

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Viite: HE 250/2020 vp eduskunnalle laiksi Yleisradio Oy:sta annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Yle-lain 7 §:n muuttamisesta

1. Ehdotettu muutos

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Yleisradio Oy:stä annettua lakia niin, että laissa tarkennettaisiin Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävän sääntelyä. Ehdotetut säännökset rajoittaisivat Yleisradio Oy:n mahdollisuutta julkaista tekstimuotoisia sisältöjä osana julkisen palvelun tehtävää. Yle voisi kuitenkin yhä julkaista tekstimuotoista sisältöä, tarkemmin laissa määritellyillä ehdoilla.

Ehdotuksen tavoitteena on muuttaa Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävän määrittelyä niin, että se olisi EU:n valtioneuvoston sääntelyn mukainen.

Ehdotuksen mukaan YLE:n sisältöpalvelujen pääpainon tulee olla liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa. Toiseksi ehdotuksen mukaan tekstimuotoisen sisällön tulee lueteltuja poikkeuksia lukuun ottamatta liittyä kuvaa tai ääntä sisältävään YLE:n julkaisuun tv- tai radiokanavilla tai verkkopalvelussa.

Poikkeukset tästä pääsäännöstä olisivat:

- 1) lyhyet tekstimuotoiset uutissisällöt, joita yhtiö julkaisee Oy Suomen tietotoimisto – Finska Notisbyrå Ab:n tai muun sitä vastaavan kansallisen uutistoimiston kanssa tehdyn yhteistyön perusteella;
- 2) nopeisiin ja nopeasti kehittyviin uutistilanteisiin liittyvät lyhyet tekstimuotoiset uutissisällöt;
- 3) yhtiön 2 momentin 7 kohdan mukaisesti välittämät tekstimuotoiset viranomaistiedotukset ja poikkeusoloihin varautumisen edellyttämät välttämättömät tekstimuotoiset sisällöt;
- 4) saamen- ja romaninkieliset sekä maan muiden vähemmistönä olevien kieliryhmien kielellä olevat tekstimuotoiset uutissisällöt;
- 5) kulttuuriin liittyvät tekstimuotoiset sisällöt;
- 6) oppimiseen liittyvät tekstimuotoiset sisällöt.

Säännöksen, kuten koko Yleisradion julkisen palvelun tehtävän tarkemmasta valvonnasta vastaisi Yleisradion hallintoneuvosto.

Esitys ei muuttaisi Yleisradion hallinnon organisointia tai Yleisradion tehtäviä laajemmin.

Laki tulisi voimaan mahdollisimman pian.

2 Taustaa Yleisradiota koskevasta kantelusta ja esityksen valmistelusta

Medialiiton tekemää kantelua on käsitelty komission kilpailupääosastolla vuodesta 2017 alkaen. Asiaa on käsitelty ns. epävirallisessa valtioneuvostonmenettelyssä.

Medialiitto pyysi Euroopan komissiota ratkaisemaan, saako julkisia varoja käyttää sellaisten tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen tuottamiseen, jotka eivät liity julkisen palvelun yleisradio-ohjelmistoihin. Tiivistetysti, kantelu koostui kolmesta osasta.

Kantelun mukaan:

- 1) tekstimuotoinen journalistinen verkkosisältö ei ole osa Yleisradion harjoittamaa yleisradiotoimintaa, vaan sitä on arvioitava ”yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen” eli SGEI-valtiontukisääntöjen mukaisella tavalla,
- 2) Yleisradion julkisen palvelun tehtävä on määritelty epätarkasti eikä se täytä valtiontukisääntöjen vaatimuksia,
- 3) Yleisradion hallintoneuvosto ei ole tosiasiallisesti riippumaton, joten Yleisradion toiminnan valvonta ei ole valtiontukisääntöjen vaatimalla tavalla tehokasta.

Suomen viranomaisten tulkintana on kanteluun annetuissa vastineissa ollut, että Yleisradion julkaisema tekstimuotoinen sisältö on osa julkisen palvelun yleisradiotoimintaa, määritelty riittävällä tavalla ja tuki siten valtiontukisääntelyn mukaista.

Komissiolta saatiin tieto siitä (komission kirje keväällä 2019), että Yleisradion tehtävänmäärittely ja tuki ei heidän alustavan tulkintansa mukaan ole kaikilta valtiontukisääntelyn mukaista. Erityisesti kyse on tekstimuotoisten sisällön tuottamisesta ja julkisen palvelun tehtävän määrittelystä niiden osalta. Tämän jälkeen on käynnistetty myös lakimuutoksen valmistelu ja pyritty löytämään ratkaisu komission kanssa neuvotellen.

Tehdessään valtiontukiarviota asiasta, komissio tulkitsee Amsterdamin sopimuksen lisäpöytäkirjaa yleisradiotoiminnasta sekä tiedonantoa valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan¹. Käytännössä komission kanssa käydyissä keskusteluissa ja kirjeenvaihdossa on korostunut se, että komission näkemyksen mukaan Amsterdamin sopimus ja yllä mainittu tiedonanto koskevat lähinnä audiovisuaalista toimintaa (broadcasting), jolloin tekstisisällön tulisi liittyä tai olla liitännäistä suhteesta kuvaan ja ääneen.

Perustuen komission kanssa käytyihin keskusteluihin liikenne- ja viestintäministeriö on pyrkinyt muotoilemaan ehdotetut muutokset siten, että ne rajoittaisivat Yleisradio Oy:n tekstimuotoisen sisällön julkaisemista EU:n valtiontukisäännösten edellyttämällä tavalla. Riskinä komission epävirallisessa menettelyssä on, että komissio voi kuitenkin käsitellä asiaa edelleen ja Medialiitto voi edelleen jatkaa kanteluaan komissiossa. Täyttää oikeusvarmuutta muutosten riittävyydestä ei siis ole.

Lakimuutoksen perustelua ja valmistelua sekä valmistelun avoimuutta on vaikeuttanut se, että esimerkiksi Suomen vastauksia kanteluun sekä komissiolta saatuja kirjeitä ei ole voinut julkistaa. Valtiontuki-asioissa kirjeenvaihto on pääasiassa luottamuksellista. Taustalla on erityisesti Euroopan parlamentin

¹<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=FI> ja <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:257:0001:0014:FI:PDF>

ja neuvoston asetus (EY) n:o 1049/2001 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi (avoimuusasetus) ja sen 5 artikla. Artiklan mukaan, kun jäsenvaltio vastaanottaa pyynnön, joka koskee sen hallussa olevaa toimielimestä peräisin olevaa asiakirjaa, jäsenvaltio kuulee asianomaista toimielintä, jollei ole selvää, että asiakirja on luovutettava tai että sitä ei tule luovuttaa, voidakseen tehdä päätöksen, joka ei vaaranna tämän asetuksen tavoitteiden saavuttamista.

Ministeriö pyysi valmistelun aikana komissiolta lupaa kirjeenvaihdon julkistamiseen. Komissio kuitenkin näki, että kirjeenvaihtoa ei voida julkistaa².

Luonnollisesti asiakirjat ovat tarvittaessa eduskunnan valiokuntien käytössä.

Parlamentaarinen valmistelu

Yleisradion tehtäviä, rahoitusta ja valvontaa koskevista asioista päätetään vakiintuneen valtiosääntöisen käytännön mukaan parlamentaarisesti. Muutoksia yleisradiolakiin on perinteisesti käsitelty parlamentaarisissa työryhmissä tai niistä on neuvoteltu eduskuntaryhmien kesken.

Liikenne- ja viestintäministeriö kertoi eduskuntaryhmien puheenjohtajille 12.11.2019 Medialiiton kante-
lusta käydyistä keskusteluista komission kanssa sekä tarpeesta tarkentaa yleisradiolakia. Eduskunta-
ryhmien puheenjohtajien keskustelun perusteella ministeriö sai tehtävän neuvotella välttämättömistä
lakimuutoksista komission kanssa, kuitenkin niin, että eduskuntaryhmien puheenjohtajille esitetään täs-
mälliset lain muutostarpeet ennen kuin neuvotteluissa komission kanssa päädytään mihinkään pykälä-
muotoiluun.

Liikenne- ja viestintäministeriö toimitti eduskuntaryhmien puheenjohtajille komission 16.3.2020 alusta-
vasti hyväksymän, neuvottelujen perusteella laaditun pykäläluonnoksen perusteluineen muuttaa yleis-
radiolain 7 §:n 1 momenttia. Tämän jälkeen liikenne- ja viestintäministeriötä pyydettiin valmistelevaan
tämän alustavan neuvottelutuloksen mukainen hallituksen esitys. Ministeriö on informoinut eduskunta-
ryhmiä säännöllisesti kaikista hankkeen valmisteluun liittyneistä vaiheista sen varmistamiseksi, että val-
misteltu esitys on eduskuntaryhmien antaman neuvottelumandaatin mukainen. Hallituksen esitys lopul-
lisessa muodossaan on esitelty eduskuntaryhmien puheenjohtajille 14.12.2020.

3 Perusoikeusarvioinnista

Sananvapaus

Suomessa on vakiintuneesti katsottu, että julkisen palvelun yleisradiotoiminnan keskeisenä tavoitteena on yksilön perustuslain 12 §:n mukaisen sananvapauden turvaaminen. Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyt-
tämisestä annetaan lailla. Sananvapautta koskevia määräyksiä sisältyy lisäksi useaan Suomea velvoit-
tavaan kansainväliseen sopimukseen.

² Komission kirje asian SA.48586 salassapidosta https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/53ea4015-ff38-415f-bd9e-380d8bb7c839/c9715134-d229-43ea-abc2-7970065cdcbe/KIRJE_20201014082803.PDF ja Miksi LVM ei jul-
kista komission kanssa käytyä kirjeenvaihtoa <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM039:00/2020>

Sananvapauden keskeisenä tehtävänä on luoda edellytykset ihmisten osallistumiselle poliittiseen ja yhteiskunnalliseen toimintaan sekä mahdollistaa julkisen vallankäytön kansanvaltainen kontrolli ja demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön avoin kansalaiskeskustelu. Oikeudesta hankkia ja vastaanottaa tietoa on tullut yhä tärkeämpi osa sananvapautta. Tämä edellyttää, että tieto on saatavilla ja se esitetään ymmärrettävässä muodossa. Perustuslain 22 §:ssä säädetään julkista valtaa koskevasta yleisestä velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Sananvapauden osalta tämä tarkoittaa erityisesti sitä, että julkisen vallan tulee luoda sellainen toimintaympäristö, joka tukee yksilön mahdollisuuksia ilmaista ja vastaanottaa erilaisia viestejä. Erityisesti yleisradiotoiminnassa julkisen vallan luomat reunaehdot yleisradiotoiminnan harjoittamiseen on keskeisellä sijalla. Toisaalta Suomen on myös noudatettava EU:n valtioneuvoston päätöksiä myöntäessään julkista tukea Yleisradiolle ja määriteltessään Yleisradion julkisen palvelun tehtävää.

HE 250/2020 vp sisältyvä ehdotus julkisen palvelun tehtävänannon tarkentamisesta ja Yleisradion tekstimuotoisen sisällön julkaisun rajoittamisesta eivät puutu edellä mainittujen sananvapauteen liittyvien tavoitteiden toteuttamiseen Yleisradio Oy:n ohjelmatoiminnassa. Ehdotus ei merkitse puuttumista Yleisradion toimituksellisia sisältöjä koskevaan autonomiaan ja se vastaa muilta osin voimassa olevia lain 7 §:n säännöksiä Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävästä. Ehdotetut säännökset ovat 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. Ehdotettu sääntely vähentäisi jonkin verran Yleisradion julkaiseman tekstimuotoisen sisällön määrää, mutta Yleisradion olisi edelleenkin mahdollista julkaista tekstimuotoista sisältöä verkkosivuillaan, jos se olisi ehdotetun sääntelyn mukaista. Yleisradion tuottaman tekstimuotoisen sisällön ohella myös kaupallisella medialla on merkittävä rooli sananvapauden toteutumisella Suomessa.

Yhdenvertaisuus ja perusoikeuksien turvaaminen YK:n vammaissopimuksessa

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) ohella myös vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyssä YK:n yleissopimuksessa (SopS 26 ja 27/2016) korostetaan yleistä yhdenvertaisuutta (5 artikla) sekä yhdenvertaista sanan- ja mielipiteenvapautta sekä tiedonsaantia (21 artikla). Muut huomioon otettavat sopimusmääräykset koskevat vaaratilanteita (11 art.) sekä osallistumista kulttuurielämään (art. 30).

YK:n yleissopimuksen 11 artiklan mukaan sopimuspuolet toteuttavat kansainväliseen oikeuteen perustuvien velvoitteidensa mukaisesti, mukaan lukien kansainvälinen humanitaarinen oikeus ja ihmisoikeuksia koskeva kansainvälinen oikeus, kaikki tarvittavat toimet varmistukseksi vammaisten henkilöiden suojelun ja turvallisuuden. Esityksessä on ehdotettavan 7 §:n 3 momentin säännöksillä on tarkoituksena varmistaa Yleisradion tekemä tekstimuotoinen vaaratilannetiedottaminen verkossa.

YK:n yleissopimuksen 21 artiklan mukaan sopimuspuolet toteuttavat kaikki asianmukaiset toimet varmistukseksi, että vammaiset henkilöt voivat käyttää oikeutta sanan- ja mielipiteenvapauteen, mukaan lukien vapaus etsiä, vastaanottaa ja välittää tietoja ja ajatuksia yhdenvertaisesti muiden kanssa sekä käyttäen kaikkia valitsemiaan yleissopimuksen 2 artiklassa määriteltyjä viestintämuotoja, muun muassa: a) antamalla suurelle yleisölle tarkoitettua tietoa vammaisille henkilöille oikea-aikaisesti ja ilman lisäkuluja sellaisessa saavutettavassa muodossa ja sellaista saavutettavaa teknologiaa käyttäen, jotka

soveltuvat eri tavoin vammaisille henkilöille; b) hyväksymällä sen, että vammaiset henkilöt käyttävät virallisessa vuorovaikutuksessaan viittomakieliä, pistekirjoitusta, puhetta tukevaa ja korvaavaa viestintää sekä kaikkia muita valitsemiaan saavutettavia viestintäkeinoja, -tapoja ja -muotoja, sekä helpottamalla näiden käyttöä; c) kehottamalla yksityisiä tahoja, jotka tarjoavat palveluja myös internetin välityksellä suurelle yleisölle, antamaan tietoa ja palveluja vammaisille henkilöille saavutettavassa ja käyttökelpoisessa muodossa; d) kannustamalla viestimiä, internetin välityksellä tietoa antavat tahot mukaan lukien, tekemään palvelunsa vammaisille henkilöille saavutettaviksi; e) tunnustamalla viittomakielten käytön ja edistämällä sitä.

YK:n yleissopimuksen 30 artiklan mukaan sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden osallistua yhdenvertaisesti muiden kanssa kulttuurielämään ja toteuttavat kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen, että vammaiset henkilöt voivat muun ohella seurata televisio-ohjelmia, elokuvia, teatteria ja muuta kulttuuritoimintaa saavutettavassa muodossa. Esityksen 7 §:n 3 momenttiin ehdotetuissa poikkeussäännösten tarkoituksena on turvata Yleisradiolle mahdollisuus julkaista kulttuuriin ja oppimiseen liittyviä tekstimuotoisia sisältöjä.

Lakiesityksen tarkoituksena on muuttaa Yleisradion julkisen palvelun tehtävän määrittelyä niin, että se olisi EU:n valtioneuvoston mukainen. Ehdotetut säännökset rajoittaisivat Yleisradion julkaiseman tekstimuotoisen sisällön määrää niin, että tekstimuotoisen sisällön tulisi pääsääntöisesti liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun. Ehdotettu sääntely vähentäisi jonkin verran Yleisradion julkaiseman tekstimuotoisen sisällön määrää, mutta Yleisradion olisi edelleenkin mahdollista julkaista tekstimuotoista sisältöä verkkosivuillaan, jos se olisi ehdotetun sääntelyn mukaista. Jos Yleisradio vähentää tekstimuotoisen sisällön ja journalismin määrää verkkosivuillaan, sillä on vaikutusta kaikkien kansalaisten vastaanottamaan sisältöön, mutta erityisesti kuulovammaisiin kansalaisiin.

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. Siltä osin, kuin ehdotettavan sääntelyn voidaan katsoa rajoittavan vammaisten henkilöiden sananvapautta ja yhdenvertaisuutta osallistumista kulttuurielämään voidaan esityksen taustalla olevaa pyrkimystä saattaa sääntely EU:n valtioneuvoston mukaiseksi pitää hyväksyttävänä perusteena tälle rajoitukselle.