Hallituksen esitys eduskunnalle Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n muuttamisesta (HE 250/2020 vp) sekä kansalaisaloite (KAA 8/2021 vp)

Liikenne- ja viestintävaliokunta
25.11.2021
Ylijohtaja, osastopäällikkö Olli-Pekka Rantala
Erityisasiantuntija Anna A. Wennäkoski

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

Taustaa ja tarkoitusta

- Taustalla Medialiitto ry.:n 21.6.2017 Euroopan komissiolle tekemä valtiontukikantelu Yleisradiolle maksetusta valtiontuesta
- Suomen virallinen vastaus asiassa komissiolle
- Kirjeenvaihtoa, lisäselvityksiä ja neuvotteluja komission kanssa
- Tarve tarkentaa lakiin YLE:n julkisen palvelun tehtävää
- Keskustelu eduskuntaryhmien kanssa
- Lausuntokierros kesällä 2020
- Jatkovalmistelu
- HE 250/2020 vp
  - tavoitteena tarkentaa Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävän määrittelyä niin, että se olisi EU:n valtiontukisääntelyn mukainen

Oikeudellinen selvitys

- Asiasta laadittiin valiokunnalle lokakuussa 2021 oikeudellinen selvitys, jossa pyrittiin vastaamaan etenkin seuraaviin kysymyksiin:

- 1. Mikä oli komission oikeudellinen argumentointi, jonka johdosta lakia lähdettiin asiassa muuttamaan?

- 2. Miksi komission epävirallinen kirje riitti, eli miksi Suomen viranomaiset eivät vastustaneet tätä ja käyneet ensin päätökseen muodollisen tutkintamenettelyn ja sittemmin mahdollisen rikkomusmenettelyn?

Komission oikeudellisesta argumentoinnista

- Komissio lähetti Suomen viranomaisille 24.5.2019 kirjeen, jossa komissio arvioi mm. seuraavasti:
  - Suomen Yleisradio Oy:n (valtion verotuloista) saama rahoitus katsottava EU lainsäädännössä (SEUT 107(1) artiklassa) tarkoitetuksi valtiontueksi
  - Etenkin ilmaisu ”siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen” yleisradionlain 7§ 1 mom:ssa epäselvä ja yleisluonteinen
    - YLE:n julkisen palvelun tehtävän sisältöä ei voi niiden kautta määritellä riittävän tarkasti
    - Eli määritelmä ei ole yleisradiotoimintaa koskevan tiedonannon määräysten mukainen
    - Komissio myös siteerasi Suomen aiempia hallituksen esityksiä asiassa, mutta totesi, etteivät lainvalmisteluaineistot ole tässä riittäviä, vaan tarvitaan laintasoinen kirjaus
  - Uusien palveluiden käyttöönoton myötä tehtävänantoa tulisi muuttaa
  - Komissiolle jäi epäselväksi myös asiassa suoritettu ennakkoarviointi sekä YLE:n valvontaneuvoston roolin itsenäisyys

Valtiontukien oikeudellisesta perustasta

- Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, artiklat 106-108
  - Valtiontuen käsite ja kielto (artikla 107)
  - Poikkeus ”Yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fiskaalisiin monopoleihin” (artikla 106(2))
  - EU komission roolista (artikla 108)
- Amsterdamin sopimuksen päätösasiakirjaan liitetyt pöytäkirjat
  - (N:o 29) jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta (ns. Amsterdamin protokolla)
    - ”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.”
  - (N:o 26) yleistä etua koskevista palveluista
- Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan
  - Tiedonannon mukaan audiovisuaalisella palvelulla tarkoitetaan äänisisällön ja/tai audiovisuaalisen sisällön ja muiden niihin liittyvien palvelujen (esimerkiksi tekstipohjaisten online-tietopalvelujen) lineaarista ja/tai ei-lineaarista jakelua

Huomioita

- EU-lainsäädännön ensisijaisuus kansalliseen oikeuteen nähden
- Jäsenvaltioiden liikkumavara julkisen palvelun tehtävän osalta ”jonka kukin jäsenvaltio antaa, määrittelee ja järjestää” (määritelmä ja tehtävänanto)
  - Pysyttävä Amsterdamin protokollan rajoissa
  - Määriteltävä virallisesti (tiedonanto kohta 43) ja oltava mahdollisimman tarkka (kohta 45)
  - Sen perusteella olisi saatava varmuus siitä, onko jäsenvaltion tarkoituksena sisällyttää jokin tietty yleisradioyhtiölle annettu toiminto julkisen palvelun tehtävään
- Vasta sen jälkeen komissio voi arvioida riittävällä oikeusvarmuudella, voidaanko SEUT 106 artiklan 2 kohdan mukaista poikkeusta soveltaa
- Myös Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö aiheesta on merkityksellistä

Miksi komission kirje riitti ? (1/2)

- Kansallisesti tuen myöntävälle ministeriölle kuuluu arvion tekeminen
- Suomessa työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) vastaa valtiontukia koskevien asioiden koordinoinnista ja yhteydenpidosta komission suuntaan
- Tulkinnanvaraisissa tilanteissa vakiintunut käytäntö, jossa jäsenvaltio neuvottelee komission kanssa epävirallisesti asiasta ja varmistuu siten, että toimenpide ei muodosta ennakkoilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvaa valtiontukea
  - Epävirallinen yhteydenpito tarjoaa komissiolle mahdollisuuden etukäteen puuttua suunnitellun toimenpiteen mahdollisiin EU:n valtiontukisääntöjen vastaisiin elementteihin, ja esittää tarvittaessa korjaavia toimenpiteitä
- Myös yleisradiolain uudistuksen yhteydessä on epävirallisesti konsultoitu komissiota eduskunnan puheenjohtajien linjaaman neuvottelumandaatin mukaisesti

Vaihtoehdoista

- Vaihtoehtoina asiaa koskevassa hallituksen esityksessä on nostettu esiin kolme erilaista tapahtumakulkua:
- a) nykytilan säilyttäminen, jolloin riskinä olisi komission rikkomusmenettely
- b) laaja kokonaistarkastelu Yleisradion tehtävistä, mikä voisi olla tässä tarpeettoman laaja
- c) muutoksen rajaaminen vain välttämättömään

- Tässä valinnassa – päädyttäessä vaihtoehtoon c) – painoi parlamentaarisesti käydyn keskustelun lisäksi komission näkemys, jossa se painotti, että arvioinnin kohteena oleva uudistus on välttämätön

Miksi komission kirje riitti ? (2/2)

- Liikenne- ja viestintäministeriö tulkitsi, että Yleisradion tehtävänantoa on komission antamista vastauksista ja kannanotoista johtuen välttämätöntä täsmentää tekstimuotoisten sisältöjen osalta, ja että jos näin ei tehtäisi otettaisiin merkittävä riski virallisesta rikkomusmenettelystä
  - Tässä asiassa painoarvoa annettiin Suomen viranomaisissa eduskunnan linjaaman neuvottelumandaatin ja vakiintuneen käytännön mukaisesti sille, että haluttiin välttää laaja, muodollinen tutkintamenettely
  - Viime kädessä EU-tuomioistuin antaisi asiasta ratkaisun
- Päätös on lopulta tietysti poliittinen, eli asiassa toimitaan suoraan eduskunnan tahtotilan mukaisesti
- Kyse viime kädessä siitä, kuinka isoksi ja periaatteellisesti merkittäväksi asia koetaan vs. siitä, miten ja minkälaisin muutoksin asia saadaan vietyä päätökseen

Asiaan liittyvästä valmistelusta

- Valtiontukiasioiden käsittely ja siihen liittyvät asiakirjat
  - EU-sääntelyn ja komission tulkinnan mukaan luottamuksellisia
    - Tämä on herättänyt Suomessa keskustelua asian käsittelyn avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä

- Liikenne- ja viestintäministeriö on pyrkinyt asiassa mahdollisimman avoimeen ja läpinäkyvään käsittelyyn siltä osin, kuin se edellä mainitun sääntelyn puitteissa on ollut mahdollista
  - Komission kanssa käytyihin keskusteluihin suoraan liittyvät asiakirjat – ml. kaikki luottamukselliset aineistot – toimitetaan liikenne- ja viestintävaliokunnan käyttöön eduskunnan perustuslain mukaisen tiedonsaantioikeuden varmistamiseksi ja valiokunnan 29.10.2021 esittämän pyynnön mukaisesti
  - Asiakirjoja on tarjottu liikenne- ja viestintävaliokunnalle ja perustuslakivaliokunnalle myös aiemmin

Julkisen palvelun tehtävä Suomen yleisradiolainsäädännössä

- Laki Yleisradio Oy:stä 7 § (19.8.2005/635) Julkinen palvelu
  - 1 mom. 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. (28.6.2017/436)
  - 2 mom. Julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tulee erityisesti:

    1) tukea kansanvaltaa ja jokaisen osallistumismahdollisuuksia tarjoamalla monipuolisia tietoja, mielipiteitä ja keskusteluja sekä vuorovaikutusmahdollisuuksia;

    2) tuottaa, luoda, kehittää ja säilyttää kotimaista kulttuuria, taidetta ja virikkeellistä viihdettä; (10.8.2012/474)

    3) ottaa ohjelmistossa huomioon sivistys- ja tasa-arvonäkökohdat, tarjota mahdollisuus oppimiseen ja itsensä kehittämiseen, painottaa lapsille ja nuorille suunnattuja ohjelmistoja sekä tarjota hartausohjelmia; (10.8.2012/474)

    4) kohdella ohjelmatoiminnassa yhtäläisin perustein suomen- ja ruotsinkielistä väestöä, tuottaa palveluja saamen, romanin ja viittomakielellä sekä soveltuvin osin myös maan muiden kieliryhmien kielellä;

    5) tukea suomalaisen kulttuuriperinnön vaalimista, suvaitsevaisuutta, yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja kulttuurista moninaisuutta sekä huolehtia ohjelmatarjonnasta myös vähemmistö- ja erityisryhmille; (28.6.2017/436)

    6) edistää kulttuurien vuorovaikutusta ja ylläpitää ulkomaille suunnattua ohjelmatarjontaa;

    7) välittää asetuksella tarkemmin säädettäviä viranomaistiedotuksia ja varautua televisio- ja radiotoiminnan hoitamiseen poikkeusoloissa.

Keskeiset muutokset HE 250/2020 vp

- Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Yleisradio Oy:stä annettua lakia
  - Laissa tarkennettaisiin Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävän sääntelyä
  - Ehdotetut säännökset rajoittaisivat Yleisradio Oy:n mahdollisuutta julkaista tekstimuotoisia sisältöjä osana julkisen palvelun tehtävää
  - Yle voisi kuitenkin yhä julkaista tekstimuotoista sisältöä, tarkemmin laissa määritellyillä ehdoilla

- Säännöksen, kuten koko Yleisradion julkisen palvelun tehtävän, tarkemmasta valvonnasta vastaisi Yleisradion hallintoneuvosto
- Esitys ei muuttaisi Yleisradion hallinnon organisointia tai Yleisradion tehtäviä laajemmin

Kansalaisaloite KAA 8/2021 vp ”Tieto on Meidän”

- Tausta ja tarkoitus
- Kansalaisaloite ”Tieto on meidän” (KAA 8/2021 vp) tavoittelee Yleisradio Oy:n (YLE) tekstimuotoisten uutissisältöjen turvaamista ja tekstisisältöjen säilyttämistä nykymuotoisina
  - Aloitteen perusteluissa tukeudutaan mm. vapaaseen tiedonvälitykseen ja sananvapauteen sekä kansalliseen päätöksentekoon YLE-asioissa
  - Aloite on saavuttanut 50 000 allekirjoitusta, ja on edennyt siten eduskuntaan

Kansalaisaloite KAA 8/2021 vp (jatkuu)

- Parlamentaarisuus
  - Yleisradion tehtäviä, rahoitusta ja valvontaa koskevista asioista päätetään vakiintuneen valtiosääntöisen käytännön mukaan Suomessa parlamentaarisesti
  - Muutoksia yleisradiolakiin on perinteisesti käsitelty parlamentaarisissa työryhmissä tai niistä on neuvoteltu eduskuntaryhmien kesken
  - Mahdollisia jatkotoimia kansalliseen lainsäädäntöön liittyen laaditaan eduskunnan tulevien linjausten mukaisesti ja komission kanssa käytävät keskustelut perustuvat eduskunnan antamaan neuvottelumandaattiin
- Suomi ei kuitenkaan voi päättää valtiontukiasioista pelkästään kansallisesti, vaan myös EU-lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö on otettava huomioon
- Jos kansalaisaloite hyväksyttäisiin, olisi komission kanssa käytyihin epävirallisiin keskusteluihin perustuen perusteltua odottaa, että siitä seuraisi rikkomusmenettely (mahdollisine takaisinperintävaatimuksineen). Viime kädessä EU-tuomioistuin antaisi asiasta ratkaisun.

Kiitos!

lvm.fi Twitter: @lvmfi

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ