

VALTIONTUKIOIKEUDELLINEN ARVIO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI YLEISRADIOSTA ANNETUN LAIN 7 §:N MUUTTAMISEKSI**TIIVISTELMÄ**

- Yle-lakiin nyt ehdotetuilla Yleisradion tekstimuotoisten sisältöjen julkaisutoiminnan rajoituksilla tulee varmistaa, että Yleisradio voi sovellettavan kansallisen lainsäädännön nojalla julkaista ainoastaan sellaista tekstimuotoista verkkosisältöä, joka on välttämätöntä ja liittyy suoraan Yleisradion yleisradiotoimintaan tai joka liittyy kiinteästi kyseiseen toimintaan. Ainoastaan em. ehdot täyttävien tekstimuotoisten sisältöjen julkaisutoimintaa voidaan pitää sellaisena Yleisradion yleisradiotoiminnan liitännäistoimintana, jonka julkista rahoitusta arvioidaan ottaen huomioon ns. Amsterdamin pöytäkirja sekä komission tiedonanto koskien SEUT 107(1) ja 106(2) artiklojen soveltamista yleisradiotoimintaan.
- Ministeriön valmistelemaa Yle-lain 7 §:n 1 momentin muutosta voidaan lähtökohtaisesti pitää hyvin perusteltuna EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta arvioituna. Ehdotetun muutoksen seurauksena Yleisradiolle olisi pääsääntöisesti sallittua ainoastaan Yleisradion liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun liittyvän tekstimuotoisen sisällön julkaiseminen, minkä lisäksi Yleisradion julkaisutoiminnan pääpainon tulisi olla liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa.
- Mikäli muutettavaksi ehdotetulla Yle-lailla on kuitenkin tarkoitus sallia Yleisradiolle poikkeuksellisesti myös yleisradiotoimintaan liittymättömän tekstimuotoisen sisällön julkaisutoimintaa, on huomioitava, ettei tällainen toiminta kuulu Amsterdamin pöytäkirjan ja komission yleisradiotiedonannon soveltamisalaan. Näin ollen kyseisen toiminnan rahoittamista valtion varoista on arvioitava SGEI-palveluihin tavanomaisesti sovellettavassa valtiontukioikeudellisessa viitekehyksessä.
- Suurin osa HE-luonnoksen säännökohtaisissa perusteluissa luetelluista poikkeuksista Yleisradion tekstimuotoisten sisältöjen julkaisutoimintaa koskevaan rajoitukseen koskee sellaisten tekstimuotoisten sisältöjen julkaisemista, joita Suomen markkinoilla toimivat yritykset jo tarjoavat tyydyttävästi ja yleisen edun mukaisilla ehdoilla. Kyseisten palvelujen määrittäminen Yleisradion tuottamiksi SGEI-palveluiksi ei täten olisi asianmukaista, kun otetaan huomioon Euroopan unionin tuomioistuimen SGEI-palveluja koskeva oikeuskäytäntö. Näin ollen on olemassa riski siitä, että komissio katsoisi Suomen valtion tehneen ilmeisen arviointivirheen sen määrittellessä kyseisten tekstimuotoisten sisältöjen julkaisemisen SGEI-palveluiksi.
- Mikäli Suomen valtio kuitenkin katsoisi asianmukaiseksi antaa Yleisradion tehtäväksi julkaista kyseisiä tekstimuotoisia sisältöjä SGEI-palveluna, tulee palveluvelvoitetta asetettaessa noudattaa SGEI-palveluita koskevaa valtiontukioikeudellista sääntelyä. Tämä edellyttää muun ohella, että palveluvelvoite (mm. sen sisältö ja kesto) on määritelty selvästi ja annettu edunsaajayrityksen hoidettavaksi säädöksellä tai sopimuksella. Myös korvauksen laskennassa käytettävät parametrit tulisi vahvistaa etukäteen objektiivisella ja läpinäkyvällä tavalla sekä huolehtia, ettei korvaus sisällä ylikompensaatiota ko. palvelun tuottamisesta.
- Vaikuttaa ilmeiseltä, että em. SGEI-palveluvelvoitteen asettamista koskevat oikeudelliset kriteerit eivät täyty HE-luonnoksessa ehdotetun sääntelyn kohdalla. Näin ollen Yleisradion saama julkinen rahoitus HE-luonnoksen säännökohtaisissa perusteluissa lueteltujen palvelujen tuottamiseksi tulisi lähtökohtaisesti katsoa SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetuksi sisämarkkinoille soveltumattomaksi valtiontueksi, joka tulisi ilmoittaa komissiolle ennen rahoituksen myöntämistä Yleisradiolle.
- Mahdollisten uusien Yleisradion toimintaan liittyvien valtiontukioikeudellisten ongelmien ehkäisemiseksi olisikin perusteltua, että HE-luonnoksessa ehdotettua sääntelyä koskien Yleisradiolle poikkeuksellisesti sallittua tekstimuotoisten sisältöjen julkaisutoimintaa muutettaisiin poistamalla poikkeuksista kokonaan sellaiset tekstimuotoiset sisällöt, joiden määrittelyä SGEI-palveluiksi ei voida pitää asianmukaisena johtuen olemassa olevasta markkinaehtoisesta tarjonnasta, sekä noudattamalla mahdollisten jäljelle jäävien sisältöjen tarjoamista koskevan palveluvelvoitteen asettamisessa SGEI-palveluihin sovellettavaa valtiontukioikeudellista sääntelyä.
- HE-luonnoksessa ei ehdoteta muutettavaksi Yle-lakia Yleisradion valvonnan osalta. Kuten Medialiiton komissiolle tekemässä kantelussa on tuotu esiin, nykyinen Yleisradion valvontajärjestely ei kaikilta osin täytä komission yleisradiotiedonannossa asetettuja vaatimuksia, sillä valvonnasta vastaavan Yleisradion hallintoneuvoston ei voida katsoa olevan tosiasiallisesti riippumaton Yleisradion johdosta. Näin on siksi, että Yleisradion hallintoneuvosto on itsessään osa Yleisradion johtoa ja vastaa Yle-lain nojalla monista osakeyhtiön hallitukselle tavanomaisesti kuuluvista tehtävistä. Näin ollen nyt ehdotetun Yle-lain muutoksen yhteydessä Yleisradion valvontajärjestelyä tulisi muuttaa vastaamaan yleisradiotiedonannon vaatimuksia uskomalla Yleisradion julkisen palvelun tehtävän valvonta yhtiön ulkopuoliselle ja sen johdosta riippumattomalle taholle.

1. ASIAN TAUSTA

Liikenne- ja viestintäministeriö (**ministeriö**) on pyytänyt lausuntoja ministeriön valmistelemasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi Yleisradio Oy:stä (**Yleisradio**) annetun lain (**Yle-laki**) 7 §:n muuttamiseksi (**HE-luonnos**). HE-luonnoksella ehdotetaan muutettavaksi Yle-lain 7 §:n 1 momenttia siten, että siinä tarkennettaisiin Yleisradion julkisen palvelun tehtävän sääntelyä tekstimuotoisten sisältöjen osalta. Ehdotetut muutokset rajoittaisivat Yleisradion mahdollisuutta julkaista sellaisia tekstimuotoisia sisältöjä, jotka eivät liity Yleisradion audio- ja audiovisuaalisiin julkaisuihin.

HE-luonnoksen nimenomaisena tavoitteena on muuttaa Yleisradion julkisen palvelun tehtävän määrittelyä siten, että se olisi sovellettavan EU:n valtioneuvoston päätöksen mukainen. HE-luonnoksen taustalla on komission vuonna 2017 käynnistämä tutkinta koskien Yleisradion tekstimuotoisten verkkosisältöjen julkaisu- ja rahoitusta. Komission Suomen valtiolle esittämän alustavan arvioon mukaan nykyinen Yle-laki ei ole EU:n valtioneuvoston päätöksen mukainen.

Tässä muistiossa arvioidaan HE-luonnoksessa ehdotettuja muutoksia Yle-lain 7 §:ään sovellettavan EU:n valtioneuvoston päätöksen näkökulmasta.

2. ASIAN ARVIOINTIIN SOVELLETTAVA VALTIONTUKIOIKEUDELLINEN VIITEKEHYK

Yleisradiolle vuosittain valtion televisio- ja radorahastosta myönnettyä julkista rahoitusta tulee arvioida ottaen huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (**SEUT**) 107(1) ja 106(2) artiklojen määräykset:

- SEUT 107(1) artiklan mukaan, jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä tuki valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- SEUT 106(2) artiklassa on täsmennetty perussopimusten määräysten (ml. SEUT 107(1) artikla) soveltumista ns. yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja (**SGEI-palvelut**) tuottaviin yrityksiin. SEUT 106(2) artiklan mukaan SGEI-palveluita tuottaviin yrityksiin sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan SEUT:n 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.

Jäsenvaltioilla on perinteisesti ollut EU:n valtioneuvoston päätöksen puitteissa laaja kansallinen harkintavalta niiden määrittellessä yleisradioyhtiöidensä tehtävät ja päättäessä näiden rahoituksesta. Vuonna 1997 tehdyn Amsterdamin sopimuksen liitepöytäkirja jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta ("**Amsterdamin pöytäkirja**") takaa kyseisen jäsenvaltioiden harkintavallan. Komissio on vuonna 2009 antanut tiedonannon¹, jossa se antaa yksityiskohtaisempaa ohjeistusta EU-valtioneuvoston päätöksen soveltumisesta yleisradiotoimintaan ("**yleisradiotiedonanto**").

On korostettava, että Amsterdamin pöytäkirja sekä komission yleisradiotiedonanto soveltuvat ainoastaan yleisradioyhtiöiden harjoittamaan yleisradiotoimintaan, eivät yleisradioyhtiöiden yleisradiotoimintaan liittymättömiin toimintoihin. Jotta yleisradioyhtiön verkossa harjoittama tekstimuotoisten sisältöjen tarjonta katsottaisiin Amsterdamin pöytäkirjan ja yleisradiotiedonannon soveltamisalaan kuuluvaksi toiminnaksi, tulee sen liittyä suoraan ja olla välttämätöntä yleisradiotoiminnan kannalta tai liittyä siihen kiinteästi (tällaisessa tekstimuotoisessa sisältöjen

¹ Komission tiedonanto valtioneuvoston päätösten soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan. EUVL C 257, 27.10.2009, s. 1–14.

tarjonnassa tulee toisin sanoen olla kyse yleisradiotoiminnan liitännäistoiminnasta²). Mikäli yleisradioyhtiön harjoittama tekstimuotoisten sisältöjen julkaisu toiminta ei täytä em. kriteereitä, sen ei voida katsoa kuuluvan Amsterdamin pöytäkirjan ja komission yleisradiotiedonannon soveltamisalaan, jolloin kyseisen julkaisu toiminnan julkista rahoitusta on arvioitava tavanomaisen SGEI-palveluita koskevan EU-oikeudellisen viitekehyksen puitteissa.

3. HE-LUONNOKSESSA EHDOTETUT YLEISRADION TEKSTIMUOTOISEN SISÄLLÖN JULKAISUTOIMINNAN RAJOITUKSET

HE-luonnoksessa Yle-lain 7 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi seuraavasti (ehdotettu lisäys merkitty alleiviivauksella):

Yhtiön tehtävänä on tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Edellä mainittuja ja muita julkisen palvelun sisältöpalveluja tulee tarjota yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja maakunnallisesti. Sisältöpalvelujen pääpainon tulee olla liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa. Tekstimuotoisen sisällön tulee pääsääntöisesti liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun.

HE-luonnoksessa muutettavaksi ehdotetusta Yle-lain 7 §:n 1 momentista sekä sen säännöskohtaisista perusteluista tarkemmin ilmenevällä tavalla muutetulla Yle-lain 7 §:n 1 momentilla asetettaisiin kaksi uutta rajoitusta Yleisradion tekstimuotoisten sisältöjen julkaisu toiminnalle:

1. Yleisradion *sisältöpalvelujen pääpainon tulee olla liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa* eli audiovisuaalisessa sisällössä ja radio-ohjelmissä. HE-luonnoksen mukaan tätä tekstimuotoisen sisällön julkaisemisen rajoitusta arvioitaisiin suhteessa Yleisradion julkaisu toiminnan kokonaisuuteen tietyn ajanjakson aikana.
2. Yleisradion julkaiseman *tekstimuotoisen sisällön tulisi pääsääntöisesti liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun*. Yleisradion julkaiseman tekstimuotoisen sisällön tulisi toisin sanoen *liittyä yhtiön julkaisemaan audiovisuaaliseen televisio- tai radio-ohjelmistoon*, joka on lähetetty lineaarisena lähetyksenä tai ollut tarjolla yleisessä viestintäverkossa vapaasti saatavilla esimerkiksi Yle-areenassa tai vastaavalla tavalla.

EU:n valtioneuvoston säätelyn näkökulmasta ehdotettuja rajoituksia voidaan pitää perusteltuina, sillä niillä rajoitettaisiin lähtökohtaisesti Yleisradion tekstimuotoisten sisältöjen julkaisu toimintaa sellaisiin tekstimuotoisiin sisältöihin, joiden voidaan katsoa liittyvän Yleisradion yleisradiotiedonannon soveltamisalaan kuuluvaan yleisradiotoimintaan (toisin sanoen, audio- ja audiovisuaalisten sisältöjen tarjoamiseen eri viestintäverkoissa). Ehdotettuja rajoituksia koskien voidaan kuitenkin tehdä seuraavat kriittiset oikeudelliset huomiot:

- Yle-lain 7 §:n 1 momentin säännöskohtaiset perustelut ovat hyvin suppeat ja tulkinnanvaraiset mitä tulee sen arviointiin, että Yleisradion sisältöpalvelujen pääpaino on liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa. Säännöskohtaisissa perusteluissa jätetään ensinnäkin avoimeksi, kuinka usein tällainen arviointi tulisi suorittaa ja mitä ajanjaksoa arvioinnissa tulisi tarkastella. Säätelyn

² "Liitännäistoiminta" on EU:n valtioneuvoston oikeudellisessa säätelyssä vakiintunut käsite. Käsitteen sisältöä on ns. infrastruktuurin sekakäytön kontekstissa tarkennettu komission valtioneuvoston käsitettä koskevassa tiedonannossa (EUVL C 262, 19.7.2016, s. 1–50), jonka mukaan liitännäistoiminnalla tarkoitetaan "[...] toimintaa, joka liittyy suoraan infrastruktuurin toimintaan ja on sen kannalta välttämätöntä tai joka liittyy kiinteästi sen pääasialliseen muuhun kuin taloudelliseen käyttöön. Näin pitäisi katsoa olevan silloin, kun tällaiset taloudelliset toiminnot kuluttavat samoja tuotantopanoksia kuin pääasiallinen muu kuin taloudellinen toiminta, toisin sanoen materiaaleja, laitteita, työvoimaa tai kiinteää pääomaa. Taloudellisten liitännäistoimintojen on pysyttävä laajuudeltaan suppeina suhteessa infrastruktuurin kapasiteettiin" (kohta 207). Valtioneuvoston käsitetiedonannossa on edelleen tarkennettu, että "infrastruktuurin taloudellinen käyttö voidaan katsoa liitännäistoiminnaksi, kun tällaiselle toiminnalle vuosittain jaettu kapasiteetti ei ole enempää kuin 20 prosenttia infrastruktuurin vuotuisesta kokonaiskapasiteetista" (alaviite 305).

täsmenämiseksi arvioinnin suorittamisen tiheys ja arvioinnissa tarkastettava ajanjakso tulisikin määritellä selkeästi HE-luonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa. Käsitksemme mukaan arviointi olisi perusteltua suorittaa kalenterivuositain siten, että arvioinnin yhteydessä Yleisradion edeltävän kalenterivuoden aikana julkaisemien tekstimuotoisten sisältöjen määrää ja laajuutta arvioidaan suhteessa Yleisradion julkaisutoiminnan kokonaisuuteen ko. kalenterivuoden aikana.

- Yle-lain 7 §:n 1 momentin säännöskohtaisista perusteluista ei myöskään käy ilmi, mitä käytännössä tarkoitetaan Yleisradion sisältöpalveluiden ”pääpainon” olemisella liikkuvaa kuvaa ja ääntä sisältävissä julkaisuissa. Säännöskohtaisista perusteluista ei täten ilmene, kuinka laajaa tekstimuotoisten sisältöjen julkaisutoimintaa Yleisradio voi harjoittaa kyseisen rajoituksen puitteissa. Tältä osin on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen EU:n valtioneuvoston päätöksessä vahvistettuun periaatteeseen, jonka mukaan mahdollisten liittännäistoimintojen tulisi olla laajuudeltaan suppeita suhteessa kulloinkin tarkastettavaan pääasialliseen toimintaan (tässä tapauksessa, Yleisradion audio- ja audiovisuaalisten sisältöjen julkaisutoimintaan).³ Näin ollen ehdotetun Yle-lain 7 §:n 1 momentin säännöskohtaisia perusteluja olisi edelleen syytä täydentää toteamalla, että Yleisradion tekstimuotoisten sisältöjen julkaisutoiminnan tulee olla laajuudeltaan pienimuotoista ja suppeata suhteessa Yleisradion audio- ja audiovisuaalisten sisältöjen julkaisutoimintaan.
- On myös syytä korostaa sitä HE-luonnoksen sisältämissä säännöskohtaisissa perusteluissakin todettua lähtökohtaa, että Yleisradion julkaiseman tekstimuotoisen sisällön tulee liittyä yhtiön julkaisemaan audiovisuaaliseen televisio- tai radio-ohjelmistoon. Valtioneuvoston päätöksessä ei voitaisi pitää hyväksyttävänä esimerkiksi menettelyä, jossa Yleisradion julkaisemiin laajoihin tekstimuotoisiin sisältöihin liitettäisiin yksinomaan tätä tarkoitusta varten tuotettua ja laajuudeltaan suppeata audiovisuaalista sisältöä tarkoituksin pyrkiä kiertämään ehdotetun Yle-lain 7 §:n 1 momentissa asetettuja rajoituksia. Tällaisessa tekstimuotoisten sisältöjen julkaisutoiminnassa ei voitaisi enää katsoa olevan kyse Yleisradion yleisradiotoiminnan liittännäistoiminnasta.⁴
- Muutettavaksi ehdotetun Yle-lain 7 §:n 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole myöskään riittävällä tarkkuudella määritelty sitä, milloin Yleisradion julkaisemien tekstimuotoisten sisältöjen voidaan katsoa ”liittyvän” yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun. Liittymisen käsite on tosiasiallisesti ratkaiseva arvioitaessa sitä, voidaanko Yleisradion kulloinkin julkaisemia tekstimuotoisia sisältöjä pitää Yleisradion yleisradiotoiminnan liittännäistoimintoina. Käsitteen tulkinnanvaraisuus saattaa täten muodostua oikeudellisesti ongelmalliseksi, mikäli sitä ryhdytään Yleisradion käytännön julkaisutoiminnassa tulkitsemaan laajentavasti, esimerkiksi julkaisemalla tekstimuotoisia sisältöjä koskien Yleisradion televisio- tai radio-ohjelmistossa käsiteltyä aihetta, joiden laajuus ylittää merkittävästi aiheen käsittelyn ko. ohjelmistossa.
- Muutettavaksi ehdotetun Yle-lain 7 §:n 1 momentin säännöskohtaisia perusteluja olisi täten perusteltua täsmenämällä edellyttämällä säännöskohtaisissa perusteluissa, että Yleisradion audio- ja audiovisuaalisiin sisältöihin liittyvissä tekstimuotoisissa julkaisuissa tulisi rajoittua referoimaan Yleisradion julkaiseman audiovisuaalisen televisio- tai radio-ohjelmiston sisältöä. Ehdotetulla tarkennuksella olisi mahdollista tehokkaasti varmistaa, että Yleisradiolle sallitussa tekstimuotoisten sisältöjen julkaisutoiminnassa on tosiasiallisesti kyse komission yleisradiotiedonannon soveltamisalaan kuuluvasta Yleisradion yleisradiotoiminnan liittännäistoiminnasta.
- Yle-lain 7 §:n 1 momentissa asetettujen tekstimuotoisen sisällön julkaisutoiminnan rajoitusten tarkentaminen ko. lainkohdan säännöskohtaisissa perusteluissa vaikuttaisi perustellulta myös komission yleisradiotiedonannon perusteella arvioituna. Yleisradiotiedonannon mukaan

³ Ks. alaviite 2 edellä.

⁴ Sääntelyn selkeyden varmistamiseksi Yle-lain 7 §:n 1 momentin säännöskohtaisista perusteluista olisi myös aiheellista poistaa nimenomainen ja yksilöivä viittaus Yleisradion Yle Areena -palveluun.

jäsenvaltioiden laatiman julkisen palvelun tehtävän määritelmän olisi oltava mahdollisimman tarkka. Sen perusteella olisi saatava varmuus siitä, onko jäsenvaltion tarkoituksena sisällyttää jokin tietty talouden toimijalle annettu toiminto julkisen palvelun tehtävään. Yleisradiotiedonannossa on tältä osin korostettu, että julkisen palvelun tehtävään sisällytettyjen toimintojen selvä määrittely on tärkeää myös operaattoreille, jotka eivät hoida julkista palvelutehtävää, jotta ne voivat suunnitella toimintaansa. Lisäksi julkisen palvelun tehtävän olisi oltava riittävän tarkkarajainen, jotta jäsenvaltioiden viranomaiset voivat valvoa tehokkaasti tehtävän täyttämistä.⁵

Kuten todettua, nyt ehdotettu Yle-lain 7 §:n 1 momentin muotoilu (erityisesti siinä käytetty ”liittymisen” käsite) on osin tulkinnanvarainen mitä tulee Yleisradion julkisen palvelun piiriin kuuluvan (ts. Yleisradion audio- ja audiovisuaalisiin julkaisuihin liittyvien) tekstimuotoisten sisältöjen julkaisu toiminnan alaan. Ehdotettujen rajoitusten tarkentaminen edellä esitetyllä tavalla Yle-lain 7 §:n 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa olisi täten perusteltua, jotta Yleisradion julkisen palvelun tehtävän määritelmä olisi tältä osin komission yleisradiotiedonannossa edellytetyllä tavalla selvä ja tarkka. Ilman ehdotettujen rajoitusten tarkentamista vaikuttaa myös todennäköistä, ettei Yleisradion valvonnasta vastaava elin tosiasiallisesti kykene läpinäkyvästi ja tehokkaasti valvomaan, että Yleisradio noudattaa Yle-laissa säädettyjä tekstimuotoisten sisältöjen julkaisu toiminnan rajoituksia.

Em. huomioiden perusteella Yle-lain 7 §:n 1 momentin säännöskohtaisiin perusteluihin ehdotetaan tehtäväksi muistion liitteessä A kuvatut täsmennykset. Ehdotettu muutos ei edellyttäisi muutosta itse säädöstekstiin.

4. HE-LUONNOKSEN SISÄLTÄMÄT POIKKEUKSET TEKSTIMUOTOISEN SISÄLLÖN JULKAISUTOIMINNAN RAJOITUKSIIN

4.1 Yleisesti poikkeusten arvioinnista

Muutettavaksi ehdotetun Yle-lain 7 §:n 1 momentin säännöskohtaiset perustelut sisältävät kuusikohtaisen luettelon tekstimuotoisista sisällöistä, joiden julkaiseminen olisi poikkeuksellisesti sallittua Yleisradiolle siitä huolimatta, että kyseiset sisällöt eivät liity Yleisradion liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältäviin julkaisuihin. Arvioitaessa kyseisiä poikkeuksia EU:n valtioneuvoston oikeudellisen sääntelyn perusteella on keskeistä kiinnittää huomiota siihen, että Yleisradiolle myönnettyä julkista rahoitusta poikkeuksien kattamien tekstimuotoisten sisältöjen julkaisu toimintaan on arvioitava SGEI-palveluiden arviointiin tavanomaisesti sovellettavan oikeudellisen viitekehyksen perusteella. Näin on siksi, että kyseiset tekstimuotoiset sisällöt eivät liity Yleisradion yleisradiotoimintaan, toisin sanoen sen julkaisemiin liikkuvaa kuvaa ja/tai ääntä sisältäviin julkaisuihin. Näin ollen niissä ei myöskään ole kyse Amsterdamin pöytäkirjan ja komission yleisradiotiedonannon soveltamisalaan kuuluvasta toiminnasta.

SEUT 106(2) artiklan mukaisesti SGEI-palveluita tuottaville yrityksille maksettuaan julkiseen korvaukseen sovelletaan EU:n valtioneuvoston sääntelyä siltä osin kuin se ei estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 106(2) artikla sisältää poikkeusmääräyksen, jota on tulkittava suppeasti. Poikkeuksen soveltuminen edellyttää, että palvelussa on kyse SGEI-palvelusta, jonka jäsenvaltio on selvästi määritellyt sellaiseksi. Lisäksi jäsenvaltion on tullut nimenomaisesti uskoa kyseisen SGEI-palvelun tarjoaminen tietyn yrityksen tehtäväksi. Edellytyksenä on myös, että SEUT:n kilpailusääntöjen (tässä tapauksessa valtioneuvoston kiellon) soveltaminen estäisi yritykselle osoitettujen tehtävien täyttämisen, minkä lisäksi poikkeuksen soveltaminen ei saa vaikuttaa kaupan kehitykseen yhteisön etujen kanssa ristiriitaisella tavalla.

⁵ Yleisradiotiedonanto, kohdat 45–46.

Määriteltäessä tietty palvelu SGEI-palveluksi jäsenvaltion on osoitettava, että kyseisen palvelun tarjoaminen julkisena palveluna on tarpeen. Tarve tarjota tietty palvelu julkisena palveluna osoitetaan puuttuvalla yksityisellä markkinaehtoisella tarjonnalla. Komission SGEI-tiedonannon mukaan ei ole asianmukaista määritellä tiettyä palvelua SGEI-palveluksi, mikäli tavanomaisesti markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaisesti toimivat yritykset jo tarjoavat kyseistä palvelua tyydyttävästi ja yleisen edun mukaisilla ehdoilla, joita ovat esimerkiksi hinta, objektiiviset laatuominaisuudet, jatkuvuus ja palvelun saatavuus.⁶ Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että vaikka jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta SGEI-palveluiden määrittelyssä, tämä ei kuitenkaan vapauta niitä osoittamasta oikeudellisesti riittävällä tavalla, että tällaiset palvelut ovat laajuudeltaan tarpeellisia ja oikeasuhteisia suhteessa julkisen palvelun todelliseen tarpeeseen. Jollei jäsenvaltio näytä näiden perusteiden täyttymistä toteen tai jollei se noudata niitä, kyseessä voi olla ilmeinen arviointivirhe, joka komissiolla on velvollisuus ottaa huomioon.⁷

Seuraavassa Yle-lain 7 §:n 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa lueteltuja poikkeuksia on arvioitu SGEI-palveluiden arviointiin sovellettavan oikeudellisen viitekehyksen nojalla.

4.2 Yleisradion ja STT:n välisen yhteistyön perusteella julkaistut sisällöt

Ensimmäinen HE-luonnoksen säännöskohtaisten perustelujen sisältämä poikkeus koskee tekstimuotoisia uutissisältöjä, joita Yleisradio julkaisee Suomen tietotoimiston (STT) kanssa tehtyyn yhteistyöhön perustuen. HE-luonnoksen mukaan yhteistyöllä turvataan median monimuotoisuutta ja Yle-lain 7 a §:n mukaista yhteistyötä. Kyseisen poikkeuksen osalta voidaan esittää seuraavat valtioneuvoston oikeudelliset huomiot:

- EU:n valtioneuvoston sääntelyn näkökulmasta ei ole olemassa perusteita erotella toisistaan Yleisradion itsensä tuottamia tekstimuotoisia sisältöjä ja sellaisia tekstimuotoisia sisältöjä, joita Yleisradio julkaisee kolmansien tahojen (esim. STT) kanssa harjoittamansa yhteistyön perusteella. Mikäli kyseiset tekstimuotoiset sisällöt eivät liity Yleisradion julkaisemiin audio- tai audiovisuaalisiin sisältöihin, tulee niiden valtioneuvoston oikeudellisessa arvioinnissa soveltaa SGEI-palveluita koskevaa tavanomaista oikeudellista viitekehystä.
- HE-luonnoksessa ei ole edes pyritty esittämään perusteita sille, miksi STT:n kanssa tehtyyn yhteistyöhön perustuvien uutissisältöjen julkaisua SGEI-palveluna tulisi pitää sallittuna EU:n valtioneuvoston sääntelyn nojalla. Yleisradion STT:n kanssa harjoittaman yhteistyön perusteella julkaisemia tekstimuotoisia sisältöjä vastaavaa tekstimuotoista sisältöä tarjotaan runsaasti Suomen markkinoilla yksityisten markkinatoimijoiden toimesta. Tällaisen sisällön julkaisemisen määrittelemistä SGEI-palveluksi ei täten voida pitää asianmukaisena. Todettakoon myös, että kohdentamalla kyseisten tekstimuotoisten sisältöjen julkaisemiseen Yleisradiolle myönnetyn rahoituksen yhdeltä markkinatoimijalta hankittujen sisältöjen julkaisemiseen ehdotettu poikkeus olisi luonteeltaan ilmeisen valikoiva ja vaikutuksiltaan kilpailua vääristävä.
- HE-luonnoksessa STT:n ja Yleisradion yhteistyöhön perustuvien tekstimuotoisten sisältöjen julkaisutoiminnan poikkeuksellista sallimista on perusteltu viittaamalla Yle-lain 7 a §:ään, jonka mukaan Yleisradion on toiminnallaan edistettävä sananvapautta, korkeatasoista journalismia ja median monimuotoisuutta. Kyseinen lainkohta ei kuitenkaan mahdollista Yleisradion tekstimuotoisten sisältöjen julkaisutoiminnan julkista rahoitusta EU:n valtioneuvoston sääntelyn vastaisella tavalla. Yle-lain 7 a §:n esitöissä on päinvastoin nimenomaisesti korostettu

⁶ Komission tiedonanto Euroopan unionin valtioneuvoston sääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen. EUVL C 8, 11.1.2012, s. 4–14, kohta 48.

⁷ Ks. tuomio asiassa *Ranska v. komissio*, T-366/13, EU:T:2017:135, 105 kohta.

kilpailuoikeuden ja EU:n valtioneuvoston sääntelyn huomioonottamista kyseisen lainkohdan nojalla tapahtuvassa Yleisradion toiminnassa.⁸

- Edellä esitetyistä seikoista johtuen ehdotettu poikkeus tulisi poistaa HE-luonnoksen sisältämistä Yle-lain 7 §:n 1 momentin säännöskohtaisista perusteluista.

4.3 Nopeisiin ja nopeasti kehittyviin uutistilanteisiin liittyvät sisällöt

Toinen Yle-lain 7 §:n 1 momentin säännöskohtaisten perustelujen sisältämä poikkeus koskee nopeisiin ja nopeasti kehittyviin uutistilanteisiin liittyviä uutissisältöjä. HE-luonnoksen mukaan tekstimuotoiset uutiset voivat olla välttämättömiä, jotta tieto tärkeästä ja nopeasti kehittyvästä uutistapahtumasta saadaan nopeasti välitettyä. Tämä voi olla erittäin tärkeää esimerkiksi ihmisten hyvinvoinnille. Usein tällaiset uutistapahtumat käsitellään välittömästi tai myöhemmin myös audion tai liikkuvan kuvan muodossa. HE-luonnoksen mukaan etukäteen ei aina ole selvää, että uutisesta tehdään myöhemmin audio- tai videouutinen (esimerkiksi yöllä tapahtuva onnettomuus).

Ehdotetun poikkeuksen osalta voidaan esittää seuraavat valtioneuvoston oikeudelliset huomiot:

- Nopeisiin ja nopeasti kehittyviin uutistilanteisiin liittyvien tekstimuotoisten sisältöjen sallimista koskevan poikkeuksen hyväksyttävyyttä on arvioitava SGEI-palveluita koskevan tavanomaisen valtioneuvoston oikeudellisen viitekehyksen nojalla. Tällöin on arvioitava ensinnäkin sitä, voidaanko kyseisten tekstimuotoisten sisältöjen tarjoamisen määrittelyä SGEI-palveluksi pitää asianmukaisena, kun otetaan huomioon vastaavien sisältöjen olemassa oleva markkinaehtoinen tarjonta. Tällaisen arvion suorittamiseen ei kuitenkaan ole viitattu HE-luonnoksessa.
- Suomen markkinoilla on runsaasti markkinaehtoista tarjontaa tekstimuotoisista ”nopeisiin ja nopeasti kehittyviin uutistilanteisiin liittyvistä uutissisällöistä”. Kyseisiä sisältöjä tuottavat markkinoilla toimivat yksityiset palveluntarjoajat, jotka tarjoavat kyseisiä sisältöjä kuluttajille sekä täysin vastikkeetta että kohtuullista korvausta vastaan. Näin ollen kyseisten sisältöjen tarjonnan määrittelyä SGEI-palveluksi ei voi pitää asianmukaisena.
- Todettakoon, että HE-luonnoksessa käytetty määritelmä ”nopeisiin ja nopeasti kehittyviin uutistilanteisiin liittyvät uutissisällöt” on ylipäätään liian epätarkka, jotta sitä voitaisiin käyttää määrittämään mahdollisen Yleisradiolle asetettavan SGEI-palveluvelvoitteen sisältöä. EU:n tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että SGEI-palvelun piiriin kuuluvat velvoitteet on määritettävä selkeästi.⁹ Jotta em. sisältöjen tuotantoa koskeva SGEI-palveluvelvoite olisi EU:n valtioneuvoston oikeudellisen sääntelyn mukainen, tulisi palveluvelvoitteen sisältö täten määritellä olennaisesti HE-luonnokseen nyt sisältyvää määritelmää selkeämmin.
- Edellä esitetyistä seikoista johtuen ehdotettu poikkeus tulisi poistaa HE-luonnoksen sisältämistä Yle-lain 7 §:n 1 momentin säännöskohtaisista perusteluista.

4.4 Tekstimuotoiset viranomaistiedotukset ja huoltovarmuuskyvykkyyttä edellyttävät sisällöt

Kolmas Yle-lain 7 §:n 1 momentin säännöskohtaisten perustelujen sisältämä poikkeus koskee Yleisradion Yle-lain 7 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaisesti välittämiä tekstimuotoisia viranomaistiedotuksia ja Yleisradion lakisäateistä huoltovarmuuskyvykkyyttä edellyttäviä tekstimuotoisia sisältöjä.

Ehdotettua poikkeusta voidaan lähtökohtaisesti pitää valtioneuvoston oikeudellisesti ongelmattomana. Yleisradion Yle-lain 7 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaisesti välittämiä viranomaistiedotuksia sekä

⁸ HE 13/2017 vp, s. 8.

⁹ Ks. tuomio asiassa *BUPA ym. v. komissio*, T-289/03, EU:T:2008:29, 181 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

sellaisia tekstimuotoisia sisältöjä, jotka liittyvät televisio- ja radiotoiminnan hoitamiseen poikkeusoloissa, ei tuoteta markkinoilla yleisen edun mukaisilla ehdoilla eikä niiden tuottamiselle SGEI-palveluna täten ole olemassa oikeudellista estettä. Koska kyseisillä toiminnoilla on läheinen liityntä julkisen vallan käyttöön ja viranomaistehtäviin, kyseisissä toiminnoissa ei ylipäätään välttämättä ole kyse sellaisesta taloudellisesta toiminnasta, johon sovellettaisiin EU:n valtioneuvoston päätelyä.

4.5 Muut kuin suomenkieliset tekstimuotoiset uutissisällöt

Neljäs Yle-lain 7 §:n 1 momentin säännöskohtaisten perustelujen sisältämä poikkeus koskee ruotsinkielisiä alueellisia, saamen- ja romaninkielisiä sekä maan muiden vähemmistönä olevien kieliryhmien kielellä olevia tekstimuotoisia uutissisältöjä. HE-luonnoksen mukaan Yleisradio voisi tarjota edellä mainittua tekstimuotoista uutispalvelua, sillä siitä ei ole tarjontaa tai sitä on vähän.

Ehdotetun poikkeuksen valtioneuvoston oikeudellista hyväksyttävyyttä tarkasteltaessa on erotettava toisistaan toisaalta ruotsinkieliset ja toisaalta saamen- ja romaninkieliset sekä muiden Suomessa vähemmistönä olevien kieliryhmien kielellä julkaistut tekstimuotoiset uutissisällöt:

- Ruotsinkielisten alueellisten tekstimuotoisten uutissisältöjen julkaisemisen määrittelyä SGEI-palveluksi ei ole mahdollista perustella kyseisen sisällön riittämättömällä tarjonnalla tavanomaisissa markkinaolosuhteissa. Ruotsinkielinen väestö on Suomessa keskittynyt pääosin kolmelle maantieteelliselle alueelle: Uudellemaalle (ml. pääkaupunkiseutu), Varsinais-Suomen eteläosaan sekä Pohjanmaalle. Kyseisillä alueilla julkaistaan yhteensä yhdeksää eri ruotsinkielistä sanomalehteä. Suomessa julkaistaan täten yhtä ruotsinkielistä sanomalehteä jokaista noin 32 000 äidinkielenään ruotsia puhuvaa henkilöä kohden.¹⁰ HE-luonnoksessa esitettyä poikkeusta ruotsinkielisen tekstimuotoisen uutissisällön tuottamisesta ei täten voida perustella väittämällä, että kyseisen sisällön markkinaehtoinen tarjonta ei olisi tai että sitä olisi ainoastaan vähän. Näin ollen kyseisen sisällön tarjoamista SGEI-palveluna ei voida pitää asianmukaisena, mistä johtuen ehdotettu poikkeus tulisi poistaa HE-luonnoksen sisältämistä Yle-lain 7 §:n 1 momentin säännöskohtaisista perusteluista.
- Erotuksena ruotsinkielisestä sisällöstä, saamen- ja romaninkielistä tekstimuotoista uutissisältöä tuotetaan markkinaehtoisesti Suomessa vain hyvin vähän tai ei lainkaan. Kyseisillä vähemmistökielillä tuotetun tekstimuotoisen uutissisällön tarjoamista SGEI-palveluna voidaan täten lähtökohtaisesti pitää oikeudellisesti ongelmattomana. Tällä hetkellä Yleisradio julkaisee tekstimuotoisia uutissisältöjä saamen- ja romaninkielien lisäksi myös englanniksi ja venäjäksi. Myös kyseisillä kielillä tuotetun tekstimuotoisen uutissisällön markkinaehtoinen tarjonta Suomessa on vähäistä ja kyseisen sisällön tarjoamista SGEI-palveluna voidaan täten lähtökohtaisesti pitää oikeudellisesti ongelmattomana. Määriteltäessä kyseisten tekstimuotoisten uutissisältöjen tarjoaminen SGEI-palveluksi tulee kuitenkin huomioida jäljempänä kohdassa 4.8 esitetyt oikeudelliset huomiot koskien SGEI-palveluvelvoitetta koskevan toimeksiannon antamista ja toimeksiannon suorittamisesta maksettavan korvauksen määrittelyä.

4.6 Kulttuuriin liittyvät tekstimuotoiset sisällöt

Viides HE-luonnoksen säännöskohtaisten perustelujen sisältämä poikkeus koskee kulttuuriin liittyviä tekstimuotoisia sisältöjä. HE-luonnoksen mukaan mahdollisuus tarjota kulttuuriin liittyviä vain tekstimuotoisia sisältöjä on tärkeää Yleisradion kulttuuritehtävän kannalta. HE-luonnoksen mukaan kulttuuritapahtumista ei aina ole tarjolla audio- tai videosisältöjä, mutta niistä raportointi voi olla merkityksellistä.

Ehdotetun poikkeuksen osalta voidaan esittää seuraavat valtioneuvoston oikeudelliset huomiot:

¹⁰ Äidinkielenään ruotsia puhuvan väestön lukumäärä Suomessa on noin 288 000 henkeä.

- Kulttuuriin liittyviä tekstimuotoisia sisältöjä koskevan poikkeuksen hyväksyttävyyttä on arvioitava SGEI-palveluita koskevan tavanomaisen oikeudellisen viitekehyksen nojalla. Tällöin on arvioitava ensinnäkin sitä, voidaanko kyseisten tekstimuotoisten sisältöjen määrittelemistä SGEI-palveluksi pitää asianmukaisena, kun otetaan huomioon vastaavien sisältöjen olemassa oleva markkinaehtoinen tarjonta. Tällaisen arvion suorittamiseen ei kuitenkaan ole viitattu HE-luonnoksessa.
- Käsityksemme mukaan Suomessa on runsaasti markkinaehtoista tarjontaa kulttuuriin liittyvistä tekstimuotoisista sisällöistä. Kyseisiä sisältöjä tuottavat markkinoilla toimivat yksityiset palveluntarjoajat, jotka tarjoavat kyseisiä sisältöjä kuluttajille sekä täysin vastikkeetta että kohtuullista korvausta vastaan. Näin ollen kyseisten sisältöjen tarjonnan määrittelyä SGEI-palveluksi ei voi pitää asianmukaisena.
- Todettakoon, että HE-luonnoksessa käytetty määritelmä "kulttuuriin liittyvät tekstimuotoiset sisällöt" on ylipäättään liian epätarkka, jotta sitä voitaisiin käyttää määrittämään mahdollisen SGEI-palveluvelvoitteen sisältöä. EU:n tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että SGEI-palveluvelvoitteen piiriin kuuluvat velvoitteet on määritettävä selkeästi.¹¹ Jotta em. sisältöjen tuotantoa koskeva Yleisradiolle annettu SGEI-palveluvelvoite olisi EU:n valtiontukioikeudellisen sääntelyn mukainen, tulisi palveluvelvoitteen sisältö täten määritellä olennaisesti HE-luonnokseen nyt sisältyvää määritelmää selkeämmin.
- Edellä esitetyistä seikoista johtuen ehdotettu poikkeus tulisi poistaa HE-luonnoksen sisältämistä Yle-lain 7 §:n 1 momentin säännöskohtaisista perusteluista.

4.7 Oppimiseen liittyvät tekstimuotoiset sisällöt

Kuudes ja viimeinen Yle-lain 7 §:n 1 momentin säännöskohtaisten perustelujen sisältämä poikkeus koskee oppimiseen liittyviä tekstimuotoisia sisältöjä. HE-luonnoksessa tuodaan esiin, että Yle-lain mukaan Yleisradion tehtävänä on tarjota mahdollisuus oppimiseen. HE-luonnoksen mukaan on täten tärkeää, että Yleisradio voi tarjota edelleen oppimiseen ja opetukseen liittyviä tekstimuotoisia sisältöjä ilman, että ne liittyvät yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun. Näin Yleisradio voisi jatkaa nykyiseen tapaan esimerkiksi opetusviranomaisten kanssa yhteistyössä julkaistujen Ylen Abitreenien ja Svenska Ylen vastaavien Vetamix & Abimix julkaisua.

Ehdotetun poikkeuksen osalta voidaan esittää seuraavat valtiontukioikeudelliset huomiot:

- Kuten muidenkin em. poikkeusten, myös oppimiseen ja opetukseen liittyviä tekstimuotoisia sisältöjä koskevan poikkeuksen hyväksyttävyyttä on arvioitava SGEI-palveluita koskevan tavanomaisen oikeudellisen viitekehyksen perusteella. Tällöin on arvioitava ensinnäkin sitä, voidaanko kyseisten tekstimuotoisten sisältöjen määrittelemistä SGEI-palveluksi pitää asianmukaisena, kun otetaan huomioon vastaavien sisältöjen olemassa oleva markkinaehtoinen tarjonta. Tällaisen arvion suorittamiseen ei kuitenkaan ole viitattu HE-luonnoksessa. Pelkästään se, että Yleisradio nykyisin harjoittaa oppimiseen ja opetukseen liittyvien tekstimuotoisten sisältöjen tarjoamista ei merkitse, että ko. sisältöjen tarjoamista SGEI-palveluna voitaisiin pitää asianmukaisena sovellettavan EU:n valtiontukioikeudellisen sääntelyn nojalla.
- Suomessa on runsaasti markkinaehtoista tarjontaa korkealaatuisista oppimiseen ja opetukseen liittyvistä tekstimuotoisista sisällöistä, joita tuottavat ja julkaisevat Suomessa toimivat oppimateriaalin kustantajat. Näin ollen kyseisten sisältöjen tarjonnan määrittely SGEI-palveluksi ei ole asianmukaista EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta arvioituna. Tästä johtuen ehdotettu

¹¹ Ks. tuomio asiassa *BUPA ym. v. komissio*, T-289/03, EU:T:2008:29, 181 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

poikkeus tulisi poistaa HE-luonnoksen sisältämistä Yle-lain 7 §:n 1 momentin säännöskohtaisista perusteluista.

4.8 SGEI-palveluvelvoitteen asettamista koskevan sääntelyn huomioiminen

Edellä esitetyn tarkastelun perusteella voidaan todeta, että HE-luonnoksen sisältämissä Yle-lain 7 §:n 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa esitetty luettelo tekstimuotoisista sisällöistä, joiden julkaiseminen ilman liityntää Yleisradion audiovisuaaliseen televisio- tai radio-ohjelmistoon olisi poikkeuksellisesti sallittua, on hyvin ongelmallinen EU:n valtioneuvoston näkökulmasta tarkasteltuna. Suurimmassa osassa luettelon sisältämistä poikkeuksista ei ole mahdollista osoittaa sellaista puutetta ko. sisältöjen tarjonnassa tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, joka oikeuttaisi sisältöjen tarjoamisen määrittelyn SGEI-palveluksi. Todettakoon, että HE-luonnoksessa ei ole edes yritetty perustella kyseisten poikkeusten valtioneuvoston hyväksyttävyyttä tarkastelemalla vastaavien sisältöjen olemassa olevaa markkinaehtoista tarjontaa. Suurimmassa osassa tapauksista kyseisten tekstimuotoisten sisältöjen tarjonnan määrittely SGEI-palveluksi muodostaisi täten ilmeisen arviointivirheen, johon komissiolla olisi velvollisuus puuttua.

Todettakoon, että vaikka kyseisten tekstimuotoisten sisältöjen julkaisutoiminnan määrittelemisen SGEI-palveluksi katsottaisiin edellä esitetystä arviosta poiketen asianmukaiseksi sovellettavan EU:n valtioneuvoston nojalla, ei Yle-lain 7 § 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa esitetty luettelo täytä muita oikeudellisia kriteereitä SGEI-palveluvelvoitteen asettamisessa noudatettavasta menettelystä. SGEI-palveluita koskevan sääntelyn huomioiminen edellyttäisi muun ohella, että palveluvelvoite (mm. sen sisältö ja kesto) olisi määritelty selvästi ja annettu edunsaajajärjestyksen hoidettavaksi säädöksellä tai sopimuksella. SEUT 107(1) artiklassa tarkoitettua valtioneuvoston muodostumisen estäminen edellyttäisi lisäksi, että palvelun suorittamisesta maksettavan korvauksen laskennassa käytettävät parametrit vahvistetaan etukäteen objektiivisella ja läpinäkyvällä tavalla sekä huolehditaan siitä, ettei korvaus sisällä ylikompensaatiota ko. palvelun tuottamisesta. Palvelun tuottamisesta vastaava yritys tulisi myös lähtökohtaisesti valita julkisella hankintamenettelyllä sen sijaan, että toimeksianto palvelujen tuottamiseen annetaan Yleisradiolle hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa.

Vaikuttaa ilmeiseltä, että nämä SGEI-palveluvelvoitteen asettamista koskevat oikeudelliset kriteerit eivät täyty nyt ehdotetun sääntelyn kohdalla. Näin ollen Yleisradion vuosittain saama julkinen rahoitus HE-luonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa lueteltujen palvelujen tuottamiseksi tulisi lähtökohtaisesti katsoa SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetuksi sisämarkkinoille soveltumattomaksi valtioneuvostoksi, joka tulisi ilmoittaa komissiolle ennen ko. rahoituksen myöntämistä Yleisradiolle.

Mahdollisten uusien Yleisradion toimintaan liittyvien valtioneuvoston oikeudellisten ongelmien ehkäisemiseksi olisikin perusteltua, että HE-luonnoksessa ehdotettua sääntelyä koskien Yleisradiolle poikkeuksellisesti sallittua tekstimuotoisten sisältöjen julkaisutoimintaa muutettaisiin poistamalla poikkeuksista kokonaan sellaiset tekstimuotoiset sisällöt, joiden määrittelyä SGEI-palveluksi ei voida pitää asianmukaisena olemassa olevan riittävän markkinaehtoisen tarjonnan vuoksi, sekä noudattamalla mahdollisten jäljelle jäävien tekstimuotoisten sisältöjen tuottoa koskevan palveluvelvoitteen asettamisessa SGEI-palveluihin sovellettavaa valtioneuvoston oikeudellista sääntelyä.

Kiinnitämme ministeriön huomiota HE-luonnoksessa ehdotetun sääntelyn asianmukaisuuteen myös hyvän lainsäädäntötavan näkökulmasta tarkasteltuna. Käsitksemme mukaan ehdotetun kaltaista sääntelyä, jossa muutettavaksi ehdotetun Yle-lain 7 §:n 1 momentin mukaiseen pääsääntöön (*Tekstimuotoisen sisällön tulee pääsääntöisesti liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun.*) tehdään olennaisia, yksittäiselle oikeushenkilölle oikeuksia synnyttäviä poikkeuksia hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa, ei voida pitää hyvän lainsäädäntötavan mukaisena. Siltä osin kuin lainsäätäjät katsoo asianmukaiseksi säätää poikkeuksista Yle-lain 7 §:n 1 momentissa ehdotettuun Yleisradion tekstimuotoisten sisältöjen julkaisutoiminnan rajoitukseen, tulisi

tällaisista poikkeuksista säätää lain tasolla. Ehdotettu muutos olisi mahdollista toteuttaa verraten yksinkertaisesti lisäämällä Yle-lain 7 §:ään uusi 3 momentti, jossa luettelaisiin sellaiset tekstimuotoiset sisällöt, joiden julkaiseminen olisi Yleisradiolle poikkeuksellisesti sallittua (ks. Liite A).

5. YLEISRADION VALVONTA

Kuten HE-luonnoksessa tuodaan esiin, Medialiiton komissiolle tekemässä valtioneuvostonkäsittelyssä on kiinnitetty huomiota myös Yleisradion puutteelliseen valvontaan. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota komission yleisradiotiedonannossa esitettyyn vaatimukseen, jonka mukaan julkisen yleisradioyhtiön valvonta on tehokasta vain silloin, kun siitä vastaa taho, joka on tosiasiallisesti riippumaton yleisradioyhtiön johdosta ja jolla on toimivalta ja riittävät valmiudet ja resurssit säännölliseen valvontaan.¹²

Yleisradion nykyistä valvontajärjestelyä, jossa Yleisradion julkisen palvelun tehtävän valvonta on uskottu Yleisradion hallintoneuvostolle (Yle-lain 6 §:n 1 momentin 3 kohta) ei voida pitää yleisradiotiedonannossa asetettujen vaatimusten mukaisena. Hallintoneuvosto on osakeyhtiölain mukainen Yleisradion johtoon luettava toimielin, jonka yleisenä velvollisuutena on osakeyhtiölain 1 luvun 8 §:n mukaisesti huolellisesti toimien edistää Yleisradion etua. Todettakoon, että Yle-lailla Yleisradion hallintoneuvostolle on myös erikseen annettu tehtäviä, jotka tavanomaisesti kuuluvat osakeyhtiön johdolle. Näitä tehtäviä ovat ainakin Yleisradion toiminnan huomattavaa supistamista tai laajentamista tai sen organisaation olennaista muuttamista koskevista asioista päättäminen (Yle-lain 6 §:n 1 momentin 2 kohta), Yleisradion strategiasta päättäminen (Yle-lain 6 §:n 1 momentin 4 a kohta) sekä Yleisradion talouden ja toiminnan suuntaviivoista päättäminen (Yle-lain 6 §:n 1 momentin 5 kohta). Edellä mainittujen tehtäviensä lisäksi Yleisradion hallintoneuvosto vastaa myös Yle-lain 6 a §:ssä tarkoitetusta uusien palveluiden ja toimintojen ennakoarvioinnista suhteessa julkiseen palveluun ja viestintämarkkinoiden kokonaisuuteen sekä suhteessa siihen, vastaavatko ne yhteiskunnan demokraattisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin. Suorittamansa arvioinnin perusteella hallintoneuvosto päättää palvelun tai toiminnon aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä.

HE-luonnoksessa ei esitetä muutoksia Yle-lain Yleisradion valvontaa koskeviin säännöksiin. Yleisradion valvonnan tehokkuuden ja riippumattomuuden takaamiseksi Yleisradion valvonnan uudelleenarviointi nyt meneillä olevan lainsäädäntöprosessin yhteydessä olisi kuitenkin perusteltua. Kuten edellä olevasta hallintoneuvoston tehtävien kuvauksesta käy ilmi, hallintoneuvostolla on kaksoisrooli sen ollessa samanaikaisesti toisaalta kiinteä osa Yleisradion johtoa sekä toisaalta Yleisradion julkisen palvelun tehtävän toteutumisen valvoja. On selvää, että tämä kaksoisrooli estää Yleisradion hallintoneuvostoa valvomasta Yleisradion toimintaa läpinäkyvästi ja tehokkaasti yleisradiotiedonannossa edellytetyllä tavalla. Yleisradion julkisen palvelun tehtävän toteutumisen valvonta tulisi siirtää hallintoneuvostolta taholle, joka olisi aidosti riippumaton Yleisradion johdosta.

Yleisradion valvonnassa korostuvat toisaalta varmistuminen siitä, että Yleisradion julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuiksi, mutta myös sen valvomisen, ettei Yleisradiolle myönnettyä määrältään huomattavaa julkista rahoitusta käytetä kohteisiin, jotka eivät ylipäätään kuulu Yleisradion julkisen palvelun tehtävän piiriin. HE-luonnoksessa Yle-lakiin ehdotetun muutoksen jälkeen valvonnan tulisi kattaa myös sen valvomisen, ettei Yleisradio julkaise yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun liittymättömiä tekstimuotoisia sisältöjä. Yle-lakiin nyt tehtävä muutos alleviivaa täten tarvetta Yleisradion valvonnan järjestämiseen uudelleen valvonnan läpinäkyvyyden ja tehokkuuden turvaavalla tavalla. Yleisradion tehokkaalla ja läpinäkyvällä valvonnalla on osaltaan yhteys myös Yle-lain 6 a §:n mukaiseen ennakoarviointimenettelyyn, jonka osana tulee arvioida Yleisradion suunnitteleman uuden palvelun tai toiminnon vaikutuksia markkinoihin ja kilpailuun.

¹² Yleisradiotiedonanto, kohta 54.

Edellä esitetyn perusteella Yleisradion julkisen palvelun tehtävän toteutumisen valvonta tulisi ehdotetun lainsäädäntömuutoksen yhteydessä järjestää uudelleen lisäämällä Yle-lakiin uusi säännös, jolla Yleisradion julkisen palvelun tehtävän valvonta (ml. sen valvominen, ettei Yleisradio harjoita julkisen palvelun tehtävän ulkopuolelle jäävää toimintaa esimerkiksi tekstimuotoisten sisältöjen julkaisutoiminnassa) tulisi antaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtäväksi. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi käsityksemme mukaan hyvät edellytykset valvoa Yleisradion julkisen palvelun tehtävän noudattamista, sillä kyseiseen valvontaan liittyy monia samoja piirteitä kuin Kilpailu- ja kuluttajaviraston jo nykyisin kilpailulain 4a luvun nojalla harjoittamaan ns. kilpailuneutraliteetti-valvontaan.

Ehdotettu muutos Yleisradion valvontaan olisi mahdollista toteuttaa lisäämällä Yle-lakiin uusi 12 c §, jossa säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston Yleisradion valvontaan liittyvistä tehtävistä. Ehdotettu muutos Yleisradion valvonnasta vastaavassa tahossa edellyttäisi muutoksia myös hallintoneuvoston tehtäviä koskevaan Yle-lain 6 §:ään sekä ennakoarvioinnin suorittamista koskevaan 6 a §:ään (ks. Liite A).

6. LOPUKSI

HE-luonnokseen sisältyvät poikkeukset Yleisradion tekstimuotoisten sisältöjen julkaisutoiminnan rajoitukseen sekä asiasta julkisuudessa käyty keskustelu osoittavat, että Suomessa on edelleen vaikeuksia ymmärtää yleisradioyhtiöiden roolia EU:n valtioneuvoston näkökulmasta tarkasteltuna. Korostettakoon vielä selvyuden vuoksi, että yleisradioyhtiöitä ei ole vapautettu valtioneuvoston sääntelystä kuin rajatusti broadcasting-toimintojen osalta. Ei siis ole mahdollista, että yleisradioyhtiöille annettaisiin erilisiä tehtäviä soveltamatta yleisen valtioneuvoston mukaisia menettelyjä. Lisäksi poikkeuksien valtioneuvoston oikeudellinen sallittavuus edellyttää, että niille on olemassa EU:n valtioneuvoston mukainen hyväksyttävä peruste.

Yleisradiotoiminnan ja sen ulkopuolelle jäävän toiminnan välisen rajanvedon tärkeyttä korostaa lehdistön ja laadukkaan journalismin sosiaalisen median alustojen taholta kohtaama kilpailupaine. Lehdistöllä on vaativa tehtävä kilpailla sosiaalisen median alustoja vastaan niin sisällön kuin mainonnan osalta. Siksikin on elintärkeää, että lehdistön toimintaedellytyksiä ei heikennetä yleisradioyhtiöiden epäterveillä valtiontuilla. Tämä johtopäätös korostuu pienissä jäsenmaissa ja kielialueilla.

Edellä kuvattu tilanne on ymmärretty viime vuosina monissa sellaisissa EU-jäsenmaissa, joissa on täsmennetty yleisradioyhtiöiden sääntelyä ja tehtäväkuva. Yleisradioyhtiöillä on oma merkittävä roolinsa laadukkaan audiovisuaalisen journalismin tuottamisessa ja tältä osin sananvapauden edistämiseksi. Tätä roolia ei pidä kuitenkaan käyttää väärin sen enempää valtioneuvoston kuin kansalaisyhteiskunnan moniarvoisen journalismin edistämiseen tähtäävien tavoitteidenkaan näkökulmasta.

LIITE A – EHDOTETUT TEKSTIMUUTOKSET

Muistiossa esitettyjen oikeudellisen huomioiden perusteella HE-luonnoksella muutettavaksi ehdotettuun Yle-lain 7 §:ään ja sen säännökohtaisiin perusteluihin ehdotetaan tehtäväksi seuraavat tekstimuutokset (ehdotetut lisäykset merkitty alleiviivauksella ja poistot yliviivauksella):

Muutettavaksi ehdotettu Yle-lain 7 §:n 1 momentti

Yhtiön tehtävänä on tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Edellä mainittuja ja muita julkisen palvelun sisältöpalveluja tulee tarjota yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja maakunnallisesti. Sisältöpalvelujen pääpainon tulee olla liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa. Tekstimuotoisen sisällön tulee pääsääntöisesti liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun.

Muutettavaksi ehdotetun Yle-lain 7 §:n säännökohtaiset perustelut

Lain 7 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että pykälässä mainittaisiin erikseen Yleisradion tarjoama tekstimuotoinen sisältö, ~~jota on esimerkiksi yhtiön nykyisin verkkosivuillaan tarjoama tekstimuotoinen uutissisältö.~~ Edelleenkin Tekstimuotoinen sisältö kuuluisi yhtiön julkisen palvelun tehtävään, mutta sen tarjoamista rajoitettaisiin ensinnäkin niin, että yhtiön sisältöpalvelujen pääpainon tulisi olla liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa eli yhtiön julkaisemassa audiovisuaalisessa televisio- ja radio-ohjelmistossa audiovisuaalisessa sisällössä ja radio-ohjelmissä. Tekstimuotoisten sisältöjen julkaisutoiminnan tulisi olla laajuudeltaan pienimuotoista ja suppeata suhteessa Yleisradion audiovisuaalisten sisältöjen julkaisutoimintaan. Tätä tekstimuotoisen sisällön julkaisemisen rajoitusta arvioitaisiin kalenterivuosittain suhteessa Yleisradion julkaisutoiminnan kokonaisuuteen edeltävän kalenterivuoden aikana.

Toiseksi Yleisradion mahdollisuutta julkaista tekstimuotoista sisältöä rajoitettaisiin niin, että tekstimuotoisen sisällön tulisi pääsääntöisesti liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun. Toisin sanoen yhtiön julkaiseman tekstimuotoisen sisällön tulisi liittyä yhtiön julkaisemaan audiovisuaaliseen televisio- tai radio-ohjelmistoon, joka on lähetetty lineaarisena lähetyksenä tai ollut tarjolla yleisessä viestintäverkossa vapaasti saatavilla esimerkiksi Yle-Areenassa tai vastaavalla tavalla. Yleisradion julkaisemien tekstimuotoisten sisältöjen tulisi laajuudeltaan rajoittua referoimaan Yleisradion julkaiseman audiovisuaalisen televisio- tai radio-ohjelmiston sisältöä. ~~Tekstimuotoisen sisällön tulisi pääsääntöisesti liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun lukuun ottamatta jäljempänä lueteltuja tekstimuotoisia sisältöjä:~~

1) ~~Tekstimuotoiset uutissisällöt, joita Yleisradio julkaisee Suomen tietotoimiston (STT) kanssa tehtyyn yhteistyöhön perustuen. Yhteistyöllä turvataan median monimuotoisuutta ja lain 7 a §:n mukaista yhteistyötä.~~

2) ~~Nopeisiin ja nopeasti kehittyviin uutistilanteisiin liittyvät uutissisällöt. Tekstimuotoiset uutiset voivat olla välttämättömiä, jotta tieto tärkeästä ja nopeasti kehittyvästä uutistapahtumasta saadaan nopeasti välitettyä. Tämä voi olla erittäin tärkeää esimerkiksi ihmisten hyvinvoinnille. Usein tällaiset uutistapahtumat käsitellään välittömästi tai myöhemmin myös audion tai liikkuvan kuvan muodossa. Etukäteen ei aina ole selvää, että uutisesta tehdään myöhemmin audio- tai videouutinen (esimerkiksi yöllä tapahtuva onnettomuus).~~

3) ~~Yleisradion lain 7 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaisesti välittämät tekstimuotoiset viranomaistiedotukset ja Yleisradion lakisääteistä huoltovarmuuskäyttöä edellyttävät tekstimuotoiset sisällöt.~~

4) ~~Ruotsinkieliset alueelliset, saamen ja romaninkieliset sekä maan muiden vähemmistönä ole vien kieliryhmien kielellä olevat tekstimuotoiset uutissisällöt. Yleisradio voisi tarjota edellä mainittua tekstimuotoista uutispalvelua, sillä siitä ei ole tarjontaa tai sitä on vähän.~~

~~5) Kulttuuriin liittyvät tekstimuotoiset sisällöt. Mahdollisuus tarjota kulttuuriin liittyviä vain tekstimuotoisia sisältöjä on tärkeää Yleisradion kulttuuritehtävän kannalta. Kulttuuritapahtumista ei aina ole tarjolla audio- tai videosisältöjä, mutta niistä raportointi voi olla merkityksellistä.~~

~~6) Oppimiseen liittyvät tekstimuotoiset sisällöt. Lain mukaan Yleisradion tehtävänä on tarjota mahdollisuus oppimiseen ja on tärkeää, että Yleisradio voi tarjota edelleen oppimiseen ja opetukseen liittyviä tekstimuotoisia sisältöjä ilman, että ne liittyvät yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun. Näin Yleisradio voisi jatkaa nykyiseen tapaan esimerkiksi opetusviranomaisten kanssa yhteistyössä julkaistujen Ylen Abitreenien ja Svenska Ylen vastaavien Vetamix & Abimix julkaisua.~~

Muistiossa esitettyjen oikeudellisten huomioiden perusteella Yle-lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 §:n 3 momentti seuraavasti:

Ehdotettu uusi Yle-lain 7 §:n 3 momentti

Yhtiö voi 7 §:n 1 momentin estämättä tarjota seuraavia tekstimuotoisia sisältöjä ilman, että kyseisten sisältöjen tulee liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun:

- 1) 7 §:n 2 momentin 7 kohdassa tarkoitetut viranomaistiedotukset;
- 2) saamen- ja romaninkieliset sekä maan muiden vähemmistönä olevien kieliryhmien kielellä olevat tekstimuotoiset uutissisällöt.

Muistiossa esitettyjen oikeudellisten huomioiden perusteella Yle-lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 12 c § sekä muutettavaksi 6 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohtia sekä 6 a §:ää seuraavasti (ehdotetut lisäykset merkitty alleviivauksella ja poistot yliviivauksella).

Ehdotettu uusi Yle-lain 12 c §

Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatehtävät

Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo, että 7 §:n mukaiset julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tehtävät tulevat suoritetuiksi ja että yhtiö noudattaa julkisen palvelun tehtävää suorittaessaan 7 §:n 1 momentin mukaisia rajoituksia.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto laatii 6 a §:ssä tarkoitetun palveluiden ja toimintojen ennakoarvioinnin suhteessa julkiseen palveluun ja viestintämarkkinoiden kokonaisuuteen sekä suhteessa siihen, vastaavatko ne yhteiskunnan demokraattisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin.

Yhtiön on salassapitosäännösten estämättä Kilpailu- ja kuluttajaviraston pyynnöstä toimitettava Kilpailu- ja kuluttajavirastolle valvonnassa tarvittavat tiedot.

Jos yhtiö rikkoo 7 §:n momentin säännöksiä, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi velvoittaa yhtiön korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä. Veloitteen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko.

Ehdotetut muutokset Yle-lain 6 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohtiin

Hallintoneuvoston tehtävänä on:

[...]

~~3) huolehtia ja valvoo, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuiksi;~~

~~4) laatia 6 a §:ssä tarkoitettu palveluiden ja toimintojen ennakoarviointi suhteessa julkiseen palveluun ja viestintämarkkinoiden kokonaisuuteen sekä suhteessa siihen, vastaavatko ne yhteiskunnan demokraattisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin, sekä Kilpailu- ja~~

kuluttajaviraston suorittaman 6 a §:ssä tarkoitetun ennakoarvioinnin perusteella päättää 6 a §:ssä tarkoitetun palvelun tai toiminnon aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä ja julkaista päätös perusteluineen;

Ehdotetut muutokset Yle-lain 6 a §:ään

Ennakoarviointi 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~~ Kilpailu- ja kuluttajaviraston harkinnan mukaan muutoinkin, jos se on perustellusta syystä tarpeellista.

Ennakoarviointi tehdään Yleisradio Oy:n tai muun oikeushenkilön tai luonnollisen henkilön perustellusta syystä tekemästä pyynnöstä taikka Kilpailu- ja kuluttajaviraston omasta aloitteesta.

Arviointiin on sisällytettävä arvio suunnitellun palvelun tai toiminnon vaikutuksista markkinoihin ja kilpailuun sekä muista vaikutuksista.

Arviointia laadittaessa on pyydettävä alan keskeisten toimijoiden lausunnot tai kuultava heitä suullisesti. Lisäksi voidaan kuulla muita tarpeelliseksi katsottavia asiantuntijoita.