

Yleisradion hallintoneuvostolle

**ASIA: YLEISRADIOSTA ANNETUN LAIN 7 §:N SEKÄ EU:N VALTIONTUKISÄÄNTELYN
NOUDATTAMINEN YLEISRADION TEKSTIMUOTOISESSA JULKAISUTOIMINNASSA**

1. Asian tausta

Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993; jäljempänä **yleisradiolaki**) 7 §:ää muutettiin elokuussa 2022 voimaan tulleella lailla 159/2022. Lakimuutos oli seurausta Medialiitto ry:n (jäljempänä **Medialiitto**) Euroopan komissiolle vuonna 2017 tekemästä valtiontukikantelusta¹. Kantelusta käynnistyneen tutkinnan tuloksena komissio katsoi, ettei tuolloin voimassa ollut yleisradiolain 7 § vastannut EU:n valtiontukisääntelyn vaatimuksia. Komission mukaan yleisradiolakia oli muutettava siten, että laissa rajoitetaan Yleisradion edellytyksiä julkaista sellaista tekstimuotoista sisältöä, joka ei liity Yleisradion liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältäviin julkaisuihin (jäljempänä **av-sisällöt**). Mainittu lakimuutos tuli voimaan 1.8.2022.

Medialiitto saattaa tällä kirjeellä Yleisradion hallintoneuvoston tietoon havaintonsa Yleisradion tekstimuotoisessa julkaisutoiminnassa esiintyneistä epäkohdista yleisradiolain 7 §:n 1 momentin ja sen taustalla vaikuttavan, Suomea oikeudellisesti velvoittavan EU:n valtiontukisääntelyn noudattamisen näkökulmasta. Yleisradion hallintoneuvoston yleisradiolain mukaisena tehtävänä on valvoa Yleisradion toimintaa, mikä pitää sisällään myös tekstimuotoiseen julkaisutoimintaan kohdistuvien rajoitusten noudattamisen valvonnan. Tätä valvontatehtävää suorittaessaan hallintoneuvoston on toimittava täysin riippumattomasti Yleisradiosta ja sen toimivasta johdosta.

Hallintoneuvoston suorittaman valvonnan tehokkuus edellyttää myös, että hallintoneuvosto määrää Yleisradiota toteuttamaan tarvittavat korjaustoimenpiteet, mikäli yleisradiolain mukaisten rajoitusten noudattaminen sitä edellyttää. Jäljempänä tässä kirjeessä esitetään Medialiiton käsitys toimenpiteistä, jotka toteuttamalla Yleisradion tekstimuotoinen julkaisutoiminta on saatettavissa vastaamaan yleisradiolain 7 §:n 1 momentin mukaisia rajoituksia sekä kyseisten rajoitusten oikeudellisen perustan muodostavaa EU:n valtiontukisääntelyä.

¹ Asia SA.48486 – Alleged illegal aid to the Finnish public service broadcaster Yleisradio Oy.

2. Asian kannalta merkityksellinen sääntely

2.1 Sovellettavat yleisradiolain säännökset

Voimassa olevan yleisradiolain 7 §:n 1 momentin mukaan Yleisradion 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. Edelleen yleisradiolain 7 §:n 1 momentin mukaan *sisältöpalvelujen pääpainon tulee olla liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa*. Yleisradion julkaiseman tekstimuotoisen sisällön tulee eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta *liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun*.

Yleisradiolain 7 §:n 3 momentissa säädetään poikkeuksista edellä kuvattuun pääsääntöön. Kyseisen lainkohdan mukaan Yleisradio voi tarjota yleisissä viestintäverkoissa seuraavia tekstimuotoisia sisältöjä ilman, että niiden on liityttävä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun: 1) lyhyet tekstimuotoiset uutissisällöt, joita Yleisradio julkaisee STT:n tai muun sitä vastaavan kansallisen uutistoimiston kanssa tehdyn yhteistyön perusteella; 2) nopeisiin ja nopeasti kehittyviin uutistilanteisiin liittyvät lyhyet tekstimuotoiset uutissisällöt; 3) Yleisradion välittämät tekstimuotoiset viranomaistiedotukset ja poikkeusoloihin varautumisen edellyttämät välttämättömät tekstimuotoiset sisällöt; 4) saamen- ja romaninkieliset sekä maan muiden vähemmistönä olevien kieliryhmien kielellä olevat tekstimuotoiset uutissisällöt; 5) kulttuuriin liittyvät tekstimuotoiset sisällöt; ja 6) oppimiseen liittyvät tekstimuotoiset sisällöt. Vaikka osaa em. poikkeuksista voidaan Medialiiton käsityksen mukaan pitää perusteettoman laajoina ja soveltamisalaltaan epätarkkoina, ei niillä ole olennaista merkitystä tässä kirjeessä tarkastellun yleisradiolain 7 §:n 1 momentin mukaisen *pääsäännön* noudattamisessa ilmenneiden epäkohtien kannalta.

Medialiitto toteaa, että hallituksen esityksen 250/2020 vp sisältämät säännöskohtaiset perustelut tarjoavat vain vähän tulkintaohjeita yleisradiolain 7 §:n 1 momentin mukaisten rajoitusten soveltamiseen. Hallituksen esityksessä (s. 23) on 7 §:n 1 momentin sisältämän "pääpainovaatimuksen" osalta todettu rajoituksen edellyttävän sitä, että Yleisradion tekstimuotoisen sisällön julkaisutoiminta on laajuudeltaan suppeampaa suhteessa Yleisradion liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisutoimintaan ja että tätä tekstimuotoisen sisällön julkaisemisen rajoitusta arvioidaan suhteessa Yleisradion julkaisutoiminnan kokonaisuuteen tietyn ajanjakson aikana. "Liitännäisyysvaatimuksen" osalta hallituksen esityksessä on puolestaan todettu rajoituksen merkitsevän, että Yleisradion julkaiseman tekstimuotoisen sisällön tulee liittyä yhtiön 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. Rajoituksella ei kuitenkaan ole tarkoitus puuttua televisio-ohjelmiston yhteydessä oheispalveluna lineaarisessa televisiossa lähetettyyn Yleisradion teksti-TV:hen.

Myöskään hallituksen esityksestä annettu liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 2/2022 vp ei tarjoa olennaista ohjeistusta uusien rajoitusten tulkintaan. Mietinnössä on kuitenkin otettu kantaa eräisiin yksittäisiin rajoitusten tulkintaa

koskeviin kysymyksiin (s. 6–7). Nämä tulkintakysymykset koskevat Yleisradion mahdollisuutta julkaista STT:n lyhyitä uutisia kokonaisuudessaan, rajoitusten soveltamisen alkamisajankohtaa, av-julkaisun ja siihen liittyvän tekstimuotoisen julkaisun keskinäistä ajallista suhdetta sekä Yleisradion hallintoneuvoston toimivaltaa valvoa uusien rajoitusten noudattamista. Kyseisillä mietinnöissä esitetyillä tulkintakannanotoilla ei kuitenkaan ole ratkaisevaa merkitystä tässä kirjeessä tarkastellun kysymyksen kannalta.

Ottaen huomioon yleisradiolain 7 §:n 1 momentin rajoitusten sanamuodon osittainen tulkinnanvaraisuus sekä edellä kuvattu esityölausumien niukkuus, yleisradiolain 7 §:n 1 momentin mukaisten rajoitusten tulkinnassa korostunut painoarvo tulee antaa rajoitusten taustalla vaikuttavalle EU:n valtioneuvoston päätöksenteolle. Valtioneuvoston päätöksenteon soveltamista julkisen palvelun yleisradiotoimintaan kuvataan yksityiskohtaisemmin seuraavassa.

2.2 EU:n valtioneuvoston päätöksentulo ja sen soveltaminen yleisradiotoimintaan

Yleisradiolain 7 §:n muuttamiseen johtanutta prosessia on kuvattu hallituksen esityksessä 250/2020 vp. Hallituksen esityksestä ilmenevällä tavalla (s. 7–8) muutoksen tavoitteena oli rajoittaa Yleisradion tekstimuotoisen sisällön julkaisemista EU:n valtioneuvoston päätöksenteon edellyttämällä tavalla. Hallituksen esityksessä tuodaan myös esiin Euroopan komission valtioneuvoston päätöksenteon aikana ilmaisema näkemys, jonka mukaan *tekstimuotoinen journalistinen sisältö ei pääsääntöisesti ole yleisradiotoimintaa, jos sillä ei ole liityntää yleisradioyhtiön julkaisemaan liikkuvaan kuvaan tai ääneen*. Jos palvelu ei ole yleisradiotoimintaa, niin tällöin julkista tukea on arvioitava yleisten valtioneuvoston päätöksenteon mukaisesti eli sillä ei saa olla haitallista vaikutusta kilpailuun.

Komission näkemystä voidaan pitää oikeudellisesti hyvin perusteltuna. Arvioitaessa Yleisradion julkisen rahoituksen hyväksyttävyyttä oikeudellisen lähtökohdan muodostavat EU:n perussopimusten määräykset, erityisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artikla sekä ns. yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita (jäljempänä **SGEI-palvelut**) koskeva SEUT 106(2) artikla. Yleisradiotoiminnan kontekstissa kyseisiä määräyksiä on tulkittava ottaen erityisesti huomioon yleisradiotoimintaa koskeva ns. Amsterdamin pöytäkirja vuodelta 1997, Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) relevantti oikeuskäytäntö, sekä Euroopan komission ratkaisukäytäntö ja yleisradiotoimintaa koskeva komission vuoden 2009 tiedonanto.

Kun em. oikeuslähteitä tarkastellaan kokonaisuutena, käy selväksi, että julkisen palvelun yleisradioyhtiöt on "vapautettu" tavanomaisen EU:n valtioneuvoston päätöksenteon (SEUT 107 artikla, jossa lähtökohtaisesti kielletään jäsenvaltioiden myöntämät valikoivat kilpailua ja jäsenvaltioiden välistä kauppaa vääristävät tuet) soveltamisesta ainoastaan rajoitetusti niiden yleisradiotoiminnan (*broadcasting*) osalta. Siltä osin kuin yleisradioyhtiön tarjoamassa palvelussa ei ole kyse yleisradiotoiminnasta, sovelletaan tällaisen palvelun julkiseen rahoitukseen EU:n valtioneuvoston päätöksenteon tavanomaista viitekehystä. Tällöin tuen soveltuvuus sisämarkkinoille edellyttää lähtökohtaisesti joko SEUT 107 artiklan 2 tai 3 kohdan mukaisen poikkeusperusteen käsillä oloa tai tarjotun palvelun määrittelyä SEUT 106(2) artiklassa tarkoitettuna SGEI-palveluksi sekä tällaisen palvelun tuottamiseksi myönnettyyn ns. SGEI-tukeen sovellettavien menettelysääntöjen noudattamista. Siltä osin kuin kyse ei ole yleisradiotoiminnasta, SGEI-palveluksi

määrittelemine edellyttää lähtökohtaisesti ns. markkinapuutteen olemassaoloa. Medialiiton käsityksen mukaan on selvää, että Suomessa ei voida katsoa olevan tällaista markkinapuutetilannetta tekstimuotoisen sisällön osalta.

EU:n valtioneuvoston päätöksen soveltamisalan kannalta keskeiseksi muodostuu täten "yleisradiotoiminnan" käsitteen määrittely. Vuoden 1997 Amsterdamin pöytäkirjassa käsitettä ei määritellä tarkemmin, todennäköisesti siksi, että tuolloisessa historiallisessa kontekstissa rajanveto toisaalta yleisradioyhtiöiden tarjoamiin av-sisältöihin ja toisaalta yksityisen sanomalehdistön tarjoamiin tekstimuotoisiin sisältöihin oli vielä verraten selkeä. Komission vuoden 2009 yleisradiotiedonannossa (kohta 81) on puolestaan sinänsä tunnustettu yleisradioyhtiön oikeus käyttää valtiontukea tarjotakseen *audiovisuaalisia palveluja* uusien jakelukanavien kautta edellyttäen, että ne vastaavat yhteiskunnan demokraattisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin eivätkä aiheuta markkinoilla sellaisia suhteettomia vaikutuksia, jotka eivät ole tarpeen julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi. Audiovisuaalisilla palveluilla tarkoitetaan yleisradiotiedonannon mukaan (alaviite 8) äänisisällön ja/tai audiovisuaalisen sisällön ja muiden niihin *liittyvien palvelujen* (esimerkiksi tekstipohjaisten online-tietopalvelujen) lineaarista ja/tai ei-lineaarista jakelua. Myös komission tiedonannon perusteella on täten selvää, että yleisradioyhtiöiden mahdollisesti tarjoamien tekstimuotoisten sisältöjen on liitettävä näiden julkaisemiin av-sisältöihin. Komission Suomen valtiolle Yleisradiota koskevan valtioneuvoston päätöksen yhteydessä ilmaisema näkemys vastaa tätä komission jo aiemmin omaksumaa kantaa.

Mistäään relevantista EU-oikeudellisesta oikeuslähteestä ei sen sijaan ilmene, että yleisradiotoiminnan piiriin voitaisiin katsoa kuuluvan *yleisradioyhtiön laajamittainen tekstimuotoisten sisältöjen julkaisutoiminta, jolla ei ole liityntää yhtiön julkaisemiin av-sisältöihin*. Jos tällainen tulkinta hyväksyttäisiin, merkitsisi se käytännössä yleisradiotoimintaa koskevan valtioneuvoston päätöksen soveltamisalan laajentamista kattamaan myös sanomalehtien julkaisutoiminnan. Kun yleisradiotoiminnan julkista rahoitusta koskevia EU:n valtioneuvoston päätöksiä tarkastellaan niiden historiallisessa kontekstissa, on selvää, että ko. säännöksillä ei ole tavoiteltu tällaista lopputulemaa.

Kun yleisradiotoiminnan piiriin on täten katsottu voivan kuulua myös rajallisia yleisradioyhtiön av-sisältöihin liittyviä tekstimuotoisia sisältöjä, tulee välttämättömäksi tarkastella liityntän käsitteen oikeudellista sisältöä. Yleisradiotoiminnan kontekstissa liityntän käsitettä ei Medialiiton käsityksen mukaan ole määritelty yksityiskohtaisesti sen enempää komission yleisradiotiedonannossa tai ratkaisukäytännössä kuin EUT:n oikeuskäytännössäkään. Käsitteen määrittelyssä on täten tukeuduttava EU:n valtioneuvoston päätöksen yleisiin periaatteisiin. Tältä osin ainoa oikeudellisesti perusteltu lähtökohta on liityntän käsitteen suppea tulkinta. Näin on jo siksi, että yleisradiotoimintaan Amsterdamin pöytäkirjan ja SEUT 106(2) artiklan nojalla sovellettava sallivampi valtioneuvoston päätös muodostaa poikkeuksen SEUT 107 artiklan mukaiseen pääsääntöön, jonka mukaan valikoivat, kilpailua ja jäsenvaltioiden välistä kauppaa vääristävät tuet eivät sovellu sisämarkkinoille. Myös EUT:n oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että SEUT 106(2) artiklan mukaista poikkeusta on tulkittava suppeasti. On ilmeistä, että tämä suppean tulkinnan vaatimus koskee myös yleisradiotoiminnan sekä siihen mahdollisesti liittyvien tekstimuotoisten sisältöjen käsitteitä, joilla poiketaan SGEI-palveluiden julkiseen rahoitukseen SEUT 106(2) artiklan nojalla tavanomaisesti sovellettavasta valtioneuvoston päätöksestä.

Suppean tulkinnan välttämättömyys käy ilmi myös tarkasteltaessa niitä tosiasiallisia seurauksia, joita liittynän käsitteen *laajentavasta tulkinnasta* aiheutuisi. Jos yleisradioyhtiön julkaiseman tekstimuotoisen sisällön ja av-sisällön välisen liityntävaatimuksen katsottaisiin täyttyvän esimerkiksi ainoastaan sillä perusteella, että tekstimuotoisessa sisällössä käsiteltyä aihetta on käsitelty tai tullaan myöhemmin käsittelemään myös yleisradioyhtiön av-julkaisussa, johtaisi tämä liittynän käsitteen muuttumiseen oikeudellisesti merkityksettömäksi. Julkisen palvelun yleisradioyhtiöiden ääni- ja audiovisuaalisten sisältöjen julkaisu- ja toiminta on siinä määrin mittavaa, että edellä kuvatun laajan tulkinnan hyväksyminen merkitsisi käytännössä yleisradioyhtiöille annettua oikeutta harjoittaa mittavaa tekstimuotoista julkaisu- ja toimintaa, joka ei asiallisesti eroaisi millään tavoin yksityisen sanomalehdistön toiminnasta. Tällainen lopputulema olisi kuitenkin edellä kuvatun EU:n valtioneuvoston oikeudellisen viitekehyksen ja komission sitä koskevan tulkinnan vastainen. Myös tästä reaalista näkökulmasta on selvää, että yleisradioyhtiön julkaisemalta tekstimuotoiselta sisällöltä edellytettyä liityntää av-sisältöön on tulkittava tavalla, joka rajoittaa yleisradioyhtiölle sallitun tekstimuotoisen julkaisu- ja toiminnan alaa.

Medialiitto korostaa, että Yleisradion tekstimuotoiselle julkaisu- ja toiminnalle asetettavissa rajoissa ei ole kyse kansallisten viranomaisten, saati yleisradioyhtiön itsensä harkintavaltaan kuuluvasta asiasta. Kyseisiä rajoja asetettaessa ja niiden noudattamista valvottaessa on otettava huomioon EU:n valtioneuvoston sääntely. Jos yleisradioyhtiön annetaan harjoittaa sellaisten tekstimuotoisten sisältöjen julkaisu- ja toimintaa, joilla ei ole vaadittua liityntää yhtiön av-julkaisuun, julkaisu- ja toiminnan julkisessa rahoituksessa on lähtökohtaisesti kyse SEUT 107(1) artiklassa tarkoitettusta sisämarkkinoille soveltumattomasta valtioneuvoston tuesta.

3. Havainnot Yleisradion tekstimuotoisesta julkaisu- ja toiminnasta yleisradiolain muutoksen voimaantulon jälkeen

Medialiitto on seurannut Yleisradion suomenkielistä tekstimuotoista julkaisu- ja toimintaa muutetun yleisradiolain 7 §:n voimaantulon jälkeen säännöllisesti toteutetuilla tutkimuksilla. Tutkimusten tarkoituksena on ollut arvioida, kuinka suuri osuus Yleisradion julkaisemista tekstimuotoisista sisällöistä täyttää muutetun yleisradiolain 7 §:n ja edellä kuvatun EU:n valtioneuvoston sääntelyn vaatimukset. Tarkastelun kohteena ovat olleet kaikki Yleisradion kulloisenakin tutkimusajankohtana² julkaisemat tekstimuotoiset suomenkieliset artikkelit, joissa ei tunnistettu olevan kyse yleisradiolain 7 §:n 3 momentin mukaisista poikkeuksista. Kyse on toisin sanoen sellaisista tekstimuotoisista sisällöistä, joihin soveltuu yleisradiolain 7 §:n 1 momentin mukainen vaatimus liittynästä Yleisradion av-julkaisuun. Toteutetuissa tutkimuksissa liityntävaatimuksen täyttäviksi on katsottu sellaiset artikkelit, jotka sisältävät joko artikkeliin upotettua av-sisältöä tai erillisen tekstiviittauksen av-julkaisuun Yle Arenassa tai Ylen televisiokanavilla. Yhteenveto tutkimusten tuloksista on esitetty alla olevassa taulukossa.

² Tutkimus on toteutettu kuutena eri ajankohtana: 28.9.-1.10.2022, 26.10.-29.10.2022, 23.11.-26.11.2022, 18.1.-21.1.2023, 26.4.-29.4.2023 ja 30.8.-2.9.2023.

	28.9.— 1.10.2022	26.10.— 29.10.2022	23.11.— 26.11.2022	18.01.— 21.01.2023	26.04.— 29.4.2023	30.08.— 2.9.2023
Osuus artikkeleista, joiden osalta tunnistettiin Yle-lain 7 § 1 mom. edellyttämä liityntä av-julkaisuun	66 %	70 %	59 %	54 %	52 %	48 %
Analysoituja uutisia (kpl)	213	190	242	265	239	273
Tekstin keskipituus (sanaa)	431	465	395	341	342	389
Videon keskipituus (sek)	173	243	175	243	301	137
Äänisisällön keskipituus (sek)	885	862	753	826	907	1395
Videon pituuden ja tekstin sanamäärän korrelaatio	-0,011	0,042	-0,029	0,016	-0,030	-0,0088
Äänisisällön pituuden ja tekstin sanamäärän korrelaatio	0,004	-0,139	-0,078	0,059	0,194	0,125
Pitkä teksti, lyhyt av-materiaali	18,8 %	18,6 %	24,6 %	23,4 %	20,4 %	21,7%

Tulosten perusteella voidaan esittää seuraavat kokoavat huomiot:

- Osuus Yleisradion verkkosivuilla julkaistuista artikkeleista, joiden osalta tunnistettiin yleisradiolain 7 §:n 1 momentin edellyttämä liityntä Yleisradion av-julkaisuun, oli tutkimusajankohdasta riippuen 48–70 %. Osuus oli korkeimmillaan syksyllä 2022 pian lakimuutoksen voimaantulon jälkeen, jonka jälkeen se on laskenut. Viimeisimmässä otoksessa vaadittu liityntä av-julkaisuun tunnistettiin enää alle puolesta (48 %) Yleisradion verkkosivuilla julkaistuista artikkeleista.
- Lisäksi noin viidesosa (tutkimusajankohdasta riippuen 19–25 %) Yleisradion verkkosivuilla julkaistuista artikkeleista oli sanamäärältään keskimääräistä pidempiä ja vain lyhyen av-sisällön sisältäviä. Kyseisten artikkelien pääpaino oli toisin sanoen selvästi tekstissä, ei artikkeliin liittyvässä av-sisällössä.

Medialiiton käsityksen mukaan Yleisradion hallintoneuvosto on kokouksessaan 7.2.2023 käsitellyt Yleisradion tekstimuotoisten sisältöjen julkaisutoimintaa ajalla 1.8-31.12.2022 osana Yleisradion toimitusjohtajan katsausta ajankohtaisiin asioihin. Medialiitolla ei ole tietoa kokouksessa käydystä hallintoneuvoston keskustelusta eikä täten myöskään siitä, miten hallintoneuvoston kanta suhteutuu edellä kuvattuihin tutkimustuloksiin.

Medialiitto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että sen toteuttamien tutkimusten perusteella merkittävä osa Yleisradion julkaisemista tekstimuotoisista sisällöistä ei täytä muutetun yleisradiolain 7 §:n 1 momentin ja EU:n valtioneuvoston päätöksen mukaan vaatimusta liitynnästä Yleisradion av-julkaisuun. Kyseisten tekstimuotoisten sisältöjen julkaisessa rahoituksessa ei täten voida katsoa olevan kyse yleisradiotoiminnan rahoituksesta, vaan sitä tulee arvioida SGEI-palveluihin tavanomaisesti sovellettavan oikeudellisen viitekehyksen nojalla. Vaatimukset SGEI-palvelun julkiselle rahoitukselle eivät kuitenkaan täyty Yleisradion tekstimuotoisen julkaisutoiminnan kohdalla, jolloin kyseisessä rahoituksessa on lähtökohtaisesti kyse SEUT 107(1) artiklassa tarkoitettusta sisämarkkinoille soveltumattomasta valtioneuvoston päätöksestä.

Mikäli sen sijaan noudatettaisiin Yleisradion omaa tulkintaa yleisradiolain 7 §:n tekstimuotoiselle julkaisutoiminnalle asettamista vaatimuksista, johtaisi se siihen, että Yleisradiolla olisi käytännössä rajoittamaton vapaus ryhtyä julkaisemaan

tekstimuotoista sisältöä ja luoda täysin sanomalehtien tarjoamia sisältöjä vastaava sähköinen julkaisu. Tällainen tulkinta on kuitenkin yksiselitteisesti EU-lainsäädännön vastainen. Yleisradion hallintoneuvoston on viipymättä huolehdittava siitä, että Yleisradion johto muuttaa toimintaansa lainsäädännön vaatimalla tavalla.

Asettaakseen Yleisradion tekstimuotoisen julkaisutoiminnan pohjoismaiseen kontekstiin Medialiitto toteutti hiljattain vastaavan tutkimuksen myös ruotsalaisen yleisradioyhtiö SVT:n osalta. Tutkimus toteutettiin 30.8-2.9.2023, toisin sanoen samanaikaisesti Yleisradiota koskevan viimeisimmän otoksen kanssa. Tutkimuksen piiriin kuului yhteensä 495 SVT:n kyseisenä ajanjaksona julkaisemaa tekstimuotoista artikkelia. Soveltaen samoja kriteereitä kuin Yleisradiota koskevassa tutkimuksessa, 77,6 %:ssa SVT:n artikkeleista tunnistettiin liityntä SVT:n av-sisältöön (ts. artikkeli sisälsi joko upotettua liikkuvaa kuvaa tai ääntä tai viittauksen tekstissä vastaavaan sisältöön SVT Play -palvelussa tai SVT:n televisiokanavilla). SVT:n julkaisemat artikkelit olivat lisäksi artikkelien sanamäärällä mitattuna selvästi Yleisradion tutkimuksessa tarkasteltuja artikkeleita lyhyempiä: SVT:n julkaisemien artikkelien sanamäärän keskiarvo oli 161 sanaa, kun taas Yleisradion artikkelien keskipituus oli edellä kuvatusti yli kaksinkertainen, 389 sanaa. Huolimatta tutkimuksen rajallisesta laajuudesta, antavat sen tulokset selvän viitteen Yleisradion tekstimuotoisen julkaisutoiminnan poikkeuksellisuudesta.

4. Medialiiton ehdotus korjaaviksi toimenpiteiksi

Medialiiton käsityksen mukaan edellä kuvatut epäkohdat muutetun yleisradiolain noudattamisessa saattavat selittyä sillä, että yleisradiolain 7 §:n 1 momentin mukaista liityntävaatimusta on Yleisradion sisäisissä julkaisuprosesseissa tulkittu laajemmin kuin mitä sääntelyn taustalla vaikuttava EU:n valtioneuvoston sääntely sallii. Mikäli näin on, Yleisradion tekstimuotoisen julkaisutoiminta on käsityksemme mukaan mahdollista saattaa vastaamaan sääntelyn asettamia vaatimuksia verraten vähäisillä yleisradiolain 7 §:n 1 momentin tulkintaa koskevilla tarkennuksilla.

Yleisradion hallintoneuvosto valvoo yleisradiolain 7 §:n 1 momentin mukaisten tekstimuotoisen julkaisutoiminnan rajoitusten noudattamista osana yleisradiolain 6 §:n mukaista valvontatehtäväänsä. Tehokkaan valvonnan edellytys on, että hallintoneuvosto tarvittaessa määrää Yleisradiota toteuttamaan asianmukaisia toimenpiteitä sääntelyn noudattamisessa havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Valvontaa suorittaessaan hallintoneuvoston tulee toimia täysin riippumattomasti Yleisradiosta ja sen toimivasta johdosta. Käytännössä riippumattomuusvaatimus merkitsee muun ohella, että Yleisradion edustajat eivät osallistu valvonta-asian käsittelyyn hallintoneuvostossa muutoin kuin esittämällä oman käsityksensä asian arvioinnin kannalta merkityksellisistä seikoista. Mikäli vaatimus hallintoneuvoston suorittaman valvonnan riippumattomuudesta ei toteudu, Yleisradion valvontajärjestelyn ei voida katsoa täyttävän yleisradioyhtiöiden valvonnalle EU:n valtioneuvoston sääntelyssä asetettuja vaatimuksia sellaisina kuin ne ilmenevät komission yleisradiotiedonannosta.

Medialiiton käsityksen mukaan Yleisradion hallintoneuvostolla on mahdollisuus varmistaa EU:n valtioneuvoston sääntelyn noudattaminen Yleisradion tekstimuotoisessa julkaisutoiminnassa edellyttämällä, että yhtiön julkaisutoiminnassa noudatetaan jatkossa seuraavia periaatteita:

1. Yleisradiolain 7 §:n 1 momentin mukainen vaatimus Yleisradion sisältöpalvelujen pääpainon olemisesta liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa edellyttää, että kyseinen vaatimus toteutuu myös yle.fi -sivuston tasolla tarkasteltuna. Käytännössä tämä merkitsee, että yle.fi -sivustolla julkaistun sisällön pääpainon tulee olla liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa, ei tekstimuotoisessa sisällössä. Koska yle.fi -sivuston sisältö muodostuu yksittäisistä tekstimuotoisista artikkeleista, edellyttää vaatimuksen toteutuminen käytännössä sitä, että yksittäisessä tekstimuotoisessa artikkelissa rajoitutaan siihen liittyvän liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävän julkaisun sisällön referointiin. Edellä todettua rajoitusta ei kuitenkaan sovelleta sellaisiin tekstimuotoisiin sisältöihin, joiden julkaiseminen ilman liityntää Yleisradion liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun on erikseen sallittu yleisradiolain 7 §:n 3 momentissa.
2. Yleisradiolain 7 §:n 1 momentin Yleisradion tekstimuotoiselta sisällöltä edellyttämän liitynnän yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun on käytävä ilmi jokaisesta yle.fi -sivustolla julkaistusta yksittäisestä tekstimuotoisesta artikkelista. Liitynnän tulee toisin sanoen olla konkreettinen ja objektiivisesti havaittavissa oleva eikä sen täyttymiseksi ole esimerkiksi riittävää, että tekstimuotoisessa artikkelissa käsiteltyä aihetta on käsitelty myös yksilöimättömässä Yleisradion liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävässä julkaisussa. Käytännössä vaatimuksen täyttäminen edellyttää joko liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävän julkaisun upottamista yle.fi -sivustolla julkaistun tekstimuotoisen artikkelin yhteyteen tai artikkelin sisältämää linkkiä ko. julkaisuun YLE Areenassa.
3. Yksittäisen tekstimuotoisen artikkelin on täytettävä samanaikaisesti molemmat em. vaatimukset 1 ja 2.
4. Jotta kolmannet osapuolet (kuten Yleisradion kanssa kilpailevat markkinatoimijat) voivat arvioida yleisradiolain 7 §:n 1 momentin sekä em. periaatteiden noudattamista, Yleisradion on julkaistava verkkosivuillaan objektiiviset kriteerit, joiden perusteella tekstimuotoista julkaisutoimintaa koskevien rajoitusten noudattamista seurataan yhtiön ja hallintoneuvoston toimesta.

Medialiiton käsityksen mukaan edellä kuvatut periaatteet eivät ole miltään osin ristiriidassa yleisradiolain 7 §:n 1 momentin sanamuodon kanssa. Yleisradion tekstimuotoisessa julkaisutoiminnassa havaittujen epäkohtien korjaaminen ei täten edellytä yleisradiolain muuttamista, vaan ainoastaan lain kirjaimen ja hengen noudattamista. Mikäli hallintoneuvosto kuitenkin katsoisi, että yleisradiolain 7 §:n 1 momentin nykyinen muotoilu ei mahdollista sille lain edellyttämää Yleisradion valvontaa ja Yleisradion määräämistä noudattamaan em. periaatteita, tulee Yleisradion tekstimuotoiseen julkaisutoimintaan kohdistuvan sääntelyn tarkentamista arvioida erikseen osana syysistuntokaudella 2023 työnsä aloittavan parlamentaarisen työryhmän selvitystyötä.

5. Lopuksi

Median moniäänisyyden turvaaminen Suomessa edellyttää sekä riittävästi resursoitua laajan julkisen palvelun audiovisuaalisen ohjelmiston tarjoavaa yleisradioyhtiötä, että elinvoimaista yksityistä mediasektoria. Tasapainon säilyttäminen näiden välillä edellyttää, että lainsäädännössä asetetaan selkeät rajat julkisesti rahoitetun yleisradioyhtiön toiminnalle ja että näitä rajoja myös noudatetaan. Selkeiden rajojen asettaminen on korostuneen tärkeää nykyisessä markkinatilanteessa, jossa yksityisten mediatoimijoiden mainostuloihin ja tilausmaksuihin perustuva liiketoimintamalli on kyseenalaistunut digitalisaation ja kansainvälisten alustatalouden toimijoiden markkinoille tulon seurauksena.

Suomen kaltaisella pienellä mediamarkkinalla Yleisradiolla ja sen toimintaa valvovalla hallintoneuvostolla on keskeinen rooli edellä kuvatun tasapainon varmistamisessa. Hallintoneuvoston on valvontatehtäväänsä suorittaessaan toimittava täysin riippumattomasti Yleisradiosta ja sen toimivasta johdosta. Riippumattomuuden toteutuminen myös käytännössä on vähimmäisedellytys sille, että Yleisradion valvonta näyttäytyy uskottavana myös kolmansien osapuolten näkökulmasta.

Medialiitto on toimittanut tässä kirjeessä kuvatut Yleisradion tekstimuotoista julkaisutoimintaa koskevat havainnot sekä ehdotuksensa havaittujen epäkohtien korjaamiseksi myös Euroopan komission kilpailun pääosaston edustajien tietoon. Mikäli EU-oikeuden tulkinnasta asiassa on epäselvyyttä, Yleisradion hallintoneuvoston tulisi liikenne- ja viestintäministeriön välityksellä konsultoida asiassa myös Euroopan komission kilpailupääosaston näkemystä.

Yleisradion tekstimuotoinen, sanomalehdenkaltaisen sisällön julkaisutoiminta on edelleen hyvin poikkeuksellista muihin EU-valtioiden yleisradiotoimijoihin verrattuna. Medialiiton toiveena on, että Yleisradion tekstimuotoisessa julkaisutoiminnassa havaitut epäkohdat korjataan pikimmiten kansallisesti hyvässä yhteistyössä ilman valtioneuvoston jatkamista. Käsityksemme mukaan tämä olisi kaikkien asianosaisten sekä laajemmin koko suomalaisen mediatoimialan etujen mukaista.

Helsingissä, 4.10.2023

Medialiitto ry:n asiamiehenä

Mikko Alkio

Asianajaja, Kirkkonummi