

Riku Neuvonen

22.3.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n muuttamisesta ((HE 250/2020 vp). Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Tausta

Lakiehdotuksen taustalla on Medialiitto ry:n (Medialiitto) Euroopan unionin komissiolle 21.6.2017 tekemä valtioneuvoston lausunto liittyen Yleisradiolle maksettuihin valtiontukien. Lausuntoni ytimessä on Yleisradion julkisen palvelun tehtävän määrittely laissa ja siihen liittyen Yleisradion tekstimuotoinen verkkosisältö. Liikenne- ja viestintäministeriö on neuvotellut komission kanssa kantelusta. Näiden neuvottelujen perusteella hallitus ehdottaa muutokseen Yleisradio Oy:stä annettuun lakiin (Ylelaki).

Valtiosäännön kannalta käsillä olevassa esityksessä on nähdäkseni otettava huomioon seuraavat seikat:

- 1) Esityksellä rajataan toisaalta Yleisradion sananvapautta ja toisaalta kansalaisten sananvapautta yhdenvertaisen tiedonsaannin osalta.
- 2) **Hallituksen esitys ei täytä** seuraavia perusoikeuden rajoitusedellytyksiä, jotka perustuslakivaliokunta on määrittänyt käytännössään (erityisesti PeVM 25/1994 vp):
 - rajoitusperusteen on oltava hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima,
 - perusoikeuden rajoitusedellytysten on oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia ja
 - rajoitusten tulee olla suhteessa tavoiteltuun päämäärään.

Eduskunta on käsitellyt vuoden 1993 jälkeen useita kertoja Ylelakiin tehtyjä muutoksia. Näistä olennaisin on julkisen palvelun tehtävän muutos. Perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon verrattain harvasta muutoksesta, mutta vastaavasti liikenne- ja viestintävaliokunta on mietintöjään varten toistuvasti kuullut myös viestintäoikeuden ja valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössä todennut, että sananvapaussäännökset koskevat myös yleisradiotoimintaa (PeVL 8/1961 vp ja PeVL 2/2986 vp, myös PeVL 23/1993 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että yleisradiotoiminta on olennaista kansalaisten mielipiteiden ja tiedonsaannin kannalta. Yleisradiolain säätämisen yhteydessä Yleisradiota on pidetty keskeisenä osana järjestelmää, jossa jokainen suomalainen voi vastaanottaa yhteiskunnallisesti merkittäviä tietoja (LiVM 14/1993 vp).

Yleisradion toiminnan markkinavaikutusten arvioimiseksi Yleisradiolla on ollut pitkään käytössä ennakoarviointimenettely, jota on käytetty myös tekstimuotoisten sisältöjen vaikutusten arviointiin. Perustuslakivaliokunta on arvioinut ennakoarviointimenettelyä väljäksi, mutta Amsterdamin sopimuksen kriteereitä vastaavaksi. Valiokunta on todennut, että jäsenvaltioilla on runsaasti harkinnanvaraa ja viime kädessä EU:n valtioneuvoston päätösten noudattaminen ratkaistaan EU:n toimielimissä. Valiokunnan mukaan osa muiden viestinnän alan toimijoiden oikeuksien turvaa on mahdollisuus saattaa Yleisradion toiminta arvioitavaksi EU:n kilpailu- ja valtioneuvoston päätösten

kannalta EU:n toimielimissä ja viime kädessä tuomioistuimessa (PeVL 14/2012 vp). Samaa kokonaisuutta käsitelleen liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnön mukaan Yleisradion julkisen palvelutehtävän tulee säilyä laajana ja ottaa huomioon teknologinen kehitys. Mietinnössä on korostettu, että laissa määritellystä palvelutehtävästä suoriutuminen edellyttää kohdeyleisön mahdollisimman hyvää tavoittamista käyttäen kaikkia modernin monikanavaisen tiedonvälityksen keinoja (LiVM 8/2012 vp). Aiemmassa käytännössään liikenne- ja viestintävaliokunta on katsonut, että komission tiedonanto valtioneuvostojen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan ei estä julkisen palvelun määrittelyä täytenä palveluna (LiVM 16/2005 vp).

Sananvapauden rajoitus

Hallituksen esityksessä (s. 14) todetaan, että lakiesitys vaikuttaa maksutta saatavilla olevan journalistisen sisällön saatavuuteen, joka voi näkyä kansalaisille vähäisempänä maksutta saatavilla olevan journalismin määränä. Erityisesti esitys vaikuttaa sellaisiin pienemmille yleisöille tarkoitettujen tekstisisältöjen määrään, josta ei ole saatavilla ääni- tai kuvamateriaalia (s. 14).

Sananvapauden sisältyy oikeus vastaanottaa tietoa. Sananvapauden keskeinen rooli demokraattisessa yhteiskunnassa on mahdollistaa ihmisten osallistuminen poliittiseen ja yhteiskunnalliseen toimintaan. Tässä tehtävässä merkittävässä asemassa on laadukkaan ja mahdollisimman oikean tiedon saatavuus. Esityksen perustelujen mukaan ehdotettu muutos rajoittaa tätä oikeutta vähentämällä maksuttomasti saatavilla olevaa journalistisin kriteerein tuotettua tietoa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan esitetty muutos rajoittaa erityisesti kuulovammaisten saatavilla olevan tekstimuotoisen tiedon määrää.

Hallituksen esityksen lähtökohta on, että se rajoittaa kansalaisten tiedonsaantia tietoverkoissa. Erityisesti tämä rajoitus kohdistuu sellaisiin henkilöihin, joilla ei ole varallisuutensa puolesta mahdollisuutta käyttää maksullisia sisältöjä tai mahdollisuutta käyttää tietoverkoissa olevia audiovisuaalisia sisältöjä. Erityisesti tiedonsaannin rajoitus kohdistuu kuulovammaisiin henkilöihin, joiden yhdenvertaisesta asemasta ja oikeudesta tiedonsaantiin on säädetty Suomea velvoittavissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa.

Sananvapauden rooli demokraattisessa yhteiskunnassa asettaa saatavilla olevalle tiedolle tietynlaisen laatukriteerin. Hallituksen esityskin korostaa nimenomaisesti journalistisin periaattein luodun tiedon merkitystä laadukkaan tiedon muotona. Tällä hetkellä tietoverkoissa leviää paljon tietoa, joka ei täytä näitä laatukriteerejä. Osa tietoverkoissa leviävästä tiedosta on jopa yksilöiden ja yhteiskunnan kannalta haitallista tietoa. Tässä valossa onkin erikoista, että kansalaisten tiedonsaannin rajoitus kohdistuu nimenomaan maksutta saatavilla olevaan journalistiseen sisältöön. Ei ole olemassa mitään merkkejä siitä, että markkinaehtoisesti toimivan median tarjonta paikkaisi tämän puutteen. Päinvastoin yhä useampi kotimainen kaupallisen median toimija on saanut ansaintamallinsa toimimaan tietoverkoissa ja on siirtänyt tarjontaansa maksumuurin taakse. Hallituksen esityksen mukaan Yleisradion palvelut ovat erittäin suosittuja, jolloin tiedonsaannin rajoitus kohdistuu miljooniin suomalaisiin internetin käyttäjiin.

Lakiesityksen taustalla olevaan kanteluun liittyen EU:n komission tiedonanto valtioneuvostojen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (2009/C257/01, yleisradiotiedonanto) korostaa, että yleisradiotoiminta on erityisen luotettava tiedonlähde ja edistää kaikkien kansalaisten jonkinlaista osallistumista yhteiskunnallisiin asioihin. Tutkimusten mukaan korkeasti koulutetut ja paremmassa yhteiskunnallisessa asemassa olevat kuluttavat enemmän journalistisia sisältöjä kuin vähemmän

koulutetut ja heikommassa asemassa olevat. Lakiesitys toteutuessaan syventää tätä kahtiajakoa rajoittaen erityisesti yhteiskunnallisesti heikommassa asemassa olevien mahdollisuutta saada journalistisesti tuotettua tietoa. Samalla esitys on ristiriidassa EU:n yleisradiota koskevan valtioneuvoston päätöksen kanssa.

Kokonaisuutena on hallituksen esityksenkin mukaan kiistatonta, että esitys rajoittaa perustuslain 12 §:ssä ja Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattua sananvapautta rajoittamalla kansalaisten tiedonsaantia. Erityisesti rajoitus kohdistuu yhteiskunnallisesti heikommassa asemassa oleviin, etenkin kuulovammaisiin. Rajoituksen kiistattomuuden takia on arvioitava rajoituksen hyväksyttävyyttä.

Rajoituksen painava yhteiskunnallinen tarve

Hallituksen esityksen mukaan sananvapautta rajoittavan lakiesityksen taustalla on EU:n valtioneuvoston päätös. Liikenne- ja viestintäministeriö on neuvotellut Medialiiton tekemän kantelun vuoksi EU:n komission kanssa ja laatinut yhteistyössä käsiteltävänä olevan lakiesityksen. Komission ja ministeriön väliset neuvottelut ovat salassa pidettäviä (VN/15183/2020). Tältä osin keskeistä osaa perusoikeutta rajoittavan lakiesityksen perusteluista ei ole saatavilla.

Komissio on käsitellyt asiaa epävirallisella tasolla. Käytännössä tämä tarkoittaa, että asiasta on keskusteltu muutaman virkamiehen kanssa ja vaikka kyse on näennäisesti komission kannasta, niin käytännössä kyseessä on kilpailupääosaston virkamiesten tulkinta. Varsinaisessa virallisessa käsittelyssä huomioitaisiin muutkin kuin EU:n kilpailuoikeuteen sisältyvät näkemykset.

EU-oikeuden tulkinta ei varsinaisesti kuulu valiokunnalla. Tässä esityksessä on kysymys kuitenkin perusoikeuden rajoituksesta, jolloin rajoituksen taustalla oleva tulkinta on perusoikeuden rajoitusperuste. Tästä näkökulmasta ensinnäkin Amsterdamin pöytäkirja (11997D/PRO/09) jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta jättää julkisen palvelun määrittämisen jäsenvaltion toimivaltaan, kunhan se ei julkisen palvelun tehtävän erityislaatuisuus huomioon ottaen vaikuta yleisen edun vastaisesti laajasti kauppa- ja kilpailuolosuhteisiin. Komission yleisradiotiedonanto jättää julkisen palvelun määrittämisen jäsenvaltioiden toimivaltaan (kohta 44). Komissio voi puuttua tähän ainoastaan, kun kyse on selvien virheiden valvonnasta (kohdat 39 ja 48). Selvien virheiden luettelo (kohta 48) ei sisällä tekstimuotoisia palveluita. Sen sijaan julkisen palvelun tehtävän määrittely voi heijastaa toiminnan ja tekniikan kehitystä, erityisesti digitaalitekniikan osalta (kohta 47). Tässä valossa hallituksen esityksestä saatavien tietojen perusteella hallituksen esityksessä esitetty komission kilpailupääosaston tulkinta ei ole kiistaton tai olisi edes todennäköinen komission virallinen kanta. Tällä perusteella hallituksen esitys ei tältä osin muodosta sellaista painavaa yhteiskunnallista tarvetta, joka oikeuttaisi sananvapauden rajoituksen.

Ongelmallista on, että esitys perustuu kokonaan tekstimuotoisen sisällön ja audiovisuaalisen sisällön väliseen kahtiajakoon. Tässä mallissa yleisradion julkinen palvelu nähdään nimenomaan lähetystoimintana (broadcasting) siinä missä muun muassa Euroopan neuvosto, European Broadcasting Union (EBU) ja alan tutkimus ovat siirtyneet käyttämään yleisradiotoiminnasta laajempaa julkisen palvelun käsitettä (service). Tästä näkökulmasta Yleisradion tekstimuotoiset sisällöt ovat yleisradiotiedonannon mukaan osa digitalisoinnin ja jakelukanavien monipuolistumisen mukanaan tuomia mahdollisuuksia, joihin on sallittua käyttää valtiontukea, jos uudet palvelut eivät aiheuta markkinoille suhteettomia vaikutuksia, jotka eivät ole tarpeen julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi (kohta 81). Arvioitavaksi siis tulee ovatko vaikutukset suhteettomia.

Medialiiton kantelun taustalla on yleisradion tekstimuotoisten sisältöjen vaikutus mediamarkkinoihin. Tämä vaikutus voisi olla Amsterdamin pöytäkirjassa tarkoitettu laaja yleisen edun vastainen vaikutus kauppa- ja kilpailuolosuhteisiin. Tältä osin hallituksen esitys viittaa useisiin julkisen palvelun vaikutusta käsitteleviin tutkimuksiin (s. 9-11). Tutkimusten mukaan julkisen palvelun tekstimuotoisilla sisällöillä ei ole vaikutusta kaupallisten palveluiden käyttöön. Ainoa viite sen puolesta, että julkisen palvelun verkkouutiset syrjäyttävät kaupallisesti tuotetut uutiset, on hallituksen esityksenkin mukaan heikko ja tilastollisesti merkityksetön. Sen sijaan hallituksen esityksen perustelujen mukaan etenkin Pohjoismassa on vahva positiivinen yhteys laajan julkisen palvelun verkkotarjonnan ja kaupallisen median tilaajamaksujen välillä. Suomessa Digital News Reportin maaraporttien mukaan Yleisradion verkkouutisia seuraavat maksavat muita käyttäjäryhmiä todennäköisemmin verkkouutisista. Näin ollen edes hallituksen esityksen mukaan käsillä tuskin on tilanne, jossa Yleisradion tekstimuotoisilla sisällöillä on laaja yleisen edun vastainen vaikutus tai suhteeton vaikutus kauppa- ja kilpailuolosuhteisiin. Samalla on huomioitava yleisradiotiedonannon yleistä etua koskeva poikkeus. Poikkeuksen mukaan jopa vääristäväksi arvioitu palvelu voi olla hyväksyttävä, jos se tuottaa lisäarvoa yhteiskunnan sosiaalisten, demokraattisten ja kulttuuristen tarpeiden palvelemisen kannalta (kohta 88). Näkemykseni mukaan mikään hallituksen esityksessä esitetty ei tue väitettä siitä, että sananvapauden rajoituksen taustalla olisi painava yhteiskunnallinen tarve.

Rajoituksen täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Lakiesityksen tarkoitus on saattaa Ylelaki vastaamaan EU:n valtioneuvoston päätöksiä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi esitetty laki on hyvin tulkinnanvarainen ja sisältää runsaasti poikkeuksia. Samoin tekninen kehitys vaikuttaa esityksen tulkintaan. Esimerkiksi Yleisradio on joulukuussa 2020 aloittanut kokeilun, jossa koneääni lukee verkossa julkaistuja tekstimuotoisia uutisia. Tulkinnan mukaan tällä tavoin luettavat uutiset eivät kuuluisi ehdotetun rajoituksen piiriin. Tämä korostaa sitä, että esityksen mukaan tekstimuotoisten uutisten tulee liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun (s. 23). Tätä liittymistä ei tarkemmin perustella. Onko siis riittävää, jos tekstimuodossa oleva uutinen mainitaan lähetystoiminnassa tai siihen liitetään liikkuvaa kuvaa tai ääntä tietoverkkojulkaisussa. Esityksen mukaan valvonnasta vastaisi Yleisradion hallintoneuvosto.

Ehdotetuista poikkeuksista säädettäisiin kolmannessa momentissa. Ensimmäisenä kohtana ovat STT:n julkaisemat lyhyet tekstimuotoiset uutiset. Toisena kohtana tekstimuotoisia julkaisuja voi julkaista, jos ne liittyvät välttämättömiin ja nopeasti kehittyviin uutistapahtumiin. Nämä poikkeukset eivät edellytä liittymää audiovisuaalisiin sisältöihin vaan koskevat nimenomaan tekstimuotoista sisältöä. Jos Yleisradion tekstimuotoisista uutisista pidemmät jutut julkaistaan myös muussa muodossa, niin tällöin nämä poikkeukset mahdollistavat hyvin laajan pelkkien tekstimuotoisten julkaisujen julkaisemisen.

Viidentenä poikkeuskohtana ovat kulttuuriin liittyvät tekstimuotoiset sisällöt. Tässä rajauksessa kulttuurin määritelmä voi olla hyvin laaja. Medialiiton esityksen takana olevaan kanteluun liittyen nimenomaisesti kulttuurin piirissä tapahtuvat julkaisut voivat edustaa Medialiiton tarkoittamia niin sanottua lifestyle-sisältöjä, esimerkiksi taitelijahaastatteluja tai henkilökuvia. Samoin poikkeuksena on sallittua raportoida kulttuuritapahtumista.

Ehdotettua kolmannen momentin poikkeuksien luetteloa on pidettävä tyhjentävä ja tulkittava suppeasti. Tästä hallituksen esityksen ohjeistuksesta huolimatta itse poikkeusten määrä ja niissä

käytetyt käsitteet ovat niin laajoja, että rajoitusten ulkopuolelle ei välttämättä jää merkittävässä määrin tekstimuotoisia sisältöjä huomioiden sen, kuinka helposti näihin sisältöihin saadaan liityntä audiovisuaalisiin sisältöihin ja jos esimerkiksi koneäänellä luettavat tekstit eivät kuulu rajoituksen piiriin.

Lakiesityksen sananvapauden rajoitusten tarkkarajaisuus ja täsmällisyys ovat näin ollen hyvin kyseenalaisia. Rajoitukset vaikuttavat enemmän sattumanvaraisilta. Erityisesti tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimusta on vaatimus tekstimuotoisten sisältöjen liittymisestä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun. Vastakohtaispäätelmä jos vaatimus ei täyty, niin silloin kyseessä on lakiesityksen kieltämä tekstimuotoinen sisältö. Näin ollen vaatimus muodostaa rajoituksen ytimen, mutta liityntävaatimusta ei määritellä käytännössä lainkaan ja poikkeukset ovat puolestaan määritelmällisesti ja alallisesti hyvin laajoja.

Rajoituksen suhde tavoiteltuun päämäärään

Perusoikeuden rajoitusten tulee olla välttämättömiä suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Tältä osin hallituksen esityksen esittelemät tutkimukset eivät edellä esitetyllä tavalla osoita, että Yleisradion tekstimuotoisilla sisällöillä olisi negatiivista vaikutusta kaupallisen median maksullisten sisältöjen käyttöön. Tavoitellun päämäärän ollessa kaupallisen median aseman vahvistaminen ei mikään hallituksen esityksessä tai tutkimuksessa esitetty tue näkemystä, että kansalaisten tiedonsaannin rajoitus olisi suhteessa tavoiteltuun hyötyyn.

Lakiesityksen toisena tavoitteena on saattaa Ylelaki vastaamaan EU:n valtioneuvoston päätöksen vaatimuksia. Vaatimusten perusteena on salassa pidettävä aineisto LVM:n ja komission kilpailupääosaston välisistä neuvotteluista. Saatavilla ei siis ole kilpailupääosaston tulkintaa yksittäisissä kohdista, mutta Amsterdamin pöytäkirjan ja yleisradiotiedonannon valossa osa hallituksen esityksen kohdista on EU-oikeuden näkökulmasta tulkinnanvaraista. Esityksestä ei täysin selviä, että hallituksen esitys olisi EU:n yleisradiotoimintaa koskevan valtioneuvoston päätöksen mukaista ja käsillä oleva esitys olisi ainoa vaihtoehto toteuttaa vaatimukset.

Kolmantena tavoitteena on välttää Medialiiton kantelun virallinen käsittely komissiossa. Edellä on todettu, että hallituksen esityksen ja julkisen aineiston perusteella LVM on neuvotellut komission pääkilpailuosaston virkamiesten kanssa. Iltalehden 16.3.2021 julkaiseman uutisen mukaan LVM on neuvotellut pykälän muotoilusta myös Yleisradion kanssa. Viestinnälliset oikeudet digitaalisessa murroksessa -tutkimushankkeen jäsenenä olen päässyt tutustumaan samaan tietopyyntöön saatuaan aineistoon kuin Iltalehden toimittaja. Aineiston perusteella ehdotettua sääntelyä ei pidetä Yleisradiossa ongelmallisena. Tällä perusteella on pidettävä todennäköisenä, että riippumatta käsiteltävän hallituksen esityksen kohtalosta tulee Medialiitto viemään kanteluasian eteenpäin. Tältä osin on hyvin todennäköistä, että tavoiteltu päämäärä välttää asian käsittely komissiossa ja myöhemmin mahdollisesti Euroopan unionin tuomioistuimessa ei toteudu.

Yhteenveto

Sananvapaus on perustuslain 12 §:ssä ja Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattu ihmis- ja perusoikeus. Sananvapauteen kuuluu olennaisesti oikeus saada tietoa. Sananvapauden rajoitusten tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Näistä edellytyksistä on tässä lausunnossa tarkasteltu tarkemmin hyväksyttävyyksivaatimusta,

täsmällisyysvaatimusta ja suhteellisuusvaatimusta. Näkemykseni mukaan nämä vaatimukset eivät täyty käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä.

Huomioitavaa on myös se, että hallituksen esityksessä ei käsitellä yhtenä vaihtoehtona esitetyllä sääntelyllä sitä, että tekstimuotoiset sisällöt sisällytettäisiin Ylelain 7 §:n tarkoittamaan julkiseen palveluun. EU:n yleisradiomuotoista julkista palvelua koskevien sääntöjen perusteella tälle ei olisi merkittävää estettä.

Käsitellessään Ylelakia ja siihen tehtyjä muutoksia ovat eduskunta ja perustuslakivaliokunta pitäneet Suomen yleisradiotoimintaa tärkeänä sananvapauden kuuluvan tiedonsaannin osalta. EU:n valtioneuvoston päätöksen tulkinnassa eduskunta ja sen valiokunnat ovat huomioineet Amsterdamin pöytäkirjan vaatimukset sekä yleisradiotiedonannon sisällön. Tulkintani mukaan Yleisradion tekstimuotoiset sisällöt jopa ovat EU:n valtioneuvoston päätöksen tulkinnassa yleisradiotoimintaa koskevan sääntelyn mukaisia.

Perustuslakivaliokunta on myös lähtenyt aiemmassa käytännössään siitä, että EU:n toimielimet ja viime kädessä EU:n tuomioistuin ratkaisivat valtioneuvoston päätösten liittyvät erimielisyydet koskien yleisradiotoimintaa. Tässä asiassa tällaista ratkaisua ei ole, koska valtioneuvosto on valinnut epävirallisen tien ja pyrkii ratkaisemaan asian käsiteltävänä olevalla lakiesityksillä. Ilmeistä kuitenkin on, että lakiesitys rajoittaa erityisesti heikommassa asemassa olevien kansalaisten tiedonsaantia ja kuitenkin Medialiitto etenee kantelunsa kanssa.

Sinällään Yleisradionkin ilmeisen näkemyksen mukaan lakiesitys ei aiheuta suuria muutoksia. Valtiosääntöoikeudellisesti ja periaatteellisesti on kuitenkin olennaista kysymys siitä, että onko perusoikeuksia tarpeen rajoittaa näennäisesti heikoin perustein ilman, että rajoituksilla edes saavutetaan toivottuja vaikutuksia.

Espoossa

23.3.2021

Riku Neuvonen

OTT, viestintäoikeuden dosentti

Yliopistotutkija, Helsingin yliopisto & Tampereen yliopisto