Veli-Pekka Viljanen

HE 250/2020 vp Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 11.6.2021

Hallituksen esityksessä ehdotetaan Yleisradio Oy:stä annettua lakia muutettavaksi niin, että Yleisradion mahdollisuutta julkaista tekstimuotoisia sisältöjä osana julkisen palvelun tehtävää rajoitettaisiin. Ehdotuksen mukaan Yleisradion sisältöpalvelujen pääpainon tulee olla liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa. Tekstimuotoisen sisällön tulee liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun lukuun ottamatta laissa erikseen säädettäviä poikkeuksia. Poikkeuksina olisivat (1) lyhyet tekstimuotoiset sisällöt, joita yhtiö julkaisee STT:n tai muun vastaavan kansallisen uutistoimiston kanssa tehdyn yhteistyön perusteella; (2) nopeisiin ja nopeasti kehittyviin uutistilanteisiin liittyvät lyhyet tekstimuotoiset uutissisällöt; (3) yhtiön välittämät tekstimuotoiset viranomaistiedotukset ja poikkeusoloihin varautumisen edellyttämät välttämättömät tekstimuotoiset sisällöt; (4) saamen- ja ruotsinkieliset sekä muiden vähemmistökieliryhmien kielellä olevat tekstimuotoiset uutissisällöt; (5) kulttuuriin liittyvät tekstimuotoiset sisällöt; ja (6) oppimiseen liittyvät tekstimuotoiset sisällöt.

Esityksen tavoitteena on perustelujen mukaan tarkentaa Yleisradion julkisen palvelun tehtävän sääntelyä ja mahdollistaa se, että Yleisradio voi jatkossakin tarjota tekstimuotoisia sisältöjä osana julkisen palvelun yleisradiotoimintaa. Tavoitteena on muuttaa sääntelyä niin, että se olisi EU:n valtiontukisääntelyn mukainen (HE, s. 12).

Ehdotettua sääntelyä on nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava ensi sijassa perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvatun sananvapauden kannalta. Säännöksen mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin (HE 309/1993 vp, s. 56).

Tässä yhteydessä on syytä erikseen mainita myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta koskeva 11 artikla. Sen 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus sananvapauteen. Tämä oikeus sisältää mielipiteenvapauden sekä vapauden vastaanottaa ja levittää tietoja tai ajatuksia viranomaisten siihen puuttumatta ja alueellisista rajoista riippumatta. Artiklan 2 kappaleen mukaan tiedotusvälineiden vapautta ja moniarvoisuutta kunnioitetaan (”The freedom and pluralism of the media shall be respected.”).

Osana sananvapauden suojaa perustuslaki turvaa siis ”joukkotiedotuksen vapaata kehitystä ja moniarvoisuutta”. Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirja korostaa erityisesti vaatimusta kunnioittaa joukkoviestinnän moniarvoisuutta.

Arvioitaessa lakiehdotusta on otettava huomioon Yleisradion erityisluonne ja tehtävät joukkoviestinnän kentällä. Yleisradio Oy:stä annetun lain mukaan Yleisradio Oy on laissa tarkemmin määriteltyä julkista palvelua liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla harjoittava osakeyhtiö (1 §). Yhtiön osakekannasta on valtion omistuksessa ja hallinnassa oltava määrä, joka on vähintään 70 prosenttia yhtiön kaikista osakkeista ja kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä (2 §). Yhtiön hallintoeliminä ovat hallintoneuvosto, hallitus ja toimitusjohtajana toimiva pääjohtaja, joista hallintoneuvoston jäsenet valitsee eduskunta (4 ja 5 §). Yhtiön tehtävänä on tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Näitä ja muita julkisen palvelun sisältöpalveluja tulee tarjota yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja maakunnallisesti (7 § 1 mom.). Yhtiön rahoitus perustuu valtion keräämään yleisradioveroon (L yleisradioverosta, 484/2012).

Yleisradion laissa säädetty julkisen palvelun tehtävä, sen omistuspohja valtion pääosin omistamana yhtiönä ja yhtiön rahoituksen perustuminen valtion rahoitukseen on otettava huomioon arvioitaessa ehdotettua sääntelyä sananvapauden kannalta. Tältä osin on otettava huomioon, että Yleisradiota koskeva sääntely ei saa myöskään vaarantaa joukkoviestinnän moniarvoisuutta. Siten sananvapauden näkökulmasta on lähtökohtaisesti mahdollista lailla rajoittaa Yleisradion tehtäviä ja toimintaa sellaisilla joukkoviestinnän alueilla, joissa on yksityistä ja Yleisradion toiminnan kanssa kilpailuasetelmassa olevia yksityisiä media-alan toimijoita.

Perustuslakivaliokunta on Yleisradion uusien tehtävien ennakkoarviointia koskevaa sääntelyä arvioidessaan antanut sananvapauden kannalta erityistä merkitystä sille, että ennakkoarviointi

ei kohdistunut Yleisradion toimitukselliseen riippumattomuuteen tai sisällöllisiin ratkaisuihin, vaan sen tarkoituksena oli turvata se, että yleisradiotoiminta keskittyy julkisen palvelun tuottamiseen. Valiokunnan mielestä näin kohdennettu ja sisällöltään rajoitettu ennakkoarviointi ei merkinnyt perustuslain 12 §:n 1 momentissa tarkoitettua ennakollista estettä sananvapauden käyttämiselle (PeVL 14/2012 vp, s. 4-5).

Ehdotettu sääntely merkitsisi Yleisradion julkisen tehtävien rajaamista nykyiseen sääntelyyn verrattuna. Olennaisena uutena vaatimuksena olisi se, että tekstimuotoisen sisällön tulee laissa erikseen säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun. Ehdotusta voidaan sinänsä perustellusti kritisoida siitä, että sen taustalla oleva jako tekstimuotoiseen ja audiovisuaaliseen sisältöön on teknologisesti vanhentunut (ks. HE, s. 18). Tällä seikalla ei kuitenkaan ole erityistä merkitystä sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta. Sananvapauden näkökulmasta en näe esteitä rajoittaa lailla Yleisradion tekstimuotoisen sisällön tuottamista hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla ja laajuudessa. Lakiehdotuksen vaikutusarvion mukaan ehdotuksen toteutuessa Yleisradion pelkästään tekstimuotoisten verkkojulkaisujen kokonaismäärä vähenisi ehdotetun rajoituksen voimaantulon jälkeen. Se ei kuitenkaan estäisi Yleisradiota julkaisemasta edelleen verkossa tekstimuotoisia sisältöjä, kunhan ne liittyisivät yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun eli Yleisradion perinteiseen perustehtävään. Yleisradion toiminnan kannalta ehdotetun muutoksen merkitystä voidaan pitää suhteellisen vähäisenä (HE, s. 13-14). Sananvapauden kannalta olennaista on, ettei ehdotus puuttuisi Yleisradion toimitukselliseen riippumattomuuteen eikä viestinnän sisällöllisiin ratkaisuihin (ks. PeVL 14/2012 vp, s. 4-5).

Ehdotuksen taustalla olevaa tavoitetta sovittaa Yleisradion toimintaa EU:n valtiontukisääntelyn vaatimukseen voidaan nähdäkseni pitää sananvapauden kannalta hyväksyttävänä perusteena ehdotetulle sääntelylle. Sääntelyn taustalla voidaan nähdä myös yleinen pyrkimys varmistaa se, ettei Yleisradion erityisasema joukkoviestinnän kentällä valtion omistamana, rahoittamana ja ylläpitämänä toimijana vaaranna sananvapauteen olennaisesti kuuluvaa joukkoviestinnän moniarvoisuutta heikentämällä muiden tiedotusvälineiden edellytyksiä toimintansa harjoittamiseen.

Perustuslain 12 §:n 1 momentti turvaa osana sananvapautta myös jokaisen oikeuden vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä. Esityksen vaikutusarvioiden mukaan ehdotuksen vaikutukset voivat näkyä kansalaisille pienempänä maksuttoman verkossa julkaistavan journalismin määränä. Perustelujen mukaan uutislähteiden moninaisuuden ja maksuttomasti verkossa

saatavissa olevan tekstisisällön osalta vaikutusta ei arvioida kokonaisuudessaan katsoen merkittäväksi, sillä maksutta saatavilla olevaa tekstimuotoista sisältöä on tarjolla myös muiden medioiden kautta (HE, s. 14). Vaikka lakiehdotuksella voikin olla välillistä merkitystä myös yksityisten kansalaisten tiedon vastaanottamisoikeuden kannalta, pidän tältä osin ehdotuksen merkitystä sillä tavoin marginaalisena, ettei se muodostu ongelmaksi sananvapauden näkökulmasta.

Edellä esitetyin perustein katson, että hallituksen esityksen sisältämä lakiehdotus ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen ja se voidaan eduskunnassa käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.