OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeus
LsN Mira Turpeinen

Lausunto

9.3.2021

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n muuttamisesta (HE 250/2020 vp)

Liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta esityksestä.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:ää niin, että siinä tarkennettaisiin Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävän sääntelyä siten, että se olisi EU:n valtiontukisääntelyn mukainen. Ehdotetut säännökset rajoittaisivat Yleisradio Oy:n mahdollisuutta julkaista tekstimuotoisia sisältöjä osana julkisen palvelun tehtävää.

Lausuntokierroksella oikeusministeriö antoi Yleisradio Oy:stä annetun lain muuttamisesta liikenne- ja viestintäministeriölle lausunnon. Lausunnossaan oikeusministeriö kiinnitti huomiota valvontaan, sääntelyn täsmällisyyteen ja erityisesti lain pääsäännöstä tehtävien poikkeusten säätämiseen itse laissa. Tältä osin voidaan pitää perusteltuna sitä, että nyt esityksen 7 §:n uudessa 3 momentissa lueteltaisiin lain tasolla ne tilanteet, joissa voidaan poiketa pykälässä mainitusta pääsäännöstä. Oikeusministeriö myös kiinnitti huomiota aikaisemmassa lausunnossaan perusteluihin, joissa arvioidaan esityksen suhdetta sananvapauteen. Tässä lausunnossa esitetään eräitä huomioita ehdotetun sääntelyn valvonnasta sekä suhteesta sananvapauden toteutumiseen.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Valvonta

Oikeusministeriö kiinnitti aikaisemmassa lausunnossaan huomiota siihen, että esityksen perusteella jää epäselväksi, miten ja minkälaisten kriteerien valossa tekstimuotoisen sisällön julkaisemisen rajoitusta olisi tarkoitus esitysluonnoksessa säädettäväksi ehdotettavan sääntelyn valossa valvoa. Itse säännökseen ei ehdotetussa muodossaan sisältyisi täsmällisiä kriteerejä kyseisistä seikoista.

Hallituksen esityksessä todetaan että:

”Yleisradion hallintoneuvosto valvoisi uusia sisältöpalvelujen rajoituksia osana yleisradiolain 6 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaista valvontatehtäväänsä. Valvontatoiminnassaan hallintoneuvosto voisi esimerkiksi pyytää yhtiöltä raportointia ja tilata ulkopuolisia selvityksiä Yleisradion tekstimuotoisten julkaisujen määrästä suhteessa liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältäviin julkaisuihin sekä tekstimuotoisen sisällön liittymisestä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältämään julkaisuun.”

Esityksessä ei ole täsmennetty valvontaa koskevia säännöksiä aikaisemmasta esitysluonnoksesta, joten esityksen perusteella jää vieläkin jossain määrin epäselväksi tarkemmat valvomisen laadulliset kriteerit sekä menettely valvomisen osalta. Perusteluissa viitataan vain yleisesti Yleisradio Oy:stä annetun lain 6 §:n 1 momentin 3 kohtaan, jonka mukaan hallintoneuvoston tehtävänä on huolehtia ja valvoa, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuiksi.

Sananvapaus

Esityksen säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa on arvioitu lyhyesti ehdotuksen suhdetta ennen kaikkea sananvapauteen. Kuten esityksessä on todettu, on Suomessa vakiintuneesti katsottu, että julkisen palvelun yleisradiotoiminnan keskeisenä tavoitteena on yksilön perustuslain 12 §:n mukaisen sananvapauden turvaaminen. Yleisradion julkisen palvelun tehtävään säädettäväksi ehdotettua muutosta on valtiosääntöisesti perusteltua tarkastella ennen kaikkea suhteessa toisaalta sen omaan sananvapauteen toiminnassaan ja toisaalta suhteessa sananvapauteen sisältyviin yleisön oikeuksiin.

Oikeusministeriö on lausunnossaan katsonut, että säädettäväksi ehdotettavan Yleisradion julkisen palvelun tehtävän tarkentamisen tai rajaamisen ei voitane ainakaan esityksen perustelujen valossa katsoa merkitsevän suoraan puuttumista Yleisradion toimituksellisia sisältöjä koskevaan autonomiaan, kun kyse on ensisijaisesti toiminnassa käytettäviä formaatteja koskevasta säätelystä. Tältä osin merkityksellistä on perustuslakivaliokunnan mukaan ollut sananvapauden kannalta se, kohdistuuko mahdollinen rajoitus Yleisradio Oy:n toimituksselliseen riippumattomuuteen tai sisällöllisiin ratkaisuihin, vaan yleisemmin uuden palvelun ja toiminnon suhteeseen julkiseen palveluun ja viestintämarkkinoiden kokonaisuuteen. Jälkimmäinen ei merkinnyt perustuslain 12 §:n 1 momentissa tarkoitettua ennakollista estettä sananvapauden käyttämiselle. (PeVL 14/2012 vp s.4-5)

Oikeusministeriön arvion mukaan pääsääntöön tehtävillä poikkeuksilla voidaan ajatella huomioidun varsin kattavasti ne tilanteet, joissa viestinnän formaattia koskevat rajoitukset saattaisivat rajoittaa myös niitä sisältöjä, joista Yleisradion on mahdollista viestiä. Näin ollen poikkeuksilla voidaan ajatella olevan merkityksensä myös arvioitaessa sääntelyn merkitsemää puuttumista sananvapauteen ja myönteisenä on pidettävä edellä mainitun tavoin, että poikkeuksista säädetään nyt lain tasolla.

Aikaisemmassa lausunnossaan oikeusministeriö toisaalta totesi, että ehdotetussa muodossaan sääntely rajaisi yleisön saatavilta tietyssä muodossa julkaistuja sisältöjä ja näin ollen vaikuttaisi ainakin jossain määrin yleisön oikeuteen vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä. Tämän rajoituksen oikeudellinen laajuus jää esitysluonnoksen valossa jossain määrin epäselväksi, kun siinä ei ole selkeästi kuvattu tai ehdotettu säänneltävän siitä, miten ja millä kriteerein kyseisten edellytysten toteutumista tultaisiin valvomaan. Yleisesti ottaen ainakin esityksen vaikutusarvioiden valossa ehdotettava sääntely ei tulisi kuitenkaan tosiasiallisesti omaamaan merkittäviä sisältöjä rajaavia vaikutuksia suhteessa nykytilaan.

Asiassa on huomionarvioista myös se että, siltä osin kuin ehdotettavan sääntelyn voidaan katsoa rajoittavan sananvapautta, voidaan esityksen taustalla olevaa pyrkimystä saattaa sääntely EU:n valtiontukisääntelyn mukaiseksi pitää lähtökohtaisesti hyväksyttävänä perusteena tälle rajoitukselle. Sikäli kuin ehdotettua sääntelyratkaisua voidaan pitää myös ainoana hyväksyttävänä ratkaisuna tämän jännitteen purkamiseksi, voidaan sitä edelleen myös pitää lähtökohtaisesti välttämättömänä ja oikeasuhtaisena. Tämän osalta myönteisenä voidaan pitää sitä, että esitykseen on sisällytetty jatkovalmistelussa ehdotetun sääntelyn vaihtoehtoja koskeva tarkastelu EU-oikeuden näkökulmasta.

Yhdenvertaisuus

Esitykseen oli lisätty säätämisjärjestysperusteluihin kohta koskien yhdenvertaisuutta erityisesti vammaisten henkilöiden perusoikeuksien toteutumisen osalta. Säätämisjärjestysperusteluissa todetaan seuraavasti:

”Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan vaikuta ratkaisevasti Yleisradion julkaiseman tekstimuotoisen sisällön määrään, sillä suurin osa yhtiön nykyisin julkaisemasta sisällöstä liittyy yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun tai kuuluu 7 §:n 3 momentissa ehdotettujen poikkeusten piiriin. Siltä osin, kuin ehdotettavan sääntelyn voidaan katsoa rajoittavan vammaisten henkilöiden sananvapautta, voidaan esityksen taustalla olevaa pyrkimystä saattaa sääntely EU:n valtiontukisääntelyn mukaiseksi pitää hyväksyttävänä perusteena tälle rajoitukselle (s. 26).”

Edellä mainitun osalta epäselväksi jää, voitaisiinko 7 §:n 3 momentissa lueteltavissa poikkeussäännöksissä jollakin tavoin ottaa huomioon vammaisten henkilöiden sananvapaus, ml. oikeus vastaanottaa tietoja, ja siten lieventää esityksen vaikutuksia vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen kannalta.