyvät asiakirjat – ml. kaikki luottamukselliset aineistot – toimitettiin liikenne- ja viestintävaliokunnan käyttöön eduskunnan perustuslaillisen tiedonsaantioikeuden varmistamiseksi ja valiokunnan 29.10.2021

⁴ Komission tiedonanto valtioneuvoston päätöksen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan kohta 36.

⁵ Komission tiedonanto valtioneuvoston päätöksen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan kohta 45.

⁶ Komission tiedonanto valtioneuvoston päätöksen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan, kohta 47.

⁷ Komission tiedonanto valtioneuvoston päätöksen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan, kohta 8, alaviite 8.

⁸ Hallituksen esityksessäkin esiin tuodussa Belgian ranskankielistä yleisradioyhtiötä RTBF:ää koskevassa tapauksessa päädyttiin komission virallisen tutkinnan johdosta RTBF:n julkisen palvelun tehtävän tarkempaan määrittelyyn muun muassa tekstimuotoisten sisältöjen osalta.

https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_32635

⁹ https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/53ea4015-ff38-415f-bd9e-380d8bb7c839/c9715134-d229-43ea-abc2-7970065cdcb/KIRJE_20201014082803.PDF

esittämän pyynnön mukaisesti. Asiakirjoja on tarjottu liikenne- ja viestintävaliokunnalle ja perustuslakivaliokunnalle myös aiemmin.

Lisäksi eduskuntaa on informoitu asiasta useampaan otteeseen. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriö kertoi eduskuntaryhmien puheenjohtajille 12.11.2019 Medialiiton kantelusta käydyistä keskusteluista komission kanssa sekä tarpeesta tarkentaa yleisradiosta annettua lakia. Eduskuntaryhmien puheenjohtajien keskustelun perusteella ministeriö sai tehtävän neuvotella välttämättömistä lakimuutoksista komission kanssa, kuitenkin niin, että eduskuntaryhmien puheenjohtajille esitetään täsmälliset lain muutostarpeet ennen kuin neuvotteluissa komission kanssa päädytään mihinkään pykälämuotoiluun.

Liikenne- ja viestintäministeriö toimitti eduskuntaryhmien puheenjohtajille komission 16.3.2020 alustavasti hyväksymän, neuvottelujen perusteella laaditun pykäläluonnoksen perusteluineen muuttaa yleisradiolain 7 §:n 1 momenttia. Tämän jälkeen liikenne- ja viestintäministeriötä pyydettiin valmistelevaan tämän alustavan neuvottelutuloksen mukainen hallituksen esitys. Ministeriö on informoinut eduskuntaryhmiä säännöllisesti kaikista hankkeen valmisteluun liittyneistä vaiheista sen varmistamiseksi, että valmisteltu esitys on eduskuntaryhmien antaman neuvottelumandaatin mukainen. Hallituksen esitys lopullisessa muodossaan on esitelty eduskuntaryhmien puheenjohtajille 14.12.2020. Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehiä on ollut kuultavana hallituksen esityksestä liikenne- ja viestintävaliokunnassa vuoden 2021 aikana.

Sananvapaudesta

Perustuslakivaliokunta korostaa lausunnossaan, että käsittelyssä olevaa lakiehdotusta on arvioitava ennen kaikkea perustuslain 12 §:ssä turvattun sananvapauden kannalta. Perustuslain sananvapaussäännöksen mukaan sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Perustuslaissa turvattu sananvapaus koskee myös yleisradiotoimintaa. Edelleen perustuslakivaliokunta huomioi, että valiokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään luonnehtinut Yleisradion toimintaa keinona sananvapauden mahdollisimman laajan käytännön toteutumisen turvaamiseksi.

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy perustuslakivaliokunnan esittämään kantaan. Mainitun perustuslain pykälän lisäksi sananvapaus on turvattu niin ikään Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (2012/C 326/02) Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (SopS 18–19/1990) sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 7–8/1976). Myös Euroopan ihmisoikeussopimusta tulkitsevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on korostettu sananvapauden keskeistä merkitystä demokraattiselle yhteiskunnalle. Lisäksi tuomioistuin on pitänyt tärkeänä, että jokaisella on oikeus osallistua ajatusten ja mielipiteiden vaihtoon, kuten demokraattiselle yhteiskunnalle on ominaista.¹⁰ Sananvapauden keskeisenä tehtävänä on siis luoda edellytykset ihmisten osallistumiselle poliittiseen ja yhteiskunnalliseen toimintaan sekä mahdollistaa julkisen vallankäytön kansanvaltainen kontrolli ja demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön avoin kansalaiskeskustelu.

Perustuslakivaliokunta pitää sinänsä sananvapauden rajoittamisen kannalta hyväksyttävänä perusteena esityksen taustalla olevaa tavoitetta sovittaa yhteen Yleisradion toiminta unionin valtioneuvoston sääntöihin. Valiokunta toteaa edelleen, että olennaista on myös se, että sääntelyn taustalla voidaan nähdä yleinen pyrkimys varmistaa se, ettei Yleisradion erityisasema joukkoviestinnän kentällä valtion omistamana, rahoittamana ja ylläpitämänä toimijana vaaranna sananvapauteen olennaisesti kuuluvaa joukkoviestinnän moniarvoisuutta. Lisäksi oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on, että sääntely ei estä Yleisradiota julkaisemasta edelleen verkossa tekstimuotoisia sisältöjä, jos ne liittyvät yhtiön audiovisuaaliseen sisältöön tai jos ne kuuluvat esitykseen sisältyviin varsin laajoihin poikkeuksiin.

¹⁰ Viljanen, Veli-Pekka et al. Perusoikeudet. Helsinki: Sanoma Pro, päivittyvä hakuteos.

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen rajoittamisperusteen hyväksyttävyydestä. Ministeriö haluaa niin ikään korostaa, että lakiehdotuksessa on haluttu sananvapauden rajoittamisen jäävän vain välttämättömään ja toteuttaa muutos mahdollisimman tarkkarajaisesti ja täsmällisesti, eikä puuttua sananvapauden toteutumismahdollisuuksiin yhtään enempää kuin on välttämätöntä. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa lisäksi, että hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus julkisen palvelun tehtävänannon tarkentamisesta ja Yleisradion tekstimuotoisen sisällön julkaisun rajoittamisesta ei puutu sananvapauden liittyvien tavoitteiden toteuttamiseen Yleisradion ohjelmatoiminnassa. Ehdotettujen säännösten on katsottu hallituksen esityksessä olevan ongelmattomia perustuslain sananvapauden kannalta, koska ehdotetut muutokset eivät vaikuta voimassa olevan yleisradiolain peruslähtökohtiin eivätkä muuta lain 7 §:ssä määriteltyä Yleisradion julkisen palvelun sisältöä eikä merkittävästi sen laajuutta verrattuna nykyiseen.

Perustuslakivaliokunnan mielestä esityksen hyväksyttävyyden kannalta keskeistä on, että hallituksen esityksessä ehdotetut rajoitukset eivät kohdistu Yleisradion toimitukselliseen riippumattomuuteen tai sisällöllisiin ratkaisuihin, eikä esitys näin ollen merkitse sananvapauden käyttämisen ennakollista estettä. Perustuslain 12 §:n 1 momentti turvaa osana sananvapautta myös jokaisen oikeuden vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä. Perustuslakivaliokunta korostaa, että nyt arvioitavan sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta on merkittävää, että maksutta on saatavilla tekstimuotoista sisältöä muun median kautta. Tästä johtuen valiokunta katsoo, että valtioneuvoston on seurattava tarjontaa ja tarvittaessa ryhdyttävä sääntelyn uudistukseen.

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen siitä, että esityksellä ei puututa Yleisradion toimitukselliseen riippumattomuuteen tai sisällöllisiin ratkaisuihin, eikä esitys merkitse sananvapauden käyttämisen ennakollista estettä. Edellä esitetyn lisäksi ministeriö toteaa, että Yleisradion olisi edelleenkin mahdollista julkaista tekstimuotoista sisältöä verkkosivuillaan, jos se olisi ehdotetun sääntelyn mukaista, vaikkakin ehdotettu sääntely jonkin verran vähentäisi Yleisradion julkaisemien tekstimuotoisten sisältöjen määrää. Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan vaikuta ratkaisevasti Yleisradion julkaiseman tekstimuotoisen sisällön määrään, sillä suurin osa yhtiön nykyisin julkaisemasta sisällöstä liittyy yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun tai kuuluu 7 §:n 3 momentissa ehdotettujen poikkeusten piiriin. Lisäksi ministeriö on valiokunnan kanssa yhtä mieltä siitä, että Yleisradion tuottaman sisällön ohella myös kaupallisella medialla on merkittävä rooli sananvapauden toteutumisessa Suomessa. Niin ikään liikenne- ja viestintäministeriö tuo esiin, että hallituksen esityksessä esitetyn arvioinnin perusteella voidaan todeta, että tällä lakiehdotuksella ei ole todennäköisesti suuria välittömiä vaikutuksia kaupallisen median sisällön tavoitettavuuteen tai liikevaihtoon. Ministeriö katsoo, että yleisradiolain 7 §:ään esitetty rajoitus lisäisi kaupallisten mediayritysten varmuutta toimintaympäristöstä ja voisi auttaa niitä suuntaamaan tarjontaa sellaisiin tekstisisältöihin, joita Yleisradio ei enää jatkossa julkaisisi. Ministeriö korostaa edelleen, että päätökset Yleisradion tehtävien laajuudesta kuuluvat eduskunnalle.