

7.12.2021

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

LiV@eduskunta.fi

Liikenne- ja viestintäministeriön vastine Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 250/2020 vp) asiantuntijalausunnoille

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on kuullut asiantuntijoita hallituksen esityksestä eduskunnalle Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n muuttamisesta (HE 250/2021 vp). Valiokunnalle annettiin asiassa 26 kirjallista asiantuntijalausuntoa. Asiantuntijalausunnon antoivat oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV), liikenne- ja viestintävirasto, Alma Media Oyj, Förbundet Finlands Svenska Synskadade rf (FSS), Julkisen sanan neuvosto (JSN), Kaleva Oy, Keskisuomalainen Oyj, KSF Media Ab, Kuuloliitto ry, Marko Ala-Fossi, Heikki Hellman, Jockum Hildén ja Hannu Nieminen, Medialiitto ry, MTV Oy, Näkövammaisten liitto ry, Olli Mäenpää, Samarbetsförbundet kring funktionshinder ry (SAMS), Sanoma Media Finland Oy, Suomen Journalistiliitto ry, Suomen Kustannusyhdistys ry (SKY), Tuomas Ojanen, Vammaisfoorumi ry, Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta (VANE), sekä Yleisradio Oy (7.10.2021 ja 15.3.2021). Lisäksi Hannu Nieminen antoi asiassa esityksen valiokunnassa.

Tähän vastineeseen on koottu liikenne- ja viestintäministeriön kommentit lausunnoissa esitettyihin huomautuksiin ja ehdotuksiin seuraavan teemakohtaisen jaottelun mukaan: yhtäältä yleisradiotoiminnan ja valtiontukilainsäädännön oikeudellinen perusta ja siihen liittyvä kansallinen liikkumavara, sen laajuus ja käyttötapa; toiseksi tekstimuotoisen journalistisen verkkosisällön suhde Yleisradion harjoittamaan yleisradiotoimintaan; sekä kolmanneksi esitetyn muutoksen arvioidut vaikutukset sananvapauden rajoittamisen ja media- ja viestintämarkkinan kannalta. Nämä teemat olivat usein toistuvia asiassa saaduissa asiantuntijalausunnoissa ja tämän johdosta tässä vastineessa on ryhmitelty näihin teemoihin liittyviä kommentteja yhteen ja pyritty analysoimaan näitä teemoja asiakokonaisuuksittain. On kuitenkin syytä todeta, että jossain määrin nämä teemat ovat toisiinsa yhteenkietoutuneita, joten tämä jaottelu on osin viitteellinen.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu liikenne- ja viestintävaliokunnalle osoitetuista lausunnoista kunnioittavasti seuraavaa:

Yleisradiotoiminnan ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden valtiontukisääntely

Useissa lausunnoissa nostettiin esiin yleisradiotoimintaan ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden valtiontukia koskeva EU-lainsäädäntö ja sen merkitys tämän arvioinnin kohteena olevan lainsäädäntömuutoksen toteuttamiselle.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota asiaan liittyviin valtiontuki- ja kilpailulainsäädäntöä koskeviin näkökohtiin. Valtiotukilainsäädännön osalta työ- ja elinkeinoministeriö viittaa etenkin Euroopan komission tiedonantoon valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (2009/C 257/01) ja siinä oleviin edellytyksiin. Lisäksi ministeriö tuo esiin komission kilpailun pääosaston arvion Suomen yleisradiosääntelyn nykytilasta, jonka mukaan yleisradiosta annetun lain 7 §:n julkisen palvelun tehtävän määritelmä on riittämätön täyttämään em. tiedonannon tarkkarajaisuuden vaatimuksen, kuten komission kilpailun pääosasto oli todennut lainsäädäntöehdotuksen taustalla olevan Medialiiton kantelun yhteydessä.¹

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy työ- ja elinkeinoministeriön näkemykseen asiassa. Ministeriö toteaa, että syynä siihen, miksi tähän nyt arvioinnin kohteena olevaan lakimuutokseen alkujaan ryhdyttiin oli komission kilpailun pääosaston Medialiiton kantelun yhteydessä esittämä näkemys siitä, että sen mukaan Suomen yleisradiosta annetussa laissa oleva julkisen palvelun määritelmä (7 §) on nykyisessä muodossaan liian epämääräinen, eikä siksi vastaa EU-lainsäädännön vaatimuksia. Niin ikään liikenne- ja viestintäministeriö tuo esiin komission tiedonannon valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan, jonka mukaan ”julkisen palvelun tehtävä on määriteltävä virallisesti.”² ja ” - - määritelmän olisi oltava mahdollisimman tarkka. Sen perusteella olisi saatava varmuus siitä, onko jäsenvaltion tarkoituksena sisällyttää jokin tietty talouden toimijalle annettu toiminto julkisen palvelun tehtävään.”³

Keskisuomalaisen mukaan yleisradiolain 7 §:n muutoksia voidaan pitää välttämättöminä, sillä se katsoo, että EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta Yleisradion julkisin varoin tuottaman tekstimuotoisen sisällön julkaisemista verkossa ei voida pitää sallittuna eikä yleisradiolle voida myöskään sallia radio- ja televisiolähetystoimintojen ulkopuolisia tehtäviä soveltamatta EU:n valtiontukisääntelyn mukaisia menettelyjä.” Keskisuomalainen vetosi muutosten välttämättömyydessä kilpailun säilymiseen kotimaisessa mediamarkkinassa ja digitalisaation aiheuttamiseen muospaineisiin alalla sekä sananvapauteen ja median monimuotoisuuteen.⁴

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, kuten edellä on käynyt ilmi, että asiassa on noudatettava EU:n valtiontukisääntelyä ja sen mukaisia ohjeita ja menettelyitä, etenkin ottaen huomioon EU-oikeuden ensisijaisuus kansalliseen oikeuteen nähden. Kilpailua ja markkinaa koskeviin argumentteihin palataan jäljempänä tässä vastineessa.

¹ Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto VN/24984/2020-TEM-21 8.3.2021, s. 1.

² Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (2009/C 257/01), kohta 45.

³ Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan, kohta 47.

⁴ Keskisuomalainen, lausunto 15.3.2020, s. 2.

Myös Medialiitto katsoo, että lakimuutos on välttämätön, jotta kansallinen lainsäädäntö saatetaan EU-oikeuden mukaiseksi. Medialiiton näkemyksen mukaan myös esitykseen kirjatut laajat poikkeukset muodostavat riskin Suomen valtiolle EU:n valtioneuvoston ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen kannalta. Medialiiton lausunnon mukaan näyttää siltä, että esityksen perusteella liikenne- ja viestintäministeriö ottaa tietoisesti riskin asian käsittelyn jatkumisen suhteen.⁵

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy edellä mainittuun siltä osin, että asiaan liittyy oikeudellista epävarmuutta, ja että tarve täsmentää lainsäädäntöä julkisen palvelun tehtävän määrittelyn osalta on tuotu ainakin komissiosta esiin. Ministeriö kuitenkin pitää hyvänä sitä, että eduskunnan antaman neuvottelumandaatin mukaisesti voidaan neuvotellen päästä asiassa myönteiseen lopputulokseen, ja siten välttää pitkä ja raskas tuomioistuintie.

Jäsenvaltion harkintavallasta julkisen palvelun tehtävän määrittelyssä

Professori Mäenpään nostaa lausunnossaan esiin jäsenvaltioiden harkintavallan julkisen palvelun tehtävän määrittelyssä sekä tuo esiin komission toimivallan asiassa. Mäenpää hahmottaa jäsenvaltion laajan harkintavallan julkisen palvelun määrittelyssä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEUT) 106 artiklan 2 kohdan⁶ – yhdessä perussopimukseen liitettyyn Amsterdamin pöytäkirjan ja yleistä etua koskevista palveluista tehtyyn 26. pöytäkirjan sekä EU-tuomioistuimen niitä koskevaan oikeuskäytännön – kautta, joiden Mäenpää näkee muodostavan laajan kansallisen liikkumavaran oikeudellisen perustan. Mäenpää toteaa myös, että jäsenvaltio voi käyttää tätä harkintavallaa itsenäisesti.⁷ Niin ikään Mäenpään mukaan ”komissio voi asettaa jäsenvaltion laajan harkintavallan kyseenalaiseksi ainoastaan silloin, jos julkisen palvelun sisältö ja laajuus on määritetty ilmeisen virheellisellä tavalla”.⁸

Niin ikään professori Mäenpää katsoo lausunnossaan, että julkiseen palveluun voi tekniikan mahdollistamissa puitteissa sisältyä erilaisia audiovisuaalisia palveluja, joihin voi kuulua myös tekstipohjaisten sisältöjen jakelu. ja että ”[k]omission tiedonannon voidaan katsoa tältä osin pikemminkin korostavan digitaalisen tekniikan kehittymisen hyväksikäyttöä kuin rajoittavan erilaisia digitaalisen tekniikan mahdollistamia audiovisuaalisia palveluja julkisen palvelun yleisradiotoimintaa määriteltäessä.”⁹ Mäenpään mukaan ”[t]iedonantoa 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 toteuttamisedellytysten takaaminen. Julkisen palvelun toteuttamisen kannalta tarpeettomia tehtäviä ei kuitenkaan ole perusteltua sisällyttää julkisen palvelun tehtävän määrittelyyn.”¹⁰ Edelleen Mäenpää tuo lausunnossaan esiin tekstipohjainen sisällöstä ja on-line tietopalveluista julkisen palvelun tehtävänä komission tiedonannon 81. kohdan jonka mukaan jäsenvaltiot ”voivat käyttää valtioneuvoston tarjotakseen audiovisuaalisia palveluja” ja että tiedonannon mukaan näihin julkisen palvelun tehtäviin kuuluvat

⁵ Medialiiton lausunto 15.3.2021, s. 3-4.

⁶ Olli Mäenpään lausunto 28.10.2021, s. 2.

⁷ Olli Mäenpään lausunto 28.10.2021, s. 3.

⁸ Olli Mäenpään lausunto 28.10.2021, s. 2.

⁹ Olli Mäenpään lausunto 28.10.2021, s. 5.

¹⁰ Olli Mäenpään lausunto 28.10.2021, s. 5.

lähtökohtaisesti myös tekstipohjaiset on-line tietopalvelut. Professori Mäenpää tuo myös esiin määritelmän tarkkuusvaatimuksen.¹¹

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy professori Mäenpään esittämiin yleisradiotoiminnan valtioneuvoston oikeudellisiin lähtökohtiin ja tuo esiin keskeisenä EU:n primäärilainsäädännön normina Amsterdamin sopimukseen liitetyn pöytäkirjan, jossa todetaan julistuksenomaisesti, että "[p]erussopimusten 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 unionin kauppaa- ja kilpailuolosuhteisiin sellaisessa laajuudessa, että se olisi yleisen edun vastaista, kun samalla otetaan huomioon tällaisen julkisen palvelun tehtävän toteuttaminen."¹² Tämän nojalla voidaan katsoa, että jäsenvaltioilla on oikeus, unionin oikeutta noudattaen, määrittää yleistä taloudellista etua koskevien palvelujensa laajuus ja järjestäminen siten, että ne ottavat erityisesti huomioon kansalliselle politiikalleen ominaiset tavoitteet. Jäsenvaltioilla on tältä osin harkintavaltaa, jonka komissio voi asettaa kyseenalaiseksi ainoastaan silloin, kun on kyse ilmeisestä virheestä.¹³ Myös komission tiedonannon mukaan yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja sovelletaan SEUT-sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä.¹⁴ Lisäksi ministeriö on yhtä mieltä professori Mäenpään kanssa tämän viitattaessa yleisradiotiedonantoon audiovisuaalisten palveluiden määritelmän osalta. Tiedonannossa "yleisradioalan 'audiovisuaalisella palvelulla/audiovisuaalisilla palveluilla' tarkoitetaan äänisisällön ja/tai audiovisuaalisen sisällön ja muiden niihin liittyvien palvelujen (esimerkiksi tekstipohjaisten onlinetietopalvelujen) lineaarista ja/tai ei-lineaarista jakelua".¹⁵ Näin ollen ministeriö on myös samaa mieltä siitä, että julkisen palvelun tehtävään on mahdollista sisällyttää tekstipohjaisia sisältöjä. Tässä on kuitenkin syytä painottaa, että siinä missä komission tiedonanto käyttää audiovisuaalisesta palvelusta ja siitä, että se sisältäisi myös tekstimuotoista sisältöä, kielellisesti rajatun oloista ilmaisua (alaviitteessä 8); vaikuttaisi professori Mäenpään lausunnonilmaisu jättävän enemmän tulkinnanvaraava julkisen palvelun tehtävän sisällölliseen määrittelyyn.

Professori Ojanen kritisoi lausunnonsaan asiaa koskevassa hallituksessa olevan EU-oikeudellisen lainsäädännön sekä asiaan liittyvän kansallisen harkintavallan analyysia, jotka Ojanen näkee hallituksen esityksessä puutteellisin.¹⁶ Professori summeeraa, että näistä puutteellisuuksista johtuen "esitys ei itsessään anna riittäviä aineksia esityksessä EU-oikeudesta esitetyn tulkinnan oikeellisuuden arviointiin."¹⁷ Ojanen pitää erityisenä ongelmana sitä, ettei hallituksen esityksessä ole riittävästi eritelty kansallista liikkumavaraa EU:n valtioneuvoston soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa sen paremmin yleisesti kuin erityisesti siltä osin kuin kysymys on jäsenvaltion "yleisradioyrittäjälle"

¹¹ Olli Mäenpään lausunto 28.10.2021, s. 4, viitaten yleisradiotiedonantoon kohtaan 45.

¹² Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto - PÖYTÄKIRJAT - Pöytäkirja (N:o 29) jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta Virallinen lehti nro 115 , 09/05/2008 s. 0312 - 0312

¹³ C-171/17, komissio v. Unkari, EU:C:2018:881, kohta 48 ja 49 oikeuskäytäntöviittauksineen.

Ks. myös Komission tiedonanto valtioneuvoston soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan kohta 39 "Määriteltäessä julkisen palvelun tehtävää komission tehtävä rajoittuu selvien virheiden valvontaan - - "

¹⁴ Komission tiedonanto valtioneuvoston soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan kohta 36.

¹⁵ Komission tiedonanto valtioneuvoston soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan, kohta 81 ja alaviite 8.

¹⁶ Tuomas Ojasen lausunto 28.9.2021, s. 2.

¹⁷ Tuomas Ojasen lausunto 28.9.2021, s. 3.

antaman, määrittelemän ja järjestämän julkisen palvelun tehtävän täyttämisestä.¹⁸ Ojanen viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon siinä, että ”yleisradiotoiminnan alalla kansallisen liikkumavaran arvioinnin kannalta lähtökohtana on erityisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) valtioneuvoston koskevat 106 ja 107 artikla”¹⁹ ja tuo esiin laajan harkintavallan osalta esiin ”yleistä etua koskevista palveluista tehdyn pöytäkirjan ja julkisen palvelun syleisradiotoiminnan osalta erityisesti Amsterdamin pöytäkirjassa yleistä etua koskevista palveluista tehdyn pöytäkirjan 1 artiklan.”²⁰ Ojanen nostaa esiin lausunnossaan, että 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.²¹ Ojanen toteaa lisäksi, että Euroopan unionin perusoikeuskirjassa on turvattu paitsi sananvapaus (11 artikla) myös mahdollisuus käyttää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja (36 artikla).

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy professori Ojasen esittämään, ja toteaa, että perusoikeuskirjan 36 artikla on linjassa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 14 artiklan kanssa, ja siinä vahvistetaan periaate, jonka mukaan unioni kunnioittaa kansallisessa lainsäädännössä säädettyä mahdollisuutta käyttää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja, mikäli säännökset ovat sopusoinnussa unionin oikeuden kanssa.²² Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että Amsterdamin protokolla asettaa vastuunjakoa EU:n ja jäsenvaltioiden välille ja että jäsenvaltioilla on hankintavaltaa määrittää julkista yleisradiotoimintaa, kuitenkin niin, että sen on pysyttävä Amsterdamin pöytäkirjan rajoissa. Lisäksi on syytä ottaa huomioon EU-oikeuden ensisijaisuus kansalliseen lainsäädäntöön nähden.²³ Tässä esillä olevan hallituksen esityksen osalta ministeriö kuitenkin toteaa, että siinä viitataan SEUT artiklaan 106, vaikka siinä ei eksplisiittisesti todetakaan, että ko. säännöksessä olisi kyse myös tästä liikkumavarasta. Ministeriö myöntää, että tältä osin hallituksen esitys olisi voinut enemmän avata asian taustalla olevaa oikeudellista viitekehystä ja tähän liittyvää jäsenvaltion liikkumavaraa. Valtioneuvoston päätöksen liittyvää oikeudellista perustaa on avattu jälkikäteen liikenne- ja viestintävaliokunnalle 12.11.2021 lähetetyssä oikeudellisessa selvityksessä, jonka liikenne- ja viestintäministeriö on laatinut. Oikeudellisessa selvityksessä on kuvattu myös kansallista liikkumavaraa. Ministeriö haluaa edelleen korostaa, että valtioneuvoston käsittely ja siihen liittyvät asiakirjat ovat EU-sääntelyn²⁴ ja komission tulkinnan mukaan luottamuksellisia. Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle on toimitettu marraskuussa 2021 edellä mainitun oikeudellisen selvityksen ohessa asiaan liittyvät asiakirjat myös salassapidettävien tietojen osalta eduskunnan perustuslaillisen tiedonsaantioikeuden turvaamiseksi.

Professori Ojanen kiinnitti niin ikään lausunnossaan huomiota siihen, että ehdotettu lainsäädäntöesitys perustuu komission epäviralliseen kantaan.²⁵ Professori tuo esiin, että komission arviot eivät ole oikeudellisesti sitovia kannanottoja.²⁶ Professori korostaa myös sitä, että ”unionin perussopimusten ja siten myös sen perussopimuksen valtioneuvostomääräysten tulkinnan ensisijainen ja viimekätinen perusta

¹⁸ Tuomas Ojasen lausunto 28.9.2021, s. 5.

¹⁹ Tuomas Ojasen lausunto 28.9.2021, s. 2, viitaten lausuntoon PeVL 32/2021 vp.

²⁰ Tuomas Ojasen lausunto 28.9.2021, s. 5.

²¹ Tuomas Ojasen lausunto 28.9.2021, s. 4.

²² Euroopan unionin virallinen lehti C 303/17 - 14.12.2007, Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset.

²³ Ks. esim. asia 6/64 Flaminio Costa v. ENEL.

²⁴ https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/53ea4015-ff38-415f-bd9e-380d8bb7c839/c9715134-d229-43ea-abc2-7970065cdcbe/KIRJE_20201014082803.PDF

²⁵ Tuomas Ojasen lausunto 28.9.2021, s. 2.

²⁶ Tuomas Ojasen lausunto 28.9.2021, s. 6.

on aina unionin tuomioistuinten oikeuskäytäntö, eivätkä siis komission tai jäsenvaltioiden viranomaisten tai tuomioistuinten tulkinnat.”²⁷ Ojanen huomioi itsekin, että asiassa ei ole mahdollista saada täyttä EU-oikeudellista varmuutta ilman tuomioistuintietä.²⁸ Ojanen katsoo lausunnossaan, että ottaen huomioon käsillä olevaan asiaan liittyvät perus- ja ihmisoikeuskytkökset, etenkin sananvapaus, sekä perustuslain 22 § huomioon ottaen, olisi hänen mielestään perusteltua saattaa asia EU-tuomioistuimen arvioitavaksi.²⁹

Liikenne- ja viestintäministeriö viittaa edellä toteamaan Amsterdamin pöytäkirjaan, ja yhtyy osin professori Ojasen näkemykseen siltä osin, että kansallisen liikkumavaraa on, mutta tuo myös esiin, että liikkumavaran tarkkaan laajuuteen sisältyy tulkinnanvaraisuutta. Arvioinnissa on otettava huomioon EU-säädökset ja etenkin Amsterdamin pöytäkirja sekä sitä tulkitsevassa komission tiedonannossa valtioneuvoston soveltamisesta yleisradiotoimintaan (jäljempänä yleisradiotiedonanto) olevat tulkintamääräykset. Amsterdamin sopimuksessa viitataan ”julkisen palvelun tehtävään, jonka kukin jäsenvaltio antaa, määrittelee ja järjestää” (määritelmä ja tehtävänanto).³⁰ Asiaan sisältyy kuitenkin jossain määrin tulkinnanvaraisuutta esimerkiksi sen osalta, kuinka laaja jäsenvaltion liikkumavara tarkkaan ottaen tosiasiallisesti on, eikä täydellistä oikeudellista varmuutta asiasta ole. Myöskään suoraan tätä hallituksen esityksessä olevaa teemaa (tekstimuotoisista sisällöistä) koskevaa EU-oikeuskäytäntöä ei ole. Viimesijainen tulkintavalta asiassa on Euroopan unionin tuomioistuimella. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa Suomi sekä muut jäsenvaltiot noudattavat vakiintuneesti käytäntöä, jossa jäsenvaltio neuvottelee komission kanssa epävirallisesti asiasta ja varmistuu siten, että toimenpide ei muodosta ennakkoilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvaa valtiontukea. Epävirallinen yhteydenpito tarjoaa Euroopan komissiolle mahdollisuuden etukäteen arvioida suunnitellun toimenpiteen mahdollisiin EU:n valtioneuvoston soveltamisesta vastaisiin elementteihin, ja esittää tarvittaessa korjaavia toimenpiteitä. Myös yleisradiolain uudistuksen yhteydessä on epävirallisesti konsultoitu komissiota eduskunnan linjaaman neuvottelumandaatin mukaisesti. Liikenne- ja viestintäministeriö on esittänyt asiassa eduskuntaryhmien puheenjohtajille eri toimintavaihtoehtoja³¹ ja näistä on valikoinut vaihtoehto, missä mahdollisimman pienin muutoksin, komissiota konsultoiden ja sen kanssa proaktiivisesti neuvotellen löydetään kompromissiratkaisu, sen sijaan, että valittaisiin pitkä ja raskas virallinen tuomioistuinmenettely. Päätös on viimesijassa – parlamentaarisuudesta johtuen – poliittinen eli on eduskunnan käsissä päättää, miten asiasta linjataan.

Professori Mäenpää katsoo lausunnossaan, että Yleisradion julkisen palvelun tehtävän määrittely on mahdollista täsmentää tavalla, joka on sopusoinnussa sekä EU:n valtioneuvoston soveltamisesta vastaisiin elementteihin, että sananvapauden perusoikeussuojan kanssa rajoittamatta samalla julkisen palvelun sisältöä teknologian kehityksen kannalta ongelmallisella tavalla. Tällainen liikkuvaan kuvaan tai ääneen liittymätön määrittely olisi Mäenpään mukaan omiaan paitsi täsmentämään ja modernisoimaan Yleisradion julkisen palvelun tehtävän määrittelyä myös mukauttamaan sen komission esittämien peruslähdekohtien mukaiseksi.³² Professori lausuu, että ”[j]ulkisen palvelun sisältöä koskeva täsmennys on lainsäätäjän harkinnan mukaisesti yleisradiolakia muuttamalla perusteltua kohdentaa erityisesti

²⁷ Tuomas Ojasen lausunto 28.9.2021, s. 3, viitaten komission edellä mainitussa tiedonannossa SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä (C/2016/2946, s. 3)

²⁸ Tuomas Ojasen lausunto 28.9.2021, s. 5.

²⁹ Tuomas Ojasen lausunto 28.9.2021 s. 6.

³⁰ Komission tiedonanto valtioneuvoston soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (2009/C 257/01), kohta 38.

³¹ Ks. HE 250/2020 vp., s. 14.

³² Olli Mäenpään lausunto 28.10.2021, s. 7.

komission arvion mukaan väljäksi osoittautuneeseen yleisradiolain 7 §:n 1 momentissa mainittuun ”oheis- ja lisäpalvelujen” määritelmään. Komission tiedonannon mukaisesti säännöksen muotoilussa on perusteltua tukeutua digitaalisen tekniikan tarjoamiin uusiin mahdollisuuksiin ja keinoihin audiovisuaalisia palveluja toteutettaessa”, miltä osin Mäenpää tukeutuisi yleisradiotiedonannon kohtaan 81 ja alaviitteen 8 määritelmään, 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.” Mäenpään mukaan sääntelyn tarkkuutta edellyttävä tiedonanto ei edellytä, että jäsenvaltio rajoittaa julkisen palvelun tehtävää sisällöllisesti siltä osin kuin kysymys on sananvapauteen kuuluvasta audiovisuaalisesta julkisesta palvelusta. Jos julkisen palvelun määritelmä kuitenkin sisältäisi taloudellisen tehtävän, ”tietyn talouden toimijalle annetun toiminnon”, komissio arvioisi sitä poikkeustoimivaltansa perusteella”, professori lausuu.³³

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy professori Mäenpään näkemykseen asian oikeudellisesta perustasta sekä Euroopan komission keskeisestä roolista asiassa. Niin ikään ministeriö toteaa, että kansallista liikkumavaraa ja jäsenvaltioiden harkintavaltaa sekä komission toimivaltaa on kuvattu edellä sekä erillisessä oikeudellisessa selvityksessä. Ministeriö on samaa mieltä professorin kanssa siitä, että asiassa on löydettävissä sopusuintuinen ratkaisu, missä eri perusoikeudet sekä teknologisen kehityksen aiheuttamat muutospaineet yhteensovitetään. Ministeriö pitää rakentavana ehdotuksena sitä, että yleisradiotiedonannon kohtaan 81 ja alaviitteeseen 8 voitaisiin vedota nimenomaisesti tässä asiaa koskevassa hallituksen esityksessä. Liikenne- ja viestintäministeriö haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että komission kilpailun pääosasto on nimenomaisesti tuonut esille, ettei tekstimuotoisten sisältöjen osoittaminen osaksi julkisen palvelun tehtävää ole riittävää, vaan tekstimuotoisilla sisällöillä tulee olla liityntä yleisradioyhtiön audiovisuaalisiin sisältöihin. Sananvapautta koskeviin näkökulmiin palataan jäljempänä tässä vastineessa.

Yleisradiolain 7 §:stä ja sen poikkeuksista / tekstimuotoisen journalistisen verkkosisällön suhde Yleisradion harjoittamaan yleisradiotoimintaan

Useissa asiaa koskevissa asiantuntijalausunnoissa käsiteltiin yleisradiosta annetun lain 7 §:ään ehdotettuja muutoksia sekä toiseksi tekstimuotoisen journalistisen verkkosisällön suhdetta Yleisradion harjoittamaan yleisradiotoimintaan.

Ala-Fossin, Hellmanin, Hildénin ja Niemisen yhteinen lausunto toi esiin lausunnonantajien mielestä eräänä keskeisenä elementtinä jaottelun tekstimuotoiseen ja audiovisuaaliseen verkkosisältöön, jota lausunnonesittäjät pitävät vanhentuneena.³⁴ Lausunnonantajat tulkitsivat, että julkisen palvelun tuottaminen myös digitaalisiin tietoverkkoihin sisältyisi jo nykyisellään yleisradion mandaattiin (vuodesta 2002 lähtien).³⁵

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että digitalisaation ja uusien teknologioiden käyttöönotto ja yleistymisen ovat vaikuttaneet myös yleisradiotoimintaan. Ministeriö viittaa tältä osin oikeudellisesti myös komission tiedonantoon, jonka mukaan audiovisuaalisella palvelulla tarkoitetaan äänisisällön

³³ Olli Mäenpään lausunto 28.10.2021, s. 3.

³⁴ Asiantuntijalausunto Marko Ala-Fossi (TAU), Heikki Hellman (TAU) Jockum Hildén (HY) ja Hannu Nieminen (HY) 12.3.2021, ss. 1-2.

³⁵ Marko Ala-Fossi (TAU), Heikki Hellman (TAU) Jockum Hildén (HY) ja Hannu Nieminen (HY) esitys, kalvo 4.

ja/tai audiovisuaalisen sisällön ja muiden niihin liittyvien palvelujen (esimerkiksi tekstipohjaisten online-tietopalvelujen) lineaarista ja/tai ei-lineaarista jakelua.³⁶ Toisaalta, kuten yllä todettiin, komission yleisradiotiedonannon mukaan julkisen tehtävänannon tulisi olla mahdollisimman tarkka ja sen perusteella olisi saatava varmuus siitä, onko jäsenvaltion tarkoituksena sisällyttää jokin tietty yleisradioyhtiölle annettu toiminto julkisen palvelun tehtävään.³⁷ Suomen valtiolle osoittamassaan kirjeessä komissio nosti esiin ongelmallisina etenkin Suomen nykylaissa olevan ilmauksen ”siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen”³⁸ Kyseessä oleva ilmaus on tämänhetkisen Suomen yleisradiolain 7 § 1 momentissa. Komissio piti tätä ilmausta hyvin laajana ja epämääräisenä, ja komission mukaan se ei siksi täytä EU-lainsäädännön vaatimuksia.³⁹

Useassa lausunnossa nostettiin esiin yleisradiosta annetun lain 7 §:ssä olevia tai siihen säädettäväksi ehdotettu 3 momentti, jossa säädettäisiin tyhjentävästi poikkeuksista eli sellaisista tilanteista, joissa ei olisi vaatimusta tekstimuotoisen sisällön liittymisestä kuvaa tai ääntä sisältäviin julkaisuihin.

Lausunnossaan opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnitti huomioita ehdotettuun 7 pykälän 3 momenttiin, missä todettaisiin em. poikkeukset tyhjentävästi ja supistavasti, mitä opetus- ja kulttuuriministeriö piti erittäin tärkeänä.⁴⁰

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntoon, sillä ministeriö pitää tärkeänä, että lakiin tehdään tarvittavat täsmennykset, ja että siinä luetellut poikkeukset ovat tyhjentäviä, jotta tarkkarajaisuuden edellytys täyttyy.

Niin ikään kilpailu- ja kuluttajavirasto pitää tärkeänä, että yleisradion lakisääteisiä tehtävistä säädetään tarkkarajaisesti ja täsmällisesti, ja tuo esiin tässä yhteydessä sen, että ainoastaan yleisen edun kannalta välttämättömät palvelut tulisi lähtökohtaisesti säätää Yleisradion lakisääteisiksi julkisen palvelun tehtäviksi, koska verovaroin toteuttava palvelu ”on omiaan syrjäyttämään yksityistä elinkeinotoimintaa markkinoilta ansaintamahdollisuuksien puuttumisen vuoksi.” Muutoin riskinä olisi kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan ennustettavuuden kärsiminen.⁴¹

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy kilpailu- ja kuluttajaviraston näkemykseen. Ministeriö haluaa kuitenkin tuoda esiin myös, että kansallisesti Yleisradiolle kuuluvan julkisen palvelun tehtävän määrittely on ollut monipolvinen ja markkinamuutosten ennakoiminen on haastavaa. Lainsäädännön taustalta välittyy tarve ottaa huomioon yleinen yhteiskunnallinen ja teknologinen kehitys, kuten seuraavasta otteesta ilmenee:

”Nykyisen kaltaista julkisen palvelun määritelmää säädettäessä vuonna 1993 todettiin, että julkiselle palvelulle ei ole annettavissa täysin kattavaa ja yksiselitteistä määritelmää (HE 124/1993 vp), koska palvelun määritelmä ja sisältö ovat riippuvaisia muun ohella yhteiskuntakehityksestä. Tämän vuoksi julkinen palvelu määritellään esimerkinomaisena

³⁶ Komission tiedonanto valtioneuvoston päätösten soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan, alaviite 8, kohta 8.

³⁷ Ks. Komission tiedonanto valtioneuvoston päätösten soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan, kohdat 45 ja 47.

³⁸ Komission kilpailupääosaston kirje 24.5.2019 asiassa SA.48486 – Väitetty sääntöjenvastainen tuki Suomen julkisen palvelun yleisradioyhtiölle Yleisradio Oy:lle, s.5.

³⁹ Kirjallisuudessa määret ”laaja” ja toisaalta ”tarkka” on katsottu jotakuinkin keskenään ristiriitaisiksi. Katsireja Irini: Public Broadcasting and European Law. Wolters Kluwer, 2008, s. 348.

⁴⁰ Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto 10.3.2021, s. 1.

⁴¹ KKV lausunto KKV/251/03.03/2021 8.3.2021, s.2.

luettelona tehtäviä, joiden katsotaan olevan keskeisiä julkisen palvelun yleisradiotoiminnassa. Lisäksi on huomattava, että julkisen palvelun tulee myös voida vastata muuttuviin sisältöpalveluiden käyttötarpeisiin sekä hyödyntää teknologian kehityksen mahdollisuuksia.”⁴²

Yleisradion julkisen palvelun tehtävää on täsmennetty sittemmin vuonna 2012 ja tämän jälkeen vuonna 2017.⁴³ Vuonna 2012 lakiin lisättiin, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tulee erityisesti:

” - - 2) tuottaa, luoda, kehittää ja säilyttää kotimaista kulttuuria, taidetta ja virikkeellistä viihdettä; (10.8.2012/474)”

ja

”3) ottaa ohjelmistossa huomioon sivistys- ja tasa-arvonäkökohdat, tarjota mahdollisuus oppimiseen ja itsensä kehittämiseen, painottaa lapsille ja nuorille suunnattuja ohjelmistoja sekä tarjota hartausohjelmia; (10.8.2012/474)”

Vuonna 2017 puolestaan lakia muutettiin kuulumaan seuraavasti: ”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. (28.6.2017/436)”, minkä lisäksi 7 § toisen momentin viides kohta muutettiin kuulumaan ”5) tukea suomalaisen kulttuuriperinnön vaalimista, suvaitsevaisuutta, yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja kulttuurista moninaisuutta sekä huolehtia ohjelmatarjonnasta myös vähemmistö- ja erityisryhmille; (28.6.2017/436)”.

Komission tiedonannon mukaan ”[k]un samalla otetaan huomioon radio- ja televisiolähetystoiminnan erityisluonne ja tarve varmistaa julkisten yleisradioyhtiöiden toimituksellinen riippumattomuus, laadullista määritelmää, jonka mukaan tietyn yleisradioyhtiön tehtäväksi uskotaan laajan, tasapainoisen ja vaihtelevan ohjelmiston tarjoaminen, pidetään oikeutettuna 86 artiklan 2 kohdan ja Amsterdamin pöytäkirjan tulkitsevien säännösten mukaisesti. Tällaista määritelmää pidetään yleensä yhteensopivana yhteiskunnan demokraattisten, sosiaalisten ja kulttuuristen tarpeiden täyttämistä ja moniarvoisuuden, mukaan lukien kulttuurinen ja kielellinen moninaisuus, takaamista koskevan tavoitteen kanssa.” ja ”[k]uten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut, laajasti määritellyn julkisen palvelun tehtävän legitimeetti perustuu siihen, että julkisen yleisradioyhtiön tarjoamille palveluille on asetettu laatuvaatimuksia. Julkisen palvelun tehtävän määritelmä voi myös heijastaa toiminnan kehitystä ja monipuolistumista digitaalitekniikan aikakaudella, ja siihen voi sisältyä audiovisuaalisia palveluja, jotka tarjotaan kaikkien jakelukanavien kautta.”⁴⁴

Medialiitto tuo esiin lausunnossaan, että selkeyden vuoksi Yleisradiosta annetun lain tulisi selkeästi ohjata tekstimuotoista sisältöä vain referoimaan Yleisradion kuvaa tai ääntä sisältävien julkaisujen sisältöä ja referaattien sisällön tulisi perustua ainoastaan Ylen radio- ja televisio-ohjelmiin. Valiokunnan tulisi Medialiiton lausunnon mukaan tarkentaa esityksen 7 § 1 momentin kirjausta, koska muutoin Yleisradio voisi käytännössä jatkaa tekstimuotoisten sisältöjen tuottamista nykyisessä laajuudessa.⁴⁵ Medialiitto korostaa myös, että suurin osa esityksen 7 §:n 3 momentissa ehdotetuista poikkeuksista on

⁴² HE 29/2012 vp, s. 5.

⁴³ HE 29/2012 ja HE 17/2017 vp.

⁴⁴ Komission tiedonanto valtioneuvoston päätöksen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (2009/C 257/01), kohta 47, viitaten asiaan T-442/03, SIC v. komissio, 211 kohta.

⁴⁵ Medialiiton lausunto 15.3.2021, s. 6.

tarpeettomia, ja niitä ei sen mielestä tulisi ottaa lainkaan Yleisradiosta annettuun lakiin, sillä niille ei ole pääsääntöisesti ole liiton näkemyksen mukaan tarvetta. Medialiiton käsityksen mukaan suurin osa esityksessä 3 momenttiin kirjatusta poikkeuksista ei täytä EU:n valtiontukioikeudessa asetettuja ehtoja SGEI-palveluiden (yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut) julkiselle rahoitukselle.⁴⁶

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että kansalliseen sääntelyyn tässä ehdotettavat muutokset tarkentaisivat yleisradion julkisen palvelun tehtävää ja että ne ovat tarpeellisia ja välttämättömiä EU-lainsäädännön valossa kuten yllä on kerrottu. Eduskunnan antaman neuvottelumandaatin mukaisesti Suomen viranomaiset ovat hakeneet mahdollisimman vähän nykytilaa muuttavaa pykälämuotoilua, jonka pohjalta liikenne- ja viestintäministeriö on valmistellut nyt käsittelyssä olevan esityksen. Ministeriö haluaa nostaa myös esiin, että osassa lausunnoissa on esitetty 7 § 3 momentin poikkeusperusteisiin liittyen vastakkainen näkemys, kuin mitä Medialiitto esittää.

Alma Media Oyj on osallistunut Medialiiton lausunnon laatimiseen ja yhtyy siihen sellaisenaan. Alma Media korostaa lausunnossaan, että yleisradiotoimintaa ei ole vapautettu EU:n valtiontukisääntelyn piiristä, kuin rajatusti radio- ja televisiotoiminnan osalta. Tekstimuotoisen sisällön tarjoamista julkisin varoin ei voida sen mielestä pitää sallittuna EU:n valtiontukisääntelyn valossa.⁴⁷

Liikenne- ja viestintäministeriö tuo esiin komission tiedonannon valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan, jonka mukaan julkisesta yleisradiotoiminnassa valtion rahoituksen soveltuvuutta yhteismarkkinoille arvioidaan yleensä SEUT-sopimuksen 107 artiklan sijaan 106 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Sen mukaan yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan SEUT-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. Perustuen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön komission tiedonannon 37. kohdassa luetellaan edellytykset, jotka jäsenvaltion tuen myöntämisen on täytettävä, jotta se täyttäisi edellä kuvatut SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan edellytykset. Tiedonannon mukaan yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja (kuten yleisradiotoiminta) ei sovelleta tietyin edellytyksin SEUT-sopimuksen kilpailusääntöjä (tässä tapauksessa valtiontukien kieltoa), jos soveltaminen estäisi yritykselle osoitettujen tehtävien täyttämisen eikä poikkeus vaikuta kaupan kehitykseen yhteisön etujen kanssa ristiriitaisella tavalla (suhteellisuustesti). Lisäksi edellytetään, että jäsenvaltio on uskonut nimenomaan kyseessä olevan yrityksen tehtäväksi tietyn palvelun tarjoamisen (tehtävänanto). Medialiiton kantelun käsittelyn yhteydessä komissiolle esitetyissä vastineissa Suomen viranomaiset ovat katsoneet, että 106 artiklan 2 kohdan edellytykset täyttyvät Yleisradion toiminnassa.

KSF Median lausunto on Alma Median lausunnon kanssa pääosin yhtenevä, mutta KSF Media esittää lausunnossaan, että Yleisradiosta annetun lain säännösten tulee kaikilta osin koskea myös Ylen ruotsinkielistä toimintaa, sekä kansallisesti että alueellisesti.⁴⁸

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy KSF Median näkemykseen siitä, että lakimuutos on arvioinnin kohteena olevassa asiassa nähty välttämättömänä. Mitä tulee Ylen ruotsinkieliseen toimintaan, liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että ehdotetun 7 § 3 momentin 1, 2, 3, 5 ja 6 kohdissa tarkoitettut

⁴⁶ Medialiiton lausunto 15.3.2021, s. 7-8.

⁴⁷ Alma Median lausunto 14.3.2021, s. 1.

⁴⁸ KSF Median lausunto 15.3.2021, s. 3.

tekstimuotoiset sisällöt voivat olla myös ruotsinkielisiä ja tarvittaessa myös muunkin kielisiä. Lain 7 § 2 momentin 4 kohdan mukaisesti Yleisradion tulee kohdella ohjelmatoiminnassa yhtäläisin perustein suomen- ja ruotsinkielistä väestöä. Näin ollen julkisen palvelun määrittelyssä painottuu myös kielellinen tasavertaisuus.⁴⁹ Tematiikkaan palataan jäljempänä tässä vastineessa.

Sanoma Media Finland Oy yhtyy Medialiiton lausuntoon ja esittää, että laki tulisi muuttaa nykyistä selvästä tarkkarajaisemmaksi täyttämään komission edellyttämät vaatimukset valtiontuella sekä mahdollistamaan Yleisradion toimivan valvonnan.⁵⁰ Sanoman lausunnon mukaan suurin osa ehdotetuista poikkeuksista on ristiriidassa EU:n valtiontukisääntelyn kanssa, eikä niille ole valtiontukisääntelyn edellyttämää tarvetta. Sanoma katsoo, että Yleisradion sisältötarjonnan tulisi olla yksityistä mediaa täydentävää ja siitä selvästi erottuvaa.⁵¹

Liikenne- ja viestintäministeriö tuo esiin, kuten komission tiedonannossa todetaan, että ”kaupallisilla radio- ja televisioyhtiöillä, joista osalle on asetettu julkisen palvelun velvoitteita, on oma merkittävä roolinsa Amsterdamin pöytäkirjan tavoitteiden toteuttamisessa, sillä ne edistävät moniarvoisuutta, herättävät kulttuurista ja poliittista keskustelua sekä laajentavat ohjelmistovalikoimaa” ja ”[k]oska nämä toimijat joutuvat kilpailemaan yleisradioyhtiöiden kanssa internetissä, kaikki kaupallisten mediapalvelujen tarjoajat kärsivät julkisille yleisradioyhtiöille myönnetyn valtiontuen potentiaalisista negatiivisista vaikutuksista, jotka saattavat haitata uusien liiketoimintamallien kehittämistä. Kuten audiovisuaalisia mediapalveluja koskevassa direktiivissä muistutetaan, ”yksityisten ja julkisten audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoajien rinnakkaiselo erottaa eurooppalaiset audiovisuaaliset mediamarkkinat muista” ja että ”[t]sapainoisen julkisen ja yksityisen mediatarjonnan moniarvoisuuden säilyttäminen myös nykyisessä dynaamisessa mediaympäristössä on yleisen edun mukainen tavoite.”⁵²

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa niin ikään, että yleisradiosta annetun lain 7 §:n muuttamiselle on nähty täsmentämisen tarve, ottaen huomioon edellä esiin tuodut komission kilpailun pääosaston näkemykset sekä myös EU-oikeuden ensisijaisuus kansalliseen oikeuteen nähden.⁵³

Journalistiliitto katsoo lausunnossaan, että rajanveto tekstimuotoisen ja muun sisällön välillä on nyky maailmassa keinotekoinen sekä journalistisesti vanhanaikainen. Journalistiliitto näkee erityisen ongelmalliseksi ehdotetun poikkeuksen 2. muotoilun ”nopeisiin ja nopeasti kehittyviin uutistilanteisiin liittyvät lyhyet tekstimuotoiset uutissisällöt”, sillä ajatus siitä, että valtiovalta määritteli uutistilanteen, sen nopeuden ja kehittymisen, tai journalistisen tekstin pituuden, on tiedonvälityksessä ammatillisesti mahdoton ja lähtökohtaisesti ristiriidassa vapaan median toimintaperiaatteiden demokratian kanssa.⁵⁴

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että lyhyet tekstimuotoiset uutiset ovat yleisen edun mukaisia ja voivat olla välttämättömiä, jotta tieto tärkeästä ja nopeasti kehittyvästä uutistapahtumasta saadaan nopeasti välitettyä. Tämä voi olla erittäin tärkeää esimerkiksi ihmisten hyvinvoinnille ja turvallisuudelle. Usein tällaiset uutistapahtumat käsitellään välittömästi tai myöhemmin myös audion tai liikkuvan kuvan

⁴⁹ HE 29/2012 vp, s. 5.

⁵⁰ Sanoman lausunto 15.3.2021, s. 1.

⁵¹ Sanoman lausunto 15.3.2021, s. 4.

⁵² Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (2009/C 257/01), kohdassa 16.

⁵³ Ks. esim. asia 6/64 Flaminio Costa v. ENEL.

⁵⁴ Suomen Journalistiliiton lausunto 4.10.2021, s. 1.

muodossa. Etukäteen ei aina ole selvää, että uutisesta tehdään myöhemmin audio- tai videouutinen. Nämä uutissisällöt voisivat perustua myös STT:n julkaisemiin uutissisältöihin. Ministeriö tuo esiin, että ehdotuksessa lueteltuja poikkeuksia on tulkittava suppeasti. Edelleen ministeriö tuo esiin, ettei ehdotetulla esityksellä ole arvioitu olevan suuria välittömiä vaikutuksia kaupalliseen mediaan. Ehdotus sitä vastoin selventäisi Yleisradion julkisen palvelun toiminnan rajoja ja lisäisi myös kaupallisten mediayritysten varmuutta toimintaympäristöstä. Niin ikään ministeriö tuo esiin, että yleisradio toimii eduskunnan valvonnan alaisena, ja Ylen sisältöjen sallittavuuden arviointi tapahtuu Yleisradion hallintoneuvoston johdolla. Valvonnasta on lisää jäljempänä tässä vastineessa.

Lausunnossaan SKY kommentoi ehdotettua opetussisältöjä koskevaa poikkeusta tuomalla lausunnossaan esiin, että se kannattaa Yleisradiosta annetun lain 7 § 3 momentin kohtaan 6 ehdotettua poikkeusta. SKY lausuu kuitenkin, että se pitäisi kaikkein parhaimpana vaihtoehtona ko. poikkeuksen poistamista kokonaan. SKY ehdottaa lisämääreiksi kielletyn markkinahäirinnän osalta lisättävän lakiin että ”Yleisradio ei voi julkaista jatkossa sellaista oppimateriaalia verkossa, joka vaikuttaa kaupallisten oppimateriaalien markkinoihin. Siten Yleisradio ei voisi julkaista esimerkiksi Opetushallituksen vahvistamaa opintosuunnitelmaa seurailevaa oppimateriaalia tekstimuotoisena.”⁵⁵ SKY katsoo lausunnossaan, että sen mielestä erityisen hämmäntävää lakiehdotuksessa on sen sallivuus mitä tulee sisältömarkkinoita häiritsevän oppimissisällön tuottamiseen. SKY pyytää tältä osin poistamaan lakiehdotuksesta kaikki maininnat Ylen yksittäisiin palveluihin ja sen sijaan ottamaan lähtökohdaksi EU:n valtioneuvoston päätöksen.⁵⁶

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että ministeriö on eduskunnan antaman neuvottelumandaatin mukaisesti pyrkinyt muotoilemaan ehdotetut muutokset siten, että ne rajoittaisivat Yleisradion tekstimuotoisen sisällön julkaisemista osana julkisen palvelun tehtävää vain EU:n valtioneuvoston päätösten edellyttämällä tavalla. Ehdotettu julkisen palvelun tehtävänannon tarkentaminen ja Yleisradion tekstimuotoisen sisällön julkaisun rajoittaminen eivät puutu sananvapauteen liittyvien tavoitteiden toteuttamiseen Yleisradio Oy:n ohjelmatoiminnassa. Ehdotettu sääntely ei myöskään vaikuta ratkaisevasti Yleisradion julkaiseman tekstimuotoisen sisällön määrään, sillä suurin osa yhtiön nykyisin julkaisemasta sisällöstä liittyy yhtiön liikkuvaan kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun tai kuuluu 7 §:n 3 momentissa ehdotettujen poikkeusten piiriin. Vaikutus on osin kuitenkin riippuvainen Yleisradion sisältötuotannon painopisteistä ja Yleisradion toimintojen järjestämisestä, joihin n ministeriöllä ei ole toimivaltaa.

Yleisradio Oy toteaa lausunnossaan, että EU-valtioneuvoston päätöksissä ei ole olemassa oikeuskäytäntöä julkisrahoitteisten yleisradioyhtiöiden tekstimuotoisen sisällön julkaisemisesta. Komissio ei ole antanut yhtenkään jäsenvaltion kohdalla kantelun tai muun tutkintaprosessin päätteeksi sellaista valituskelpoista päätöstä tekstimuotoisesta julkaisemisesta, jossa rajoituksia olisi määritetty. Tästä seuraa, ettei tekstimuotoisen julkaisemisen kohdalla ole käytettävissä oikeuslähteitä, joiden kautta EU-oikeuden sisältö voitaisiin varmuudella selvittää.⁵⁷

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy Yleisradion yllä esittämään ja toteaa, että ministeriö on pyrkinyt tuomaan esiin myös tätä oikeudelliseen epävarmuuteen liittyvää tematiikkaa jo mainituissa oikeudellisissa selvityksissä sekä asiaan liittyvissä valiokuntakuulemisissa. Yleisesti valtioneuvostoon

⁵⁵ Suomen Kustannusyhdistys (SKY) lausunto 10.3.2021, s. 1.

⁵⁶ Suomen Kustannusyhdistys (SKY) lausunto 10.3.2021, s. 2.

⁵⁷ Ylen lausunto 7.10.2021, s. 1.

liittyvää EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä on saatavilla, mutta tapauksissa käsitellyt asiat liittyvät pitkälti muun muassa kielletyn valtiontuen takaisinperintään ja sen korkoihin, yhtiöiden rahoitukseen tai tuen ilmoittamatta jättämiseen. Täysi EU-oikeudellinen varmuus saavutettaisiin vasta viemällä käsillä oleva asia unionin tuomioistuinten ratkaistavaksi. Vertailevasti voidaan tuoda esiin Saksassa vuonna 2005 esillä ollut tapaus, missä komissio katsoi, että Saksassa yleisradioyhtiötä koskevat rahoitukselliset määräykset eivät olleet riittävän selkeät, ja pyysi Saksaa täsmentää niitä, eritoten suhteessa vastaavan markkinatarjontaan.⁵⁸ Saksa eteni asiassa niin, että se ehdotti täsmennyksiä lainsäädäntöönsä ja komissio hyväksyi ehdotetut muutokset.⁵⁹ Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että tämän esityksen tavoitteena on tarkentaa Yleisradion julkisen palvelun tehtävän sääntelyä lain 7 §:ssä valtiontukisääntelyn edellyttämällä tavalla mahdollistaen kuitenkin sen, että Yleisradio voisi jatkossakin tarjota tekstimuotoisia sisältöjä osana julkisen palvelun yleisradiotoimintaa. Kokonaisuutena arvioiden ministeriö katsoo, että hallituksen esityksessä esitetyn arvion mukaisesti ehdotettu muutos on suhteellisen vähäinen, eikä sillä arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia Yleisradion nykyisin tarjoamaan tekstimuotoiseen sisältöön.

Asiaan liittyvästä sananvapausargumentaatiosta ja kansalaisten mahdollisuuksista saada monipuolista sisältöä

Useissa asiaan annetuissa lausunnoissa tuotiin esiin lakiehdotukseen liittyviä sananvapauskysymyksiä.

Oikeusministeriö haluaa lausunnossaan tuoda esiin tarpeen säätää yleisradion julkisen palvelun tehtävästä tarkkarajaisesti lailla, sekä toi niin ikään esiin asiaan liittyviä sananvapausluttuvuuksia.⁶⁰ Sananvapauden osalta oikeusministeriö lausuu, ettei julkisen palvelun tehtävän voitane esityksen nojalla pitää suorana puuttumisena siihen autonomiaan, mikä Yleisradion toimituksellisilla sisällöillä on etenkin formaattien sääntelyä koskien. Tässä oikeusministeriö viittaa etenkin perustuslakivaliokunnan käytäntöön sananvapauden rajoittamisen osalta, ja totesi valiokunnan pitäneen merkityksellisenä sitä, ”kohdistuuko mahdollinen rajoitus Yleisradio Oy:n toimitukselliseen riippumattomuuteen tai sisällöllisiin ratkaisuihin, vaan yleisemmin uuden palvelun ja toiminnon suhteeseen julkiseen palveluun ja viestintämarkkinoiden kokonaisuuteen. Jälkimmäinen ei merkinnyt perustuslain 12 §:n 1 momentissa tarkoitettua ennakkollista estettä sananvapauden käyttämiselle.”⁶¹ Niin ikään oikeusministeriö arvioi, että sellaiset tilanteet, joissa viestinnän muotoa koskevat rajoitukset voisivat rajoittaa myös yleisradion julkaisemia sisältöjä tulevan katetuiksi nyt säädettävillä poikkeuksilla. Oikeusministeriö arvioi myönteisenä sen, että lakitasoisuuden vaatimus toteutuisi tässä, millä on merkitystä arvioitaessa sananvapauden puuttumista. Mitä tulee yleisön oikeuteen (jatkossa) saada ja vastaanottaa viestejä, oikeusministeriö arvioi, ettei arvioinnin kohteena oleva lakimuutos juurikaan muuttaisi nykytilaa, mutta tuo kuitenkin esiin yhdenvertaisuutta koskevinä huomioinaan vammaisten oikeuksien toteutumisen jäämisen lakiehdotuksessa epävarmaksi. Niin ikään oikeusministeriö pitää tärkeänä, että rajoitusten hyväksyttävyyttä arvioidaan EU-oikeuden (tavoitteiden) valossa.⁶²

⁵⁸ Päätös E5/2005 Financing of public broadcasters in Germany, kohdat 307-310.

⁵⁹ Päätös E5/2005 Financing of public broadcasters in Germany, kohdat 335-336, 360-362.

⁶⁰ Oikeusministeriön lausunto 9.3.2021, s. 1.

⁶¹ Oikeusministeriön lausunto 9.3.2021, s. 3, viitaten lausuntoon (PeVL 14/2012 vp s. 4-5)

⁶² Oikeusministeriön lausunto 9.3.2021, s. 3.

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy monelta osin oikeusministeriön tässä esiin tuomiin näkökohtiin. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa niin ikään kootusti sananvapauteen liittyviin näkökohtiin seuraavaa: Yleisradiotoiminnalla on merkittävä rooli sananvapauden toteutumisessa. Sananvapaus on jo itsessään merkittävä perusoikeus, joka on turvattu mm. Suomea sitovissa EU- ja kansainvälisissä lainsäädäntöinstrumenteissa⁶³ sekä kansallisesti mm. perustuslaissa.⁶⁴ Sananvapauden suojaamisella on laajemmin tärkeä rooli myös demokratian, vapaan mielipiteen muodostuksen ja osallistumisoikeuksien turvaamisessa.⁶⁵ Vaikka sananvapauden mahdollisimman laajan toteutumisen turvaaminen on ensiarvoisen tärkeää myös perustuslain 22 §⁶⁶ nojalla, ei sananvapaus ole kuitenkaan sellainen ehdoton oikeus, jota ei olisi mahdollista rajoittaa. Sananvapauden rajoittamiselle on tiukat edellytykset, joihin kuuluu lailla säätämisen sekä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset. Lisäksi on kunnioitettava oikeuden ydinalueen koskemattomuutta, minkä lisäksi rajoitusten tulee olla suhteellisia tavoiteltavaan päämäärään nähden. Myös oikeusturvaa sekä muita perus- ja ihmisoikeuksia on niin ikään kunnioitettava.⁶⁷ Perusoikeuksia voidaan rajoittaa myös varsinaisten perusoikeuksien kollisiotilanteiden ohella silloin, kun siitä vaatii muut painavat yhteiskunnalliset syyt.⁶⁸ Ministeriö katsoo, että tällainen hyväksyttävä ja painava syy on käsillä tässä asiassa, kun kansallinen sääntely pyritään saattamaan EU:n valtiotukisääntelyn mukaiseksi.⁶⁹

Liikenne- ja viestintäministeriö haluaa korostaa, että lakiehdotuksessa on haluttu sananvapauden rajoittamisen jäävän vain välttämättömään ja toteuttaa muutos mahdollisimman tarkkarajaisesti ja täsmällisesti, eikä puuttua sananvapauden toteutumismahdollisuuksiin yhtään enempää kuin mitä on välttämätöntä. Ministeriö tuo esiin hallituksen esityksessäkin todetun huomion siitä, että ehdotettujen säännösten on katsottava olevan 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. Ministeriö katsoo, ettei tällä esityksellä puututa Yleisradion ohjelmatoiminnan sananvapauteen liittyviin tavoitteisiin, ja esitetty julkisen palvelun tehtävänannon rajausta ei merkittävästi vaikuta Yleisradion julkaisemaan tekstimuotoisen sisällön määrään. Hallituksen esityksessäkin todetuina tavoin suurin osa Yleisradion nykyisin julkaisemasta sisällöstä liittyy yhtiön liikkuvaan kuvaan tai ääntä sisältävään julkaisuun tai kuuluu 7 §:n 3 momentissa ehdotettujen poikkeusten piiriin. Siten ministeriö katsoo, että ehdotetulla muutoksella pyritään sekä saattamaan kansallinen lainsäädäntö unionin valtiotukisääntelyn mukaiseksi että puuttumaan mahdollisimman vähän Yleisradion toimintaan ja näin ollen turvaamaan mahdollisimman laaja sananvapauden toteutuminen. Sananvapauteen liittyviä kysymyksiä etenkin vammaisten henkilöiden osalta on kuvattu tarkemmin jäljempänä. Lisäksi ministeriö pitää tärkeänä tuoda esiin, että ”[k]ysymystä julkisen palvelun tehtävän määrittelystä ei pidä sekoittaa kysymykseen näiden palvelujen rahoitusjärjestelyistä. Vaikka julkiset yleisradioyhtiöt voivat harjoittaa kaupallisia toimintoja, kuten mainosajan myyntiä tulojen hankkimiseksi, tällaisia toimintoja ei voida pitää osana julkisen palvelun tehtävää.”⁷⁰

⁶³ Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus (1948) artikla 19, Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18-19/1990) artikla 10, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 7-8/1976) sekä Euroopan unionin perusoikeuskirja OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407, artikla 11.

⁶⁴ Suomen perustuslaki 731/1999, 12 §.

⁶⁵ Ks esim. HE 308/1993 vp. ss. 56-58.

⁶⁶ Perustuslain 22 § mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

⁶⁷ Ks. esim. PeVM 25/1994 vp, (s. 5) sekä PeVL 23/1997 vp.

⁶⁸ Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Alma Talent Oy 2001, s. 12-13.

⁶⁹ Ks. myös PeVL 32/2021 vp, kohta 14.

⁷⁰ Komission tiedonanto valtiotukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan, kohdassa 49.

Yleisradio Oy katsoo, että lakimuutos rajoittaisi jonkin verran yleisön tiedonsaantimahdollisuuksia. Yleisradio pyrkii omalla toiminnallaan siihen, että haitat yleisölle jäisivät mahdollisimman pieniksi.⁷¹ Yleisradio katsoo, että juuri lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentin poikkeusluettelo turvaa sen, ettei lakiehdotus rajoita liikaa yleisön mahdollisuutta tiedon saantiin. Tämän takia kolmannen momentin poikkeusluettelo ei tule supistaa ehdotetusta.⁷² Yle ehdottaa riittävän valmisteluajan varaamista Ylelle lain voimaantulosäännöksessä sekä muutamia hallituksen esityksen perustelutekstiä koskevia täsmennyksiä. Yle itse esittää, että se tarvitsee neljä kuukautta valmisteluajaa eduskunnan päätöksen jälkeen.⁷³

Liikenne- ja viestintäministeriö viittaa sananvapauteen liittyvien argumenttien osalta yllä esiin tuotuun, ja toteaa voimaantulon osalta, että ehdotettu lainmuutos on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Julkisen sanan neuvosto (JSN) katsoo, että on vain vähän tutkimusnäyttöä siitä, että juuri Ylen maksuton sisältö heikentäisi suomalaisten halukkuutta maksaa online-sisällöistä tai että Ylen sivustoilla käytetty aika vähentäisi vierailuja kaupallisen median online-sisällöissä.⁷⁴ JSN huomioi, että arvioitaessa ehdotetun uudistuksen vaikutuksia tiedonsaantiin, pitää ottaa huomioon se, kuinka eri tavoin eri ryhmät käyttävät mediaa ja tässä tapauksessa tietysti Ylen palveluja. JSN arvioi olevan mahdollista, että Yle menettää entisestään otetta nuorempiin yleisöihin. Uudistus voi johtaa myös siihen, että merkittävä osa Ylen nykyisestä yleisöstä jää entistä enemmän sosiaalisen median uutistarjonnan varaan, jossa sisällön jakelua ohjaavat algoritmit näyttävät kärjistävän keskustelua, mikä puolestaan vähentää yleistä luottamusta toisiin ja yhteiskuntaan, JSN arvioi.⁷⁵

Vammaisfoorumi toteaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä mukaillen olisi pikemminkin olemassa pakottava sosiaalinen tarve joko säilyttää tai edelleen vahvistaa Ylen tekstimuotoisten uutisten ja journalismin tuotantoa. Hallituksen esitys on Vammaisfoorumin näkemyksen mukaan puutteellinen siinä mielessä, että sananvapautta vähemmän rajoittavia vaihtoehtoja ei ole siinä riittävässä määrin arvioitu ja selvitetty.⁷⁶ Vammaisfoorumi katsoo lisäksi, että hallituksen ehdotuksessa ehdotetut rajoitukset sananvapaudelle eivät täytä kaikilta osin EIS:n artiklan 10 rajoitusopin vaatimuksia. Siten on järjestön mukaan syytä olettaa, että ehdotus loukkaisi toimittajien ja vammaisten ihmisten artiklassa 10 suojattua sananvapautta ja oikeutta tiedon vastaanottamiseen.⁷⁷ Vammaisfoorumi toteaa, että tekstipohjainen sisältö on ainoa kuulovammaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistava tapa tuottaa sisältöä ja tietoa.⁷⁸

Ala-Fossin, Hellmanin, Hildénin ja Niemisen yhteinen lausunto hallituksen esityksestä arvioi lakiehdotuksen johtavan toteutuessaan mm. vapaasti saatavilla olevaa laadukkaan verkkojournalismin vähenemiseen, ja sitä kautta kansalaisten mahdollisuuden tasavertaiseen tiedonsaantiin heikentyvän.⁷⁹

⁷¹ Ylen lausunto 15.3.2021, s. 1.

⁷² Ylen lausunto 7.10.2021, s. 2.

⁷³ Ylen lausunto 15.3.2021, s. 4.

⁷⁴ JSN lausunto 4.10.2021, s. 1, viitaten HE 250/2020, vp. 14.

⁷⁵ JSN lausunto 4.10.2021, ss. 1-2.

⁷⁶ Vammaisfoorumin lausunto 16.3.2021, s. 4-5.

⁷⁷ Vammaisfoorumin lausunto 16.3.2021, s. 5.

⁷⁸ Vammaisfoorumin lausunto 16.3.2021, s. 6.

⁷⁹ Asiantuntijalausunto Marko Ala-Fossi (TAU), Heikki Hellman (TAU) Jockum Hildén (HY) ja Hannu Nieminen (HY) 12.3.2021, ss. 1-2.

Lausunnonantajat tuovat myös esiin lakiesityksen perusteluista kohdan, jonka mukaan "[e]sitys vaikuttaa maksutta saatavilla olevien tekstimuotoisten, journalistisesti tuotettujen verkkosisältöjen määrään ja niiden liityntään Yleisradion liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältäviin julkaisuihin. Tämä voi näkyä kansalaisille pienempänä maksuttoman verkossa julkaistun journalismin määränä",⁸⁰ minkä osalta lausunnonantajat kritisoivat, että tältä osin aiheutuvia vaikutuksia ei katsottu lakiehdotuksessa merkittäviksi, sillä lausunnonantajien mukaan ei voi olettaa, että kaupalliset verkkomediat tarjoaisivat maksutta korvaavia palveluita.⁸¹ Lakiesitys myöntääkin, että "[e]hdotettu rajoitus voi vaikuttaa sellaisten usein pienemmille yleisöille tarkoitettujen tekstisisältöjen määrään, joista ei esimerkiksi ole saatavilla audio- ja videomateriaalia" Lausunnossa tuodaan esiin myös vaikutus markkinaehtoiseen maksuttoman median uutistarjontaan, jonka määrän ja laatuun esitys voisi sen mukaan vaikuttaa laskevasti.⁸²

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa sananvapautta ja viestinnän monipuolisuutta koskien kootusti seuraavaa:

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 käyttämisestä annetaan lailla. Sananvapautta koskevia määräyksiä sisältyy lisäksi useaan Suomea velvoittavaan kansainväliseen sopimukseen. Sananvapaus on turvattu niin ikään Euroopan unionin oikeudessa, Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (2012/C 326/02) Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (SopS 18–19/1990) sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 7–8/1976). Myös Euroopan ihmisoikeussopimusta tulkitsevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on korostettu sananvapauden keskeistä merkitystä demokraattiselle yhteiskunnalle. Lisäksi tuomioistuin on pitänyt tärkeänä, että jokaisella on oikeus osallistua ajatusten ja mielipiteiden vaihtoon, kuten demokraattiselle yhteiskunnalle on ominaista.⁸³ Sananvapauden keskeisenä tehtävänä on siis 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 ovat keskeisellä sijalla. Toisaalta Suomen on myös noudatettava EU:n valtioneuvoston päätöksiä myöntäessään julkista tukea Yleisradiolle ja määritellesään Yleisradion julkisen palvelun tehtävää. Näitä reunaehtoja on tuotu esiin enemmän erillisessä oikeudellisessa selvityksessä, sekä tarpeellisin osin yllä referoiden. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa lisäksi tässä,

⁸⁰ HE 250/2020 vp., s. 14.

⁸¹ ks. yleisradiotiedonanto, kohta 47.

⁸² Asiantuntijalausunto Marko Ala-Fossi (TAU), Heikki Hellman (TAU) Jockum Hildén (HY) ja Hannu Nieminen (HY) 12.3.2021, s. 3.

⁸³ Viljanen, Veli-Pekka et al. Perusoikeudet. Helsinki: Sanoma Pro, päivittyvä hakuteos.

että hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus julkisen palvelun tehtävänannon tarkentamisesta ja Yleisradion tekstimuotoisen sisällön julkaisun rajoittamisesta ei puutu edellä mainittujen sananvapauteen liittyvien tavoitteiden toteuttamiseen Yleisradio Oy:n ohjelmatoiminnassa. Ministeriö katsoo, että 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. Lisäksi ministeriö haluaa tuoda esiin, että yleisradion tuottaman sisällön ohella myös kaupallisella medialla on merkittävä rooli sananvapauden toteutumisessa Suomessa.

Tekstimuotoisten verkkosisältöjen tavoitavuudesta

Opetus- ja kulttuuriministeriö toi lausunnossaan esiin kansalaisten tiedonsaantiin kohdistuvina vaikutuksina sen, miten lakiesitys vaikuttaisi toteutuessaan sellaisten verkkosisältöjen määrään, jotka ovat tekstimuotoisia ja journalistisesti tuotettuja ja saatavilla maksutta saatavilla sekä sen, miten ne liittyvät Yleisradion liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältäviin julkaisuihin, mikä voisi ministeriön mukaan merkitä verkossa kansalaisille maksutta olevan julkaistun journalismin määrällistä vähenemistä. Ehdotetulla rajauksella voisi olla opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan olla vaikutuksia useiden pieniin yrityksiin kohdistettujen tekstien määrään, joiden osalta saatavilla ei välttämättä ole audio- ja videomateriaalia. Tämä riippuu kuitenkin Yleisradion toimintojen ja sisältötuotannon järjestämisestä.⁸⁴

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että ministeriönä se ei voi puuttua siihen, miten Yleisradio yhtiönä järjestää sisällöntuotantonsa. Riippumattomuus on tärkeää, ja tässä Ylen hallintoneuvostolla on lakisääteistä roolia.⁸⁵ Lisäksi Yleä koskeva poliittinen valmistelu ja ohjaus tapahtuu eduskunnassa parlamentaarisen perinteen mukaisesti.

Lausunnossaan liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) toi esiin Yleisradion ohjelmistojen saattamisen näkö- ja kuulorajoitteisten saataville. Virasto toi esiin myös sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 211 §:n.⁸⁶ Traficom piti hyvänä sitä, että hallituksen esityksen luvussa 9 on otettu huomioon näkö- ja kuulorajoitteiset.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää liikenne- ja viestintäviraston huomioita asiaankuuluvina. Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 211 §:ssä säädetään ohjelmistojen saattamisesta näkö- ja kuulorajoitteisten saataville. Pykälän mukaisesti suomen- ja ruotsinkielisiin televisio-ohjelmiin ja tilausohjelmalveluihin on liitettävä tekstitys sekä muihin ohjelmiin selostus tai palvelu, jossa tekstitetyn ohjelman teksti muutetaan ääneksi. Ääni- ja tekstityspalvelu on liitettävä yleisradiolaissa tarkoitettuihin julkisen palvelun televisio-ohjelmistoihin, yleisen edun televisio-ohjelmistoihin (MTV3) sekä useita eri yleisryhmiä palveleviin ohjelmistoihin (LVM:n päätöksellä Nelonen-kanava). Tilausohjelmalveluissa ääni- ja tekstitysvollisuuden piiriin kuuluvat ne ohjelmistot, joihin on

⁸⁴ HE 250/2020 vp, s. 14.

⁸⁵ Laki yleisradio Oystä 22.12.1993/1380 4 §, 5 § ja 6.

⁸⁶ TRAFICOM/90587/03.03.01/2021, s. 2.

liitettävä ääni- ja tekstityspalvelu televisiossa esitettäessä. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö haluaa tuoda esiin, että se sai lakiehdotuksen lausuntovaiheessa lausuntoja vammaisjärjestöiltä, ja pyrkii ottamaan nämä lausunnot huomioon lakiehdotuksen valmistelussa.

Förbundet Finlands Svenska Synskadade (FSS) haluaa lausunnossaan tuoda esiin heikkonäköisten merkittävän tiedontarpeen, minkä osalta FSS:n mukaan Yleisradio on tehnyt järjestelmällisesti ja monipuolisesti töitä eri erityisryhmien, kuten näkö- ja kuuluvammaisten, saavutettavien palveluiden eteen, ja FSS:n mukaan tämä on vahvistanut vammaisten henkilöiden luottamusta yleisradioon tiedonsiirtokanavana. Erityisesti kaksinkertaiselle vähemmistölle (kuten näkövammaisille, joiden äidinkieli on ruotsi) luotettava ja monipuolinen ruotsinkielinen sisältö on tärkeää. FSS:n mielestä maksuttomien uutisten tarjoaminen yhdenvertaisesti kaikille kansalaisille on tärkeä osa Yleisradion yleishyödyllistä tehtävää. Tämän lisäksi FSS huomioi, että monet heikkonäköiset ovat pienituloisia.⁸⁷

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa tässä yhteydessä, että julkisen palvelun määrittelyssä painottuu myös kielellinen yhdenvertaisuus.⁸⁸ Yleisradiosta annetun lain 7 § 2 momentin 4 kohdan mukaisesti Yleisradion tulee kohdella ohjelmatoiminnassa yhtäläisin perustein suomen- ja ruotsinkielistä väestöä. Ehdotetuissa 7 § 3 momentin 1, 2, 3, 5 ja 6 kohdissa tarkoitetut tekstimuotoiset sisällöt voivat olla myös ruotsinkielisiä ja tarvittaessa myös muunkin kielisiä. Ministeriö huomauttaa, että lain 7 § 2 momenttia ei olla tässä yhteydessä muuttamassa.

Samarbetsförbundet kring funktionshinder rf (SAMS) vastustaa lakiehdotusta, sillä on ongelmallista rajoittaa tekstipohjaisia sisältöjä tekstipohjaisen tiedon ollessa välttämätöntä muun muassa siksi, että henkilöt, joilla on kuulon alenema, pääsevät osallisiksi yhteiskunnan vapaasta tiedonvälityksestä ja mielipiteenmuodostuksesta. Tämä todennäköisesti asettaa henkilöt, joilla on kuulon alenema tai heikko näkö, eriarvoiseen asemaan heidän kehitysvamman ja heikentyneen uutistarjonnan takia. SAMS huomioi lisäksi, että Suomen ruotsinkielisillä alueilla Svenska Ylen tuotanto muodostaa suuren osan mediamarkkinoista. SAMS katsoo, että ruotsinkielisen väestön sisällä vammaiset henkilöt ovat lisäksi erityisen suuressa vaarassa jäädä paitsi yhteiskunnan vapaasta tiedonvaihdesta ja uutistarjonnasta. Osin tämä johtuu SAMS:n lausunnon mukaan henkilöiden heikosta sosioekonomisesta tilanteesta, osin digikuilusta sekä siitä, että monilla SAMS:in edustamiin ryhmiin kuuluvilla henkilöillä on vaikeuksia tunnistausta lehtien tilaajaksi verkossa.⁸⁹ SAMS huomauttaa, että julkisen palvelun median verkkoaineiston tavoitettavuuden ja maksullisten verkkolehtien kulutuksen välillä ei ole havaittavissa tilastollisesti merkittävää korrelaatiota. Tämä puhuu Yleisradion nykyisen tekstipohjaisen uutismateriaalin tuotannon säilyttämisen, tai jopa edelleen kehittämisen, puolesta. SAMS arvioi, että varsin epävarmat hyödyt eivät ole riittäviä oikeuttamaan yhteiskunnallisesti niinkin tärkeään vapauteen kuin sananvapauteen kohdistuvaa rajoitusta.⁹⁰ SAMS toteaa, että lainvalmistelu jatkuessa 3 momentin audiovisuaalista materiaalia koskevat poikkeukset on säilytettävä ja niitä tulee kehittää.⁹¹

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy sekä FSS:n että SAMS:n esittämään näkemykseen siitä, että kaksinkertaisiin vähemmistöihin (kuten kielivähemmistöön kuuluvat vammaiset) henkilöt ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, joten heihin mahdollisesti kohdistuvia perusoikeuksien rajoituksia olisi syytä

⁸⁷ FSS:n lausunto.

⁸⁸ HE 29/2012 vp, s. 5.

⁸⁹ SAMS lausunto 15.3.2021, s. 1.

⁹⁰ SAMS lausunto 15.3.2021, s. 2.

⁹¹ SAMS lausunto 15.3.2021, s. 3.

tarkastella erittäin huolellisesti. Ministeriö pitää asiaa tärkeänä ja on pyrkinyt lainvalmistelussa ottamaan näitä tekijöitä huomioon. Siltä osin kun ehdotettavan sääntelyn voidaan katsoa rajoittavan sananvapautta, voidaan esityksen taustalla olevaa pyrkimystä saattaa sääntely EU:n valtioneuvoston sääntelyn mukaiseksi pitää hyväksyttävänä perusteena tälle rajoitukselle.

Kuuloliitto tuo lausunnossaan esiin huolenaan sen, että kuulovammaiset unohdettaisiin tässä arvioinnin kohteena olevassa lainsäädäntöhankkeessa. Lisäksi liitto pitää tärkeänä, että poikkeukset todetaan laissa sekä riittävän yksityiskohtaisesti että tyhjentävästi. Liitto haluaa kuitenkin poistaa määritelmän ”lyhyet” pykälän toisen momentin ensimmäisestä ja toisesta kohdasta, sillä katsoo tämän olevan ongelmallinen ja epätarkka, mikä voisi johtaa eriäviin tulkintoihin. Liitto ehdottaa, että perusoikeuksiin ja yhdenvertaisuuteen liittyvä uutisointi lisättäisiin pykälän toiseen momenttiin.⁹² Kuuloliiton ehdottamien muutosten jälkeen esitetyt kohdat 1 ja 2 kirjattaisiin lakiin seuraavasti: ”

o 1) tekstimuotoiset uutissisällöt, joita yhtiö julkaisee Oy Suomen tietotoimisto – Finska Notisbyrå Ab:n tai muun sitä vastaavan kansallisen uutistoimiston kanssa tehdyn yhteistyön perusteella;

o 2) nopeisiin ja nopeasti kehittyviin uutistilanteisiin liittyvät tekstimuotoiset uutissisällöt.”⁹³

Liikenne- ja viestintäministeriö viittaa tässä edellä FSS:n ja SAMS:n lausumien yhteydessä toteamaansa siitä, että vammaisten oikeuksien toteutumisen osalta lainsäädäntöhanke on perusoikeusherkkä, ja ministeriö on pyrkinyt varmistamaan, ettei sananvapautta rajoiteta yhtään enempää kuin se on perusteltua EU-oikeuden lainmukaisuuden varmistamiseksi. Lainsäädäntöehdotuksen muotoilu vastaa kuuloliiton yllä ehdottamaa muotoilua kohdan 1 osalta.

VANE arvioi lausunnossaan esityksen olevan YK:n vammaissopimuksen tavoitteiden vastainen ja arvioi niin ikään esityksen heikentävän aistivammaisten henkilöiden asemaa nykytilaan verrattuna. VANE tuo esiin, että YK:n vammaissopimuksen lähtökohtana on vammaisten aseman ja oikeuksien vahvistaminen, mukaan lukien mitä tulee sananvapauteen. Tältä osin VANE arvioi, ettei lakiesitystä voida katsoa vammaissopimuksen tarkoituksen ja tavoitteiden mukaiseksi. VANE pitää kannatettavana, että lisättävällä 3 momentilla pyritään lieventämään edellä kuvattuja vaikutuksia. Erityisesti vaaratilannetiedotuksen poikkeus on ensiarvoisen tärkeä YK:n vammaisyleissopimuksen 11 artiklan valossa. Samoin VANE pitää tärkeänä kulttuuriin ja oppimiseen liittyviä sisältöpoikkeamia mm. yleissopimuksen 30 artiklan perusteella”.⁹⁴

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy näkemykseen vaaratiedotusta koskevan pykälän tärkeydestä ja tuo esiin, että ministeriö pitää tärkeänä, että varmistetaan Yleisradion sisältöjen saavutettavuus ja ettei heikennetä kuulo- ja näkövammaisten henkilöiden yhtäläisiä mahdollisuuksia hankkia ja vastaanottaa tietoja.

Vammaisfoorumi vastustaa arvioinnin kohteena olevaa lakiesitystä, sillä tekstipohjainen viestintä on välttämätön monille vammaisille. Maksuttoman journalismin saatavuus on taattava demokraattisen ja moniäänisen yhteiskunnan säilyttämiseksi sekä esteettömän ja saavutettavan tiedonvälityksen turvaamiseksi YK:n vammaissopimuksen edellyttämällä tavalla, foorumi toteaa lausunnossaan.⁹⁵ Myös

⁹² Kuuloliitto, asiantuntijalausunto 15.3.2021, ss. 1-2.

⁹³ Kuuloliitto, asiantuntijalausunto 15.3.2021, s. 2.

⁹⁴ Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta lausunto 11.3.2021, s. 1.

⁹⁵ Vammaisfoorumin lausunto 16.3.2021, s. 1.

SAMS ja FSS lausuvat vammaisyleissopimuksen noudattamisen tärkeydestä.⁹⁶ Ehdotettu supistus Ylen tekstimuotoiseen tuotantoon vaikeuttaa Vammaisfoorumin mielestä suhteettomasti vammaisten ihmisten - erityisesti kuulo- näkö- sekä ruotsinkielisten vammaisten - mahdollisuuksia nauttia saavutettavasta ja esteettömästä laatujournalismista ja yhteiskunnallisesti tärkeästä uutisoinnista. Siksi Vammaisfoorumi kannattaa Helsingin Yliopiston ja Tampereen yliopiston tekemää ehdotusta määritellä Yleisradion tekstimuotoinen journalistinen verkkosisältö Yleisradion merkittäväksi uudeksi palveluksi.⁹⁷

Liikenne- ja viestintäministeriö viittaa jo yllä toteamaansa siitä, että se on pyrkinyt ottamaan lakiehdotuksen valmistelussa huomioon myös vammaisten oikeudet. Lisäksi ministeriö tuo esiin, kuten asiaa koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että ” [k]omission neuvotteluissa ilmaiseman näkemyksen mukaan, jotta Yleisradion tehtävänanto voidaan katsoa hyväksyttäväksi, 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.”⁹⁸

Näkövammaisten liitto ei kannata nyt arvioinnin kohteena olevaa lainsäädäntöhanketta. Liiton mielestä muutos heikentäisi etenkin näkövammaisten mahdollisuuksia ja oikeutta tietoon. Liitto arvioi esityksen olevan vastoin YK:n vammaisyleissopimuksen henkeä. Liitto toi niin ikään esiin, että sen mielestä lakiehdotuksesta tulisi ensijaisesti luopua tai toissijaisesti varmistaa sen jatkotyössä, että vammaisten oikeus monipuoliseen, saavutettavaan tekstimuotoiseen verkkosisältöön toteutuu. Lakiesitykseen sisältyvät poikkeukset vaatimuksesta linkittää tekstimuotoinen sisältö liikkuvaan kuvaan ja ääneen ovat liiton mielestä riittämättömiä. Kohdista 1 ja 2 tulisi poistaa sana ”lyhyet”, sillä se selkeyttäisi oikeudellista tilaa ja helpottaisi yhteistyötä STT:n ja muiden vastaavien toimijoiden kanssa, liitto arvioi.⁹⁹

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että mitä tulee ehdotuksen 7 § 3 momentin kohtaan 2, ”lyhyt”-termi liittyy tässä uutisiin. Hallituksen esityksessäkin todetulla tavalla uutissisältöjen lyhyys merkitsisi sitä, että Yleisradio ei voisi julkaista STT:n uutisia kokonaisuudessaan. Muiden poikkeusten osalta lyhyysvaatimusta ei ole.

Mitä tulee yhdenvertaisuuden ja muiden perusoikeuksien turvaamiseen YK:n vammaisopimuksessa, liikenne- ja viestintäministeriö lausuu vielä kootusti seuraavaa:

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

⁹⁶ SAMS lausunto 15.3.2021, s. 1 ja FSS lausunto 15.3.2021, s. 1.

⁹⁷ Vammaisfoorumin lausunto 16.3.2021, s. 2.

⁹⁸ HE 250/2020 vp, s. 7.

⁹⁹ Näkövammaisten liitto ry. lausunto 15.3.2021, s. 2.

ihmisoikeuksia koskeva kansainvälinen oikeus, kaikki tarvittavat toimet varmistaakseen 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 varmistaakseen, 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.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa vielä, että se on pyrkinyt valmistelussa ottamaan huomioon eri vähemmistöryhmät ja vammaiset.

Kaikkiaan tämän 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 esimerkiksi 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 sananvapautta ja yhdenvertaisuutta osallistumista kulttuurielämään voidaan esityksen taustalla olevaa pyrkimystä saattaa sääntely EU:n valtioneuvoston mukaiseksi pitää hyväksyttävänä perusteena tälle rajoitukselle.

Media- ja viestintämarkkinaa ja kilpailuvaikutuksia koskevista argumenteista

Useassa lausunnossa nostettiin esiin myös tarkastelun kohteena olevan lakiesityksen vaikutuksia mediamarkkinaan ja alan kilpailuun.

Työ- ja elinkeinoministeriö tuo esiin, että ehdotettua lainsäädännön muutosta olisi syytä tarkastella paitsi valtiotukia koskevan EU-lainsäädännön valossa sekä lisäksi kilpailulainsäädännön valossa. Tässä yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriö nosti erityisesti esiin kilpailulain (948/2011) 4 a luvun, minkä osalta työ- ja elinkeinoministeriön mielestä lakiin ehdotettava 7 § 3 mom 5 kohta (”kulttuuriin liittyvät tekstimuotoiset sisällöt”) antaisi mahdollisuuden melko laajaan poikkeamiseen 1 mom. lähtökohdasta. Työ- ja elinkeinoministeriö tuo lausunnossaan esiin kuitenkin myös sen, että yleisradionlain 7 §:n 3 momentin poikkeukset ovat tarkkarajaisia.¹⁰⁰

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää työ- ja elinkeinoministeriön lausumia asiaankuuluvina, ja toteaa, että ehdotetussa 7 § 3 momentin poikkeukset on kirjoitettu tyhjentävästi ja poikkeuksia tulkitaan suppeasti. Mitä tulee kilpailun 4 a lukuun, missä säädetään kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä (9.8.2013/595), ministeriö viittaa aiemmin tässä vastineessa jo esiintuomaansa kantaan siitä, että se pitää tärkeänä monipuolista ja monimuotoista media- ja viestintämarkkinaa.

Lausunnossaan opetus- ja kulttuuriministeriö haluaa kiinnittää erityistä huomiota siihen, että korkeatasoisen, tasapuolisen ja oikea-aikaisen uutisvälityksen takaaminen, ja sekä yleisradion toimintamahdollisuudet varmistetaan myös jatkossa.¹⁰¹

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy opetus- ja kulttuuriministeriön näkemykseen.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto pitää lausunnossaan tarkastelun kohteena olevaa lakimuutosta tervetulleena, sillä kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan se voi antaa parempia kannustimia toiminnan kehittämiseen ja ehkäistä kilpailuneutraaliteettiongelmia. Virasto ei kuitenkaan pidä ehdotettuja muutoksia riittävinä turvaamaan alan toimintaedellytyksiä jatkossa, sillä se pitää tekstimuotoisen ja audiovisuaalisen sisällön välistä jakoa tasapuolisten kilpailuedellytysten turvaamisen kannalta ongelmallisena, koska molempia näitä yhdistellään jo nykyisin samaan mediasisältöön.¹⁰²

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy kilpailu- ja kuluttajaviraston lausuntoon siltä osin kun siinä lausutaan lakiesityksen mahdollisuuksista toimia kannustimena toiminnan kehittämiseen alalla. Mitä tulee sisältöä koskevaan jaotteluun liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että esitetty rajoitus Ylen tekstimuotoisiin sisältöihin lisäisi media-alan toimintaympäristön ennustettavuutta ja varmuutta kaikille - myös kaupallisille - toimijoille. Ministeriö tuo lisäksi esiin, että lain nojalla Ylen hallintoneuvosto huolehtii ja valvoo, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuiksi sekä laatii mahdollisen ennakkoarvioinnin sellaisista uusista palveluista ja toiminnoista, joilla on vähäistä suurempaa vaikutusta tarjolla olevien sisältöpalvelujen kokonaisuuteen. Ennakkoarvioinnissa tulee

¹⁰⁰ Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto VN/24984/2020-TEM-21 8.3.2021, s. 2.

¹⁰¹ Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto 10.3.2021, s. 1.

¹⁰² KKV lausunto KKV/251/03.03/2021 8.3.2021, s. 1.

huomioida julkisen palvelun tehtävä, viestintämarkkinoiden kokonaisuus sekä yhteiskunnalliset tarpeet.¹⁰³

Lausunnossaan Kaleva pitää yksiselitteisenä sitä, ettei valtioneuvostoa koskevan lainsäädännön nojalla voida antaa yleisradiolle broadcasting-toiminnan ulkopuolisia tehtäviä ilman että sovellettaisiin EU:n valtioneuvostokäytännön mukaisia menettelyjä. Kalevan mukaan myös komission keskustelu Suomen valtion kanssa osoittaa tätä. Niin ikään Kaleva tuo esiin, että mikäli julkisia varoja käytetään ns. yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin (muu kuin broadcasting-toiminta), niin Suomen valtion olisi myös voitava näyttää tarve (markkinapuute).¹⁰⁴ Kaleva esittää myös, että valiokunnan mietintöön kirjattaisiin seuraavasti: ”Yleisradion julkaiseman tekstimuotoisen sisällön, joka liittyy Yleisradion liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun, tulee laajuudeltaan rajoittua referoimaan Yleisradion julkaiseman televisio- tai radio-ohjelmiston sisältöä. Lisäksi nämä referaatit voivat perustua ainoastaan Yleisradion televisio- tai radio-ohjelmistojen televisio- ja radio-ohjelmiin.” Kalevan näkökulmasta rajan vetäminen tulee olemaan erittäin vaikeaa, jonka vuoksi kirjausten tulisi olla hyvin yksiselitteisiä. Lähtökohtana tulee Kalevan mukaan olla Yle:n ohjelmatuotanto Televisio- ja radiotoiminnassa. Kalevan mukaan ”valiokunnan tulisi korostaa, että Yleisradion tekstimuotoisen sisällön julkaisutoiminnan tulee olla pienimuotoista.”¹⁰⁵

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että 7 § 3 momentin ehdotettuja poikkeuksia on tulkittava suppeasti ja listaus on tyhjentävä. Lainsäädännön on kuitenkin lisäksi oltava mahdollisimman tarkkaa. Lisäksi kuten yllä todettiin, ”Komission neuvotteluissa ilmaiseman näkemyksen mukaan, jotta Yleisradion tehtävänanto voidaan katsoa hyväksyttäväksi, 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.”¹⁰⁶

Sanoma katsoo lausunnossaan, että Yleisradion toiminta on laajentunut useille uusille markkinoille, joilla ei voida osoittaa olleen tai olevan markkinapuutetta. Verovaroin tuotettavan julkisen palvelun tulisi määritelmällisesti olla sellaista, jota ei kaupallisesti kannata tuottaa. Yleisradion tehtävää ei Sanoman mukaan tule laajentaa nykyisestä lisäämällä lakiin, tai sen esitöihin, viittausta YLE Areenasta.¹⁰⁷

Liikenne- ja viestintäministeriö viittaa yllä toteamaansa siitä, että sekä kaupallisesti tuotetuilla että verovaroin kustannetuilla median sisällöillä on tärkeä rooli sananvapauden ja sen monimuotoisuuden ja toimivan mediamarkkinan toteuttamisessa. Komission tiedonannon mukaan ”erityisesti perinteisessä yleisradiotoiminnassa jäsenvaltiot voivat katsoa, että yleisen palvelun tehtävä kattaa yleisradioyhtiön koko ohjelmiston, ja sallia samalla kaupallisen toiminnan. Toisin sanoen julkisen palvelun toiminnoilla ja muilla toiminnoilla voi olla suurelta osin samat tuotantopanokset eikä kustannuksia välttämättä aina voida suhteuttaa.”¹⁰⁸ Lisäksi ”[j]äsenvaltioiden on varmistettava, että julkiset yleisradioyhtiöt toimivat

¹⁰³ Laki Yleisradio Oy:stä 1380/1993, 6 § 1 mom. kohdat 3 ja 4.

¹⁰⁴ Kaleva lausunto 5.3.2021, s. 1.

¹⁰⁵ Kaleva lausunto 5.3.2021, s. 2.

¹⁰⁶ HE 250/2020 vp, s. 7.

¹⁰⁷ Sanoman lausunto 15.3.2021, s. 3.

¹⁰⁸ Komission tiedonanto valtioneuvostokäytäntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan

markkinaehtoisesti, tekevät kaupalliset investointinsa markkinataloudessa toimivan sijoittajan periaatteiden mukaisesti eivätkä sovello kilpailun vastaisia käytänteitä suhteessa kilpailijoihinsa saamansa julkisen rahoituksen turvin¹⁰⁹ Ministeriö huomauttaa kuitenkin, että päätökset Yleisradion tehtävien laajuudesta kuuluvat eduskunnalle.

SKY esitti, että kilpailu- ja kuluttajaviraston tulisi arvioida yleisradion hallintoneuvoston pyynnöstä vaikutuksiin, joita yleisradiotoimintaan liittymättömien tekstimuotoisten sisältöjen julkaisutoiminta aiheuttaa kilpailulle ja markkinoiden toimintaan. SKY:n mukaan "[k]unkin Yle-lain 7 §:n 3 momentissa tarkoitetun tekstimuotoisen sisällön tarjoaminen olisi Yleisradiolle sallittua ainoastaan, mikäli virasto katsoo hallintoneuvostolle antamassaan arvioissa, ettei kyseisen tekstimuotoisen sisällön tarjoaminen Yleisradion toimesta vääristä tai ole omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla tai estä tai ole omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä kilpailulain 30 a §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla."¹¹⁰

MTV Oy esittää lausunnossaan, että asian valmistelussa on huomioitu vain mahdolliset vaikutukset tekstipohjaisen uutisoinnin mediakenttään, mutta ei lainkaan vaikutuksia sähköisen median julkaisutoimintaan ja digitaaliseen liikkuvan kuvan kehittämiseen. MTV toivoo, että Yleisradiosta annettu laki uudistettaisiin kokonaisvaltaisesti. MTV arvioi, että ehdotettu muutos johtaisi siihen, että Yleisradio kohdistaisi aiemmin tekstipohjaisten uutisten tuotantoon käytetyt resurssit liikkuvan kuvan uutispalveluihin, jonka vuoksi Ylen liikkuvan kuvan sisällöt ja palvelut lisääntyisivät. Tämä puolestaan heikentäisi yksityisen sektorin toimijoiden uutistoiminnan kannattavuutta, mikäli tämän johdosta Yle saisi lisää katsojia. MTV katsoo myös, että Yleisradion tekstipohjaisten uutisten lukijat siirtyisivät käyttämään kaupallisten lehtitalojen palveluja ja kaupallisen printtimedian mainos- ja tilaajatulot lisääntyisivät käyttäjien lisääntyessä.¹¹¹ Muutos vaikuttaisi myös siihen, että Yle kehittäisi entistä enemmän Yle Areenaa ja kotimaisten kaupallisten toimijoiden markkina-aseman rakentaminen ja markkinoille tulo kävisi entistäkin hankalammaksi, MTV arvioi.¹¹²

Liikenne- ja viestintäministeriö viittaa edellä lausumaansa siitä, että myös kaupallisella medialla on erittäin tärkeä rooli sananvapauden toteutumisessa ja toteaa, että hallituksen esityksessä esitetyn arvioinnin perusteella voidaan kuitenkin todeta, että todennäköisesti tällä lakiehdotuksella ei ole suuria (välittömiä) vaikutuksia kaupallisen median sisällön tavoitettavuuteen tai liikevaihtoon. Ministeriö katsoo, että Yleisradiolain 7 §:ään esitetty rajoitus lisäisi kaupallisten mediayritysten varmuutta toimintaympäristöstä ja voisi auttaa niitä suuntaamaan tarjontaa sellaisiin tekstisisältöihin, joita Yleisradio ei enää jatkossa julkaisisi. Nyt käsittelyssä oleva esitys on valmisteltu eduskunnan antaman neuvottelumandaatin mukaisesti, jolla on pyritty pitämään komission edellyttämä muutos mahdollisimman vähäisenä. Koska komission kilpailun pääosasto on arvioinut ongelmalliseksi lähinnä Yleisradion tekstimuotoiset sisällöt, on myös esityksessä rajauduttu niihin. Tässä on siten kyseessä lain täsmätarkennus, ei kokonaisuudistus. Mahdollista tarvetta lain kokonaisuudistukselle pitäisi arvioida erikseen.

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (2009/C 257/01), kohta 65.

¹⁰⁹ Komission tiedonanto valtioneuvoston päätöksen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan, kohta 93.

¹¹⁰ Suomen Kustannusyhdistys (SKY) lausunto 10.3.2021, s. 3.

¹¹¹ MTV:n lausunto 12.3.2021, ss. 1-2.

¹¹² MTV:n lausunto 12.3.2021, s. 3.

Keskisuomalainen tuo lausunnossaan esiin huolensa siitä, että sen mukaan on jo nyt tapahtunut mediamarkkinan vääristymistä.¹¹³

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että Yleisradion verkkosisältöjen tarjonta saattaa tällä hetkellä hiukan vähentää esimerkiksi sanomalehtien tilauksia ja verkkosivustojen kävijämääriä, mutta vaikutus ei todennäköisesti ole merkittävä.¹¹⁴

Ala-Fossin, Hellmanin, Hildénin ja Niemisen yhteinen lausunto toi esiin myös selkeän näytön puuttumisen siitä, että Yleisradion maksuttomien verkkouutisten aiheuttamasta haitasta markkinaehtoiselle uutismedialle prosesseille.¹¹⁵

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää esitettyjä huomioita tärkeinä, mutta tuo myös esiin (kuten yllä) että sekä kaupalliselle että verovaroin tuotetuilla mediasisällöillä on toisiaan täydentävää roolia. Komission tiedonannossa todetaan ”että kaupallisilla radio- ja televisioyhtiöillä, joista osalle on asetettu julkisen palvelun velvoitteita, on oma merkittävä roolinsa Amsterdamin pöytäkirjan tavoitteiden toteuttamisessa, sillä ne edistävät moniarvoisuutta, herättävät kulttuurista ja poliittista keskustelua sekä laajentavat ohjelmistovalikoimaa”¹¹⁶ Niin ikään ministeriö tuo esiin, on olemassa (muuta) oikeuskäytäntöä missä on ollut aiheena markkinoiden häiriintyminen.¹¹⁷ Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa lisäksi, että media- ja viestintämarkkinat ovat tänä päivänä hyvin dynaamiset ja osin globaalit, ja eri toimijoiden ja näiden välisen vuorovaikutuksen tarkkojen vaikutusten arvioinnin ja ennustaminen on haastavaa. Ministeriö tuo niin ikään esiin, että julkisen palvelun median verkkosisällöillä on arvioitu olevan suhteellisen vähäinen vaikutus kaupallisten medioiden kysyntään. Tätä voi selittää se, että valtaosa ihmisistä seuraa uutisointia tänä päivänä useista eri lähteistä. Siten Yleisradion verkkouutisten seuraaminen ei ainakaan kokonaisuudessaan ole pois muiden medioiden seuraamisesta. Lisäksi valtaosa kuluttajista hyödyntää yleisesti erilaisia ilmaispalveluja uutisten seurannassa, eivätkä kaikki ole halukkaita maksamaan niistä.

Yleisradion valvontaan koskevista argumenteista

Muutamissa lausunnoissa tehtiin myös yleisradion valvontaan liittyviä huomioita.

Oikeusministeriö arvioi lausunnossaan kysymyksen yleisradion valvonnasta jäävän lakiesityksen perusteella epäselväksi, sillä säädöstekstistä ei sen mukaan ilmene, miten valvonta olisi määrä toteuttaa, eikä sen täsmällisiä kriteerejä. Ministeriö viittaa lausunnossaan HE:n kohtaan jossa todetaan, että ”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” mutta oikeusministeriön mukaan valvontaa koskevaa säädöstekstiä ei kuitenkaan ei täsmennetty aiemmasta

¹¹³ Keskisuomalainen, lausunto 15.3.2021, s. 1.

¹¹⁴ HE 250/2020 vp, s. 14.

¹¹⁵ Asiantuntijalausunto Marko Ala-Fossi (TAU), Heikki Hellman (TAU) Jockum Hildén (HY) ja Hannu Nieminen (HY) 12.3.2021, ss. 1-2.

¹¹⁶ Komission tiedonanto valtioneuvoston päätösten soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (2009/C 257/01), kohta 16.

¹¹⁷ Ks. esim. asia C-2/03 TV2/Denmark, kohdat 43 et al.

esitysluonnoksesta ja valvonnan laadulliset kriteerit ja menettely jäävät ministeriön mukaan yhä epäselviksi.¹¹⁸

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että tällä lakiehdotuksella ei ole tarkoituksena puuttua tai muuttaa Yleisradion valvontaan. Komission kilpailun pääosasto on tuonut esiin myös Yleisradion valvontaan liittyvää epäselvyyttä, mutta ministeriön annettua asiasta komissiolle selvityksen, komissio totesi neuvotteluissa, ettei se enää näe tarvetta muutoksille. Lisäksi ministeriö huomauttaa, ettei sillä ole toimivaltaa puuttua eduskunnan valvonnassa ja vastuulla toimivan Yleisradion operatiiviseen toimintaan. Yleisradiota koskevat asiat päätetään parlamentaarisesti, ja myös Ylen valvonnan on katsottu olevan tärkeää olla eduskunnalla.

Rajoitusten valvonnan osalta Medialiitto katsoo, että esityksestä puuttuu selkeät arviointikriteerit tekstimuotoisen julkaisutoiminnan laajuudelle, mikä johtaa liiton mukaan siihen, ettei valvovalla elimellä ole tosiallisia lakiin perustuvia objektiivisia edellytyksiä valvoa Ylen toimintaa. Tältä osin Medialiitto esittää valiokunnalle tarkentavia kirjauksia: Yleisradiosta annetun lain 7 §:n 1 momentin tarkoittaman rajoituksen noudattamista arvioidaan kalenterivuositain; ja lain 7 §:n 1 momentin rajoitusta, joka edellyttää Yleisradion julkaisutoiminnan pääpainon olevan liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa, tulisi tarkentaa vaatimuksella, että Yleisradion tekstimuotoisen sisällön julkaisutoiminta on pienimuotoista ja että "[l]iityntävaatimusta koskevat ongelmalliset poikkeukset tulee poistaa esityksen 7 §:n 3 momentista"¹¹⁹ Siltä osin kuin 7 § 3 momentin poikkeuksia ei poisteta, Medialiitto esittää toissijaisesti, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) tulisi arvioida esitettyjen poikkeuksien vaikutuksia kilpailuun ja markkinoiden toimintaan. Medialiitto esittää, että jos esitetyn 7 § 3 momentin poikkeuksia ei muuteta Medialiiton esityksen tavoin, tulee Yleisradion julkisen palvelun tehtävän valvonta siirtää Ylestä riippumattomalle kilpailu- ja kuluttajavirastolle, tai mikäli valvontavaltaa ei siirretä, tulee hallintoneuvosto velvoittaa pyytämään edellä mainittu arviointi kilpailu- ja kuluttajavirastolta.¹²⁰

Myös Alma Median katsontakannan mukaan Yleisradion hallintoneuvoston tulee pyytää kilpailu- ja kuluttajavirastoa arvioimaan Yleisradion yleisradiotoimintaan liittymättömien tekstimuotoisten sisältöjen julkaisutoiminnan vaikutuksia kilpailuun ja markkinoiden toimintaan.¹²¹

Kaleva tuo lausunnossaan esiin tarpeen arvioida kalenterivuositain esityksen rajoitusta "jonka mukaan Yleisradion julkaisutoiminnan pääpainon tulee olla liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa."¹²²

Niin ikään SKY tuo esiin maininnan tyyppisinä ehdotuksina kalenterivuositain tapahtuvan Yleisradiosta annetun lain rajoituksen noudattamisen arvioinnin, sekä sen, että Ylen tekstimuotoisen sisällön (julkaisutoiminnan) tarkennettaisiin olevan pienimuotoista.¹²³

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa kootusti Yleisradion valvontaa koskien, että nyt käsittelyssä olevalla lakiesityksellä ei ole edellä mainitusta syystä tarkoitus muuttaa tai puuttua Yleisradion valvontaan. Ministeriö huomauttaa, että Yleisradiosta annetun lain 6 § mukaan hallintoneuvoston

¹¹⁸ Oikeusministeriön lausunto 9.3.2021, s. 2.

¹¹⁹ Medialiiton lausunto 15.3.2021, s. 7.

¹²⁰ Medialiiton lausunto 15.3.2021, s. 11 ja 13.

¹²¹ Alma Median lausunto 14.3.2021 s. 2.

¹²² Kaleva lausunto 5.3.2021, s. 2.

¹²³ Suomen Kustannusyhdistys (SKY) lausunto 10.3.2021, s. 3.

tehtävänä on julkisen palvelun tehtävän toteutumisesta huolehtiminen ja sen valvominen. Lisäksi samaisen pykälän mukaan hallintoneuvoston tulee laatia tarkemmin Yleisradiosta annetussa laissa määriteltujen palveluiden ja toimintojen¹²⁴ ennakkoarviointi suhteessa julkiseen palveluun ja viestintämarkkinoiden kokonaisuuteen sekä suhteessa siihen, vastaavatko ne yhteiskunnallisia tarpeita. Lisäksi hallintoneuvoston on Yleisradiosta annetun lain 6 §:n nojalla jo nykyisin annettava vuosittain kertomus 7 §:n mukaisen julkisen palvelun toteutumisesta sekä ohjaus- ja valvontatehtäviensä toteuttamisesta edellisen kalenterivuoden aikana. Valvonnan osalta on Suomessa vakiintuneesti katsottu, että Yleisradio Oy:n tulee toimia eduskunnan valvonnassa ja vastuulla.¹²⁵ Toiseksi, ennakkoarviointia laadittaessa on lisäksi pyydettävä kilpailuviranomaisen, kuluttajaviranomaisen ja alan keskeisten toimijoiden lausunnot tai kuultava heitä suullisesti. Lisäksi asiassa on mahdollista kuulla tarvittaessa muita asiantuntijoita. Yhtiön ulkopuolisen asiantuntemuksen käytön tavoitteena on vahvistaa hallintoneuvoston itsenäistä roolia päätöksentekijänä. Asiantuntijan tehtävänä on uuden palvelun kilpailuvaikutusten arviointi.¹²⁶

Lausunnossaan liikenne- ja viestintävirasto tuo esiin toimivaltansa lain nojalla (yleisradiolain 12a §).¹²⁷

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy Liikenne- ja viestintäviraston lausuntoon viraston toimivaltaa koskevin osin, eikä näe tarpeellisena avata tätä tematiikkaa tässä.

Muita asiassa esitettyjä huomioita

Ala-Fossin, Hellmanin, Hildénin ja Niemisen yhteinen lausunto hallituksen esityksestä tuo esiin kaksi vaihtoehtoa: heidän näkemyksensä mukaan lakiuudistus tulisi ensisijassa jättää tällä hetkellä tekemättä ja sen sijaan asettaa parlamentaarinen työryhmä pohtimaan yleisradiolain 7 §:n tarkennusta ja sitä, missä muodossa tekstimuotoinen journalistinen verkkosisältö sisällytettäisiin tehtävänantoon. Toissijaisesti lausunnossa esitetään lain 7 §:ään tehtävää tarkennusta, joissa tekstimuotoinen journalistinen sisältö sisällytettäisiin yleisradion tehtävänantoon. Tämän jälkeen tulisi lausunnon mukaan toteuttaa ennakkoarviointimenettely tekstimuotoisen journalistisen verkkosisällön määrittämiseksi yleisradiolain 6 a §:n mukaiseksi uudeksi merkittäväksi palveluksi.¹²⁸ Ala-Fossin, Hellmanin, Hildénin ja Niemisen yhteinen lausunto hallituksen esityksestä tuo niin ikään esiin myös lakiesityksen tulkinnanvaraisuuden, minkä he ennustavat luovan pohjaa myös tuleville prosesseille.¹²⁹

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että eduskuntaryhmien puheenjohtajille esitettiin asiassa yhtenä toimintavaihtoehtona parlamentaarisen työryhmän perustamista, mutta he eivät päätyneet tähän vaihtoehtoon. Lisäksi ministeriö toteaa, että yleisradiota koskevien uusien merkittävien palveluiden ja

¹²⁴ Yleisradiosta annetun lain 6 a § mukaisesti ennakkoarviointi on tehtävä sellaisista uusista palveluista ja toiminnoista, joilla on vähäistä suurempaa vaikutusta tarjolla olevien sisältöpalveluiden kokonaisuuteen ja jotka ovat merkittävyydeltään, ajalliselta kestoaltaan ja kustannuksiltaan olennaisia. Arviointi voidaan tehdä hallintoneuvoston harkinnan mukaan muutoinkin, jos se on perustellusta syystä tarpeellista.

¹²⁵ HE 43/2005 vp, s. 17.

¹²⁶ HE 29/2012 vp, s. 12.

¹²⁷ TRAFICOM/90587/03.03.01/2021, s. 1.

¹²⁸ Asiantuntijalausunto Marko Ala-Fossi (TAU), Heikki Hellman (TAU) Jockum Hildén (HY) ja Hannu Nieminen (HY) 12.3.2021, s. 2.

¹²⁹ Asiantuntijalausunto Marko Ala-Fossi (TAU), Heikki Hellman (TAU) Jockum Hildén (HY) ja Hannu Nieminen (HY) 12.3.2021, ss. 1-2.

toimintojen ennakoarvioinnista säädetään yleisradiolain 6 a §:ssä ja hallintoneuvoston tehtäviä koskevassa 6 §:ssä. Ennakoarviointia laadittaessa hallintoneuvoston on pyydettävä kilpailuviranomaisen, kuluttajaviranomaisen ja alan keskeisten toimijoiden lausunnot tai kuultava heitä suullisesti. Lisäksi voidaan kuulla muita tarpeelliseksi katsottavia asiantuntijoita.

Valiokuntaesityksessään Hannu Nieminen katsoo, ettei nyt arvioinnin kohteena olevaa lakiehdotusta olisi syytä lainkaan antaa tällä hetkellä eduskunnan käsiteltäväksi, vaan sen sijaan asia tulisi Niemisen mielestä saattaa parlamentaarisen työryhmän arvioitavaksi.¹³⁰

Liikenne- ja viestintäministeriö viittaa parlamentaarisen työryhmän perustamisen osalta yllä esillä esitettyyn ja toteaa, että nyt valitussa ratkaisuvaihtoehdossa, eli sääntelymuutoksen rajaamisessa vain välttämättömään, ohjasi parlamentaarisesti käyty keskustelu. Eduskuntaryhmien puheenjohtajien keskustelun perusteella ministeriö sai tehtävän neuvotella välttämättömistä lakimuutoksista komission kanssa, kuitenkin niin, että eduskuntaryhmien puheenjohtajille esitetään täsmälliset lain muutostarpeet ennen kuin neuvotteluissa komission kanssa päädytään mihinkään pykälämuotoiluun. Lisäksi puheenjohtajat linjasivat, että asian osalta ei perusteta erillistä parlamentaarista työryhmää vaan asiaa hoidetaan eduskuntaryhmien puheenjohtajien johdolla. Hallituksen esitys lopullisessa muodossaan on esitelty eduskuntaryhmien puheenjohtajille 14.12.2020. Hallituksen esitykseen sisältyy myös arvio vaihtoehtoisista ratkaisutavoista, joita ovat parlamentaarisen työryhmän perustaminen sekä voimassa olevan lainsäädännön säilyttäminen ennallaan. Lisäksi asiassa merkityksellinen oli komission näkemys, jossa se painotti, että arvioinnin kohteena oleva uudistus on välttämätön. Tässä myös EU-oikeuden ensisijaisuus valtiontuissa suhteessa kansalliseen oikeuteen oli merkityksellistä. Koska kansallisesti Suomessa Yleisradiota koskevat asiat päätetään parlamentaarisesti, mahdollisia jatkolinjauksia, joissa on mahdollisesti tarpeen ottaa kantaa kansalliseen lainsäädäntöön, laaditaan ja viestitään komissiolle eduskunnan linjausten mukaisesti.

Lakiehdotuksen valmisteluun liittyviä huomioita

Osassa lausuntoja nostettiin esiin myös itse lakiehdotuksen valmisteluun liittyviä näkökohtia.

Suomen Journalistiliitto lausuu, että lakiesityksen valmistelu on tapahtunut pitkälti epävirallisesti ja salassa ja toteaa edelleen, että tällainen lainvalmistelu sopii huonosti hallitusohjelman linjauksiin sananvapauden tukemisesta ja kansalaisten tasavertaisista mahdollisuuksista saada luotettavaa tietoa ja sivistää itseään.¹³¹

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää itsekkin valitettavana, sitä, ettei asiaa koskevia valmisteluasiakirjoja ole voitu julkaista. Tämä johtuu siitä, että valtiontukiasioiden käsittely ja siihen liittyvät asiakirjat ovat EU-sääntelyn¹³² ja komission tulkinnan mukaan luottamuksellisia. Tämä on puolestaan herättänyt Suomessa keskustelua asian käsittelyn avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä. Lakimuutoksen perustelujen ja valmistelun avoimuutta on vaikeuttanut se, että Suomen esimerkiksi vastauksia kanteluun sekä komissiolta saatuja kirjeitä ei ole voinut julkistaa. Taustalla on erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) n:o 1049/2001 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission

¹³⁰ Hannu Nieminen, Esitys LiV:n kuulemisessa 12.3.2021/Hannu Nieminen, s. 1-2.

¹³¹ Suomen Journalistiliiton lausunto 4.10.2021, s. 1

¹³² https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/53ea4015-ff38-415f-bd9e-380d8bb7c839/c9715134-d229-43ea-abc2-7970065cdcbe/KIRJE_20201014082803.PDF

asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi (ns. 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. Liikenne- ja viestintäministeriö on pyrkinyt asiassa mahdollisimman avoimeen ja läpinäkyvään käsittelyyn siltä osin, kuin se edellä mainitun sääntelyn puitteissa on ollut mahdollista. Komission kanssa käytyihin keskusteluihin suoraan liittyvät asiakirjat – ml. kaikki luottamukselliset aineistot – toimitettiin liikenne- ja viestintävaliokunnan käyttöön eduskunnan perustuslain mukaisen tiedonsaantioikeuden varmistamiseksi ja valiokunnan 29.10.2021 esittämän pyynnön mukaisesti. Asiakirjoja on tarjottu liikenne- ja viestintävaliokunnalle ja perustuslakivaliokunnalle myös aiemmin.

Lisäksi eduskuntaa on informoitu asiasta useampaan otteeseen. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriö kertoi eduskuntaryhmien puheenjohtajille 12.11.2019 Medialiiton kantelusta käydyistä keskusteluista komission kanssa sekä tarpeesta tarkentaa yleisradiosta annettua lakia. Eduskuntaryhmien puheenjohtajien keskustelun perusteella ministeriö sai tehtävän neuvotella välttämättömistä lakimuutoksista komission kanssa, kuitenkin niin, että eduskuntaryhmien puheenjohtajille esitetään täsmälliset lain muutostarpeet ennen kuin neuvotteluissa komission kanssa päädytään mihinkään pykälämuotoiluun.

Liikenne- ja viestintäministeriö toimitti eduskuntaryhmien puheenjohtajille komission 16.3.2020 alustavasti hyväksymän, neuvottelujen perusteella laaditun pykäläluonnoksen perusteluineen muuttaa yleisradiolain 7 §:n 1 momenttia. Tämän jälkeen liikenne- ja viestintäministeriötä pyydettiin valmistelevaan tämän alustavan neuvottelutuloksen mukainen hallituksen esitys. Ministeriö on informoinut eduskuntaryhmiä säännöllisesti kaikista hankkeen valmisteluun liittyneistä vaiheista sen varmistamiseksi, että valmisteltu esitys on eduskuntaryhmien antaman neuvottelumandaatin mukainen. Hallituksen esitys lopullisessa muodossaan on esitelty eduskuntaryhmien puheenjohtajille 14.12.2020. Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehiä oli lakiehdotuksesta kuultavana liikenne- ja viestintävaliokunnassa 25.11.2021.

Loppuhuomioita

Liikenne- ja viestintäministeriö haluaa vielä tuoda esille, että komission 24.5.2019 päivätyn kirjeen mukaisesti komission kilpailun pääosasto pitää YLE:n julkisen palvelun tehtävän määrittelyä epäselvänä ja yleisluontoisena, ja arvioi, ettei YLE:n julkisen palvelun tehtävän sisältöä voi määritellä viittaamalla oheis- ja lisäpalveluihin. Niin ikään komission kilpailun pääosasto toi kirjeessään esiin sen, että se on korostanut julkisen palvelun yleisradioyhtiön tarjoamien toimintojen riittävän tarkkaa rajaamista sen varmistamiseksi, mitä jäsenvaltio aikoo julkisen palvelun tehtävään sisällyttää. Edellä esitetyistä syistä komission yksiköt katsovat alustavasti, ettei Suomen julkisen palvelun tiedotusvälineen organisointi ole yleisradiotoimintaa koskevan tiedonannon määräysten mukainen ja ettei YLE:n julkinen rahoitus ole sisämarkkinoille soveltuva. Tästä johtuen liikenne- ja viestintäministeriö ryhtyi eduskunnan neuvottelumandaatin mukaisesti valmistelevaan nyt käsittelyssä olevaa esitystä.

Liikenne- ja viestintäministeriö haluaa niin ikään nostaa esiin, että voimassa olevien tukien osalta¹³³ Euroopan komissio voi lopuksi päättää valtiontuen takaisinperinnästä, jos komission ehdotuksia aiheellisista korjaavista toimenpiteistä ei noudateta. Voimassa olevien tukien takaisinperintä voi kohdistua komission mahdollisen tarkastusmenettelyn jälkeiseen aikaan.¹³⁴ Komissio ei ole nyt käsiteltävässä asiassa toistaiseksi tehnyt tällaista päätöstä tarkastusmenettelystä. Komission toimivaltuuksiin periä tuki takaisin sovelletaan kymmenen vuoden vanhentumisaikaa, joka on mahdollista katkaista, siten, että vanhentumisaika alkaa uudelleen.¹³⁵ Työ- ja elinkeinoministeriön kanssa käytyjen keskustelujen mukaan asian taloudelliseen riskiin liittyy lähtökohtaisesti sääntöjen vastaisen tuen takaisinperintä kokonaisuudessaan korkoineen. Sitä, olisiko osa tuesta sisämarkkinoille soveltuvaa ja jota ei siten tulisi periä takaisin, arvioitaisiin ennen komission päätöstä. Kansallinen tuomioistuin ei puolestaan voi todeta tukea edes osin sisämarkkinoille soveltuvaksi, joten se joutuisi lähtökohtaisesti perimään koko määrän takaisin korkoineen. Kansallisesti jäsenvaltioilla on kuitenkin valtiontukien takaisinperinnässä menettelyautonomia ja vakiintuneen EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti takaisinperintä tulee lähtökohtaisesti tapahtua kansallisten menettelysäännösten mukaisesti.¹³⁶ Valtiontuen takaisinperintään liittyen on myös kotimaista oikeuskäytäntöä.¹³⁷ Liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ole käytettävissä olevien tietojen perusteella mahdollista antaa arviota siitä, kuinka todennäköistä asiaan liittyvien taloudellisten riskien toteutuminen on, mikäli komission kilpailun pääosaston ehdottamia toimenpiteitä ei kansallisesti toteuteta.¹³⁸

Asiaan liittyvän taloudellisen riskin ohella liikenne- ja viestintäministeriö huomioi, että merkitystä on myös sillä, että liikenne- ja viestintävaliokunnalle aiemmin toimitetussa oikeudellisessa selvityksessäkin todetulla tavalla vakiintuneesti noudatettava epävirallinen menettely komission kanssa edistää jäsenvaltion vaikutusmahdollisuuksia asian sujuvaan ja nopeampaan lopputulokseen. Liikenne- ja viestintäministeriö on pyrkinyt eduskunnan antaman neuvottelumandaatin mukaisesti tässä siihen, että kansallisen lainsäädännön saattaminen unionin valtiontukisääntelyn mukaiseksi vaikuttaisi Yleisradion toimintaan mahdollisimman vähän.

Kaikkiaan lakiehdotukseen on kohdistunut sen valmisteluvaiheessa merkittävää kiinnostusta ja eri tahot tuovat asiassa esiin useita intressejä. Näiden osalta lausunnonantajien huomiot poikkeavat keskenään media-alan kaupallisten toimijoiden ajaessa monesti tiukempia rajoituksia Ylen julkisen palvelun tehtävään, vammaisjärjestöjen katsoessa, että julkisen palvelun tehtävän esitetynlainen rajoitus merkitsisi etenkin vähemmistöryhmille (vammaisille ja myös vähemmistökieliselille vammaisryhmille)

¹³³ Komissio on katsonut, että Yleisradiolle myönnettävä valtiontuki on voimassa olevaa tukea. SEUT-sopimuksen 108 artiklan 1 kohdan mukaisesti komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa niiden voimassa olevia tukijärjestelmiä ja tekee jäsenvaltioille ehdotuksia sisämarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai sisämarkkinoiden toiminnan kannalta aiheellisiksi toimenpiteiksi.

¹³⁴ Neuvoston asetus (EU) 2015/1589, artikkelit 21-23.

¹³⁵ Neuvoston asetus (EU) 2015/1589, artikla 17.

¹³⁶ C-480/98, ECLI:EU:C:2000:559, Espanjan kuningaskunta vs. Euroopan komissio, tuomion kohta 34.

¹³⁷ KHO 2015:7. Tapaus osoittaa, että valtiontukea myöntäneen viranomaisen on käytettävä kaikki tarpeelliset ja käytössä olevat kansallisen oikeuden sallimat keinot tuen takaisinperimiseksi, ks. Puisto – Kärhä: Laittoman valtiontuen takaisinperintä. Defensor Legis 5/2020, s. 811.

¹³⁸ ” 26 Komissio voi siten asianmukaisesti todeta pelkästään kyseessä olevan tuen takaisinmaksuvelvoitteen ja jättää kansallisten viranomaisten tehtäväksi palautettavan tuen tarkan määrän laskemisen, kun esillä olevan asian tavoin laskutoimitus edellyttää sellaisten vero- tai sosiaaliturvajärjestelmien huomioinnon, joiden yksityiskohtaisesta soveltamisesta on säädetty kansallisessa lainsäädännössä.” C-480/98, ECLI:EU:C:2000:559, Espanjan kuningaskunta vs. Euroopan komissio, tuomion kohta 26. Ks. myös tuomion kohta 25.

sananvapauteen ja yhdenvertaisuuteen liittyviä rajoituksia. Lisäksi monessa lausunnossa tulee esiin myös vaikutuksia media- ja viestintämarkkinoihin ja mediasisältöjen kulutukseen. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa vielä, että rajoitukset Ylen julkisen palvelun tehtävään on pyritty muotoilemaan siten, että vaikutukset Ylen nykyisin julkaisemaan tekstimuotoiseen sisältöön olisivat EU:n valtioneuvoston päätöksen puitteissa mahdollisimman vähäisiä. Niin ikään lakiehdotuksen valmistelussa on pyritty huomioimaan sananvapauden mahdollisimman laaja toteutuminen sekä erityisryhmien asema ja yhdenvertaisuus.

Asiaan liittyviä unionioikeudellisia lähtökohtia, sen asettamia vaatimuksia sekä menettelyllisiä näkökulmia on kuvattu erillisessä oikeudellisessa selvityksessä, joka on toimitettu liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Esittelijän allekirjoitus

Liite: Säädosmuutosehdotukset (joko rinnakkaistekstinä tai muutoin selkeästi/muutokset keltaisella)

LIITE/esimerkki: Liikenne- ja viestintäministeriön ehdotus pykäläehdotuksen korjaamiseksi:

HE:n muotoilu	Vastineen muotoilu
7 § Julkinen palvelu Yhtiön tehtävänä on tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radioohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Edellä mainittuja ja muita julkisen palvelun sisällönpalveluja tulee tarjota yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja maakunnallisesti. Sisällönpalvelujen pääpainon tulee olla liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa. Tekstimuotoisen sisällön tulee 3 momentissa säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun. _____	

Yhtiö voi 1 momentista poiketen tarjota yleisissä viestintäverkoissa seuraavia tekstimuotoisia sisältöjä ilman, että niiden on liityttävä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun: 1) lyhyet tekstimuotoiset uutissisällöt, joita yhtiö julkaisee Oy Suomen tietotoimisto – Finska Notisbyrån 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.	
---	--