

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: HE 250/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Esityksen tavoitteena on tarkentaa Yleisradion julkisen palvelun tehtävän sääntelyä ja mahdollistaa se, että Yleisradio voi jatkossakin tarjota tekstimuotoisia sisältöjä osana julkisen palvelun yleisradiotoimintaa. Esityksen mukaan Yleisradion sisältöpalvelujen pääpainon tulee olla liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa.

EU-oikeudellinen näkökulma

Suomen on noudatettava EU:n valtiontukisäännöksiä myöntäessään julkista tukea Yleisradiolle ja määritellössään Yleisradion julkisen palvelun tehtävää.

Vaikka media toimii nykyään vapailla markkinoilla, ovat jäsenvaltion katsoneet, että julkista yleisradiotoimintaa on jatkettava. Tämä on vahvistettu jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta laaditussa 'Amsterdamin pöytäkirjassa', joka on EY:n perustamissopimuksen liitteenä.

Amsterdamin pöytäkirjassa todetaan, että julkinen yleisradiotoiminta liittyy suoraan jokaisen yhteiskunnan demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin, samoin kuin tarpeeseen turvata viestinnän moniarvoisuus. Pöytäkirja sisältää tulkitsevia määräyksiä, joiden mukaan EY:n perustamissopimuksen 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 yhteisön kauppaa ja kilpailuolosuhteisiin sellaisessa laajuudessa, että se olisi yleisen edun vastaista, kun samalla otetaan huomioon tällaisen julkisen palvelun tehtävän toteuttaminen.

Yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt merkittävässä Altmark-tuomiossa vuonna 2003, että korvaukset julkisista palveluista eivät ole valtiontukea, jos tietyt edellytykset täyttyvät. Näistä nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksellinen on ensimmäinen: tuensaajayrityksen tehtäväksi on *tosiasiassa annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi*. Jos rahoitus ei täytä edellytystä, sen voidaan katsoa suosivan valikoivasti vain tiettyjä radio- ja televisioyhtiöitä ja vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua. Siten käsillä olevaa esitystä on tarkasteltava sen perusteella, ovatko julkisen palvelun velvoitteet määritelty selkeästi.

Komission viimeisin yleisradiotoimintaa koskeva tiedonanto on vuodelta 2009 (2009/C 257/0). Tiedonannon mukaan 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 valtiontukea tarjotakseen audiovisuaalisia palveluja uusien jakelukanavien kautta edellyttäen, että ne vastaavat samoihin demokraattisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin eivätkä aiheuta markkinoilla suhteettomia vaikutuksia, jotka eivät ole tarpeen julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi (kohta 81). Käsillä olevaa esitystä tarkasteltaessa on huomattava, ettei uusien jakelukanavien käyttäminen sinänsä ole kiellettyä.

Yleisradiolain 7 §:n 1 momentissa viitataan ”siihen liittyviin oheis- ja lisäpalveluihin”. Tältä osin komissio on todennut, että kyseisten oheispalvelujen laajuus on epäselvä ja määritelmä vaikuttaa hyvin yleisluonteiselta, eikä sen perusteella voi määrittää riittävän tarkasti, millaisia palveluja Yleisradion julkisen palvelun tehtävään sisältyy.

Hallituksen esityksen perusteluissa kuvataan komission kantaa nyt annettuun esityksen. Sen mukaan Yleisradion tehtävänannosta tulee käydä ilmi tekstimuotoisen sisällön pääsääntöinen liitännäisyys Yleisradion liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään palveluun, jota palvelua voidaan tarjota myös verkossa. Komission (kilpailupääosaston) näkemyksen taustalla on tulkinta, jonka mukaan tekstimuotoinen journalistinen sisältö ei pääsääntöisesti ole yleisradiotoimintaa, jos sillä ei ole liityntää yleisradioyhtiön julkaisemaan liikkuvaan kuvaan tai ääneen. Jos palvelu ei ole yleisradiotoimintaa, niin tällöin julkista tukea on arvioitava yleisten valtiontukisääntöjen mukaisesti eli sillä ei saa olla haitallista vaikutusta kilpailuun. Vaikka komissio siis tiedonannossaan suhtautuu melko sallivasti eri teknologioiden ja jakelukanavien käyttöön, edellyttää se toisaalta silti, että tekstimuotoisen sisällön on pääsääntöisesti liityttävä liikkuvaan kuvaan tai ääneen.

Riippumatta komission hieman ristiriitaisista näkemyksistä, nyt esitetty pykälämuutos lisää selkeyttä. Mielestäni se on omiaan varmistamaan, että Amsterdamin pöytäkirjan, EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön sekä komission tiedonannon sisältämät vaatimukset täyttyvät. Esityksen mukaan Suomen viranomaiset ovat myös saaneet komissiolta alustavan näkemyksen, jonka mukaan ehdotetut muutokset täyttävät valtiontukisääntelyn vaatimukset.

Ehdotettuun 7 §:n 1 momenttiin sisältyy vaatimus siitä, että sisältöpalvelujen pääpainon tulee olla liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa. Esitykseen sisältyy kuitenkin joitakin poikkeuksia.

Ehdotetut poikkeukset

Ehdotetussa uudessa 3 momentissa lueteltaisiin ne tilanteet, joissa Yleisradio voisi 1 momentista poiketen tarjota tekstimuotoisia sisältöjä ilman, että niiden tulee liittyä yhtiön

liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun. Näistä osa on määritelty tarkkarajaisesti ja niiden sovellettavuus on melko suppeaa, kuten esimerkiksi tekstimuotoiset viranomaistiedotukset tai tekstimuotoiset sisällöt, joiden julkaiseminen on tarpeen poikkeusoloissa.

Huomio kiinnittyy viidenteen poikkeukseen: kulttuuriin liittyvät tekstimuotoiset sisällöt.

Ehdotuksen mukaan mahdollisuus tarjota kulttuuriin liittyviä vain tekstimuotoisia sisältöjä on tärkeää Yleisradion kulttuuritehtävän kannalta ja tähän tehtävään liittyvän yleisen edun kannalta. Lain 7 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan Yleisradion julkisen palvelun tulee erityisesti tuottaa, luoda, kehittää ja säilyttää kotimaista kulttuuria, taidetta ja virikkeellistä viihdettä. Edelleen 2 momentin 5 kohdan mukaan Yleisradion julkisen palvelun tulee tukea suomalaisen kulttuuriperinnön vaalimista ja 6 kohdan mukaan edistää kulttuurien vuorovaikutusta.

Esityksen kulttuuria koskeva poikkeus on kuitenkin hyvin laaja, eikä sitä ole täsmennetty. On myös todettava, että 7 §:n 2 momentti koskee *julkisen palvelun ohjelmatoimintaa*, jonka tulee muun muassa tuottaa, luoda, kehittää ja säilyttää kotimaista kulttuuria. Velvollisuus on kirjattu voimassaolevaan lakiin vain ohjelmatoiminnan osalta. Vaikuttaa siltä, että nyt ehdotetulla esityksellä poistettaisiin kulttuuriin liittyvien tekstimuotoisten sisältöjen liitántä liikkuvaan kuvaan tai ääneen.

Toisin kuin oppimateriaalien kohdalla, esityksessä ei kulttuurin osalta oteta kantaa siihen, vaikuttaako poikkeus markkinoihin. Oppimateriaalien kohdalla todetaan tarkoituksena olevan, että Yleisradio voisi jatkossakin julkaista sellaista oppimateriaalia verkossa, joka ei vaikuta kaupallisten oppimateriaalien markkinoihin. Kulttuuripoikkeusta olisi hyvä perustella tarkemmin. Alue lienee sellainen, jolla yhtiö kilpailee kaupallisen median kanssa.

Voidaan kenties katsoa, että kulttuuria koskevat tekstimuotoiset sisällöt ovat perusteltuja jo siksi, että Amsterdamin pöytäkirjan mukaan jäsenvaltioiden julkinen yleisradiotoiminta liittyy suoraan jokaisen yhteiskunnan demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja *kulttuurisiin* tarpeisiin. Myös komissio nimeää tiedonannossaan nämä kolme tarvetta keskeisiksi silloin, kun valtiontuen hyväksyttävyyttä arvioidaan.

Esityksen perustuslainmukaisuus

Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan keskeisenä tavoitteena on 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 käyttämisestä annetaan lailla.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotus julkisen palvelun tehtävännannon tarkentamisesta ja Yleisradion tekstimuotoisen sisällön julkaisun rajoittamisesta eivät puutu sananvapauteen liittyvien tavoitteiden toteuttamiseen Yleisradio Oy:n ohjelmatoiminnassa. Näkökanta on perusteltu. Merkittävää on, ettei ehdotus mahdollista puuttumista Yleisradion toimituksellisia sisältöjä koskevaan autonomiaan. Ehdotetut muutokset eivät myöskään vaikuta voimassa olevan yleisradiolain peruslähtökohtiin.

Yleisradion tehtäviä, rahoitusta ja valvontaa koskevista asioista päätetään vakiintuneen käytännön mukaan parlamentaarisesti. Muutoksia yleisradiolakiin on perinteisesti käsitelty parlamentaarisissa työryhmissä tai niistä on neuvoteltu eduskuntaryhmien kesken. Hallituksen esityksessä todetaan, että sitä on valmisteltu yhteistyössä eduskuntaryhmien puheenjohtajien kanssa. Hallituksen esitys lopullisessa muodossaan on esitelty eduskuntaryhmien puheenjohtajille 14.12.2020. Näin ollen esitys lienee valmisteltu asianmukaisesti.

Valvonta

Ehdotukseen ei sisälly uusia sääntöjä valvonnasta. Yleisradion hallintoneuvosto valvoisi uusia sisältöpalvelujen rajoituksia osana yleisradiolain 6 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaista valvontatehtäväänsä. Valvontatoiminnassaan hallintoneuvosto voisi esimerkiksi pyytää yhtiöltä raportointia ja tilata ulkopuolisia selvityksiä Yleisradion tekstimuotoisten julkaisujen määrästä suhteessa liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältäviin julkaisuihin sekä tekstimuotoisen sisällön liittymisestä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältämään julkaisuun.

Johtopäätökset

Esityksellä haetaan tasapainoa EU-oikeudellisten velvoitteiden ja kansallisten tavoitteiden välillä. Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan keskeisenä tavoitteena on sananvapauden turvaaminen. Toisaalta Suomen on myös noudatettava EU:n valtioneuvoston päätöksiä myöntäessään julkista tukea Yleisradiolle. Katson, että esityksellä saavutetaan hyväksyttävä tasapaino näiden välillä.

Luxemburgissa 16.3.2021

Susanna Lindroos-Hovinheimo