

Olli Mäenpää
26.3.2021

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n muuttamisesta (HE 250/2021 vp)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Yleisradiosta annettua lakia täsmentämällä Yleisradion julkisen palvelun tehtävän määrittelyä. Ehdotetut säännökset rajoittaisivat Yleisradion mahdollisuutta julkaista tekstimuotoisia sisältöjä osana julkisen palvelun tehtävää. Ehdotetuilla säännöksillä on tarkoitus muuttaa Yleisradion julkisen palvelun tehtävän määrittelyä niin, että se olisi EU:n valtioneuvoston päätöksen mukainen.

Kansallinen liikkumavara

Hallituksen esitysten valtiosääntöisessä arviossa ei ole kyse EU-oikeuden tulkinnasta, vaan perustuslakivaliokunnalle perustuslain 74 §:ssä annetun valtiosääntöisen tehtävän mukaisesta lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnista. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei siten lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn 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).

Hallituksen esitykseen ei sisälly erityistä arviota kansallisesta liikkumavarasta, vaikka tarkoituksena on toteuttaa EU:n valtioneuvoston päätöksen perustuviksi katsottu 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 määrittelyä. Perusteluissa 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.” (s. 14)

Esitettyjä arvioita ei tarkemmin perustella ja niiden EU-oikeudelliset perusteet ovat ongelmallisia. Koska ehdotettua julkisen palvelun tehtävän rajoittamista perustellaan erittäin keskeisesti valtioneukia koskevan EU-oikeuden noudattamiseen ja soveltamiseen kohdistuvilla vaatimuksilla, esitystä on paikallaan arvioida tarkemmin valtioneukisääntelyn soveltamiseen liittyvän kansallisen liikkumavaran kannalta. EU-oikeuden vaatimuksilla on esityksen perustelujen mukaan myös olennainen merkitys sen arvioinnissa, onko julkisen palvelun tehtävän rajoittamiselle yleisesti hyväksyttävät ja riittävän painavat perusteet.

Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6) eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42). Myös nämä näkökohdat on paikallaan ottaa huomioon.

Kansallisen liikkumavaran arvioinnin lähtökohtana on perusteltua pitää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 106-107 artiklan valtioneukia koskevia määräyksiä sekä tähän sopimukseen ja sopimukseen Euroopan unionista (SEU) liitettyjä jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta tehtyä pöytäkirjaa n:o 29 (Amsterdamin pöytäkirja)¹ sekä yleistä etua koskevista palveluista tehtyä 26. pöytäkirjaa. Näissä oikeusnormeissa määritellään oikeudelliset perusteet, joiden mukaisesti perussopimuksen valtioneukia koskevia määräyksiä on sovellettava julkisen palvelun yleisradiotoimintaan. Koska valtioneukisääntösten noudattamisen valvonta kuuluu komissiolle, ohjaavaa merkitystä on edellä mainittujen oikeuslähteiden lisäksi Komission tiedonannolla valtioneukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (2009).

Kansallisen liikkumavaran arvioinnissa on keskeistä, että etenkin perussopimukseen liitetyn Amsterdamin pöytäkirjan ja yleistä etua koskevia palveluja määrittelevän pöytäkirjan mukaan määräytyvä erityissääntely on otettava huomioon sovellettaessa yleistä valtioneukisääntelyä – erityisesti SEUT 106 artiklan 2 kohtaa – julkisen palvelun yleisradiotoimintaan. Valtioneukisääntelyä tulkittaessa ja sovellettaessa merkitystä on lisäksi sillä, että unionin perustana oleviin arvoihin kuuluvat SEU 2 artiklan mukaan muun muassa oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Niihin elimellisesti ja keskeisesti kuuluva sananvapauden perusoikeussuoja on otettava huomioon perussopimuksia – ja myös niiden valtioneukisäännöksiä – tulkittaessa ja sovellettaessa.

SEUT 106 artiklan 2 kohdassa määrätään yhtäältä, että yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja sovelletaan tämän sopimuksen

¹ Kyseessä on alun perin Amsterdamin sopimukseen (Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta, 1996) liitetystä pöytäkirjasta.

määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä, ja toisaalta, että kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tätä määräystä, on tulkitettava 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 mukaan jäsenvaltioilla on ”laaja harkintavalta” tarjota, tilata ja järjestää yleistä taloudellista etua koskevia 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).

Amsterdamin pöytäkirjan mukaan ”Perussopimusten määräykset eivät rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa rahoittaa julkista yleisradiotoimintaa, siinä määrin kuin rahoitus myönnetään yleisradioyritykselle 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.”

Amsterdamin pöytäkirjan keskeinen lähtökohta kansallisen liikkumavaran arvioinnin kannalta on se, että jäsenvaltion rahoitus julkiselle yleisradiotoiminnalle ei ole perussopimusten valtiontukea koskevien säännösten vastaista, kun kaksi edellytystä täyttyy: 1) jäsenvaltion on annettava, määriteltävä ja järjestettävä julkisen palvelun tehtävä ja 2) myönnetty rahoitus ei vaikuta unionin kauppaa- ja kilpailuolosuhteisiin haitallisessa laajuudessa. Näitä edellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon jäsenvaltion laajan harkintavaltansa puitteissa määrittelemän julkisen palvelun tehtävän toteuttaminen.

Unionin tuomioistuin on näihin oikeudellisiin peruslähtökohtiin viitaten todennut kansallisen liikkumavaran arvioinnin kannalta keskeisen lähtökohdan: ”Jäsenvaltioilla on siis oikeus unionin oikeutta noudattaen määrittää yleistä taloudellista etua koskevien palvelujensa ja erityisesti julkisen yleisradiotoiminnan laajuus ja järjestäminen siten, että ne ottavat erityisesti huomioon kansalliselle politiikalleen ominaiset tavoitteet. Jäsenvaltioilla on tältä osin laaja harkintavalta, jonka komissio voi asettaa kyseenalaiseksi ainoastaan silloin, kun on kyse ilmeisestä virheestä (ks. vastaavasti tuomiot 24.11.2020, Viasat Broadcasting, C-445/19, ECLI:EU:C:2020:952, 33 kohta; 7.11.2018, komissio v. Unkari, C-171/17, EU:C:2018:881, 49 kohta).

Näiden oikeuslähteiden lisäksi komission tiedonanto selventää sen 8. kohdan mukaan ”periaatteita, joita komissio on noudattanut soveltaessaan perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohtaa ja 87 artiklaa yleisradioalalla tarjottavien audiovisuaalisten palvelujen julkiseen rahoittamiseen, ja otetaan huomioon viimeaikainen kehitys markkinoilla ja lainsäädännössä.” Tiedonannossa määriteltyjä periaatteita

on perusteltua odottaa sovellettavaksi noudattaen valtioneuvoston määrätteleviä perussopimuksen artikloja, erityisesti SEUT 106 artiklan 2 kohtaa, sekä perussopimukseen liitettyjä 26. ja 29. pöytäkirjaa.

Komission tiedonannon 45. kohdassa määritellään jäsenvaltion päätösvaltaan kuuluvan määritelmän laatimista ja täsmällisyysvaatimusta: ”Jäsenvaltioiden laatiman julkisen palvelun tehtävän määritelmän olisi oltava mahdollisimman tarkka. Sen perusteella olisi saatava varmuus siitä, onko jäsenvaltion tarkoituksena sisällyttää jokin tietty talouden toimijalle annettu toiminto julkisen palvelun tehtävään. Ilman selvää ja tarkkaa määritelmää niistä velvoitteista, joita julkiselle yleisradioyhtiölle aiotaan asettaa, komissio ei voi suorittaa 86 artiklan 2 kohdan mukaisia tehtäviään eikä siten myöntää artiklan mukaisia poikkeuksia.”

Sääntelyn tarkkuutta edellyttävä tiedonanto ei edellytä, että jäsenvaltio rajoittaa julkisen palvelun tehtävää sisällöllisesti siltä osin kuin kysymys on sananvapauden kuuluvasta audiovisuaalisesta julkisesta palvelusta. Jos julkisen palvelun määritelmä kuitenkin sisältäisi taloudellisen tehtävän, ”tietyn talouden toimijalle annetun toiminnon”, komissio arvioisi sitä poikkeustoimivaltansa perusteella.

Julkisen palvelun tehtävän määrittelyä koskee myös tiedonannon 81. kohta: ”Komissio katsoo, että yleisradioyhtiöiden olisi voitava käyttää yhteiskuntaa hyödyttävällä tavalla digitalisoinnin ja jakelukanavien monipuolistumisen tarjoamia mahdollisuuksia teknologioihin sitoutumattomalta pohjalta. Jotta yleisradioyhtiöiden keskeinen asema voidaan taata uudessa digitaalisessa toimintaympäristössä, ne voivat käyttää valtioneuvoston tarjotakseen audiovisuaalisia palveluja sekä suuren yleisön että erikoisalojen tarpeisiin suunnattujen uusien jakelukanavien kautta edellyttäen, että ne vastaavat samoihin demokraattisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin kyseisessä yhteiskunnassa eivätkä aiheuta markkinoilla suhteettomia vaikutuksia, jotka eivät ole tarpeen julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi.”

Tiedonantoa voidaan näiltä osin pitää ensisijaisesti mahdollistavana, ja se kannustaa jäsenvaltioita ottamaan julkisen palvelun tehtävää toteuttaessaan käyttöön digitalisoinnin erilaisia toteuttamistapoja audiovisuaalisten palvelujen tarjoamisessa. Tältä kannalta keskeisenä arviointikriteerinä on julkisen palvelun tehtävän toteuttaminen. Sikäli kuin tällaiset toimintamuodot ovat tarpeettomia julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi, ne eivät saa aiheuttaa markkinoilla suhteettomia vaikutuksia. Julkisen palvelun toteuttamisen kannalta tarpeettomia tehtäviä ei ylipäänsä ole perusteltua sisällyttää julkisen palvelun tehtävän määrittelyyn.

Koska tiedonannon 81. kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat käyttää valtioneuvoston tarjotakseen audiovisuaalisia palveluja, on otettava huomioon, että tiedonannon mukaan näihin palveluihin kuuluvat lähtökohtaisesti myös tekstipohjaiset on-line tietopalvelut: ”Tässä tiedonannossa yleisradioalan ’audiovisuaalisella palvelulla/audiovisuaalisilla palveluilla’ tarkoitetaan äänisisällön ja/tai audiovisuaalisen sisällön ja muiden niihin liittyvien palvelujen (esimerkiksi tekstipohjaisten online-tietopalvelujen) lineaarista ja/tai ei-lineaarista jakelua”. (alaviite 8.)

Tiedonannon 47. kohdan mukaan: ”Julkisen palvelun tehtävän määritelmä voi myös heijastaa toiminnan kehitystä ja monipuolistumista digitaalitekniikan aikakaudella, ja siihen voi sisältyä audiovisuaalisia palveluja, jotka tarjotaan kaikkien jakelukanavien kautta.”

Myös tältä osin tiedonanto korostaa digitaalisen tekniikan kehittymisen mahdollistamien digitalisoinnin eri keinojen monipuolista hyväksikäyttöä julkisen palvelun tehtävää määriteltäessä. Julkiseen palveluun voi tekniikan mahdollistamissa puitteissa sisältyä erilaisia audiovisuaalisia palveluja. Tiedonannon voidaan katsoa tältä osin pikemminkin korostavan digitaalisen tekniikan kehittymisen hyväksikäyttöä kuin rajoittavan erilaisia digitaalisen tekniikan mahdollistamia audiovisuaalisia palveluja julkisen palvelun yleisradiotoimintaa määriteltäessä.

Jäsenvaltion laajaa harkintavaltaa ja komission suppeaa toimivaltaa määrittelyn valvonnassa tarkentaa edellä selostetun EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön lisäksi tiedonannon 48. kohta: ”Määriteltäessä julkista palvelua yleisradiotoiminnan alalla komission tehtävä rajoittuu selvien virheiden valvontaan. Komissio ei päättä, tarjotaanko ja rahoitetaanko ohjelmaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvänä palveluna, eikä aseta kyseenalaiseksi jonkin tuotteen luonnetta tai laatua. Julkisen palvelun tehtävän määrittelyssä tehtäisiin kuitenkin selvä virhe, jos siihen sisältyisi toimintoja, joiden ei kohtuudella voitaisi katsoa täyttävän Amsterdamin pöytäkirjan mukaisia ’yhteiskunnan demokraattisia, sosiaalisia ja kulttuurisia tarpeita’. Tämä pätee yleensä esimerkiksi mainontaan, sähköiseen kaupankäyntiin, teleostoksiin, maksullisten palvelunumeroiden käyttöön palkintopeleissä, sponsorointiin tai markkinointiin. Selvistä virheistä voi lisäksi olla kyse silloin, kun valtiontukea käytetään sellaisen toiminnan rahoittamiseen, joka ei tuo lisäarvoa yhteiskunnan demokraattisten, sosiaalisten ja kulttuuristen tarpeiden palvelemiseen.”

Komission valvontatehtävä kohdistuu myös EU-tuomioistuimen uusimman oikeuskäytännön (Viasat Broadcasting, 2020) mukaan selviin virheisiin julkisen palvelun määritelmässä. Keskeisenä arviointiperusteena on Amsterdamin pöytäkirjan mukaisesti se, toteuttaako julkisen palvelun määritelmä yhteiskunnan demokraattisia, sosiaalisia ja kulttuurisia tarpeita. Sen sijaan yksittäisen palvelutuotteen luonne tai laatu ei kuulu näissä puitteissa komission valvontavaltaan. Tämä painotus on ymmärrettävä myös sitä taustaa vasten, että Amsterdamin pöytäkirja osaltaan korostaa jäsenvaltion itsenäistä ja laajaa päätösvaltaa – pöytäkirjassa määritellyin edellytyksin – päättää julkisen palvelun tehtävän määrittelystä.

Kansallista liikkumavaraa tähdentää tältä osin edelleen tiedonannon 96. kohta: ”Komissio katsoo, että sen varmistaminen, että julkiset yleisradioyhtiöt noudattavat markkinatalouden periaatteita, on ensisijaisesti kansallisten viranomaisen tehtävä. Jäsenvaltioiden on otettava tätä varten käyttöön tarkoituksenmukaiset järjestelyt, joiden avulla mahdolliset kantelut voidaan arvioida tehokkaasti kansallisella tasolla.”

Yhteenvetona voidaan todeta, että kansallinen liikkumavara hallituksen esityksen kohteena olevassa sääntelyssä perustuu jäsenvaltion laajaan harkintavaltaan, jota

jäsenvaltio käyttää itsenäisesti. Valtiontukea valvovana viranomaisena komissio voi asettaa tämän laajan harkintavallan kyseenalaiseksi ainoastaan silloin, kun määrittely on ilmeisesti virheellinen. Sen sijaan ensisijaisesti kansallisten viranomaisten tehtävänä on valvoa valtiontukisääntelyn noudattamista yleisradiotoiminnassa. Komissiolla ei ole toimivaltaa päättää kansallisen liikkumavaran käyttämisestä eikä siten myöskään toimivaltaa määrätä, miten julkisen palvelun tehtävä on muotoiltava kansallisessa lainsäädännössä. Laaja kansallinen liikkumavara perustuu erityisesti SEUT 106 artiklan 2 kohtaan, perussopimukseen liitettyyn Amsterdamin pöytäkirjaan ja yleistä etua koskevista palveluista tehtyyn 26. pöytäkirjaan sekä EU-tuomioistuimen niitä koskevaan uusimpaan oikeuskäytäntöön.

Sananvapaus ja Yleisradion toiminta

Jokaisella on perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan sananvapaus. Sananvapauksen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä.

Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus valvontajulkiseen kritiikkiin (HE 309/1993 vp, s. 56). Säännöksen tarkoituksena on myös kieltää sekä perinteinen viestien ennakkotarkastus että muut ennakkolista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen (PeVL 52/2010 vp, s. 2; HE 309/1993 vp, s. 57).

Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan lailla. Lailla säätämistä koskeva lakivaraus tulee ymmärtää niin, että perustuslaki ilmaisee perusoikeutta koskevan pääsäännön. Säännöksen säätelyvaraus taas tarkoittaa lainsäätäjän velvollisuutta antaa perusoikeutta täsmentäviä säännöksiä, joilla perustuslaissa ilmaistua pääsääntöä ei kuitenkaan saa perustaltaan heikentää (PeVL 19/1998 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on pitänyt sähköiseen viestintään pitkälti perustuvassa yhteiskunnassa tärkeänä perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden mahdollisimman laajaa toteutumista, jonka vuoksi on syytä varmistua siitä, että pääsääntöön kohdistuvat rajoitukset ovat välttämättömiä, täsmällisesti rajattuja ja syrjimättömiä (PeVL 18/2014 vp, s. 3).

Sananvapaus on turvattu myös muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa. EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklassa määritellään sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta, joiden sisältö ja laajuus vastaavat ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan määrittelyä.

Jo perinteisesti on katsottu, että perustuslaissa turvattu sananvapaus koskee myös yleisradiotoimintaa (PeVL 8/1961 vp), ja tämä lähtökohta on edelleen valtiosääntöoikeudellisesti perusteltu. Yleisradio harjoittaa julkista palvelua televisio- ja radiotoiminnassa yleisradiolain nojalla. Yleisradion toimintaa on aikaisemman toimi-

lupajärjestelmän yhteydessä luonnehdittu keinona sananvapauden mahdollisimman laajan käytännön toteutumisen turvaamiseksi (PeVL 19/2007 vp, s. 2-3; HE 309/1993 vp, s. 57-58 ja PeVL 19/1998 vp, s. 57-58). Vastaavanlainen arvio on perusteltu myös lakisääteisen julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta, jonka tarkoituksena on toimia keinona sananvapauden mahdollisimman laajan käytännön toteutumisen turvaamiseksi. Epäilemättä myös kaupallisen median roolia sananvapauden toteuttamisessa voidaan luonnehtia vastaavalla tavalla.

Hallituksen esityksessä ehdotetut säännökset rajoittaisivat Yleisradion mahdollisuutta julkaista tekstimuotoisia sisältöjä osana julkisen palvelun tehtävää. Esityksen tavoitteena on rajoittaa Yleisradion tekstimuotoisen sisällön julkaisemista osana sille yleisradiolaissa määritellyä julkisen palvelun tehtävää.

Ehdotetut rajoitukset ovat perusoikeuksien suojan kannalta huomattavia ja periaatteellisesti merkittäviä, sillä ne puuttuisivat sananvapauden ydinalueelle kuuluvaa oikeuteen julkistaa ja vastaanottaa tietoja rajoittamalla tällaisen julkistamisen ja vastaanottamisen tapoja. Ehdotetut rajoitukset kohdistuisivat sananvapauden toteuttamisen edellytyksiin yleisradiotoiminnassa. Niillä rajoitettaisiin sananvapauden mahdollisimman laajaa käytännön toteutumista erityisesti uutistoiminnassa, jolla luodaan edellytyksiä vapaalle mielipiteenmuodostukselle ja avoimelle julkiselle keskustelulle. Rajoitusten merkittävyyden vuoksi ehdotettua sääntelyä on perustuslain kannalta paikallaan arvioida etenkin perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten (PeVM 25/1994 vp) samoin kuin perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden (PL 22 §) kannalta.

Ehdotetut rajoitukset eivät kohdistuisi Yleisradion toimitukselliseen riippumattomuuteen tai sisällöllisiin ratkaisuihin. Tältä kannalta arvioituna rajoitukset eivät merkitse perustuslain 12 §:n 1 momentissa tarkoitettua ennakkollista estettä sananvapauden käyttämiselle (ks. tältä osin myös PeVL 14/2012, s. 4-5).

Vaikka ehdotetuilla rajoituksilla puututtaisiin sananvapauden ydinaluetta koskevaan perusoikeussuojaan, hallituksen esityksen perusteluissa on tältä osin poikkeuksellisen niukka ja puutteellinen säätämisyjärjestystä koskeva tarkastelu. Valittavana voidaan pitää myös sitä, että sananvapautta ja julkisen palvelun yleisradiotoimintaa koskeva perustuslakivaliokunnan melko laaja ja johdonmukainen lausuntokäytäntö on kokonaan sivuutettu. Sama koskee sananvapauden kannalta relevanttia EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Hallituksen esitykseen sisältyvä erittäin suppea kansallista liikkumavaraa koskeva arviointi ei tältä osin myöskään saa tukea EU-lainsäädännöstä tai relevantista unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

Esityksen arviointi sananvapauden yleisten rajoittamisedellytysten kannalta

Perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten mukaan perusoikeusrajoitukselle on oltava riittävän painavat ja yleisesti hyväksyttävät perusteet, minkä lisäksi vain täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lailla määritellyt rajoitukset perusoikeuteen ovat

mahdollisia oikeasuhtaisuuden vaatimuksen määrittelemissä rajoissa. Oikeusturvan vaatimukset on otettava huomioon, eikä perusoikeusrajoitus saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Rajoitusten hyväksyttävyys ja tarpeellisuus

Perusoikeuteen kohdistuvan rajoituksen tulee olla yleisesti hyväksyttävä, ja rajoittamiseen tulee olla painava yhteiskunnallinen tarve. Ehdotettujen rajoitusten perusteena ovat esityksen perustelujen mukaan lähinnä EU:n valtioneuvoston päätöksen vaatimukset, kaupallisen viestinnän toimintaedellytysten turvaaminen ja komissiossa vireillä olevan kantelun käsittely. Näitä kolmea perustetta on aiheellista arvioida tarkemmin.

EU:n valtioneuvoston päätöksen toteuttaminen. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, esityksen tavoitteena on täsmentää Yleisradio julkisen palvelun tehtävän määrittelyä niin, että se olisi EU:n valtioneuvoston päätöksen mukainen (s. 1). Tätä tavoitetta voidaan sinänsä pitää hyväksyttävänä ja aiheellisenä. Edellä esitetyt näkökohdat EU:n valtioneuvoston päätösten soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan perustelevat kuitenkin arviota, jonka mukaan EU:n valtioneuvoston päätös ei edellytä esitykseen sisältyviä sisällöllisiä rajoituksia julkisen palvelun tehtävän määrittelyyn ja samalla sananvapauden perusoikeussuojaan.

Valtioneuvosta koskevat EU-oikeudelliset vaatimukset, jotka perustuvat erityisesti SEUT 106-107 artiklaan, eivät muodosta perustetta, joka edellyttäisi yleisradiolain 7 §:n sisältämän julkisen palvelun tehtävän rajoittamista ehdotetulla tavalla. Tältä osin on otettava huomioon myös perussopimukseen liitetyt pöytäkirjat yleistä etua koskevista palveluista ja yleisradiotoiminnasta, sekä näitä oikeuslähteitä koskeva EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

Amsterdamin pöytäkirjan mukaan jäsenvaltioiden julkinen yleisradiotoiminta liittyy suoraan jokaisen yhteiskunnan demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja kulttuuriin tarpeisiin samoin kuin tarpeeseen turvata viestinnän moniarvoisuus. Myös julkisen palvelun tehtävän määrittely on siten EU-oikeudelliselta kannalta perusteltua suhteuttaa näihin näkökohtiin.

Julkisen palvelun tehtävän määrittelyn on komission tiedonannon mukaan perusteltua heijastaa julkisen palvelun toiminnan kehitystä ja monipuolistumista digitaalitekniikan aikakaudella. Tehtävän määrittelyyn voi siten sisältyä erilaisia audiovisuaalisia palveluja – myös audiovisuaaliseen palveluun liittyviä on-line tekstipalveluja – digitaalisen tekniikan mahdollistamissa rajoissa. Tiedonannon mukaan julkisen palvelun tehtävän määrittelyn olisi perusteltua korostaa digitaalisen tekniikan kehittymisen hyväksikäyttöä sen sijaan, että siinä rajoitettaisiin erilaisia digitaalisen tekniikan mahdollistamia audiovisuaalisia palveluja.

Hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan esiin myös se, että ”[p]erustuen komission kanssa käytyihin keskusteluihin liikenne- ja viestintäministeriö on pyrkinyt muotoilemaan ehdotetut muutokset siten, että ne rajoittaisivat Yleisradio Oy:n tekstimuotoisen sisällön julkaisemista EU:n valtioneuvoston päätösten edellyttämällä

tavalla” (s. 1). Keskustelujen sisällöstä ei esitetä tarkempia tietoja. Perustelujen puuttuessa ja ottaen huomioon yleisradiotoiminnan valtioneuvoston sääntelyä koskevat EU-oikeudelliset peruskriteerit on tuskin kuitenkaan mahdollista, että voimassa oleva julkisen palvelun sisällön sääntely yleisradiolaissa olisi sillä tavoin ”ilmeisen virheellistä”, kuin tarkoitetaan komission valtioneuvoston tiedonannossa ja edellä viitatussa EU-tuomioistuimen Viasat Broadcasting -tuomiossa (EUT 2020).

Voidaan sinänsä pitää perusteltuna, että valtioneuvosto pyrkii noudattamaan viilittömän yhteistyön periaatetta arvioidessaan erilaisten lainsäädäntöhankkeiden suhdetta EU:n valtioneuvoston sääntelyyn. Toisaalta voitaneen pitää selvänä, että perustuslaissa ja EU:n perusoikeuskirjassa turvatun sananvapauden ydinalueelle kohdistuva rajoitusehdotus ei voi hyväksyttävästi perustua erittäin keskeisellä tavalla vain dokumentoimattomiin keskusteluihin EU:n virkamiesten kanssa. Näin voidaan arvioida etenkin, kun otetaan huomioon, että rajoitusehdotuksen kannalta keskeiset EU-oikeudelliset oikeuslähteet eivät näyttäisi sisältävän tukea ehdotetun sisältöisille rajoituksille julkisen palvelun tehtävän määrittelyyn.

Kaupallisen median toimintaedellytysten vahvistaminen. Ehdotettujen rajoitusten tarkoituksena on myös vahvistaa kaupallisen median toimintaedellytyksiä, mitä voidaan sinänsä pitää monipuolisen sananvapauden turvaamisen kannalta perusteltuna. Tarkoituksena näyttäisi olevan vahvistaa yhden sananvapauden toteuttamisen kannalta keskeisen toimijan (kaupallinen media) perusoikeutta rajoittamalla toisen sananvapauden toteuttamisen kannalta niin ikään keskeisen toimijan (julkisen palvelun media) vastaavaa perusoikeutta. Tällaiselle sääntelylle voisi olla perusteita, jos esimerkiksi media-ala olisi voimakkaasti ja epäterveellä tavalla keskittynyt, jolloin sananvapauden edellytyksiä olisi perusteita vahvistaa keskittymistä rajoittavalla tavalla.

Tältä osin ehdotettujen rajoitusten perusteiden hyväksyttävyyden kannalta on kuitenkin merkitystä sillä esityksen perusteluissa selostettuihin tutkimuksiin perustuvalla havainnolla, että julkisen palvelun median verkkosisällöillä on suhteellisen vähäinen vaikutus kaupallisten medioiden kysyntään (s. 9-11). Esityksellä ei myöskään todennäköisesti arvioida olevan suuria välittömiä vaikutuksia kaupallisen median sisällön tavoitavuuteen tai sen liikevaihtoon (s. 14). Voimassa olevalla julkisen palvelun tehtävän määrittelyllä ei siten näyttäisi olevan olennaista vaikutusta kaupallisen median rahoitukseen tai elinkelpoisuuteen eikä myöskään – valtioneuvoston sääntelyn kannalta merkityksellisellä tavalla – vaikutuksia unionin kauppa- ja kilpailuolosuhteisiin haitallisessa laajuudessa. Ehdotetuilla rajoituksilla ei näin ollen ilmeisesti olisi myöskään tässä suhteessa niillä tavoiteltuja tuloksia. Vastakkainasettelu kaupallisen ja julkisen palvelun median välillä vaikuttaa näiden tietojen valossa myös keinotekoiselta ja tarpeettomasti kärjistetyltä.

Tässä suhteessa perustuslakivaliokunta on julkisen palvelun tehtävän määrittelyn kannalta merkityksellisellä tavalla arvioinut, että sananvapauden ja moniarvoisuuden kannalta on vaikea tehdä eroa julkisen palvelun viestinnän ja kaupallisen vies-

tinnän välillä. Keskeisintä on monipuolisuus ja moniarvoisuus, joka toteutuu useiden toimijoiden tuottamisen ja jakelun kautta (PeVL 19/2007 vp, s. 5). Tämän arvion voidaan katsoa koskevan myös tekstimuotoista audiovisuaalista palvelua.

Komissiossa vireillä olevan kantelun käsittely. Perusteena ehdotetuille rajoituksille viitataan myös siihen, että ”[r]iskinä komission epävirallisessa menettelyssä on, että komissio voi kuitenkin käsitellä asiaa edelleen ja Medialiitto ry voi edelleen jatkaa kanteluaan komissiossa” (s. 1). Komissiossa vireillä olevaa yksittäisen kantelun käsittelyä ja komissiolle tehdyn kantelun jatkamisen mahdollisuutta ei voida pitää riittävän painavana perusteena sananvapauden rajoittamiselle. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, komission päätöksen lopputulosta on vaikea ennakoida ja halutessaan Suomi voisi valittaa komission päätöksestä EU:n tuomioistuimeen (s. 14). Komission arvion sisältö ei myöskään vielä ole tiedossa.

Kun kysymys on sananvapauden kohdistuvasta rajoitusehdotuksesta, voidaan toisaalta pitää suotavana oikeusvarmuuden ja perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kannalta sitä, että unionin tuomioistuin tarvittaessa arvioisi, edellyttääkö perussopimus tältä osin sananvapauden rajoittamista ehdotetulla tavalla. Euroopan unionin tuomioistuin huolehtii siitä, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia (SEU 19.1 art.). Tässä tehtävässään se arvioi myös EU:n perusoikeuskirjassa turvatussanavapauden rajoittamisen edellytyksiä ja niiden suhdetta EU:n valtioneuvoston sääntelyyn. Oikeudenkäyntiin EU-tuomioistuimessa ei kuitenkaan liene tarvetta, sillä EU:n valtioneuvoston sääntelyn vaatimukset, joita on jo julkisen palvelun määrittelyn puitteiden kannalta selvennetty EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä, on mahdollista ja myös välttämätöntä sovittaa yhteen sananvapauden perusoikeussuojan kanssa julkisen palvelun tehtävän määrittelyä täsmennettäessä.

Lailla säätämisen vaatimus

Perusoikeuden rajoitukset on määriteltävä lailla tarkkarajaisesti, riittävän täsmällisesti ja niin, että rajoitusten olennainen sisältö käy ilmi laista. Amsterdamin pöytäkirja ja sitä konkretisoiva komission tiedonanto korostavat tältä kannalta merkityksellisellä tavalla julkisen palvelun tehtävän määrittelyn täsmällisyyttä. Hallituksen esityksessä muotoiltua lainsäätelyä voidaan sinänsä pitää täsmällisenä ja tarkkarajaisena.

Oikeasuhteisuuden vaatimus

Perusoikeuteen kohdistuvien rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoituksen on siten oltava muun muassa asianmukainen ja välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jos käytettävissä on perusoikeutta vähemmän rajoittava sääntely, sitä on käytettävä ankaramman rajoituksen sijasta. Tavallisella lailla ei myöskään voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.

Suhteellisuusvaatimuksen kannalta on merkitystä ensinnäkin sillä, että ehdotetut rajoitukset kohdistuisivat sananvapauden ydinalueelle, joten niiden vaikutus on

luonteeltaan merkittävä. Lakiehdotuksen tarkoituksena oleva julkisen palvelun tehtävän täsmällisempi määrittely, mikäli sitä pidettäisiin jäsenvaltiolle kuuluvaa laajaa harkintavaltaa käyttäen välttämättömänä, voidaan toteuttaa rajoittamatta sananvapauden ydinalueelle kuuluvia oikeuksia. Ehdotettuja rajoituksia ei siten voida pitää välttämättöminä ja oikeasuhtaisina täsmentävän määrittelyn tarkoitusten kannalta. Tehdyt selvitykset huomioon ottaen, niillä ei todennäköisesti myöskään pystyttäisi tehokkaasti toteuttamaan sääntelyn tarkoitusta.

Lakiehdotuksen tarkoituksen toteuttamiseksi on käytettävissä sananvapautta vähemmän rajoittava ja sananvapautta tukeva sääntely, joka perustuu Amsterdamin pöytäkirjassa ja komission tiedonannossa määriteltyihin peruslähtökohtiin. Ehdotetut rajoitukset ovat näiden lähtökohtien kannalta huonosti yhteensopivia tai jopa niiden kanssa ristiriitaisia.

Suomea sitovat ihmisoikeusvelvoitteet ja EU:n perusoikeuskirja

Perusoikeusrajoitukset eivät saa olla ristiriidassa myöskään Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Tältä osin keskeinen merkitys on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklalla, joka kuuluu seuraavasti:

”1. Jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielialpiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Tämä artikla ei estä valtiota tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi.

2. Koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangais- tusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demo- kraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koske- mattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikolli- suuden estämiseksi, terveyden tai moraalisen suojaamiseksi, muiden henkilöi- den maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen pal- jastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuu- den varmistamiseksi.”

Ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan tulkinnan ja soveltamisen kannalta on keskei- nen myös EU:n perusoikeuskirjan 11 artikla, jonka otsikko on ”Sananvapaus ja tie- donvälityksen vapaus”. Artiklassa määritelty perusoikeussuoja on otettava huomi- oon lakiehdotuksen arvioinnissa, koska valtioneuvoston sääntelyn soveltaminen esityk- sen perusteluissa todetulla tavalla on perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tar- koitettua unionin oikeuden soveltamista. Perusoikeuskirjan 11 artiklan sisältö on seuraava:

”Jokaisella on oikeus sananvapauteen. Tämä oikeus sisältää mielipiteenva- pauden sekä vapauden vastaanottaa ja levittää tietoja tai ajatuksia viran- omaisten siihen puuttumatta ja alueellisista rajoista riippumatta.”

Tiedotusvälineiden vapautta ja moniarvoisuutta kunnioitetaan.”

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaisesti perusoikeuskirjan 11 artiklassa määritellyllä oikeudella on sama merkitys ja kattavuus kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatulla oikeudella. Tähän oikeuteen tehtävät rajoitukset eivät perusoikeuskirjan selitysten mukaan näin ollen voi ylittää ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kohdassa määriteltyjä rajoituksia, sanotun kuitenkaan rajoittamatta unionin kilpailulainsäädännössä määriteltyjä rajoituksia jäsenvaltioiden oikeudelle ottaa käyttöön Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä tarkoitettuja lupamenettelyjä.

Perusoikeuskirjassa taattujen vapauksia käyttämistä saadaan perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan nojalla rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Lisäksi suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia (ks. myös tuomio 17.12.2015, Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, 68 kohta).

Tiedotusvälineiden vapautta määrittelevän perusoikeuskirjan 11 artiklan 2 kohta pohjautuu perusoikeuskirjan selitysten mukaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön televisiotoiminnan alalla, perussopimuksiin ja Amsterdamin pöytäkirjaan sekä televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun direktiiviin 89/552/ETY (ks. erityisesti sen johdanto-osan 17 kappale).

Unionin tuomioistuin on katsonut, että perusoikeuskirjan 11 artiklassa suojattujen vapauksien, joihin sen 2 kohdan mukaan kuuluvat tiedotusvälineiden vapaus ja moniarvoisuus, turvaaminen on kiistattomasti sellainen yleisen edun mukainen tavoite, jonka merkitystä on erityisesti korostettava demokraattisessa ja moniarvoisessa yhteiskunnassa (tuomio 3.2.2021, Fussl Modestraße May, C-555/2019, ECLI:EU:C:2021:89, 55 kohta; tuomio 3.9.2020, Vivendi, C-719/18, EU:C:2020:627, 57 kohta).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu, että kansallisilla viranomaisilla on tietty harkintavalta silloin, kun ne päättävät sellaisen ehdottoman tärkeän yhteiskunnallisen tarpeen olemassaolosta, jolla sananvapauden rajoittaminen voidaan oikeuttaa. Hallituksen esityksessä ehdotettujen rajoitusten perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, että ne olisivat ehdottoman välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kohdassa määriteltyjen yhdeksän oikeushyvän suojaamiseksi tai varmistamiseksi.

Myöskään perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa viitattujen unionin kilpailulainsäädännössä määriteltyjen vaatimusten ei voida katsoa edellyttävän ehdotettuja rajoituksia demokraattisessa ja moniarvoisessa yhteiskunnassa. Tällainen arvio voidaan esittää, kun kyseisten vaatimusten tulkinnassa ja soveltamisessa otetaan huomioon EU:n oikeusvaltiolliset perusarvot ja perusoikeuskirjan 11 artiklan lähkohdat.

Perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus

Perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien käytännön toteutuminen. Velvoite kohdistuu kaikkiin julkisen vallan käyttäjiin, kuten eduskuntaan, viranomaisiin ja tuomioistuimiin. Sananvapauden turvaamisvelvollisuuden voidaan katsoa sisältävän sananvapauden toteuttamisen edellytyksiä vahvistavan ja tukevan lähtökohdan. Tällaisten lähtökohtien arviointi puuttuu hallituksen esityksestä.

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten noudattaminen

Perustelujen mukaan hallituksen esitys perustuu keskeisesti informaatioon, jonka sisältöä ei selosteta esityksessä. Kansallista liikkumavaraa koskee erittäin niukka arviointi. Se perustuu EU:n valtioneuvoston päätöksen tulkintaan, joka ei keskeisiltä osiltaan saa juridisesti vakuuttavaa tukea jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradio-toimintaa ja siihen kohdistuvaa valtiontukea määrittelevästä EU-oikeudellisesta sääntelystä tai sitä koskevasta EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Esityksen perusteluissa on kokonaan sivuutettu sananvapautta koskeva perustuslakivaliokunnan relevantti lausuntokäytäntö. Näiltä osin asian valmistelussa ja esityksen laadinnassa olisi ollut perusteltua noudattaa hyvän lainvalmistelun vaatimuksia.

Esityksessä ehdotetaan sananvapauteen kohdistuvia rajoituksia, jotka eivät monelta osin täytä perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten keskeisiä vaatimuksia. Rajoitukset eivät myöskään täytä sananvapauteen asetettaville rajoituksille Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja EU:n perusoikeuskirjassa määriteltyjä kriteerejä. Esitetyt näkökohdat huomioon ottaen perustuslain ja Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden mukaiset edellytykset lakiehdotuksen hyväksymiselle puuttuvat.

Lakiehdotuksen saattaminen perustuslain ja Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden mukaiseksi edellyttäisi huolellista ja monipuolista jatkovalmistelua, jossa on aiheellista ottaa asianmukaisesti huomioon sovellettava EU-oikeus, erityisesti valtioneuvoston päätös ja jäsenvaltion laaja harkintavalta sen soveltamisessa tältä osin, sananvapauden suoja perusoikeutena ja ihmisoikeutena sekä Yleisradion julkisen palvelun tehtävän täsmentämiseen kohdistuva mahdollinen sääntelytarve. Tällaiselle hyvän lainvalmistelutavan mukaiselle jatkovalmistelulle tulisi varata riittävästi aikaa ja resursseja.

Täsmentävän sääntelyn tarpeen arviointi

Perustuslaki mahdollistaa Yleisradion julkisen palvelun tehtävän määrittelyn täsmentämisen tavalla, joka on sopusoinnussa sekä EU:n perussopimustasaisen valtioneuvoston päätöksen että sananvapauden perustuslaissa määritellyn ja eurooppaoikeudellisen perusoikeussuojan kanssa. Tällaisen määrittelyn peruslähtökohtia on esitetty Amsterdamin pöytäkirjassa. Niitä sisältyy myös komission tiedonantoon, jossa korostetaan digitaalisen tekniikan kehityksen huomioon ottamista ja sananvapauden merkitystä demokraattisessa yhteiskunnassa.

Arvioitaessa julkisen palvelun tehtävän määrittelyn sääntelytarvetta voidaan todeta, että julkisen palvelun sisältöä määrittelevää yleisradiolain voimassa olevaa 7 §:ää voitaneen pitää melko yksityiskohtaisena ja tarkkarajaisena säännöksenä. Pykälän 1 momentissa määritellään julkisen palvelun yleisesti: ”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.” Pykälän 2 momentti sisältää lisäksi verraten yksityiskohtaisen 7-kohtaisen luettelon tehtävistä, joita julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tulee erityisesti toteuttaa.

Kuten edellä on tuotu esiin, jäsenvaltiolla on laaja harkintavalta julkisen palvelun tehtävän määrittelyssä. Myöskään sääntelyn tarkkuutta edellyttävä komission tiedonanto ei edellytä, että jäsenvaltio tarkkuuden toteuttamiseksi rajoittaa julkisen palvelun tehtävää sisällöllisesti siltä osin kuin kysymys on sananvapauden ydinalueelle kuuluvasta audiovisuaalisesta julkisesta palvelusta, joka vastaa suomalaisen yhteiskunnan demokraattisia, sosiaalisia ja kulttuurisia tarpeita. Sen sijaan yleisradiolain 7 §:ään sisältyvän julkisen palvelun tehtävän sääntelyn täsmentämistarpeen arvioinnissa on tiedonannon mukaisesti perusteltua tukeutua pikemmin digitaalisen tekniikan tarjoamiin uusiin mahdollisuuksiin ja keinoihin audiovisuaalisia palveluja toteutettaessa.

Mahdollinen täsmennys on lainsäätäjän harkinnan mukaisesti yleisradiolakia muuttamalla kohdennettavissa myös komission arvion mukaan väljäksi osoittautuneeseen 7 §:n 1 momentissa mainittuun ”oheis- ja lisäpalvelujen” määrittelmään. Täsmentävässä määrittelyssä voidaan ottaa huomioon komission tiedonannon 81. kohdan mukainen määritelmällinen lähtökohta, jonka mukaan yleisradioalan audiovisuaalisella palvelulla tarkoitetaan äänisisällön ja/tai audiovisuaalisen sisällön ja muiden niihin liittyvien palvelujen kuten esimerkiksi tekstipohjaisten online-tietopalvelujen lineaarista ja/tai ei-lineaarista jakelua.

Jäsenvaltion harkintavaltaan kuuluva täsmentävä sääntely ei kuitenkaan – myös EU:n valtioneuvoston sääntely EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen – voine perustua hallituksen esityksessä ehdotettuihin lähtökohtiin, jotka ensisijaisesti rajoittaisivat modernin digitaalisen tekniikan mahdollisuuksien käyttämistä julkisen palvelun toteuttamisessa. Ehdotetut rajoitukset, jotka näyttäisivät perustuvat digitaalisen tekniikan kehittymisen kannalta vanhentuneeseen kategoriseen erotteluun audiovisuaalisen sisällön ja tekstipohjaisen sisällön välillä, eivät näyttäisi myöskään vastaavan komission tiedonannossa todettua digitaalisen tekniikan kehittymiseen perustuvaa julkisen palvelun tehtävien määrittelyä.

Myös muiden Pohjoismaiden sääntelymallit osoittavat, että täsmentäminen voidaan verraten yksinkertaisin lainsäädäntötoimin toteuttaa sananvapauden perusoikeussuojaa turvaten, mikäli täsmentämistä pidettäisiin kansallisen liikkumavaran puitteissa välttämättömänä.