Olli Mäenpää
28.10.2021

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Hallituksen esitys Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n muuttamisesta (HE 250/2021 vp)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säännöksiä, jotka täsmentäisivät ja samalla rajoittaisivat Yleisradion mahdollisuutta julkaista tekstimuotoisia sisältöjä osana julkisen palvelun tehtävää. Ehdotetuilla säännöksillä on tarkoitus muuttaa Yleisradion julkisen palvelun tehtävän määrittelyä niin, että se olisi EU:n valtiontukisääntelyn mukainen.

Kansallinen liikkumavara määriteltäessä yleisradiotoiminnalle kuuluvaa julkisen palvelun tehtävää

Julkinen palvelu ja kiellettyjä valtiontukia koskeva sääntely

Kansallisen liikkumavaran arvioinnin lähtökohtana on perusteltua pitää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 106-107 artiklan valtiontukea koskevia määräyksiä sekä tähän sopimukseen ja sopimukseen Euroopan unionista (SEU) liitettyjä jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta tehtyä pöytäkirjaa n:o 29 (Amsterdamin pöytäkirja)[1] sekä yleistä etua koskevista palveluista tehtyä 26. pöytäkirjaa. Näissä oikeusnormeissa määritellään oikeudelliset perusteet, joiden mukaisesti perussopimuksen valtiontukea koskevia määräyksiä on sovellettava julkisen palvelun yleisradiotoimintaan. Koska valtiontukisäännösten noudattamisen valvonta kuuluu komissiolle, ohjaavaa merkitystä on edellä mainittujen oikeuslähteiden lisäksi Komission tiedonannolla valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (2009).

Kansallisen liikkumavaran arvioinnissa on keskeistä, että etenkin perussopimuksiin liitetyn Amsterdamin pöytäkirjan ja yleistä etua koskevia palveluja määrittelevän pöytäkirjan mukaan määräytyvä erityissääntely on otettava huomioon sovellettaessa yleistä valtiontukisääntelyä – erityisesti SEUT 106 artiklan 2 kohtaa – julkisen palvelun yleisradiotoimintaan. Valtiontukisääntelyä tulkittaessa ja sovellettaessa merkitystä on lisäksi sillä, että unionin perustana oleviin arvoihin kuuluvat SEU 2 artiklan mukaan muun muassa oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Niihin elimellisesti ja keskeisesti kuuluva sananvapauden perusoikeussuoja on

[1] Kyseessä on alun perin Amsterdamin sopimukseen (Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta, 1996) liitetystä pöytäkirjasta.

otettava huomioon perussopimuksia – ja myös niiden valtiontukisäännöksiä – tulkittaessa ja sovellettaessa.

SEUT 106 artiklan 2 kohdassa määrätään yhtäältä, että yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä, ja toisaalta, että kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tätä määräystä, on tulkittava ottaen huomioon täsmennykset, jotka on tehty yleistä etua koskevista palveluista tehdyssä pöytäkirjassa ja yleisradiotoiminnan osalta erityisesti Amsterdamin pöytäkirjassa (tuomio 8.3.2017, Viasat Broadcasting UK v. komissio, C-660/15 P, EU:C:2017:178, 36 kohta).

Jäsenvaltion laaja harkintavalta julkisen palvelun määrittelyssä

Yleistä etua koskevista palveluista tehdyn pöytäkirjan 1 artiklan mukaan jäsenvaltioilla on ”laaja harkintavalta” tarjota, tilata ja järjestää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja siten, että ne vastaavat mahdollisimman hyvin käyttäjien tarpeita (tuomio 7.11.2018, komissio v. Unkari, C-171/17, EU:C:2018:881, 48 kohta).

Amsterdamin pöytäkirjan mukaan ”Perussopimusten 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 unionin kauppa- ja kilpailuolosuhteisiin sellaisessa laajuudessa, että se olisi yleisen edun vastaista, kun samalla otetaan huomioon tällaisen julkisen palvelun tehtävän toteuttaminen.”

Amsterdamin pöytäkirjan keskeinen lähtökohta kansallisen liikkumavaran arvioinnin kannalta on se, että jäsenvaltion rahoitus julkiselle yleisradiotoiminnalle ei ole perussopimusten valtiontukea koskevien säännösten vastaista, kun kaksi edellytystä täyttyy: 1) jäsenvaltion on annettava, määriteltävä ja järjestettävä julkisen palvelun tehtävä ja 2) myönnetty rahoitus ei vaikuta unionin kauppa- ja kilpailuolosuhteisiin haitallisessa laajuudessa. Näitä edellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon jäsenvaltion laajan harkintavaltansa puitteissa määrittelemän julkisen palvelun tehtävän toteuttaminen.

Unionin tuomioistuin on näihin oikeudellisiin peruslähtökohtiin viitaten tuoreessa ratkaisussaan todennut kansallisen liikkumavaran arvioinnin kannalta keskeisen lähtökohdan:

> ”Jäsenvaltioilla on siis oikeus unionin oikeutta noudattaen määrittää yleistä taloudellista etua koskevien palvelujensa ja erityisesti julkisen yleisradiotoiminnan laajuus ja järjestäminen siten, että ne ottavat erityisesti huomioon kansalliselle politiikalleen ominaiset tavoitteet. Jäsenvaltioilla on tältä osin laaja harkintavalta, jonka komissio voi asettaa kyseenalaiseksi ainoastaan silloin, kun on kyse ilmeisestä virheestä (ks. vastaavasti tuomiot 24.11.2020,

Viasat Broadcasting, C-445/19, ECLI:EU:C:2020:952, 33 kohta; 7.11.2018, komissio v. Unkari, C-171/17, EU:C:2018:881, 49 kohta).

Yhteenvetona voidaan todeta, että kansallinen liikkumavara hallituksen esityksen kohteena olevassa sääntelyssä perustuu jäsenvaltion laajaan harkintavaltaan, jota jäsenvaltio käyttää itsenäisesti.

Komission valvontavalta kohdistuu julkisen palvelun määrittelyn ilmeiseen virheellisyyteen

Jäsenvaltion laajaa harkintavaltaa ja komission suppeaa toimivaltaa määrittelyn valvonnassa tarkentaa edellä selostetun EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön lisäksi komission tiedonannon 48. kohta:

> ”Määriteltäessä julkista palvelua yleisradiotoiminnan alalla komission tehtävä rajoittuu selvien virheiden valvontaan. Komissio ei päätä, tarjotaanko ja rahoitetaanko ohjelmaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvänä palveluna, eikä aseta kyseenalaiseksi jonkin tuotteen luonnetta tai laatua. Julkisen palvelun tehtävän määrittelyssä tehtäisiin kuitenkin selvä virhe, jos siihen sisältyisi toimintoja, joiden ei kohtuudella voitaisi katsoa täyttävän Amsterdamin pöytäkirjan mukaisia ’yhteiskunnan demokraattisia, sosiaalisia ja kulttuurisia tarpeita’. Tämä pätee yleensä esimerkiksi mainontaan, sähköiseen kaupankäyntiin, teleostoksiin, maksullisten palvelunumeroiden käyttöön palkintopeleissä, sponsorointiin tai markkinointiin. Selvästä virheestä voi lisäksi olla kyse silloin, kun valtiontukea käytetään sellaisen toiminnan rahoittamiseen, joka ei tuo lisäarvoa yhteiskunnan demokraattisten, sosiaalisten ja kulttuuristen tarpeiden palvelemiseen.”

Komission suppeaa valvontavaltaa ja kansallisten viranomaisen valvontavastuuta tähdentää tältä osin edelleen tiedonannon 96. kohta:

> ”Komissio katsoo, että sen varmistaminen, että julkiset yleisradioyhtiöt noudattavat markkinatalouden periaatteita, on ensisijaisesti kansallisten viranomaisten tehtävä. Jäsenvaltioiden on otettava tätä varten käyttöön tarkoituksenmukaiset järjestelyt, joiden avulla mahdolliset kantelut voidaan arvioida tehokkaasti kansallisella tasolla.”

Yhteenvetona komission valvontavallan laajuudesta voidaan todeta, että valtiontukea valvovana viranomaisena komissio voi asettaa jäsenvaltion laajan harkintavallan kyseenalaiseksi ainoastaan silloin, jos julkisen palvelun sisältö ja laajuus on määritelty ilmeisen virheellisellä tavalla. Tällainen virhe olisi esimerkiksi mainonnan, markkinoinnin, teleostosten tai vastaavanlaisten toimintojen määrittely julkisen palvelun tehtäväksi

Valvonnan lähtökohtana on, että ensisijaisesti kansallisten viranomaisten tehtävänä on valvoa valtiontukisääntelyn noudattamista yleisradiotoiminnassa. Komissiolla ei ole toimivaltaa päättää kansallisen liikkumavaran käyttämisestä eikä siten myöskään toimivaltaa määrätä, miten julkisen palvelun tehtävä on muotoiltava kansallisessa lainsäädännössä. Laaja kansallinen liikkumavara perustuu erityisesti

SEUT 106 artiklan 2 kohtaan, perussopimuksiin liitettyyn Amsterdamin pöytäkirjaan ja yleistä etua koskevista palveluista tehtyyn 26. pöytäkirjaan sekä EU-tuomioistuimen niitä koskevaan uusimpaan oikeuskäytäntöön.

Julkisen palvelun tehtävän täsmentäminen ja komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (2009)

Julkisen palvelun määrittelyn lähtökohdat

Koska komissio voi asettaa kyseenalaiseksi yleisradiotoiminnan laajuuden, kun sen määrittelyssä kansallisella tasolla on tapahtunut virhe, on paikallaan kiinnittää asianmukaista huomiota siihen, miten komissio arvioi julkisen palvelun määrittelyn lähtökohtia. Erityisen merkittävänä tässä arviossa voidaan pitää komission näkemyksiä siitä, miten audiovisuaalisen alan tekninen kehitys ja erityisesti uusi teknologia ja digitalisointi on mahdollista ottaa kansallisessa määrittelyssä huomioon.

Komission tiedonanto selventää sen 8. kohdan mukaan ”periaatteita, joita komissio on noudattanut soveltaessaan perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohtaa ja 87 artiklaa yleisradioalalla tarjottavien audiovisuaalisten palvelujen julkiseen rahoittamiseen, ja otetaan huomioon viimeaikainen kehitys markkinoilla ja lainsäädännössä.” Tiedonannossa määriteltyjä periaatteita on perusteltua odottaa sovellettavaksi noudattaen valtiontukea määritteleviä perussopimuksen artikloja, erityisesti SEUT 106 artiklan 2 kohtaa, sekä perussopimuksiin liitettyjä 26. ja 29. pöytäkirjaa.

Komission tiedonannon 45. kohdassa määritellään jäsenvaltion päätösvaltaan kuuluvan määritelmän laatimista ja täsmällisyysvaatimusta:

> ”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. Ilman selvää ja tarkkaa määritelmää niistä velvoitteista, joita julkiselle yleisradioyhtiölle aiotaan asettaa, komissio ei voi suorittaa 86 artiklan 2 kohdan mukaisia tehtäviään eikä siten myöntää artiklan mukaisia poikkeuksia.”

Sääntelyn tarkkuutta edellyttävä tiedonanto ei edellytä, että jäsenvaltio rajoittaa julkisen palvelun tehtävää sisällöllisesti siltä osin kuin kysymys on sananvapauteen kuuluvasta audiovisuaalisesta julkisesta palvelusta. Jos julkisen palvelun määritelmä kuitenkin sisältäisi taloudellisen tehtävän, ”tietyn talouden toimijalle annetun toiminnon”, komissio arvioisi sitä poikkeustoimivaltansa perusteella.

Digitalisointi ja jakelukanavien monipuolistuminen

Julkisen palvelun tehtävän määrittelyä erityisesti digitalisoinnin ja yleisradioyhtiöiden keskeisen aseman takaamisen kannalta korostaa tiedonannon 81. kohta:

> ”Komissio katsoo, että yleisradioyhtiöiden olisi voitava käyttää yhteiskuntaa hyödyttävällä tavalla digitalisoinnin ja jakelukanavien monipuolistumisen

> tarjoamia mahdollisuuksia teknologioihin sitoutumattomalta pohjalta. Jotta yleisradioyhtiöiden keskeinen asema voidaan taata uudessa digitaalisessa toimintaympäristössä, ne voivat käyttää valtiontukea tarjotakseen audiovisuaalisia palveluja sekä suuren yleisön että erikoisalojen tarpeisiin suunnattujen uusien jakelukanavien kautta edellyttäen, että ne vastaavat samoihin demokraattisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin kyseisessä yhteiskunnassa eivätkä aiheuta markkinoilla suhteettomia vaikutuksia, jotka eivät ole tarpeen julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi."

Tiedonantoa voidaan näiltä osin pitää ensisijaisesti mahdollistavana, ja se kannustaa jäsenvaltioita ottamaan julkisen palvelun tehtävää toteuttaessaan käyttöön digitalisoinnin erilaisia toteuttamistapoja audiovisuaalisten palvelujen tarjoamisessa. Tältä kannalta keskeisenä arviointikriteerinä on julkisen palvelun tehtävän toteuttamisedellytysten takaaminen. Julkisen palvelun toteuttamisen kannalta tarpeettomia tehtäviä ei kuitenkaan ole perusteltua sisällyttää julkisen palvelun tehtävän määrittelyyn.

Tekstipohjainen sisältö ja on-line tietopalvelut julkisen palvelun tehtävänä

Komission tiedonannon 81. kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat käyttää valtiontukea tarjotakseen audiovisuaalisia palveluja. Tältä kannalta on aiheellista ottaa huomioon, että tiedonannon mukaan näihin julkisen palvelun tehtäviin kuuluvat lähtökohtaisesti myös tekstipohjaiset on-line tietopalvelut:

> "Tässä tiedonannossa yleisradioalan 'audiovisuaalisella palvelulla/audiovisuaalisilla palveluilla' tarkoitetaan äänisisällön ja/tai audiovisuaalisen sisällön ja muiden niihin liittyvien palvelujen (esimerkiksi tekstipohjaisten online-tietopalvelujen) lineaarista ja/tai ei-lineaarista jakelua". (alaviite 8.)

Tiedonannon 47. kohdan mukaan:

> "Julkisen palvelun tehtävän määritelmä voi myös heijastaa toiminnan kehitystä ja monipuolistumista digitaalitekniikan aikakaudella, ja siihen voi sisältyä audiovisuaalisia palveluja, jotka tarjotaan kaikkien jakelukanavien kautta."

Myös tältä osin tiedonanto korostaa digitaalisen tekniikan kehittymisen mahdollistamien digitalisoinnin eri keinojen monipuolista hyväksikäyttöä julkisen palvelun tehtävää määriteltäessä. Julkiseen palveluun voi tekniikan mahdollistamissa puitteissa sisältyä erilaisia audiovisuaalisia palveluja, joihin voi kuulua myös tekstipohjaisten sisältöjen jakelu. Tiedonannon voidaan katsoa tältä osin pikemminkin korostavan digitaalisen tekniikan kehittymisen hyväksikäyttöä kuin rajoittavan erilaisia digitaalisen tekniikan mahdollistamia audiovisuaalisia palveluja julkisen palvelun yleisradiotoimintaa määriteltäessä.

Tekstimuotoiset sisällöt osana Yleisradion toiminta

EU:n valtiontukisääntelyn merkitys audiovisuaalisten palvelujen markkinoilla

Hallituksen esityksessä ehdotettujen rajoitusten tarkoituksena on osaltaan vahvistaa kaupallisen median toimintaedellytyksiä, mitä voidaan sinänsä pitää monipuolisen sananvapauden turvaamisen ja valtiontukisääntelyn tarkoituksen kannalta perusteltuna. Ehdotettujen rajoitusten perusteltavuuden kannalta on olennainen merkitys sillä esityksen perusteluissa selostettuihin tutkimuksiin perustuvalla havainnolla, että julkisen palvelun median verkkosisällöillä on suhteellisen vähäinen vaikutus kaupallisten medioiden kysyntään (s. 9-11). Esityksellä ei myöskään todennäköisesti arvioida olevan suuria välittömiä vaikutuksia kaupallisen median sisällön tavoittavuuteen tai sen liikevaihtoon (s. 14).

Voimassa olevalla julkisen palvelun tehtävän määrittelyn laajuudella ei siten näyttäisi olevan olennaista vaikutusta kaupallisen median rahoitukseen tai elinkelpoisuuteen. Nykyisellä julkisen palvelun laajuudella ei selvitysten mukaan myöskään ole valtiontukisääntelyn kannalta merkityksellisellä tavalla vaikutuksia unionin kauppa- ja kilpailuolosuhteisiin haitallisessa laajuudessa. Vastakkainasettelu kaupallisen ja julkisen palvelun median välillä vaikuttaa näiden tietojen valossa myös keinotekoiselta ja tarpeettomasti kärjistetyltä.

Täsmentävän sääntelyn tarkempi sisältö

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan (PeVL 32/2021 vp) huomiota siihen, että ehdotettu sääntely merkitsee Yleisradion julkisen tehtävien rajaamista nykyiseen sääntelyyn verrattuna. Tekstimuotoisen sisällön tulee jatkossa laissa erikseen säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun. Rajoitukset vaikuttavat maksutta saatavilla olevan journalistisen sisällön saatavuuteen, joka voi näkyä kansalaisille vähäisempänä maksutta saatavilla olevan journalismin määränä. Esitys vaikuttaa erityisesti sellaisten pienemmille yleisöille tarkoitettujen tekstisisältöjen määrään, josta ei ole saatavilla ääni- tai kuvamateriaalia.

Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on, että sääntely ei estäisi Yleisradiota julkaisemasta edelleen verkossa tekstimuotoisia sisältöjä, kunhan ne liittyvät yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun. Sääntely myös mahdollistaisi edelleen puhtaasti tekstimuotoisten sisältöjen julkaisemisen esitykseen sisältyvien, varsin laajana pidettävien poikkeussäännösten osalta. Valiokunnan mielestä ehdotetut rajoitukset sananvapauteen eivät siten vaikuta lakiehdotuksen säätämisjärjestykseen.

Kuten selostetusta EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ja komission tiedonannosta käy ilmi, valtiontukea koskevat EU-oikeudelliset vaatimukset, jotka perustuvat erityisesti SEUT 106-107 artiklaan, eivät muodosta perustetta, joka edellyttäisi yleisradiolain 7 §:n sisältämän julkisen palvelun tehtävän rajoittamista hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla sitomalla tekstimuotoinen sisältö liikkuvaa kuvaa

tai ääntä sisältävään julkaisuun. Tältä osin on otettava huomioon myös perussopimuksiin liitetyt pöytäkirjat yleistä etua koskevista palveluista ja yleisradiotoiminnasta.

Yleisradion julkisen palvelun tehtävän määrittely on mahdollista täsmentää tavalla, joka on sopusoinnussa sekä EU:n valtiontukisääntelyn että sananvapauden perusoikeussuojan kanssa rajoittamatta samalla julkisen tehtävän sisältöä teknologian kehityksen kannalta ongelmallisella tavalla. Julkisen palvelun sisältöä koskeva täsmennys on lainsäätäjän harkinnan mukaisesti yleisradiolakia muuttamalla perusteltua kohdentaa erityisesti komission arvion mukaan väljäksi osoittautuneeseen yleisradiolain 7 §:n 1 momentissa mainittuun ”oheis- ja lisäpalvelujen” määritelmään. Komission tiedonannon mukaisesti säännöksen muotoilussa on perusteltua tukeutua digitaalisen tekniikan tarjoamiin uusiin mahdollisuuksiin ja keinoihin audiovisuaalisia palveluja toteutettaessa.

Tekstimuotoinen sisältö julkiseen palveluun kuuluvana oheis- ja lisäpalveluna

Yleisradiolain 7 §:n 1 momenttia täsmentävässä määrittelyssä on mahdollista säännösmuotoilun perustana käyttää lähinnä komission tiedonannon 81. kohdan mukaista määritelmää. Sen mukaan yleisradioalan audiovisuaalisella palvelulla tarkoitetaan äänisisällön ja/tai audiovisuaalisen sisällön ja muiden niihin liittyvien palvelujen kuten esimerkiksi tekstipohjaisten online-tietopalvelujen lineaarista ja/tai ei-lineaarista jakelua.

Oheis- ja lisäpalveluihin kuuluvan tekstimuotoisen sisällön ei komission tiedonannon mukaan välttämättä tarvitse liittyä liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään jakeluun, mikä mahdollistaa uuden digitaalisen tekniikan mahdollisuuksien hyväksikäytön komission korostamalla tavalla. Tällainen liikkuvaan kuvaan tai ääneen liittymätön määrittely olisi omiaan paitsi täsmentämään ja modernisoimaan Yleisradion julkisen palvelun tehtävän määrittelyä myös mukauttamaan sen komission esittämien peruslähtökohtien mukaiseksi.

Esityksen perusteluissa selostetut muiden Pohjoismaiden sääntelymallit osoittavat, että julkisen palvelun tehtävän täsmentäminen voidaan verraten yksinkertaisin lainsäädäntötoimin toteuttaa sananvapauden perusoikeussuojaa turvaten siinä laajuudessa kuin täsmentämistä pidetään kansallisen liikkumavaran puitteissa välttämättömänä.