Tuomas Ojanen

28.9.2021

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

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

Arvion rajaus

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Yleisradiosta annetun lain (yleisradiolaki) 7 §:ssä säädetyn Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävän sääntelyä niin, että säännökset rajoittaisivat Yleisradio Oy:n mahdollisuutta julkaista tekstimuotoisia sisältöjä osana julkisen palvelun tehtävää. Ehdotetun 7 §:n 1 momentin mukaan Yleisradion sisältöpalvelujen pääpainon tulee olla liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa ja tekstimuotoisen sisällön tulee 7 §:n 3 momentissa säädettäväksi ehdotettuja poikkeuksia lukuun ottamatta liittyä yhtiön liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävään julkaisuun. Yleisradion hallintoneuvosto valvoo uusia sisältöpalvelujen rajoituksia osana yleisradiolain 6 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaista valvontatehtäväänsä.
2. Esityksessä ehdotetun sääntelyn tavoitteena on tarkentaa Yleisradion julkisen palvelun tehtävän sääntelyä lain 7 §:ssä ja mahdollistaa se, että Yleisradio voi vastaisuudessakin tarjota tekstimuotoisia sisältöjä osana julkisen palvelun yleisradiotoimintaa. Esityksen tavoitteena on muuttaa sääntelyä niin, että se olisi EU:n valtiontukisääntelyn mukainen.
3. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut jo lausuntonsa arvioitavana olevasta hallituksen esityksestä (PeVL 32/2021 vp). Lausunnossa perustuslakivaliokunta on tarkastellut esitystä yhtäältä EU:n valtiontukisääntelyn (kohdat 3-10) ja toisaalta perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden (kohdat 11-18) kannalta.
4. Kun otan huomioon perustuslain 74 §:n, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, seuraava ei ole arvio käsillä olevassa esityksessä ehdotetusta sääntelystä perustuslain tai kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta.
5. Sitä vastoin seuraava on yksinomaan EU-oikeudellinen arvio, jonka keskiössä on hallituksen esityksen sisältämän lakiehdotuksen perusteltavuus EU-oikeuden näkökulmasta. Taustalla on se, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa on nimenomaisesti kehotettu liikenne- ja viestintävaliokunnan varmistumaan hallituksen esityksessä EU-oikeudesta esitetyn tulkinnan oikeellisuudesta (PeVL 32/2021 vp, kohta 10).

EU-oikeudellisen arvion lähtökohtia

6. Esityksen keskeisenä tavoitteena on muuttaa Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävän määrittelyä niin, että se olisi EU:n valtiontukisääntelyn mukainen. Perustuen komission kanssa käytyihin keskusteluihin esityksen mukaan ehdotettu sääntely rajoittaisi Yleisradio Oy:n tekstimuotoisen sisällön julkaisemista EU:n valtiontukisäännösten edellyttämällä tavalla. Esityksen mukaan riskinä komission epävirallisessa menettelyssä on, että komissio voi käsitellä asiaa edelleen ja Medialiitto ry. voi edelleen jatkaa kanteluaan komissiossa.

7. Esityksessä kiinnittää jo lähtökohtaisesti kriittistä huomiota varsinkin esityksen keskeinen tavoite huomioiden se, että esityksessä tehdään vain verraten niukasti selkoa niistä seikoista, jotka perustelevat esityksessä ehdotettua sääntelyä EU-oikeuden kannalta. Esityksessä ei tehdä asianmukaisesti selkoa EU-oikeuden jättämästä kansallisesta liikkumavarasta EU:n valtiontukisääntelyyn liittyvissä tilanteissa.
8. Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan (PeVL 32/2021 vp, kohta 4), esityksen perusteluista tulee lähinnä esiin arvio, jonka mukaan kansallinen liikkumavara olisi EU-oikeuden kannalta hyvin niukka tai sitä ei olisi lainkaan ja jopa, että komissiolla olisi toimivalta päättää Yleisradion julkisen palvelun tehtävän määrittelystä. Perusteluissa (s. 14) todetaan lisäksi, että "Suomella on mahdollisuus olla tekemättä lainsäädäntömuutoksia Yleisradion tehtävänantoon. Tällöin kantelun käsittely etenisi todennäköisesti komissiossa viralliseen tutkintamenettelyyn, joka päättyisi siihen, että komissio antaisi Suomelle päätöksellään toimenpiteet siitä, miten Suomen tulee muuttaa lainsäädäntöään."
9. Esityksessä ehdotettua sananvapautta rajoittavaa sääntelyä, jota perustellaan komission kannalla, perustuu kuitenkin vain dokumentoimattomiin keskusteluihin EU:n virkamiesten kanssa. Vaikka esityksessä tehdään jonkin verran selkoa yleisradiotoiminnan valtiontukisääntelystä, esitys ei itsessään anna riittäviä aineksia esityksessä EU-oikeudesta esitetyn tulkinnan oikeellisuuden arviointiin. Kun samalla otetaan huomioon ehdotetun sääntelyn kytkennät perus- ja ihmisoikeuksien, EU:n perusoikeuskirjassa turvatut perusoikeudet mukaan lukien, turvaamiin seikkoihin, erityisesti sananvapauteen perus- ja ihmisoikeutena, esitys ei edusta hyvää lainvalmistelua.

10. Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, yleisradiotoiminnan alalla kansallisen liikkumavaran arvioinnin kannalta lähtökohtana on erityisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) valtiontukea koskevat 106 ja 107 artikla. SEUT 106 kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

106 artikla

> ” 1. Jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa tämän sopimuksen, etenkin sen 18 ja 101–109 artiklan määräysten kanssa.
>
> 2. Yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä

> hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa.
>
> 3. Komissio valvoo, että tämän artiklan määräyksiä noudatetaan, ja antaa jos se on tarpeen jäsenvaltioille osoitetut aiheelliset direktiivit tai tekee niille osoitetut aiheelliset päätökset."

9. SEUT 107 (1) artikla puolestaan sisältää valtiontuen määritelmän. Artiklakohdassa valtiontuki määritellään jäsenvaltion myöntämäksi taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetyksi tueksi, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtiontuen käsitteestä tehdään yksityiskohtaisesti selkoa komission tiedonannossa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä (C/2016/2946). SEUT 107 artiklan muissa 2 ja 3 kohdissa, samoin kuin edellä selostetussa SEUT 106 (2) artiklassa ovat määräykset valtiontuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille.
10. Kaikki valtiontuet eivät siis ole kiellettyjä vaan EU-oikeus sallii verraten laajasti valtiontuet. Sitä, soveltuuko valtiontuki sisämarkkinoille perussopimuksen 107 artiklan 2 ja 3 kohdan sekä 106 artiklan 2 kohdan mukaisesti, arvioi komissio, jonka ratkaisuista voi kuitenkin valittaa yleiseen tuomioistuimeen ja/tai EU-tuomioistuimeen, joka viime kädessä arvioi oikeudellisesti sitovalla tavalla sitä, soveltuuko jokin valtiontueksi katsottava toimenpide sisämarkkinoille. SEU 19(1) artiklan mukaan "Euroopan unionin tuomioistuin huolehtii siitä, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia". Näin ollen on syytä korostaa arvioitavana olevan kysymyksen kannalta, että unionin perussopimusten ja siten myös sen perussopimuksen valtiontukimääräysten tulkinnan ensisijainen ja viimekätinen perusta on aina unionin tuomioistuinten oikeuskäytäntö, eivätkä siis komission tai jäsenvaltioiden viranomaisten tai tuomioistuinten tulkinnat. Tämä tuodaan esiin myös komission edellä mainitussa tiedonannossa SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä (C/2016/2946, s. 3).
11. *Kansalliset tuomioistuimet* voivat joutua tulkitsemaan ja soveltamaan SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tuen käsitettä etenkin ratkaistakseen sen, olisiko valtion toimenpiteen, joka on toteutettu noudattamatta SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaista ennakkovalvontamenettelyä (ns. notifiointimenettely), osalta pitänyt noudattaa mainittua menettelyä vai ei. Jos kansallinen tuomioistuin katsoo, että asianomainen toimenpide olisi pitänyt ennalta ilmoittaa komissiolle, sen on todettava toimenpide sääntöjenvastaiseksi. Sitä vastoin kansallisella tuomioistuimella *ei* ole toimivaltaa ratkaista sitä, soveltuuko valtiontuki sisämarkkinoille, koska tämä osa valtiontukimääräysten valvonnasta kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan. (ks. esim. tuomio C-6/12 - P, EU:C:2013:525, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio C-672/13, OTP Bank,EU:C:2015:185, 31 ja 37 kohta).
12. Jos komissio esimerkiksi kantelun perusteella toteaa, ettei kysymys ole valtiontuesta tai että kyseessä oleva tuki soveltuu sisämarkkinoille, komission päätös on täytäntöönpanokelpoinen SEUT 278 artiklan nojalla. Kyseinen valtiontuki pysyy säännönmukaisena siihen asti, kun komission päätös mahdollisesti on

kumottu yleisen tuomioistuimen tai EU-tuomioistuimen päätöksellä. (ks. esim. C-199/06, CELF, ECLI:EU:C: 2008:79, k.59-64. Jos komission päätös kumotaan, tuki voidaan takaisinperiä taannehtivasti, jollei erityisiä vastasyitä ilmene. Ks. sama tuomio 65-69).

13. Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnossakin tuodaan esiin, erityisen keskeinen nyt arvioitavan asian kannalta on edellä selostettu SEUT 106 artiklan 2 kohta, jonka mukaan 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. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa.
14. EU-tuomioistuimen mukaan SEUT 106 artiklan 2 kohtaa ”on täsmennetty pöytäkirjassa N:o 26 yleistä etua koskevista palveluista (EUVL 2010, C 83, s. 308) ja nyt käsiteltävässä tapauksessa kyseessä olevan alan osalta pöytäkirjassa N:o 29 jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta (EUVL 2010, C 83, s. 312), sitä ei voida tulkita yksinään pelkästään sen sanamuodon mukaan ottamatta huomioon näissä pöytäkirjoissa tehtyjä täsmennyksiä (tuomio 8.3.2017, Viasat Broadcasting UK v. komissio, C-660/15 P, EU:C:2017:178, 36 kohta).
15. 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).
16. Edellä mainitussa Amsterdamin sopimukseen liitetyssä pöytäkirjassa jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta jäsenvaltiot ovat sopineet seuraavista tulkitsevista määräyksistä: ”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 kauppa- ja kilpailuolosuhteisiin sellaisessa laajuudessa, että se olisi yleisen edun vastaista, kun samalla otetaan huomioon tällaisen julkisen palvelun tehtävän toteuttaminen.” (Virallinen lehti nro C 340 , 10/11/1997 s. 0109). Pöytäkirja on erottamaton osa perussopimusta ja siten perustuslain luontoista normiainesta EU:n oikeusjärjestyksessä.
17. Euroopan unionin perusoikeuskirjassa on turvattu paitsi sananvapaus (11 artikla) myös mahdollisuus käyttää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja (36 artikla). Perusoikeuskirjan 36 artiklan mukaan edistääkseen unionin sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta unioni tunnustaa mahdollisuuden käyttää kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisia yleistä taloudellista etua koskevia palveluja perussopimusten mukaisesti, ja se kunnioittaa tätä oikeutta. Perusoikeuskirjan 36 artikla liittyy läheisesti saman periaatteen sisältävään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 14 artiklaan.
18. EU-oikeuden tulkintaperiaatteisiin kuuluu EU-oikeuden perus- ja ihmisoikeuksien mukainen tulkinta, joka koskee myös unionin perussopimuksien määräyksiä, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen valtiontukea koskevat

määräykset (SEUT 106-107 artikla) mukaan lukien (ks. Tuomas Ojanen, EU-oikeuden perusteita. Helsinki 2016, s. 51 ja 55-56).

19. Lisäksi perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan siltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä määräys ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa. Näin ollen SEUT 106 ja 107 artiklan tulkinnassa on myös huomioitava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa turvattu sananvapaus, sellaisena kuin sen sisältö täsmentyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä.

Arvio

20. Hallituksen esityksen perusteella ei ole mahdollista kunnolla arvioida siinä EU-oikeudesta esitetyn tulkinnan oikeellisuutta, oikeellisuuden varmistumisesta puhumattakaan.

21. Koska esityksessä komission kannasta esitetty perustuu keskeisellä tavalla vain dokumentoimattomiin keskusteluihin EU:n virkamiesten kanssa, on mahdotonta asianmukaisesti arvioida myöskään sitä, missä määrin komission kanta, sikäli kuin sellainen joskus edes muodostetaan, olisi EU-oikeudellisesti perusteltu ja kestäisi kriittistä oikeudellista arviota EU:n oikeusjärjestyksen kokonaisuuden valossa.

22. Tässä yhteydessä on myös huomautettava siitä, että komission yksittäisten virkamiesten puhelinkeskusteluissa, sähköposteissa tai epävirallisissa palavereissa ilmaisemat näkemykset *eivät* ole oikeudelliselta muodoltaan tai sisällöltään *komission päätöksiä* tai muitakaan komission virallisia kannanottoja, joilla olisi sitovia oikeusvaikutuksia.

23. Ylipäätään on mahdotonta saavuttaa täysi ”EU-oikeudellinen varmuus” hallituksen esityksessä EU-oikeudesta esitetyn tulkinnan oikeellisuudesta tässä vaiheessa. Koska EU-oikeuden tulkinnasta päättää viime kädessä oikeudellisesti sitovasti EU-tuomioistuin, viime kädessä varmuus ”oikeasta” tai oikeamminkin sitovasta ja lainvoimaisesta EU-oikeudellisesta tulkinnasta voidaan saada vasta sitten, kun asia olisi ratkaisu EU-tuomioistuimessa tai kun komission ratkaisu olisi saanut lainvoiman (tilanteessa, jossa siitä ei valitettaisi).

24. Hallituksen esityksessä esitetään sinänsä jonkin verran sellaisia näkökohtia, jotka EU-oikeudellisesti arvioiden puhuvat esityksestä ilmenevän EU-oikeudellisen käsityksen puolesta. Kuten kuitenkin edellä on todettu, hallituksen esitys ei kuitenkaan tarjoa riittävän kattavasti selvitystä siinä esitetyn EU-oikeudellisen käsityksen arviota varten. Erityisenä ongelmana on, ettei esityksessä ole riittävästi eritelty kansallista liikkumavaraa EU:n valtiontukisääntelyn soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa sen paremmin yleisesti kuin erityisesti siltä osin kuin kysymys on jäsenvaltion ”yleisradioyritykselle” antaman, määrittelemän ja järjestämän julkisen palvelun tehtävän täyttämisestä.

25. Vastapainoksi onkin käsillä olevan asian EU-oikeudellisen arvion kannalta huomautettava, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta yleistä etua koskevista palveluista tehdyn pöytäkirjan ja julkisen palvelun syleisradiotoiminnan osalta erityisesti Amsterdamin pöytäkirjassa yleistä etua koskevista palveluista tehdyn pöytäkirjan 1 artiklan nojalla. Edelleen on huomautettava tarpeesta ottaa käsillä

olevan asian EU-oikeudellisessa arviossa ja siten myös SEUT 106-107 artiklan tulkinnassa asiakokonaisuuteen liittyvät perusoikeus- ja ihmisoikeusnäkökohdat, etenkin sananvapaus perus- ja ihmisoikeutena.

26. Kaiken kaikkiaan on esitettävissä oikeudellisesti verraten painavia näkökohtia myös toisenlaisen kuin hallituksen esityksessä esitetyn EU-oikeudellisen käsityksen puolesta. Saattaa toki olla, että hallituksen esitys lopulta perustuu ”oikeaan” käsitykseen EU-oikeuden vaatimuksista. Tätä ei kuitenkaan voida pitää edellä esitetyistä syistä EU-oikeudellisesti selvänä ja yksiselitteisenä sekä riidattomana. Koska EU-oikeuden ”oikeasta” tulkinnasta päättää viime kädessä EU-tuomioistuin, edes komission lopullinen kanta ei vielä välttämättä ilmennä EU-oikeuden ”oikeaa” tulkintaa käsillä olevassa asiakokonaisuudessa.

27. Edellä esitetyn perusteella päädyn kantaan, jonka mukaan ei ole tässä vaiheessa mahdollista varmistua hallituksen esityksessä EU-oikeudesta esitetyn tulkinnan oikeellisuudesta.

28. Lopuksi on syytä todeta, että Suomen tulee Euroopan unionin jäsenvaltiona toimia Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4(3) artiklan mukaisen vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti ja pyrkiä välttämään EU-oikeuden kanssa ristiriidassa olevia ratkaisuja. Samalla on kuitenkin myös todettava, että vilpittömän yhteistyön periaate ja EU-oikeuden vastaisten ratkaisujen välttäminen eivät tarkoita Suomen velvollisuutta unionin jäsenvaltiona mekaanisen automaattisesti mukautua edes sellaisiin komission lopullisiin kantoihin, jotka ilmentäisivät samanlaista käsitystä EU-oikeudesta kuin käsillä oleva hallituksen esitys.

29. Se, että jäsenvaltiot valittavat komission ratkaisuista EU-tuomioistuimeen on verraten arkipäiväistä oikeuselämää unionissa varsinkin esimerkiksi tilanteessa, jossa jäsenvaltio katsoo asian koskevan keskeistä kansallista etua tai olevan muutoin oikeudellisesti taikka taloudellis-yhteiskunnallisesti merkittävä.

30. Kun otetaan huomioon käsillä olevan asiakokonaisuuden kytkennät perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin, etenkin sananvapauteen perus- ja ihmisoikeutena, tämä perustelisi myös perustuslain 22 § huomioon ottaen sitä, että Suomi viime kädessä saattaisi asian EU-tuomioistuimen arvioitavaksi tilanteessa, jossa komissio todella päätyisi lopulta katsomaan hallituksen esityksen tavoin EU-oikeudesta. Tällä tavoin saataisiin EU-oikeudellinen selvyys asiaan, jota voidaan pitää merkittävänä, ei vain kotimaisen, vaan myös yleiseurooppalaisen julkisen palvelun yleisradiotoiminnan, samoin kuin perus- ja ihmisoikeuksien, erityisesti sananvapauden, kannalta. Kuten edellä on kuitenkin jo todettu, komission kannastakaan ei ole kuitenkaan vielä sanottavissa mitään varmaa. Ylipäätään komission mahdollisen kannan ennakointi on vaikeaa, varsinkin kun komission sisällöstä ja perusteista ei ole annettu tietoa, ja kun komission virkamiesten näkemykset tai komission ”epäviralliset näkemykset” *eivät* ole oikeudelliselta muodoltaan tai sisällöltään *komission päätöksiä* tai muitakaan *komission* virallisia kannanottoja, joilla olisi sitovia oikeusvaikutuksia.