

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n muuttamisesta (HE 250/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikön johtaja Emil Asp, liikenne- ja viestintäministeriö
- viestintäneuvos Kreetta Simola, liikenne- ja viestintäministeriö
- yksikön johtaja Sini Wirén, liikenne- ja viestintäministeriö
- professori Päivi Korpisaari
- professori Susanna Lindroos-Hovinheimo
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeustieteen tohtori Riku Neuvonen

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Yleisradio Oy:stä annettua lakia niin, että laissa tarkennetaan Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävän sääntelyä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden ja perustuslain 22 §:ssä säädetyn perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 32/2021 vp

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Yleisradiosta annetun lain (jäljempänä myös yleisradiolaki) 7 §:ssä säädetyn Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävän sääntelyä niin, että säännökset rajoittaisivat Yleisradio Oy:n mahdollisuutta julkaista tekstimuotoisia sisältöjä osana julkisen palvelun tehtävää. Ehdotetun 7 §:n 1 momentin mukaan Yleisradion sisältöpalvelujen pääpainon tulee olla liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa ja tekstimuotoisen sisällön tulee 7 §:n 3 momentissa säädettäväksi ehdotettuja poikkeuksia lukuun ottamatta liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun. Yleisradion hallintoneuvosto valvoo uusia sisältöpalvelujen rajoituksia osana yleisradiolain 6 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaista valvonta-tehtäväänsä.

(2) Hallituksen esityksen tavoitteena on tarkentaa Yleisradion julkisen palvelun tehtävän sääntelyä lain 7 §:ssä ja mahdollistaa se, että Yleisradio voi vastaisuudessaakin tarjota tekstimuotoisia sisältöjä osana julkisen palvelun yleisradiotoimintaa. Esityksen tavoitteena on muuttaa sääntelyä niin, että se olisi EU:n valtioneuvoston säätelyn mukainen.

EU:n valtioneuvoston säätely

(3) Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosäätelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Valiokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 8/2021 vp, s. 2, PeVL 9/2019 vp, s. 2, PeVL 1/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

(4) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitykseen ei sisälly erityistä arviota kansallisesta liikkumavarasta, vaikka tarkoituksena on toteuttaa EU:n valtioneuvoston säätelyyn perustuviksi katsotut muutokset yleisradiolakiin. Esityksen perusteluista tulee kuitenkin esiin arvio, jonka mukaan kansallinen liikkumavara olisi hyvin niukka tai sitä ei olisi lainkaan ja jopa, että komissiolla olisi toimivalta päättää Yleisradion julkisen palvelun tehtävän määrittelystä. Perusteluissa (s. 14) todetaan tältä osin, että "Suomella on mahdollisuus olla tekemättä lainsäädäntömuutoksia Yleisradion tehtävänantoon. Tällöin kantelun käsittely etenisi todennäköisesti komissiossa viralliseen tutkintamenettelyyn, joka päättyisi siihen, että komissio antaisi Suomelle päätöksellään toimenpiteet siitä, miten Suomen tulee muuttaa lainsäädäntöään."

Valiokunnan lausunto PeVL 32/2021 vp

(5) Perustuslakivaliokunta pitää erittäin ongelmallisena, että esitettyjä arvioita ei hallituksen esityksessä tarkemmin perustella. Koska ehdotettua julkisen palvelun tehtävän rajoittamista perustellaan erittäin keskeisesti valtioneuvoston EU-oikeuden noudattamiseen ja soveltamiseen kohdistuvilla vaatimuksilla, olisi sääntelyä tullut perustuslakivaliokunnan mielestä arvioida hallituksen esityksessä tarkemmin valtioneuvoston sääntelyn soveltamiseen liittyvän kansallisen liikku-
mavaran kannalta ja ottaen huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset.

(6) Sananvapaus on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan määräyksissä sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklassa. Perusoikeuskirjan 11 artiklan 1 kappa-
leen mukaan jokaisella on oikeus sananvapauteen. Tämä oikeus sisältää mielipiteenvapauden sekä vapauden vastaanottaa ja levittää tietoja tai ajatuksia viranomaisten siihen puuttumatta ja alueellisista rajoista riippumatta. Artiklan 2 kappa-
leen mukaan tiedotusvälineiden vapautta ja moniarvoisuutta kunnioitetaan.

(7) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdassa määrätään, että yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sovelletaan tä-
män sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa.

(8) Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että EU-tuomioistuimen oikeus-
käytännön mukaan tätä määräystä on tulkittava ottaen huomioon täsmennykset, jotka on tehty yleistä etua koskevista palveluista tehdyssä pöytäkirjassa ja yleisradiotoiminnan osalta erityisesti Amsterdamin pöytäkirjassa (tuomio 8.3.2017, Viasat Broadcasting UK v. komissio, C-660/15 P, EU:C:2017:178, 36 kohta). Yleistä etua koskevista palveluista tehdyn pöytäkirjan 1 artiklan mu-
kaan jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta tarjota, tilata ja järjestää yleistä taloudellista etua kos-
kevia palveluja siten, että ne vastaavat mahdollisimman hyvin käyttäjien tarpeita (tuomio 7.11.2018, komissio v. Unkari, C-171/17, EU:C:2018:881, 48 kohta).

(9) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös esityksen valmistelun taustaan ja esityksen tavoitteisiin sekä niiden dokumentointiin hallituksen esityksessä. Vaikka voidaan sinänsä pitää perusteltuna, että valtioneuvosto pyrkii noudattamaan vilpittömän yhteistyön periaatetta arvioi-
dessaan erilaisten lainsäädäntöhankkeiden suhdetta EU:n valtioneuvoston sääntelyyn, pitää valiokunta ongelmallisena, että sananvapauteen kohdistuva rajoitusehdote, jota perustellaan komission kannalla, perustuu keskeisellä tavalla vain dokumentoimattomiin keskusteluihin EU:n virkamies-
ten kanssa.

(10) Perustuslakivaliokunta kiinnittää liikenne- ja viestintävaliokunnan erityistä huomiota hal-
lituksen esityksen sisältämän lakiehdotuksen perusteltavuuteen EU-oikeuden näkökulmasta. Lii-
kenne- ja viestintävaliokunnan on syytä varmistua hallituksen esityksessä EU-oikeudesta esite-
tyn tulkinnan oikeellisuudesta.

Sananvapaus

(11) Hallituksen esityksessä ehdotetut säännökset rajoittaisivat Yleisradion mahdollisuutta jul-
kaista tekstimuotoisia sisältöjä osana julkisen palvelun tehtävää. Valtiosääntöisesti ehdotettua

Valiokunnan lausunto PeVL 32/2021 vp

sääntelyä on arvioitava ennen kaikkea perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta. Perustuslain sananvapaussäännöksen mukaan sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Säännöksen tarkoituksena on kieltää sekä perinteinen viestien ennakkotarkastus että muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen (ks. PeVL 52/2010 vp, s. 2/I ja HE 309/1993 vp, s. 57). Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin (HE 309/1993 vp, s. 56). Säännöksen tarkoituksena on myös kieltää sekä perinteinen viestien ennakkotarkastus että muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen (PeVL 52/2010 vp, s. 2, HE 309/1993 vp, s. 57).

(12) Perustuslaissa turvattu sananvapaus koskee myös yleisradiotoimintaa (ks. myös PeVL 8/1961 vp). Arvioitaessa lakiehdotusta on otettava huomioon Yleisradion erityisluonne ja tehtävät joukkoviestinnässä. Yleisradio Oy:stä annetun lain mukaan Yleisradio Oy on laissa tarkemmin määriteltyä julkista palvelua liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla harjoittava osakeyhtiö (1 §). Yhtiön osakekannasta on valtion omistuksessa ja hallinnassa oltava määrä, joka on vähintään 70 prosenttia yhtiön kaikista osakkeista ja kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä (2 §). Yhtiön hallintoeliminä ovat hallintoneuvosto, hallitus ja toimitusjohtajana toimiva pääjohtaja. Hallintoneuvoston jäsenet valitsee eduskunta (4 ja 5 §). Yhtiön tehtävänä on tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Näitä ja muita julkisen palvelun sisältöpalveluja tulee tarjota yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja maakunnallisesti (7 §:n 1 mom.). Yhtiön rahoitus perustuu valtion keräämään yleisradioveroon (laki yleisradioverosta).

(13) Perustuslakivaliokunta on aikaisemman toimilupajärjestelmän yhteydessä luonnehtinut Yleisradion toimintaa keinona sananvapauden mahdollisimman laajan käytännön toteutumisen turvaamiseksi (PeVL 19/2007 vp, s. 2–3, PeVL 19/1998 vp, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 57–58). Perustuslakivaliokunta on toisaalta myös korostanut, että sananvapauden ja moniarvoisuuden kannalta on vaikea tehdä eroa julkisen palvelun viestinnän ja kaupallisen viestinnän välillä ja että keskeisintä on monipuolisuus ja moniarvoisuus, joka toteutuu useiden toimijoiden tuottamisen ja jakelun kautta (PeVL 19/2007 vp, s. 5).

(14) Perustuslakivaliokunta pitää sinänsä sananvapauden kannalta hyväksyttävänä perusteena ehdotetulle sääntelylle sen taustaksi ilmoitettua tavoitetta sovittaa Yleisradion toimintaa EU:n valtioneuvoston vaatimuksiin ja erityisesti sen mahdollistamista, että Yleisradio voi jatkossakin tarjota tekstimuotoisia sisältöjä osana julkisen palvelun yleisradiotoimintaa. Valiokunta pitää tältä osin olennaisena myös sitä, 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. Liikenne- ja viestintävaliokunnan on kuitenkin syytä varmistua esitetyn EU-oikeuden tulkinnan oikeellisuudesta.

(15) Ehdotettu sääntely merkitsee Yleisradion julkisen tehtävien rajaamista nykyiseen sääntelyyn verrattuna. Tekstimuotoisen sisällön tulee jatkossa laissa erikseen säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun.

Valiokunnan lausunto PeVL 32/2021 vp

(16) Perustuslakivaliokunnan mielestä esityksen hyväksyttävyyden kannalta keskeistä on, että hallituksen esityksessä ehdotetut rajoitukset eivät kohdistu Yleisradion toimitukselliseen riippumattomuuteen tai sisällöllisiin ratkaisuihin eivätkä näin ollen merkitse perustuslain 12 §:n 1 momentissa tarkoitettua ennakkollista estettä sananvapauden käyttämiseksi. Perustuslakivaliokunta on Yleisradion uusien tehtävien ennakoarviointia koskevaa sääntelyä arvioidessaan antanut sananvapauden kannalta erityistä merkitystä sille, että ennakoarviointi ei kohdistunut Yleisradion toimitukselliseen riippumattomuuteen tai sisällöllisiin ratkaisuihin, vaan sen tarkoituksena oli turvata se, että yleisradiotoiminta keskittyy julkisen palvelun tuottamiseen. Valiokunnan mielestä näin kohdennettu ja sisällöltään rajoitettu ennakoarviointi ei merkinnyt perustuslain 12 §:n 1 momentissa tarkoitettua ennakkollista estettä sananvapauden käyttämiseksi (PeVL 14/2012 vp, s. 4–5).

(17) Perustuslain 12 §:n 1 momentti turvaa osana sananvapautta myös jokaisen oikeuden vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä. Hallituksen esityksessä esitetyn arvion (s. 14) mukaan lakiesitys vaikuttaa maksutta saatavilla olevan journalistisen sisällön saatavuuteen, joka voi näkyä kansalaisille vähäisempänä maksutta saatavilla olevan journalismin määränä. Esitys vaikuttaa erityisesti sellaisten pienemmille yleisöille tarkoitettujen tekstisisältöjen määrään, josta ei ole saatavilla ääni- tai kuvamateriaalia. Vaikutus on osin kuitenkin riippuvainen Yleisradion sisältötuotannon painopisteistä ja Yleisradion toimintojen järjestämisestä. Perustuslakivaliokunta korostaa, että nyt arvioitavan sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta on merkittävää, että maksutta on saatavilla tekstimuotoista sisältöä muun median kautta. Valtioneuvoston on seurattava tarjontaa ja tarvittaessa ryhdyttävä sääntelyn uudistukseen.

(18) Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on, että sääntely ei estä Yleisradiota julkaisemasta edelleen verkossa tekstimuotoisia sisältöjä, kunhan ne liittyvät yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun. Sääntely myös mahdollistaa edelleen puhtaasti tekstimuotoisten sisältöjen julkaisemisen esitykseen sisältyvien, varsin laajana pidettävien poikkeussäännösten osalta. Valiokunnan mielestä ehdotetut rajoitukset sananvapauteen eivät vaikuta lakiehdotuksen säätämisyjärjestykseen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 32/2021 vp

Helsingissä 28.9.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr

jäsen Jukka Gustafsson sd (osittain)

jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Hilikka Kemppi kesk

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Wille Rydman kok

jäsen Tuula Väättäinen sd

varajäsen Mari Holopainen vihr

varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen