

YLEISRADIOTOIMINTA, EU:N VALTIONTUKISÄÄNTELY JA SANANVAPAUS

1. TAUSTA

Hallituksen esityksellä Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n muuttamisesta (HE 250/2020 vp; jäljempänä **hallituksen esitys**) ehdotetaan tarkennettavaksi Yleisradio Oy:stä annetun lain (jäljempänä **Yle-laki**) sisältämää Yleisradio Oy:n (jäljempänä **Yleisradio**) julkisen palvelun tehtävän määritelmää. Hallituksen esityksessä ehdotetut tarkennukset rajoittaisivat Yleisradion mahdollisuutta julkaista tekstimuotoisia sisältöjä osana julkisen palvelun tehtävää. Hallituksen esityksen tavoitteena on muuttaa Yleisradion julkisen palvelun tehtävän määritelmää niin, että se olisi jatkossa EU:n valtioneuvoston päätöksen mukainen.

Muistiossa tarkastellaan EU:n valtioneuvoston päätöksen soveltamista julkisen palvelun yleisradiotoimintaan (jakso 2), yleisradiotoiminnan merkitystä perustuslain turvaaman sananvapauden toteutumisen kannalta (jakso 3) sekä hallituksen esityksen suhdetta perusoikeutena turvattuun sananvapauteen, ottaen erityisesti huomioon hallituksen esityksen taustalla vaikuttava EU-oikeudellinen sääntely (jakso 4).

Tarve hallituksen esityksen mukaiselle Yle-lain muutoksella on seurausta Euroopan komission vireillä olevasta Yleisradiota koskevasta valtioneuvoston päätöksestä, joka on käynnistynyt Medialiitto ry:n komissiolle vuoden 2017 kesäkuussa jättämän kantelun seurauksena. Muistion laatijat ovat toimineet Medialiiton asiamiehinä mainitussa valtioneuvoston päätöksessä.

2. YLEISRADIOTOIMINTA JA EU:N VALTIONTUKISÄÄNTELY

2.1 SEUT 107 ja 106(2) artikla

Yleisradiotoiminnassa on vakiintuneesti katsottu olevan kyse EU:n valtioneuvoston päätöksen soveltamisalaan kuuluvasta taloudellista toiminnasta. EU:n valtioneuvoston päätöksen keskeiset määräykset sisältyvät Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (**SEUT**) 107–108 artikloihin. Valtioneuvoston käsite määritellään SEUT 107(1) artiklassa, jonka mukaan, jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka 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.¹ Jotta tietyssä toimenpiteessä katsotaan olevan kyse EU:n valtioneuvoston päätöksessä tarkoitetusta tuesta, tulee kaikkien SEUT 107(1) artiklassa asetettujen tuen tunnusmerkkien täyttyä.

EU:n perussopimuksissa on haluttu turvata jäsenvaltioiden edellytykset rahoittaa tietyt yleishyödyllisiksi katsomiaan taloudellisia toimintoja valtioneuvoston päätöksen estämättä. SEUT 106(2) artiklassa säädetäänkin poikkeuksesta koskien SEUT:n määräysten (ml. SEUT 107(1) artiklan) soveltamista sellaisiin yrityksiin, jotka tuottavat ns. yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja (*services of general economic interest*; **SGEI-palvelut**). Mainitun artiklan mukaan tällaisiin yrityksiin sovelletaan SEUT:n määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä ko. yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa. SEUT 106(2) artikla on tavanomaisesti muodostanut oikeusperustan julkisen palvelun yleisradiotoiminnan rahoittamiselle valtion varoista.

¹ SEUT 107(2) artikla sisältää määräykset tukimuodoista, joiden katsotaan SEUT 107(1) artiklan pääsäännöstä poiketen soveltuvan sisämarkkinoille. SEUT 107(3) artikla puolestaan sisältää määräykset tukimuodoista, joiden voidaan yksittäistapauksellisen arvon perusteella katsoa soveltuvan sisämarkkinoille. Nämä poikkeukset eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti ole merkityksellisiä tässä muistiossa tarkastellun kysymyksen kannalta eikä niitä näin ollen käsitellä yksityiskohtaisemmin tässä.

Koska SEUT 106(2) artikla sisältää poikkeusmääräyksen, EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että sitä on tulkittava suppeasti. Poikkeuksen soveltuminen edellyttää ensinnäkin, että tuotettavassa 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 soveltaminen estäisi yritykselle osoitettujen tehtävien täyttämisen, minkä lisäksi poikkeuksen soveltaminen ei saa vaikuttaa kaupan kehitykseen yhteisön etujen kanssa ristiriitaisella tavalla.

Euroopan komission SGEI-palveluita koskevan tiedonannon mukaan ei olisi 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.² Määriteltäessä tietty palvelu SGEI-palveluksi jäsenvaltion on täten osoitettava, että palvelun tarjoaminen julkisena palveluna on tarpeen. Tarve tarjota tiettyä palvelua julkisena palveluna osoitetaan puuttuvalla markkinaehtoisella tarjonnalla.

EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että vaikka jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta SGEI-palveluiden määrittelyssä, tämä ei 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.³

2.2 Amsterdamin pöytäkirja ja komission yleisradiotiedonanto

Vuonna 1997 solmittu Amsterdamin sopimus⁴ sisältää lisäpöytäkirjan jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta, jolla jäsenvaltiot vahvistivat julkisen palvelun yleisradiotoiminnan erityiskohtelun EU:n valtioneuvoston sääntelyn osalta (**Amsterdamin pöytäkirja**). Amsterdamin pöytäkirja kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

KORKEAT SOPIMUSOSAPUOLET, jotka

KATSOVAT, että jäsenvaltioiden julkinen yleisradiotoiminta liittyy suoraan jokaisen yhteiskunnan demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin samoin kuin tarpeeseen turvata viestinnän moniarvoisuus,

OVAT SOPINEET seuraavista tulkitsevista määräyksistä, jotka liitetään Euroopan yhteisön perustamissopimukseen:

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräykset eivät rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa rahoittaa julkista yleisradiotoimintaa, siinä määrin kuin rahoitus myönnetään yleisradioyritykselle kunkin jäsenvaltion antaman, määrittelemän ja järjestämän julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi, ja siinä määrin kuin rahoitus ei vaikuta yhteisön kauppaja kilpailuolosuhteisiin sellaisessa laajuudessa, että se olisi yleisen edun vastaista, kun samalla otetaan huomioon tällaisen julkisen palvelun tehtävän toteuttaminen.

Amsterdamin pöytäkirjalla rajoitetaan täten EU:n valtioneuvoston sääntöjen soveltumista julkiseen yleisradiotoimintaan. Amsterdamin pöytäkirja ei sisällä yksityiskohtaista "yleisradiotoiminnan" määritelmää, vaan pöytäkirjan resitaaleissa viitataan ainoastaan niihin yleisiin yhteiskunnan tarpeisiin,

² 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.

³ Ks. tuomio asiassa *Ranska v. komissio*, T-366/13, EU:T:2017:135, 105 kohta.

⁴ EUVL C 340, 10.11.1997.

joita yleisradiotoiminnan voidaan katsoa palvelevan. Arvioitaessa oikeudellisesti Amsterdamin pöytäkirjan mukaisen poikkeuksen soveltamisalaa on täten keskeistä pyrkiä tunnistamaan julkisen yleisradiotoiminnan käsitteen piiriin kuuluvat palvelut.

Euroopan komissio on vuonna 2009 julkaissut tiedonannon valtioneuvoston päätösten soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (jäljempänä **yleisradiotiedonanto**).⁵ Yleisradiotiedonannossa komissio selventää periaatteita, joita komissio noudattaa soveltaessaan SEUT 106(2) artiklaa ja 107 artiklaa yleisradioalalla tarjottavien audiovisuaalisten palvelujen julkiseen rahoittamiseen, ottaen muun ohella huomioon Amsterdamin pöytäkirjan tulkitsevat määräykset.⁶ Yleisradiotiedonannon mukaan "audiovisuaalisella palvelulla" tarkoitetaan äänisisällön ja/tai audiovisuaalisen sisällön ja muiden niihin liittyvien palvelujen (esimerkiksi tekstipohjaisten online-tietopalvelujen) lineaarista ja/tai ei-lineaarista jakelua.⁷

Yleisradiotiedonannossa ei ole yksityiskohtaisemmin määritelty mitä tarkoitetaan ääni- tai audiovisuaaliseen sisältöön liittyvillä muilla palveluilla, mutta ilmaisu "liittyvillä" viittaa siihen, että yleisradiotoiminnaksi katsottavien "tekstipohjaisten online-tietopalveluiden" tulee liittyä läheisesti ääni- tai audiovisuaalisiin sisältöihin. Arvioitaessa oikeudellisesti Amsterdamin pöytäkirjan mukaisen yleisradiotoimintaa koskevan poikkeuksen piiriin kuuluvien tekstipohjaisten palveluiden alaa ratkaisevaksi kriteeriksi muodostuu täten se, liittyykö jokin tietty tekstipohjainen palvelu suoraan ja onko se välttämätön yleisradiotoiminnan kannalta tai liittyykö se kiinteästi kyseiseen toimintaan (ts. onko siinä kyse yleisradiotoiminnan liitännäistoiminnasta).⁸

Arvioitaessa "yleisradiotoiminnan" piiriin kuuluvien palveluiden alaa tulee lisäksi huomioida, että SEUT 106(2) artiklaa on yleisten EU-oikeudellisten periaatteiden mukaan tulkittava suppeasti, koska se merkitsee poikkeamista yleisistä perussopimusten määräyksistä. Näin ollen myös käsitettä "yleisradiotoiminta" tulee tulkita suppeasti, koska kyseiset palvelut ovat sallivamman sääntelyn piirissä kuin mitä SEUT 106(2) artiklasta muutoin seuraisi. Mikäli komissio omaksuisi liian laajan tulkinnan "yleisradiotoiminnan" käsitteestä, antaisi se jäsenvaltioille kohtuuttoman laajan – lähes rajoittamattoman – harkintavallan määrittellä tietty palvelu SGEI-palveluksi sellaisilla sektoreilla, joilla tämä ei ole sen enempää tarpeen kuin välttämätöntä yleisradiotoiminnan erityispiirteistä johtuen. Näin on esimerkiksi sellaisten laajojen tekstimuotoisten journalististen sisältöjen tarjonnan osalta, joita tarjoavat vakiintuneesti jäsenvaltioissa toimivat sanomalehdet.

2.3 Kokoavia huomioita EU:n valtioneuvoston päätösten soveltamisesta yleisradiotoimintaan

Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan rahoittaminen valtion varoista merkitsee SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetun valtioneuvoston antamista ko. yleisradioyhtiölle. Euroopan komissio arvioi vakiintuneesti tällaisen rahoituksen soveltuvuutta sisämarkkinoille SEUT 106(2) artiklan nojalla. Sovellettaessa SEUT 106(2) artiklaa julkisen palvelun yleisradiotoiminnan kontekstissa on otettava huomioon Amsterdamin pöytäkirjan tulkitsevat määräykset, joiden mukaan EU:n valtioneuvoston päätösten ei rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa rahoittaa julkista yleisradiotoimintaa, mikäli pöytäkirjassa asetetut edellytykset täyttyvät.

⁵ EUVL C 257, 27.10.2009, s. 1. Vuoden 2009 yleisradiotiedonanto korvasi komission aiemman, vuonna 2001 annetun yleisradiotoimintaa koskevan tiedonannon (EYVL C 320, 15.11.2001, s. 5.).

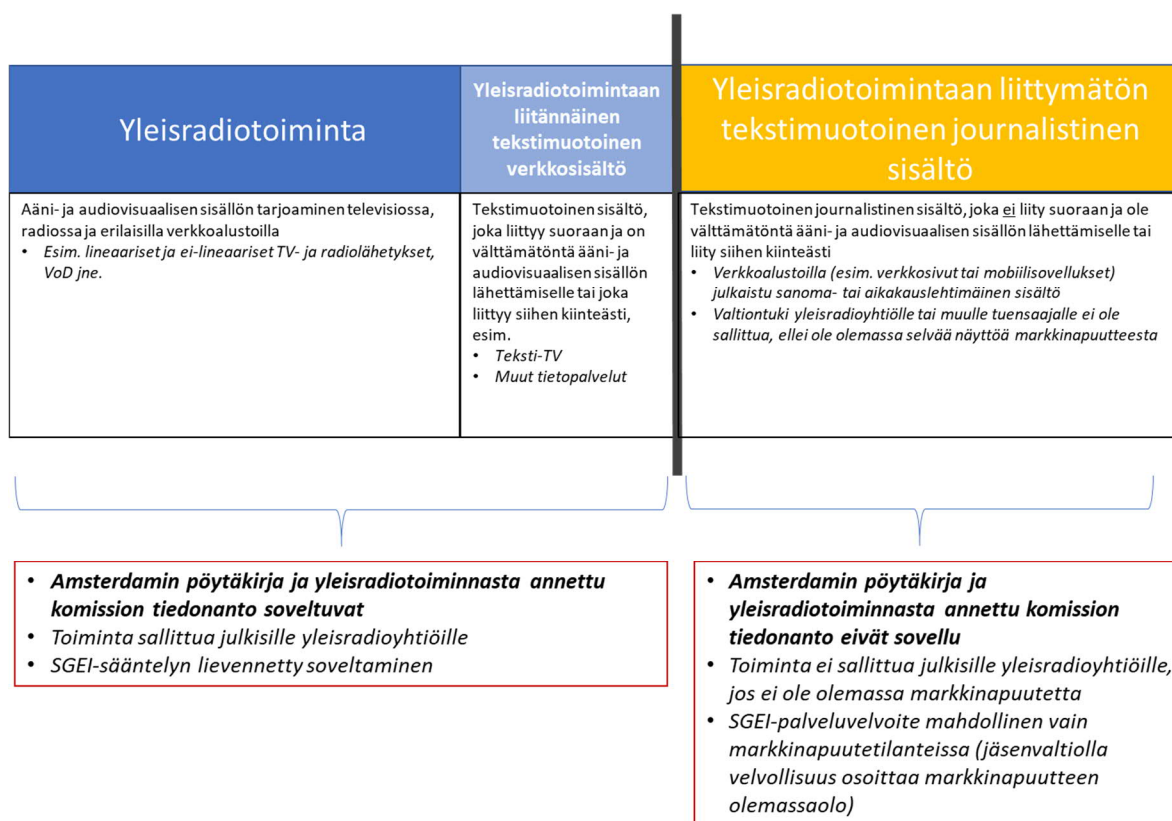
⁶ Yleisradiotiedonanto, kohta 8.

⁷ Yleisradiotiedonanto, alaviite 8.

⁸ Liitännäisyyden käsite on vakiintunut EU:n valtioneuvoston päätösten soveltamisessa. Esimerkiksi valtioneuvoston päätösten soveltamisesta tiedonannossa komissio on katsonut, että infrastruktuurin sekakäyttö (ts. käyttö sekä taloudelliseen että muuhun kuin taloudelliseen toimintaan) voi jäädä kokonaisuudessaan valtioneuvoston päätösten ulkopuolelle, edellyttäen että sen taloudellinen käyttö on pelkästään liitännäistoimintaa eli toimintaa, joka liittyy suoraan infrastruktuurin toimintaan ja on sen kannalta välttämätöntä tai joka liittyy kiinteästi sen pääasialliseen muuhun kuin taloudelliseen käyttöön. Komission mukaan 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 lisäksi pysyttävä laajuudeltaan suppeina suhteessa infrastruktuurin kapasiteettiin. Esimerkkejä tällaisista taloudellisista liitännäistoiminnoista voivat olla tutkimuslaitokset, jotka toisinaan vuokraavat laitteistojaan ja laboratorioitaan teollisuusympäristönsä.

On kuitenkin korostettava, että Amsterdamin pöytäkirjan tulkintamääräykset sekä niiden mukainen EU:n valtioneuvoston sääntelyn soveltamista koskeva poikkeus kattavat ainoastaan yleisradioyhtiöiden julkisen yleisradiotoiminnan. Poikkeuksen soveltamisala määrittyy täten harjoitetun toiminnan luonteeseen (*julkinen yleisradiotoiminta*), ei sitä harjoittavan toimijan (*yleisradioyhtiö*) perusteella. Näin ollen, siltä osin kuin yleisradioyhtiö harjoittaa jotain muuta toimintaa kuin julkista yleisradiotoimintaa, tulee tällaisen toiminnan rahoitusta arvioida tavanomaisen EU:n valtioneuvoston oikeudellisen viitekehyksen perusteella.

Yleisradiotoiminnan piiriin voidaan ääni- ja audiovisuaalisen sisällön julkaisemisen ohella katsoa kuuluvan myös sellaisen tekstimuotoisen sisällön julkaisu, joka on liittännäistä ääni- ja audiovisuaalisen sisällön julkaisemiselle. Tällaisiksi liittännäistoiminnoiksi voidaan katsoa esimerkiksi teksti-TV sekä yleisradioyhtiön julkaisemaan ääni- tai audiovisuaaliseen sisältöön kiinteästi liittyvät tekstimuotoiset sisällöt, kuten tekstimuotoiset tiivistelmät yleisradioyhtiön ääni- tai audiovisuaalisessa muodossa lähettämistä ohjelmista. Tekstimuotoiset sisällöt, jotka eivät liity yleisradioyhtiön julkaisemiin ääni- tai audiovisuaalisiin sisältöihin, eivät sen sijaan ole Amsterdamin pöytäkirjassa tarkoitettua yleisradiotoimintaa, mistä johtuen niiden julkista rahoittamista on arvioitava tavanomaisesti sovellettavan EU:n valtioneuvoston oikeudellisen sääntelyn nojalla.⁹ Tätä erottelua voidaan havainnollistaa alla olevalla kuviolla.



Edellä kuvattu EU:n valtioneuvoston oikeudellinen sääntely muodostaa sen oikeudellisen viitekehyksen, jonka puitteissa jäsenvaltiot voivat päättää kansallisten yleisradioyhtiöidensä tehtävänannosta ja rahoittamisesta. Hallituksen esityksessä ehdotetun lakimuutoksen tarkoituksena on varmistaa, että Yle-lain 7 §:n mukainen Yle-radion julkisen palvelun tehtävänanto olisi jatkossa tämän EU-oikeudellisen viitekehyksen mukainen. Tämä ehdotetun lakimuutoksen *ratio* tulee ottaa huomioon myös arvioitaessa hallituksen esityksen suhdetta perustuslain 12 §:n turvaaman sananvapauden toteutumiseen (ks. jakso 4 jäljempänä).

⁹ Ks. vastaavasti myös hallituksen esityksen yleisperusteluissa, s. 7–8.

3. YLEISRADIOTOIMINTA JA SANANVAPAAUS

Perustuslain 12 §:n 1 momentti turvaa jokaisen yksilön sananvapauden. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapautta koskevia määräyksiä sisältyy myös useaan Suomen valtiota velvoittavaan kansainväliseen ihmisoikeussopimukseen.¹⁰

Perusoikeusuudistuksen esitöistä ilmenevällä tavalla sananvapaudella on perusoikeutena korostunut poliittinen ja yhteiskunnallinen ulottuvuus. Vuoden 1993 perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteen muodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin.¹¹ Sananvapauden toteutumisen voidaankin perustellusti katsoa olevan edellytys nykymuotoisen demokraattisen yhteiskunnan toiminnalle.

Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, julkisen palvelun yleisradiotoiminnalla on Suomessa vakiintuneesti katsottu osaltaan turvattavan perustuslain 12 §:n mukaista yksilön sananvapautta.¹² Yleisradiotoiminnan kuuluminen tuolloisen hallitusmuodon 10 §:n sananvapaussäännöksen soveltamisalaan on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä vahvistettu jo vuoden 1961 yleisradiomonopolin säätämistä koskeneen lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä.¹³ Perustuslakivaliokunta on sittemmin arvioinut Yleisradiota koskevaan sääntelyyn kohdistuneita muutoksia sananvapauden näkökulmasta mm. lausunnoissaan PeVL 23/1993 vp, PeVL 19/1998 vp ja PeVL 14/2012.

Perustuslain 22 §:ssä säädetään julkisen vallan aktiivisesta velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämän turvaamisvelvollisuuden on sananvapauden kohdalla katsottu merkitsevän julkisen vallan velvollisuutta luoda median toiminnalle sellainen toimintaympäristö, joka tukee yksilön mahdollisuuksia ilmaista ja vastaanottaa erilaisia viestejä.¹⁴ Edellä esitetyllä tavalla julkisen palvelun yleisradiotoiminta toteuttaa osaltaan tätä perustuslain 22 §:n mukaista julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuutta.

Arvioitaessa julkisen palvelun yleisradiotoiminnan merkitystä sananvapauden toteutumisen kannalta on kuitenkin korostettava, että sananvapauden toteutuminen ei voi olla riippuvaista yksinomaan julkisen palvelun yleisradioyhtiön toiminnasta. Jotta julkinen valta täyttäisi perustuslain 22 §:n mukaisen turvaamisvelvoitteen, on sen varmistettava myös muiden, valtiosta riippumattomien joukkotiedotusvälineiden toimintaedellytykset. Tämä lähtökohta ilmenee jo edellä viitatuista perustuslain 12 §:n esitöistä, joiden mukaan säännöksen tarkoituksena on muun ohella turvata joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus.¹⁵ Todettakoon, että median moniarvoisuuden merkitystä perusoikeutena turvattun sananvapauden toteutumiselle on korostettu myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä.¹⁶

Yksityisen mediasektorin merkitystä sananvapauden toteutumiselle on korostettu myös EU:n valtioneuvoston päätöksessä. Komission yleisradiotiedonannossa todetaankin tältä osin, että myös sanomalehtien julkaisijat ja muut painetut tiedotusvälineet ovat omalta osaltaan takaamassa demokratian toteutumista ja objektiivisten tietojen antamista yleisölle. Edelleen tiedonannossa todetaan, että koska nämä toimijat joutuvat kilpailemaan yleisradioyhtiöiden kanssa internetissä, kaikki

¹⁰ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10(1) artikla; YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 19 artikla; Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artikla.

¹¹ HE 309/1993 vp, s. 82.

¹² HE 250/2020 vp, s. 25.

¹³ PeVL 8/1961.

¹⁴ Ks. esim. *Yleisradio, julkinen palvelu ja sananvapaus*. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 23/2004, s. 37.

¹⁵ HE 309/1993 vp, s. 82.

¹⁶ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa *Informationsverein Lentia ym. v Itävalta*, 24.11.1993, kohdat 38–39.

kaupallisten mediapalvelujen tarjoajat kärsivät julkisille yleisradioyhtiöille myönnetyn valtiontuen potentiaalisista negatiivisista vaikutuksista, jotka saattavat haitata uusien liiketoimintamallien kehittämistä. Näin ollen tasapainoisen julkisen ja yksityisen mediatarjonnan moniarvoisuuden säilyttäminen myös nykyisessä dynaamisessa mediaympäristössä on yleisradiotiedonannon mukaan yleisen edun mukainen tavoite.¹⁷

Yleisradiotoiminnan historiallista suhdetta perusoikeutena turvattuun sananvapauteen Suomessa on tarkasteltu kattavasti muun muassa liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2004 julkaisemassa tutkimusraportissa.¹⁸ Raportissa kuvatulla tavalla julkisen vallan velvollisuus turvata yksilön sananvapauden toteutuminen on vakiintuneesti korostunut juuri julkisen palvelun yleisradiotoiminnan yhteydessä, mitä voidaan osaltaan selittää yleisradiotoiminnan historiallisilla teknisillä ja taloudellisilla reunaehdoilla (mm. tarpeella kontrolloida lähettämiseen käytettyjä taajuuksia) ja tästä seuranneella yleisradiotoiminnan ja julkisen vallan läheisellä suhteella. Sananvapauden oikeudellinen tulkinta onkin yleisradiotoiminnan kontekstissa eronnut sanomalehdistöstä, jonka osalta sananvapaus on nähty pikemminkin perinteisessä vapausoikeudellisessa muodossaan, toisin sanoen oikeuden haltijan suojana julkisen vallan perusteettomia puuttumisia vastaan. Tämä sananvapauden tulkinta on tarkoittanut myös sitä, että joukkoviestinnän harjoittaminen on länsimaisissa demokratioissa perinteisesti jätetty yksityisille toimijoille, jolloin julkinen valta on pidättäytynyt puuttumasta joukkoviestinnän harjoittajien toimintaan tai harjoittamasta itse merkittävää joukkoviestintää.¹⁹ Julkisen palvelun yleisradiotoiminta, jossa toimintaa harjoittaa julkisomisteinen yhtiö ja jossa harjoitettavan toiminnan sisältö määritellään ainakin yleisten periaatteiden tasolla sitovasti laissa, muodostaa poikkeuksen näistä peruslähtökohdista.

2000-luvun aikana tapahtunut teknologinen kehitys ja siitä aiheutuneet muutokset median toiminnassa kyseenalaistavat kuitenkin edellä kuvatun jaottelun mielekkyyden. Sanomalehtien tuottaman tekstimuotoisen journalistisen sisällön kuluttamisen painopiste on siirtynyt painetuista sanomalehdistä verkkoon. Samanaikaisesti myös julkisen palvelun yleisradioyhtiöt ovat siirtyneet julkaisemaan verkossa sekä audiovisuaalista että tekstimuotoista sisältöä. Näin on myös Yleisradion kohdalla, joka esimerkiksi vuonna 2017 julkaisi verkossa yhteensä 93 616 tekstimuotoista artikkelia.²⁰ Yleisradion nykymuotoisessa tekstimuotoisten sisältöjen julkaisutoiminnassa onkin käytännössä kyse täysimittaisen verkkosanomalehden julkaisusta, joka kilpailee lukijoista sanomalehtien kanssa. Samalla suurin osa Yleisradion verkossa julkaisemista tekstimuotoisista artikkeleista ei sisällä lainkaan ääni- tai audiovisuaalisista sisältöä.

Ottaen huomioon nämä tosiasialliset muutokset journalististen sisältöjen tuotanto- ja kulutustavoissa, on hyvin vaikea nähdä perusteita sananvapaustulkinnalle, joka korostaa julkisen vallan aktiivista sananvapauden turvaamisvelvoitetta julkisen palvelun yleisradiotoiminnassa, mutta ei sanomalehdistön kohdalla. Näin on etenkin siltä osin, kun kyse on valtio-omisteisen julkisen palvelun yleisradioyhtiön harjoittamasta tekstimuotoisten sisältöjen julkaisutoiminnasta, joka ei liity lainkaan audiovisuaalisten sisältöjen jakeluun ja joka kilpailee julkisen rahoituksen turvin sanomalehdistön kanssa. Tässä nimenomaisessa kontekstissa julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen onkin perusteltua katsoa merkitsevän huolehtimista siitä, ettei julkisen palvelun yleisradioyhtiön tekstimuotoinen julkaisutoiminta vääristä kilpailua ja vaaranna riippumattoman sanomalehdistön toimintaedellytyksiä.

¹⁷ Yleisradiotiedonanto, kohta 16.

¹⁸ *Yleisradio, julkinen palvelu ja sananvapaus*. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 23/2004.

¹⁹ *Yleisradio, julkinen palvelu ja sananvapaus*. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 23/2004, s. 38–39.

²⁰ Yleisradion hallintoneuvoston kertomus eduskunnalle 2017, s. 31. Yleisradio ei sittemmin ole enää julkistanut hallintoneuvoston kertomuksissa vuosittain verkossa julkaisemiensa tekstimuotoisten artikkeleiden lukumäärää.

4. EHDOTETUN YLE-LAIN MUUTOKSEN VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLINEN ARVIOINTI

Hallituksen esityksellä Yle-lain 7 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että momentissa edellytettäisiin Yleisradion sisältöpalvelujen pääpainon olevan liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa eli audiovisuaalisessa sisällössä ja radio-ohjelmissä. Rajoitus edellyttää, että Yleisradion tekstimuotoisen sisällön julkaisu toiminta on laajuudeltaan suppeampaa suhteessa Yleisradion liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisu toimintaan.²¹

Yle-lain 7 §:n 1 momentissa ehdotetaan lisäksi täsmennettäväksi Yleisradion julkisen palvelun tehtävää siten, että Yleisradion julkaiseman tekstimuotoisen sisällön tulisi 7 §:n 3 momentissa säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta liittyä Yleisradion liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun. Yleisradion julkaiseman tekstimuotoisen sisällön tulisi toisin sanoen liittyä sen julkaisemaan audiovisuaaliseen televisio- tai radio-ohjelmistoon, joka on lähetetty lineaarisena lähetyksenä tai muuhun audio- tai videosisältöön, joka on ollut tarjolla yleisessä viestintäverkossa vapaasti saatavilla esimerkiksi Yle-areenassa tai vastaavalla tavalla.²²

Arvioitaessa hallituksen esitystä perustuslain 12 §:n turvaaman sananvapauden näkökulmasta huomiota tulee ensinnäkin kiinnittää perustuslakivaliokunnan aikaisempaan Yle-lakia koskevaan lausuntokäytäntöön. Hallituksen esityksessä ehdotettu muutos Yle-lakiin rinnastuu asiallisen merkityksensä ja perusteluidensa osalta Yle-lakiin vuonna 2012 tehtyyn muutokseen, jolla muutettiin Yleisradion julkisen palvelun tehtävän määrittelyä sekä lisättiin lakiin velvoite suorittaa ennakoarviointi sellaisista uusista palveluista ja toiminnoista, joilla on vähäistä suurempaa vaikutusta tarjolla olevien sisältöpalveluiden kokonaisuuteen ja jotka ovat merkittävyydeltään, ajalliselta kestoaltaan ja kustannuksiltaan olennaisia.²³ Perustuslakivaliokunta arvioi ko. lakiesityksestä antamassaan lausunnossaan ehdotettua ennakoarviointimenettelyä myös perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden näkökulmasta. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että ennakoarviointi ei kohdistunut suoranaisesti tietoihin, mielipiteisiin tai muihin viesteihin, vaan yleisemmin ehdotetun uuden palvelun ja toiminnon suhteeseen julkiseen palveluun ja viestintämarkkinoiden kokonaisuuteen ja että sen tarkoituksena oli esityksen perustelujen mukaan turvata se, että yleisradiotoiminta keskittyy julkisen palvelun tuottamiseen. Edelleen valiokunta totesi, ettei ennakoarviointi kohdistunut Yleisradion toimitukselliseen riippumattomuuteen tai sisällöllisiin ratkaisuihin, mistä johtuen valiokunta ei katsonut sen olevan ristiriidassa perustuslain 12 §:n 1 momentin turvaaman sananvapauden kanssa.²⁴

Edellä esitetyt valtiosääntöoikeudelliset huomiot soveltuvat lähtökohtaisesti myös nyt käsillä olevan lakiehdotuksen oikeudelliseen arviointiin. Hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset Yle-lakiin eivät millään tavoin puutu Yleisradion julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tavoitteisiin (ks. Yle-lain 7 §:n 2 momentti), jotka liittyvät perustuslain 12 §:n turvaaman sananvapauden toteuttamiseen Yleisradion ohjelmatoiminnassa. Ehdotetuilla muutoksilla ei myöskään puututa Yleisradion toimituksellisia sisältöjä koskevaan autonomiaan perustuslain 12 §:n 1 momentin vastaisella tavalla.²⁵ Hallituksen esityksessä todetulla tavalla Yle-lain 7 §:ään ehdotetuissa muutoksissa on sen sijaan kyse Yleisradion julkisen palvelun tehtävän tarkentamisesta siten, että se vastaisi EU:n valtioneuvoston päätelystä seuraavia vaatimuksia (ks. edellä [jakso 2](#)). Voidaankin perustellusti katsoa, ettei hallituksen esityksessä ehdotetuilla muutoksilla Yle-lakiin rajoiteta perustuslain 12 §:llä turvatun sananvapauden toteutumista.

Sen sijaan on olemassa painavat perusteet katsoa, että ehdotettu muutos Yle-lakiin toteuttaa perustuslain 22 §:n mukaista julkisen vallan velvollisuutta huolehtia perusoikeuksien, tässä tapauksessa erityisesti perustuslain 12 §:n mukaisen sananvapauden sekä osaltaan myös

²¹ HE 250/2020 vp, s. 23.

²² HE 250/2020 vp, s. 23.

²³ Laki 474/2012.

²⁴ PeVL 14/2012 vp, s. 4–5.

²⁵ Nämä esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkitykselliset seikat on tuotu asianmukaisesti esiin myös hallituksen esityksen säätämisyjärjestyksestä koskevissa perusteluissa (HE 250/2020 vp, s. 25–26).

perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisen elinkeinovapauden, toteutumisesta. Näin on siksi, että ehdotetun lakimuutoksen tavoitteena on varmistaa, ettei valtion varoista Yleisradiolle vuosittain suoritettavaa mittavaa julkista rahoitusta käytetä EU:n valtioneuvoston sääntelyn vastaisesti Yleisradion ääni- tai audiovisuaalisiin julkaisuihin liittymättömien tekstimuotoisten sisältöjen julkaisuun tavalla, joka heikentää yksityisen media-alan toimintaedellytyksiä Suomessa. Kuten jo edellä on todettu, perustuslain 12 §:n turvaaman sananvapauden toteutuminen ei ole eikä voi olla yksin riippuvaista valtio-omisteisen julkisen palvelun yleisradioyhtiön toiminnasta. Jotta julkinen valta täyttäisi perustuslain 22 §:n mukaisen turvaamisvelvollisuutensa sananvapauden osalta, sen on välttämätöntä huolehtia myös valtiosta riippumattomien joukkotiedotusvälineiden, käytännössä sanomalehdistön ja muiden mediayhtiöiden, toimintaedellytyksistä.

2000-luvun aikana tapahtunut kehitys, jossa tekstimuotoisen sisällön julkaisuun pääpaino on siirtynyt verkkoon ja jossa sanomalehdet kohtaavat enenevässä määrin kilpailua Facebookin ja Googlen kaltaisten globaalien teknologiayhtiöiden taholta, korostaa em. julkisen vallan aktiivista turvaamisvelvoitetta sananvapauden toteutumisessa. Nyt käsillä olevan asian arvioinnin kannalta on myös huomionarvoista, että Yleisradio itse jakaa julkisella rahoituksella tuottamia tekstimuotoisia sisältöjä hyvin aktiivisesti erilaisilla sosiaalisen median alustoilla, mikä vaikeuttaa entisestään sanomalehdistön toimintaedellytyksiä. On myös olemassa konkreettisia esimerkkejä siitä, että Yleisradio pyrkii erilaisin yhteistyöjärjestelyin jakelemaan itse tuottamia sisältöjä suoraan sanomalehtien verkkosivujen kautta. Viime kädessä tämänkaltaisen kehityksen uhkaa johtaa median moniarvoisuuden vähenemiseen riippumattomien sanomalehtien itse tuottamien uutissisältöjen määrän vähenemisen seurauksena.

Perusoikeuksien turvaamista koskevista lähtökohdista lähtevän valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun ohella hallituksen esityksen arvioinnissa on keskeistä kiinnittää huomiota siihen, että esitetyn lakimuutoksen nimenomaisena tarkoituksena on saattaa Yle-laki vastaamaan EU:n perussopimusten sisältämän valtioneuvoston sääntelyn vaatimuksia. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on, tuomioistuimen oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti, ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin. Myös perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään vakiintuneesti katsonut, ettei kansallisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin.²⁶ Suomen valtiota velvoittaa asiassa myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4(3) artiklan mukainen ns. vilpittömän yhteistyön periaate, joka velvoittaa jäsenvaltioita toteuttamaan kaikki toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen.

Hallituksen esityksellä ehdotettujen muutosten tekeminen Yle-lakiin on valtiosääntöoikeudellisesti perusteltua. Ehdotetut muutokset eivät rajoita perustuslain 12 §:n turvaaman sananvapauden toteutumista eikä niillä puututa Yleisradion toimituksellisia sisältöjä koskevaan autonomiaan. Koska muutokset turvaavat osaltaan yksityisen media-alan toimintaedellytyksiä, niiden voidaan katsoa toteuttavan perustuslain 22 §:n mukaista julkisen vallan velvollisuutta huolehtia joukkotiedotuksen moniarvoisuudesta. Ehdotettujen muutosten valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä puoltaa myös tarve varmistaa, että kansallinen Yleisradiota koskeva lainsäädäntö on yhdenmukainen Suomea velvoittavien EU-oikeudellisten säännösten kanssa.

²⁶ Ks. esim. PeVL 15/2018, s. 49.

5. KOKOAVIA HUOMIOITA

Ehdotetun Yle-lain muutoksen suhteesta toisaalta perustuslain 12 §:ssä turvattuun sananvapauteen ja toisaalta Suomen valtiota velvoittavaan EU-oikeudelliseen sääntelyyn voidaan tehdä seuraavat kokoavat huomiot:

- Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan erityisasema toisaalta EU:n valtioneuvoston sääntelyssä sekä toisaalta Suomen perustuslain turvaaman sananvapauden aktiivisessa toteuttamisessa julkisen vallan toimesta perustuu ennen kaikkea yleisradiotoiminnan historialliseen kehitykseen. Kun yleisradiotoiminta syntyi 1900-luvun alkupuolella, siihen liittyvät tekniset erityispiirteet, kuten tarve hallinnoida lähetystoiminnassa käytettyjä taajuuksia sekä toiminnan edellyttämät merkittävät investoinnit, perustelivat yleisradiotoiminnan läheistä suhdetta julkiseen valtaan. Myös Suomessa Yleisradio oli vuosikymmenten ajan leimallisesti ”Eduskunnan radio”.
- Näistä historiallisista syistä johtuva yleisradiotoiminnan erityisasema ei kuitenkaan saa hämärtää sitä tosiseikkaa, että perustuslain 12 §:n turvaama sananvapaus ei länsimaisessa demokratiassa voi toteutua ilman moniäänistä ja julkisesta vallasta riippumatonta sanomalehdistöä. Koska sanomalehdistö on ollut olemassa jo kauan ennen nykymuotoisen yleisradiotoiminnan syntymistä, sen toimintaedellytyksistä huolehtiminen julkisen vallan toimesta ei kuitenkaan ole korostunut suomalaisessa sananvapauserusoikeuden tulkinnassa. Sananvapauden on sanomalehdistön kontekstissa perinteisesti katsottu sen sijaan merkitsevän ennen kaikkea ennakkosensuurin ja muiden vastaavien sanomalehtien toimitukselliseen autonomiaan puuttuvien julkisen vallan toimenpiteiden kieltoa.
- Tämä painotusero sananvapauserusoikeuden tulkinnoissa ei kuitenkaan voine olla perusteltu tilanteessa, jossa julkinen yleisradioyhtiö laajentaa valtion rahoituksen turvin toimintaansa tekstimuotoiseen julkaisuutoimintaan verkossa ja heikentää tällä tavoin sanomalehdistön elintilaa. Tässä nimenomaisessa kontekstissa julkisen vallan perustuslain 22 §:n mukaisen erusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden onkin katsottava merkitsevän ennen kaikkea huolehtimista siitä, ettei julkisen yleisradioyhtiön tekstimuotoinen julkaisuutoiminta vääristä kilpailua ja vaaranna kohtuuttomalla tavalla riippumattoman sanomalehdistön toimintaedellytyksiä.
- Toteuttamalla hallituksen esitykseen sisältyvät tarkennukset Yleisradion julkisen palvelun tehtävän määritelmään eduskunta toteuttaa osaltaan perustuslain 22 §:n julkiselle valalle asettamaa erusoikeuksien turvaamisvelvoitetta. Demokraattisessa länsimaisessa yhteiskunnassa sananvapauden toteutuminen ei perustu valtio-omistaiseen yleisradioyhtiön tiedonvälityksen monopoliin, vaan se edellyttää välttämättä myös elinvoimaista, julkisesta vallasta riippumatonta sanomalehdistöä. Mikäli lainsäätäjät ei pyrkisi aktiivisesti puuttumaan julkisomistaiseen yleisradioyhtiön toiminnan hallitsemattomaan laajentumiseen tekstimuotoisen julkaisuutoiminnan puolelle, se laiminlöisi perustuslain mukaista sananvapauden turvaamisvelvoitettaan.
- Myös EU:n valtioneuvoston sääntelyssä on vakiintuneesti tunnustettu tarve huolehtia siitä, ettei yleisradiotoimintaa koskevaa poikkeusta tulkita jäsenvaltioiden toimesta laajentavasti tavalla, joka vaarantaisi yksityisen median toimintaedellytykset. Siksi yleisradiotoimintaa koskeva poikkeus on rajattu kattamaan ainoastaan yleisradioyhtiöiden julkisen palvelun tehtävänsä puitteissa julkaisemat ääni- ja audiovisuaaliset sisällöt sekä näihin sisältöihin liittyvät tekstimuotoiset sisällöt. Yleisradioyhtiöt voivat vapaasti jaella kyseisiä sisältöjä niin lineaarisesti televisiossa ja radiossa kuin erilaisilla digitaalisilla alustoilla.
- Tekstimuotoiset sisällöt, jotka eivät liity yleisradioyhtiön julkaisemiin ääni- ja audiovisuaalisiin sisältöihin, eivät sen sijaan ole yleisradiotoimintaa. Tällaisten tekstimuotoisten sisältöjen julkiseen rahoitukseen sovelletaan näin ollen tavanomaista EU:n valtioneuvoston sääntelyä. Tekstimuotoisen sisällöntuotannon julkisen rahoittamisen edellytyksenä on tällöin, että jäsenvaltio voi osoittaa

kyseisten sisältöjen markkinaehtoisien tarjonnan olevan riittämätöntä. Suomessa, jossa ilmestyvien sanomalehtien lukumäärä kansalaista kohden on yksi maailman korkeimmista, tällaista markkinapuutetta ei ole olemassa.

- Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on kyse Yle-lain muuttamisesta vastaamaan sovellettavaa EU-oikeudellista sääntelyä. Lakimuutoksen toteuttaminen on välttämätöntä, jotta Suomi noudattaisi EU:n perussopimusten mukaisia velvoitteitaan. Yle-lain muuttamista edellyttää myös EU:n jäsenvaltioita velvoittava vilpittömän yhteistyön periaate.