

Yleisradio, julkinen palvelu ja sananvapaus



Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Eero Paukku, tutkija		Julkaisun laji Tutkimusraportti	
Kansainvälisen talousoikeuden instituutti		Toimeksiantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	
Helsingin yliopisto		Toimielimen asettamispäivämäärä	
Julkaisun nimi Yleisradio, julkinen palvelu ja sananvapaus			
Tiivistelmä <p>Tutkimusraportissa käsitellään julkisen palvelun yleisradiotoimintaa sananvapauden ja kilpailuoikeuden näkökulmasta. Tarkastelun lähtökohtana on se, että EY:n oikeudessa julkisen palvelun yleisradio-toiminta on nähty yleisiin taloudellisiin etuihin liittyvänä palveluna (EY:n perustamissopimuksen 86 artikla). Tämä oikeuttaa poikkeamaan valtiotukien kieltoa koskevista EY:n oikeuden säännöksistä, ja mahdollistaa siten julkisen palvelun yleisradiotoiminnan valtion rahoituksen. Tässä yhteydessä palvelun tarjoajalle tulee perustaa erityinen julkisen palvelun velvoite, joka tulee tarkoin määritellä.</p> <p>Yleisradiotoimintaan liittyvän julkisen palvelun velvoitteen määrittelyssä on otettava huomioon ne tavoitteet, joita toiminnalle on asetettu eurooppalaisessa ja kansallisessa yhteydessä. Eurooppalaisella tasolla on huomioitava EY:n politiikka ja sääntely audiovisuaalisella toimialalla, yleishyödyllisiin palveluihin liittyvä EY:n sääntely sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaama sananvapaus ja Euroopan neuvoston mediapolitiikan vaikutus julkisen palvelun yleisradiotoiminnan määrittelyyn. Eurooppalaisessa tarkastelussa julkisen palvelun yleisradiotoiminta on, markkinoiden vapautteen liittyvien tavoitteiden lisäksi, yhdistetty myös sananvapauteen, kielelliseen ja kulttuuriseen monimuotoisuuteen, sivistyksellisiin tarpeisiin sekä demokratiaa ja julkisuutta sivuaviin käsityksiin. Kansallisten tavoitteiden määrittelyä on tarkasteltava suomalaisen yleisradiotoiminnan historiaa, ja sitä kuinka sananvapausajattelu on kehittynyt yleisradiotoiminnassa. Suomalaisessa ajattelussa (julkisen palvelun) yleisradiotoiminnan lähtökohdaksi on vakiintuneesti nähty yksilön sananvapauden sekä sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen turvaaminen.</p> <p>Tutkimusraportissa tarkastellaan myös viestintäteknologisen kehityksen - erityisesti digitalisoinnin ja konvergenssin - vaikutusta julkisen palvelun yleisradiotoimintaan. Tavoitteena on antaa yleiskuva niistä ongelmista ja ajattelutapojen muutoksista, joita julkisen palvelun yleisradiotoiminta tulevaisuudessa voi kohdata.</p> <p>Yhteenvedossa on yleisesti esitetty ne lähtökohdat, joista Yleisradion julkisen palvelun velvoitetta tulee määritellä.</p>			
Avainsanat (asiasanat) Yleisradiotoiminta, julkinen palvelu, valtiontuet, sananvapaus			
Muut tiedot Yhteyshenkilö/LVM Maaret Suomi			
Sarjan nimi ja numero Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 23/2004		ISSN 1457-7488	ISBN 951-723-709-X
Kokonaissivumäärä 64	Kieli suomi	Hinta 11 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Publishing Oy		Kustantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	



Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Eero Pauku, forskare	Typ av publikation Forskningsrapport		
Institutet för internationell ekonomisk rätt	Uppdragsgivare Kommunikationsministeriet		
	Datum för tillsättandet av organet		
Publikation (även den finska titeln) Rundradion, allmänhetens tjänst och yttrandefrihet (Yleisradio, julkinen palvelu ja sananvapaus)			
Referat Forskningen handlar om allmännyttig radio- och TV-verksamhet med tyngdpunkten på yttrandefrihet och konkurrensrätt. Utgångspunkt för forskningen är det faktum att allmännyttig radio- och TV-verksamhet inom EG-rätten har ansetts vara en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (86 artikeln i EG-fördraget). Det rättfärdigar att avvika från regleringen som förbjuder statligt stöd inom inre marknaden, och möjliggör publik finansiering av allmännyttig radio- och TV-verksamhet. I detta sammanhang måste man stadga om en särskild och exakt formulerad allmänhetens tjänst för den som erbjuder tjänsten. När allmänhetens tjänst i radio- och TV-verksamhet definieras, måste man beakta de europeiska och de nationella målsättningar som är uppställda för allmännyttig radio- och TV-verksamhet. På europeisk nivå måste man beakta EG:s reglering och politik i den audiovisuella sektorn, EG:s reglering av tjänster i allmänhetens intresse, yttrandefriheten i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter samt inverkan av Europarådets mediapolitik. I den europeiska diskussionen är allmännyttig radio- och TV-verksamhet kombinerad med strävan till fria marknader, men också till yttrandefrihet, pluralism inom språk och kultur, bildning samt uppfattningar om demokrati och offentlighet. För att uppställa de nationella målen för allmännyttig radio- och TV-verksamhet måste man undersöka den finska radio- och TV-verksamhetens historia och hur uppfattningen om yttrandefriheten har utvecklats på detta område. I Finland har radio- och TV-verksamheten vanligen setts som ett viktigt verktyg för att trygga individens yttrandefrihet och kulturella rättigheter. I forskningen behandlas också frågan hur den teknologiska utvecklingen i elektronisk media – särskilt digitalisering och konvergens – påverkar allmännyttig radio- och TV-verksamhet. Här är den centrala frågan hurdana problem och förändringar i tänkesättet den allmännyttiga radio- och TV-verksamheten kan möta i framtiden. I sammandraget framställs utgångspunkterna för hur Yleisradios allmänhetens tjänst borde definieras.			
Nyckelord Radio- och tv-verksamhet, allmänhetens tjänst, statligt stöd, yttrandefrihet			
Övriga uppgifter Kontaktperson vid ministerie Maaret Suomi			
Seriens namn och nummer Kommunikationsministeriets publikationer 23/2004	ISSN 1457-7488	ISBN 951-723-709-X	
Sidoantal 64	Språk finska	Pris 11 €	Sekretessgrad offentlig
Distribution Edita Publishing Ab		Förlag Kommunikationsministeriet	



Authors (from body; name, chairman and secretary of the body) Eero Paukku, research fellow	Type of publication Research report		
Institute of International Economic Law	Assigned by Ministry of Transport and Communications		
	Date when body appointed		
Name of the publication Finnish Broadcasting Company, public service and the freedom of expression			
Abstract <p>The research concentrates on public service broadcasting from the point of view of the freedom of speech and competition law. The starting point for the study is that public service broadcasting is seen by EC law as a service of general economic interest (article 86 of the EC-treaty). This justifies its exemption from the application of the EC state aid rules and makes possible the public funding of public service broadcasting. In this connection, a special, precisely defined public service remit should be established for the provider of the service.</p> <p>When defining the content of the public service remit in the field of broadcasting, it is important to pay attention to the aims set for public service broadcasting on the European and national levels. On the European level it is important to take account of the EC's policies and legislation in the audiovisual sector, EC legislation on services of general interest, the freedom of expression guaranteed in the European Convention on Human Rights and the effect of the media policy of the European Council on the definition of public service broadcasting. In the European review of this issue public service broadcasting is combined with the objective of a free market, but also with freedom of expression, the concept of cultural and linguistic pluralism, the needs of education and the concepts of democracy and the public sphere. When defining national aims for public service broadcasting it is important to pay attention to the history of broadcasting in Finland, and to how the freedom of expression has been enhanced in the field of broadcasting. In Finland it is widely seen that the main purpose of (public service) broadcasting is to guarantee the freedom of expression and the cultural and educational rights of the individual.</p> <p>The research also examines the effect of the technological development of the electric media – mainly digitalisation and convergence – on public service broadcasting. The main question deal with the kind of problems and changes in ways of thinking that public service broadcasting will confront in the future.</p> <p>The basis for the definition of the public service remit of the Yleisradio (Finnish Broadcasting Company) is recapitulated in the summary of the research.</p>			
Keywords Finnish Broadcasting Company, public service, state aids, freedom of expression			
Miscellaneous Contact person at the Ministry: Ms Maaret Suomi			
Serial name and number Publications of the Ministry of Transport and Communications 23/2004	ISSN 1457-7488	ISBN 951-723-709-X	
Pages, total 64	Language Finnish	Price 11 €	Confidence status Public
Distributed by Edita Publishing Ltd		Published by Ministry of Transport and Communications	

ALKUSANAT

Käsillä oleva tutkimusraportti on syntynyt liikenne- ja viestintäministeriön ja Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutin (KATTI) välisen tutkimusyhteistyön tuloksena. Ministeriö on vastannut tutkimuksen rahoittamisesta.

Tutkimustyö on suoritettu Kansainvälisen talousoikeuden instituutissa osana viestintäoikeuden tutkimushanketta. Tutkijana on toiminut OTK Eero Paukku. Tutkimuksen ohjausryhmään ovat kuuluneet apulaisosastopäällikkö Liisa Ero, professori Mikael Hidén, professori Olli Mäenpää ja johtaja Pia Letto-Vanamo.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää tutkimusraportin valmistumiseen myötävaikuttaneita.

Helsingissä, helmikuun 12 päivänä 2004

Liisa Ero
apulaisosastopäällikkö

ALKUSANAT

SISÄLLYS

JOHDANTO	1
1. JULKISEN PALVELUN YLEISRADIOTOIMINTA JA MARKKINOIDEN VAPAAUS	3
1.1 Yleistä	3
1.2 Valtiontuet julkisen palvelun yleisradiotoiminnassa	4
1.3 Valtiontuen soveltuvuus yhteismarkkinoille	6
1.4 Määrittelyvelvollisuus ja kysymys julkisen palvelun sisällöstä	10
2. JULKISEN PALVELUN YLEISRADIOTOIMINNAN EUROOPPALAISET TAVOITTEET	13
2.1 EU:n audiovisuaalinen politiikka ja julkisen palvelun yleisradiotoiminnalle asetetut tavoitteet	13
2.2 Julkisen palvelun yleisradiotoiminta yleishyödyllisenä palveluna	16
2.3 Amsterdamin pöytäkirja ja julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tavoitteet	18
2.4 Julkisen palvelun yleisradiotoiminta Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatun sananvapauden valossa	20
2.5 Eurooppalaisessa keskustelussa esitettyjä julkisen palvelun yleisradiotoiminnan periaatteita	23
2.6 Yhteenvedoa julkisen palvelun yleisradiotoiminnan eurooppalaisista tavoitteista	27
3. JULKISEN PALVELUN YLEISRADIOTOIMINTA SUOMESSA	29
3.1 Sananvapausajattelun kehittyminen yleisradiotoiminnassa	29
3.2 Kaupallistuminen, perusoikeusuudistus ja sananvapauden asema yleisradiotoiminnassa	32
3.3 Perustuslain sananvapaussäännös ja joukkoviestintä	34
3.4 Julkisen vallan velvollisuus turvata sananvapauden toteutuminen	37
3.5 Yleisradion julkinen palvelu sananvapauden turvaajana	39
4. DIGITALISOINTI, KONVERGENSSI JA JULKISEN PALVELUN YLEISRADIOTOIMINNAN MÄÄRITTELY	45
5. YHTEENVETOA: YLEISRADION JULKISEN PALVELUN VELVOITTEEN MÄÄRITTELYN LÄHTÖKOHTIA	48
LÄHTEET	

JOHDANTO

Julkisen palvelun yleisradiotoiminnalla on takanaan pitkä yleiseurooppalainen perinne. Tämän mukaisesti yleisradiotoiminta on yhdistetty niin yksilön sananvapauden toteutumiseen kuin yhteiskunnallisiin sivistystarpeisiin ja kulttuurin edistämiseen. Julkisen palvelun yleisradiotoiminta on nähty merkittävänä kansansivistyslaitoksena ja audiovisuaalisen kulttuurin tukijana, jonka ohjelmatoiminnan on tullut käsittää niin tiedottavaa, valistavaa kuin viihdyttävääkin ohjelmistoa. Julkisten yleisradioyhtiöiden täyden palvelun ohjelmatarjonta juontaa juurensa siten niihin aikoihin, jolloin yleisradiotoimintaa harjoitettiin eurooppalaisissa valtioissa julkisen yleisradiomonopolin toimesta.

Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan nähdään kuitenkin rikkovan alalla viime vuosikymmeninä vakiintunutta markkinoiden vapauden periaatetta ja yksityisten tahojen elinkeinovapautta. Tämän vuoksi julkisen palvelun yleisradiotoimintaa on viime vuosiina kritisoitu erityisesti siitä, että monopoliajoilta periytyvä julkisen palvelun yleisradioyhtiöiden täyden palvelun ohjelmatarjonta on kestävätkin nykyisessä juridisessä ympäristössä. Näin ollen julkisen palvelun yleisradiotoiminnan sisältöä tulisi olisi tarkasteltava uudenlaisen ajattelun valossa, jonka keskeisenä sisältönä on markkinoiden vapauden ja kilpailun toimivuuden turvaaminen yleisradiotoimialalla. Julkisen palvelun ohjelmatarjonnan tulisi tämän mukaisesti keskittyä täydentämään kaupallista ohjelmatarjontaa eli käytännössä lähettää sellaisia ohjelmia, joita ei kaupallisella puolella voida tuottavuussyistä tarjota.

Tutkimusraportissa käsitellään kysymyksiä, jotka liittyvät julkisen palvelun velvoitteen määrittelyyn yleisradiotoiminnassa. Erityisesti pyritään selvittämään, miksi julkisen palvelun yleisradiotoiminnan sisältö tulee määrittellä, ja minkälaisia reunaehtoja, niin eurooppalaisessa kuin suomalaisessakin keskustelussa on tässä yhteydessä esitetty. Tavoitteena on siten antaa yleiskuva julkisen palvelun yleisradiotoiminnan juridisesta sääntelystä ja siinä vallitsevista erilaisista ajattelutavoista. Yksityiskohtainen eri säännösten ja oikeuskäytännön läpikäynti on siten jätetty tästä tutkimuksesta pois.

Tutkimusraportissa käytettyjen käsitteiden sisältö ja kirjoitusasu on aika-ajoin varsin vakiintunut. Tässä tutkimusraportissa ”yleisradiotoiminta” ilmaisulla tarkoitetaan

kaikkea sellaista radio- ja televisiotoimintaa, jota harjoitetaan joukkoviestintä tarkoituksessa radioaaltojen välityksellä. Tällainen toiminta voi olla niin yksityistä kuin julkistaakin. ”Yleisradiotoiminta” ilmaisun voisi toki korvata hieman ajanmukaisemmallakin ilmaisulla: ”radio- ja televisiotoiminta”. ”Yleisradiotoiminta” ilmaisua käytetään kuitenkin useimmissa EU:n virallisiasiakirjojen käännöksissä, minkä vuoksi vastaavaa ilmaisua käytetään myös tässä tutkimusraportissa. ”Yleisradiotoiminta” ilmaisu ei myöskään niin vahvasti sido käsittelyä radioon ja televisioon, eikä edellytä sen erittelyä, millöin kyse on esimerkiksi vain televisioon kohdistuvasta sääntelystä. Tästä on kuitenkin pyritty aina mainitsemaan asiayhteyden kohdalla.

”*Julkisen palvelun yleisradiotoiminta*” ilmaisulla tarkoitetaan sellaista yleisradiotoimintaa, jota harjoitetaan julkisen rahoituksen ja erityisen julkisen palvelun velvoitteen turvin. Muutamissa yhteyksissä käytetään tekstin luettavuuden vuoksi tästä toiminnasta ilmaisua ”*julkinen yleisradiotoiminta*”. On kuitenkin huomattava, että julkisesti omistettu yleisradioyhtiö voi harjoittaa yleisradiotoimintaa niin julkisen palvelun velvoitteen turvin kuin normaalina kaupallisena toimintana. Myös tällaisesta kaupallisesta yleisradio toiminnasta voidaan käyttää ilmaisua ”*julkinen yleisradiotoiminta*”. Selvyyden vuoksi tässä tutkimusraportissa on kuitenkin vältetty tämän termin käyttöä.

”*Yleishyödyllisillä palveluilla*” tarkoitetaan tässä tutkimusraportissa EU-sääntelyn mukaisia yleishyödyllisiä palveluita. Yleishyödylliset palvelut jaetaan EU-sääntelyssä taloudellisiin ja ei-taloudellisiin palveluihin. Taloudellisista yleishyödyllisistä palveluista käytetään EU:ssa ilmaisua: ”*yleisiin taloudellisiin etuihin liittyvät palvelut*”, jota käytetään myös tässä tutkimuksessa. ”*Julkisella palvelulla*” tarkoitetaan sellaista julkista palveluvelvoitetta, joka on annettu yleisiin taloudellisiin etuihin liittyviä palveluja sääntelvän EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan nojalla.

1. JULKISEN PALVELUN YLEISRADIOTOIMINTA JA MARKKINOIDEN VAPAUS

1.1 Yleistä

Viimeisen kahdenkymmenen vuoden ja erityisesti 1990 -luvun aikana yleisradiotoiminta on kokenut kolme merkittävää rakenteellista muutosta. Ensinnäkin yleisradiotoiminta on *eurooppalaistunut*. Tämä on tarkoittanut niin audiovisuaalisen toimialan muodostumista Euroopan unioniin ja siihen liittyneitä jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen harmonisointia, kuin sellaisen Euroopan neuvoston aktiivisen mediapolitiikan syntymistä, jossa yksilön sananvapauden toteutuminen ja median toiminta on yhä vahvemmin liitetty toisiinsa.

Toiseksi yleisradiotoimiala on koko Euroopassa *kaupallistunut*. Tämä on käytännössä tarkoittanut luopumista valtiollisista monopoleista yleisradiotoiminnan harjoittamisessa. Kun vielä 1980 -luvulla kaikissa Länsi-Euroopan valtioissa, Luxemburgia lukuun ottamatta, oli vain julkisin varoin ylläpidettyä yleisradiotoimintaa, oli jo 1990 -luvulla lähes kaikissa myös kaupallisia toimijoita. Vuoteen 1997 mennessä vain Irlantia, Islantia, Itävaltaa ja Sveitsiä lukuun ottamatta kaikissa Länsi-Euroopan maissa oli kaupallista televisioimintaa. Yleisradiotoiminnan kaupallistumisessa oli siten kyse vahvasti yleiseurooppalaisesta ilmiöstä.

Kolmantena merkittävänä muutoksena voidaan pitää yleisradiotoimialan *oikeudellistumista*. Tämä on tarkoittanut yleisradiotoimintaan liittyneen lainsäädännön lisääntymistä ja juridisten säännösten yhä vahvempaa vaikutusta yleisradiotoiminnan organisoinnissa. Oikeudellistumiseen on vaikuttanut keskeisesti EU:n piirissä tapahtunut kehitys, mikä näkyy esimerkiksi siinä, että merkittävä osa yleisradiotoimintaan liittyvästä lainsäädännöstä on eurooppalaista alkuperää. Käytännössä tämä on tarkoittanut niin kilpailuoikeudellisen kuin teknisen sääntelyn lisääntymistä yleisradiotoimialalla.

Toimintaympäristön kaupallistumisen ja EU:n markkinalähtöisen sääntelyn vaikutuksesta yleisradiotoiminnassa alkoivat saada jalansijaa yhä vahvemmin markkinoiden vapautteen ja kilpailuun liittyvät näkökulmat. Tässä tilanteessa perinteisestä julkisesta

yleisradiotoiminnasta (ja erityisesti sen julkisesta rahoituksesta) ei kuitenkaan haluttu luopua niissä eurooppalaisissa valtioissa, joissa yleisradiotoimintaa oli harjoitettu julkisen yleisradiomonopolin varassa. Markkinoiden vapaudesta ja kilpailusäännöistä poikkeavana toimintana julkiselle yleisradiotoiminnalle tuli kuitenkin löytyä niin poliittinen kuin juridinenkin perustelu. Varsin yleisesti poliittiseksi perusteeksi esitettiin julkisen yleisradiotoiminnan asema viestinnän monimuotoisuuden ja sananvapauden sekä eurooppalaisen audiovisuaalisen kulttuurin turvaajana kiristyvillä kansainvälisillä televi-
siomarkkinoilla.

Keskeinen juridinen peruste julkisen yleisradiotoiminnan harjoittamiselle muodostui EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan säännöksestä yleisiin taloudellisiin etuihin liittyvistä palveluista (*services of general economic interest*). Yleisesti ottaen kilpailuoikeudellisista säännöksistä voidaan 86 artiklan mukaan poiketa, jos tavoitteena on turvata tietyn yhteiskunnallisesti merkittävän palvelun tarjonta, tällaista palvelua ei riittävästi ole tarjolla markkinoiden kautta ja kilpailusääntöjen soveltaminen estäisi kyseistä julkisen palvelun tarjoajaa toteuttamasta tehtäväänsä. Tällöin jäsenvaltion tulee antaa palvelun tarjoajalle ns. julkisen palvelun velvoite, ja tämä velvoite on jäsenvaltion vielä tarkoin määriteltävä. Kilpailuoikeudellisesti julkisen palvelun yleisradiotoiminta nähdään siten markkinoiden vapautta ja kilpailusääntöjä loukkaavana yleishyödyllisenä palveluna. Kilpailusäännöistä julkisen palvelun yleisradiotoiminta rikkoo nimenomaisesti valtiontukien kieltoa koskevia säännöksiä.

1.2 Valtiontuet julkisen palvelun yleisradiotoiminnassa

EY:n perustamissopimuksen 87(1) artiklassa säädetään valtiontuista. Artikla kuuluu seuraavasti:

”Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.”

Komission mukaan valtion myöntämä tai valtion varoista muuten myönnetty rahoitus yleisradioyhtiölle, on yleensä katsottava valtiontueksi. Ratkaisevaa ei ole valtion toimenpiteen tarkoitus vaan toimenpiteen vaikutukset. Tämän vuoksi rahoituksen ei tarvit-

se olla suoraa kassavirtaa yleisradioyhtiölle, vaan myös muunlaiset rahoitusjärjestelyt voidaan katsoa valtiontuiksi.¹ Rahoituksen valtiontuen luonteisuutta ei poista myöskään se, että rahoitus on myönnetty yleisradioyhtiölle korvaukseksi julkisen palvelun tehtävän hoitamista aiheutuneista kustannuksista.² Rahoituksen määrittely valtiontueksi on siten suoritettava aina tapauskohtaisesti.³ Kiistatta voidaan sanoa, että valtion keräämistä televisiomaksuista myönnetty rahoitus yleisradioyhtiölle on katsottava artiklan tarkoittamaksi rahoitukseksi.⁴

Ominaista valtiontuelle on, että se vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä markkinoilla. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että: ”*kun valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki vahvistaa yrityksen asemaa verrattuna toiseen yhteisön sisäisessä kaupassa kilpailevaan yritykseen, kyseisen tuen on katsottava vaikuttaneen viimeksi mainittuun yritykseen.*”⁵ Markkinatilanteesta riippumaton valtion rahoitus asettaa julkisen palvelun yleisradioyrityksen usein turvallisempaan asemaan ohjelmatoiminnan harjoittamisessa. Valtion myöntämä rahoitus mahdollistaa esimerkiksi sen, että ko. yleisradioyhtiö voi tarjota tiettyä yleisradiopalvelua sellaisin ehdoin, joka muille yleisradioyhtiöille on mahdotonta toteuttaa.⁶ Valtion rahoituksen voidaan siten yleensä katsoa suosineen yhtä yritystä artiklassa tarkoitettulla tavalla.

Perustamissopimuksen 87 artiklan mukaan valtion rahoituksen tulee vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan⁷. Rahoituksella ei EY-tuomioistuimen mukaan tarvitse kuitenkaan olla välitöntä vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Riittävää on, että valtion myöntämä rahoitus asettaa kyseisen yleisradioyhtiön parempaan asemaan verrattuna muihin jäsenvaltioiden välisessä kaupassa kilpaileviin yleisradioyhtiöihin.⁸ Kansainvälisillä audiovisuaalisilla markkinoilla jäsenvaltioiden rajat ylittävä vaikutus toteutuu usein hyvin helposti. Esimerkiksi ohjelmaoikeuksien osto ja myynti tapahtuu yleisradiotoiminnassa usein kansainvälisellä tasolla, minkä lisäksi mainonnalla on monesti

¹ Ks. esimerkiksi Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisu: *SIC – Sociedade Independente de Comunicação SA v. Euroopan yhteisöjen komissio* (T-46/97), kohta 83.

² Euroopan yhteisöjen komission ratkaisu: *BBC News 24, State aid No NN 88/98* (29.9.1999), kohta 25.

³ KOM (2001) C 320, s. 7.

⁴ Euroopan yhteisöjen komission ratkaisu: *BBC News 24, State aid No NN 88/98* (29.9.1999), kohta 23.

⁵ Ks. KOM (2001) C 320, s. 7:n alaviite 10, jossa viitataan seuraavasti: ”*Asiat 730/79, Philip Morris Holland v. komissio*, Kok. 1980, s. 2671, 11 kohta; C-303/88, *Italia v. Komissio*, Kok. 1991, s. I-1433, 27 kohta; C-156/98, *Saksa v. komissio*, Kok. 2000, s. I-6857, 33 kohta”.

⁶ Euroopan yhteisöjen komission ratkaisu: *BBC News 24, State aid No NN 88/98* (29.9.1999), kohta 29.

⁷ Kyseessä on ns. kauppakriteerin soveltuminen. Ks. Mentula ja Saraste 1999, s. 22.

⁸ EY-tuomioistuimen ratkaisu: *Philip Morris v. komissio, 730/79* (1980) ECR 267, kohta 1.

rajat ylittäviä vaikutuksia erityisesti yhtenäisillä kielialueilla. Arviointiin saattaa vaikuttaa myös yhtiöiden yritys rakenne ja sopimusjärjestelyt. Esimerkiksi tietyn jäsenvaltion alueella toimiva kaupallinen mediayhtiö saattaa olla toisessa jäsenvaltiossa toimivan yhtiön tytäryhtiö.

1.3 Valtiontuen soveltuvuus yhteismarkkinoille

Edellä esitetystä voidaan havaita, että yleisradioyhtiölle valtiolta tai valtion varoista myönnetty rahoitus katsotaan usein perustamissopimuksen 87 artiklan tarkoittamaksi valtiontueksi. Tämän jälkeen on kuitenkin vielä harkittava, voidaanko valtiontukea pitää soveltuvana yhteismarkkinoille. Arvioitaessa valtiontuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille, on huomiota kiinnitettävä kahteen seikkaan. Ensinnäkin on arvioitava, voidaanko valtiontuki katsoa perustamissopimuksen 87 artiklassa säädettyjen poikkeusten nojalla sallituksi. Toiseksi on tarkasteltava sitä, voidaanko valtiontukisäännöksen soveltamisesta luopua sillä perusteella, että rahoitus on myönnetty EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan mukaiselle, yleisiin taloudellisiin etuihin liittyvälle palvelulle⁹.

Valtiontukia koskevista poikkeuksista on säädetty EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 2 ja 3 kohdissa. Näistä lähinnä kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen liittyvä poikkeussääntö voisi julkisen palvelun yleisradio toiminnan rahoituksen kohdalla tulla kysymykseen. Komission mukaan 87 artiklan 3 kohdan d alakohdan¹⁰ ”kulttuurin” käsitettä on kuitenkin tulkittava suppeasti. Komissio on esimerkiksi asiassa *Kinderkanal ja Phoenix* tekemässään päätöksessä todennut, että jäsenvaltioiden opetukselliset ja demokraattiset tarpeet eivät liity kulttuurin edistämiseen.¹¹ Myöskään *BBC News 24* tapauksessa tarkoitettu ympärivuorokautinen uutispalvelu ei liittynyt kulttuurin edistämiseen.¹² Näin ollen koulutukselliset ja demokraattiset tarpeet sekä katsojien tietotarpeiden täyttäminen (*information needs*) tulee pitää erillään artiklan tarkoittamasta kulttuurin käsit-

⁹ 86.2 artiklan ilmaisusta ”*services of general economic interest*” on kaksi erilaista käännöstä. Ko. artiklan kohdalla ilmaisu on käännetty ”yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut” ja EY:n perustamissopimuksen 16 artiklassa taas ”yleisiin taloudellisiin etuihin liittyvät palvelut”. Jälkimmäistä käännöstä on käytetty useammin erilaisissa EU:n virallisiasiakirjoissa, minkä vuoksi myös tässä tutkimuksessa käytetään käännöksen jälkimmäistä versiota. Suomenkieliset käännökset eivät kovin hyvin vastaa termin englanninkielistä versiota. Esimerkiksi ranskaksi termi kuuluu: ”*de services d’intérêt économique général*”.

¹⁰ ”Yhteismarkkinoille soveltuvana voidaan pitää: tukea kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä yhteisössä yleisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.”

¹¹ Euroopan yhteisöjen komission ratkaisu *Kinderkanal ja Phoenix* (24.2.1999, NN 70/98), (EYVL C 238, 21.8.1999), s. 3.

¹² Euroopan yhteisöjen komission ratkaisu: *BBC News 24, State aid No NN 88/98* (29.9.1999), kohta 36.

teestä. Jollei jäsenvaltio siten esitä erillistä määritelmää ja erillisrahoitusta yksinomaan kulttuurin edistämiseen myönnettävälle valtiontuelle, ei tällaista tukea yleensä voida hyväksyä 87 artiklan 3 kohdan d alakohdan nojalla.¹³

Komission mukaan ”kulttuurin” käsitteen suppeaa tulkintaa tukee se, että vuonna 1997 EY:n perustamissopimukseen lisätty ns. Amsterdamin pöytäkirja¹⁴ tekee eron jäsenvaltioiden yhteiskunnallisten, demokraattisten ja kulttuuristen tarpeiden välillä.¹⁵ Esimerkiksi Euroopan yleisradioliitto EBU (European Broadcasting Union) on kuitenkin tähän liittyen painottanut ”kulttuurin” käsitteen suppean tulkinnan keinotekoisuutta todeten, että yhteiskunnalliset, demokraattiset ja kulttuuriset tarpeet ovat usein yhteydessä keskenään, eikä Amsterdamin pöytäkirjalla pyritty tekemään erottelua näiden eri tarpeiden välille vaan lähinnä painottamaan julkisen palvelun yleisradiotoiminnan laajaa ja dynaamista luonnetta.¹⁶

Valtiontukien laaja ja kulttuuria koskevan käsitteen suppea tulkinta johtavat siihen, että valtion rahoittamaa yleisradiotoimintaa voidaan harjoittaa lähinnä EY:n perustamissopimuksen 86(2) artiklan mahdollistaman poikkeuksen kautta¹⁷. Sen mukaisesti EY-oikeuden kilpailusääntöjä, eli tässä tapauksessa valtiontukisääntöjä, voidaan soveltaa rajoitetusti tiettyihin yhteiskunnan kannalta keskeisiin toimintoihin. Tällaisia palveluja ovat ne, joita viranomaiset katsovat yhteiskunnan tarvitsevan, vaikka markkinoilla ei ole riittävästi kannusteita niitä toteuttaa. Palveluiden toteuttamiseksi voidaan myöntää erityis- tai yksinoikeuksia sekä ottaa käyttöön erityisiä rahoitusmekanismeja.¹⁸ Artikla muodostaa siten poikkeuksen siihen yleiseen sääntöön, että kaikki yritykset – niin yksityiset kuin julkisetkin – ovat toiminnassaan täysin EY:n kilpailusääntöjen alaisia.¹⁹

¹³ KOM (2001) C 320, s. 8.

¹⁴ Amsterdamin sopimuksella EY:n perustamissopimukseen lisätty pöytäkirja jäsenvaltioiden julkisesta yleisradiotoiminnasta. Pöytäkirjassa jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminta liitettiin jäsenvaltioiden demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin, samoin kuin tarpeeseen turvata viestinnän moniarvoisuus. Pöytäkirjassa annettiin tarkentava säännös jäsenvaltioiden mahdollisuudesta rahoittaa julkisen palvelun yleisradiotoimintaa. Pöytäkirjaa käsitellään tarkemmin jäljempänä.

¹⁵ KOM(2001)320, s. 8.

¹⁶ Ks. EBU:n lausunto 8.5.2002 komission tiedonannosta KOM(2001) C 320, s. 3. Lausunto on julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä C 320/5 of 15 November 2001.

¹⁷ On kuitenkin huomattava, että 86(2) artikla ei sopimusteknisesti ole poikkeus 86(1) artiklasta. Edellinen viittaa yrityksiin, kun taas jälkimmäinen on kohdistettu jäsenvaltioihin. Artikla 86(2) on pääasiallisesti poikkeus 81 ja 82 artikloihin. (Mentula ja Saraste 1999, s.22).

¹⁸ KOM(200) 580, s. 3 ja 9.

¹⁹ Mentula ja Saraste 1999, s. 39.

Yleisiin taloudellisiin etuihin liittyvien palvelujen kohdalla puhutaan myös erityisestä *julkisen palvelun velvoitteesta*.²⁰

EY-perustamissopimuksen 86(2) artikla kuuluu seuraavasti:

”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 uskotuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa yhteisön etujen kanssa.”

Komissio on esittänyt kolme keskeistä periaatetta, jotka otettava huomioon perustamissopimuksen 86(2) artiklaa sovellettaessa. Nämä ovat puolueettomuus, jäsenvaltioiden määrittelyvapaus ja suhteellisuusperiaate. *Puolueettomuudella* komissio tarkoittaa sitä, että artiklan soveltamiseen ei saa vaikuttaa se, onko julkista palvelua tarjoava yritys julkisesti vai yksityisesti omistettu. Näin ollen komission ei aseta kyseenalaiseksi sitä, olisiko julkisia palveluita tarjottava yksityisten vai julkisten yritysten toimesta. *Jäsenvaltioiden määrittelyvapaus* tarkoittaa sitä, että jäsenvaltiot ovat ensisijaisesti vastuussa julkisen palvelun sisällön määrittelystä. Komission mukaan määrittelyvapautta voidaan valvoa ainoastaan ilmeisten virheiden havaitsemiseksi. *Suhteellisuusperiaate* tarkoittaa taas sitä, että yleishyödyllisten tehtävien täyttämiseksi käytettävät keinot eivät saa tarpeettomasti vääristää kauppaa. Aiheutuneet kilpailunrajoitukset eivät siten saa olla suuremmat kuin mitä tarvitaan tehtävän toteuttamiseksi. Tähän nähden komissio on ilmoittanut valvovansa suhteellisuusperiaatteen noudattamista kohtuullisella ja realistisella tavalla.²¹

Komission mukaan 86(2) artiklan poikkeusmääräystä on tulkittava suppeasti.²² Komission viittaa tässä yhteydessä EY-tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan poikkeuksen soveltamisen ehtona on seuraavien kriteerien täytyminen:

²⁰ Mentula ja Saraste 1999, s. 15-16. On huomattava, että ”julkisen palvelun veloitetta” ei pidä sekoittaa ”julkisiin palveluihin”, joita ovat esimerkiksi terveydenhuolto ja koulutus.

²¹ Periaatteet on ilmaistu esimerkiksi komission tiedonannossa yleishyödyllisistä palveluista, KOM(2001) C17, s. 8.

²² KOM(2001) C 320, s. 8, ja Euroopan yhteisöjen komission ratkaisu: *BBC News 24*, State aid No NN 88/98 (29.9.1999), kohta 39.

1. Kyseessä on yleisiin taloudellisiin etuihin liittyvä palvelu ja jäsenvaltio on määritellyt sen selvästi sellaiseksi (määritelmä).
2. Jäsenvaltio on uskonut nimenomaan kyseessä olevan yrityksen tehtäväksi kyseisen palvelun tarjoamisen (tehtävänanto)
3. Perustamissopimukseen sisältyvien kilpailusääntöjen soveltaminen estäisi yritykselle osoitetun tehtävän täyttämisen eikä poikkeus vaikuta kaupan kehitykseen yhteisön etujen kanssa ristiriitaisella tavalla (suhteellisuudesta).

Perusedellytyksenä 86(2) artiklan soveltamiselle on, että kilpailusääntöjen noudattaminen estäisi yritykselle uskotun erityistehtävän hoitamisen. Tämä tarkoittaa sitä, että julkista palvelua suorittava taho ei millään muulla mahdollisella tavalla voisi suorittaa tehtävän hoitamisesta. Toisaalta erityistehtävän hoitaminen ei saa vaikuttaa kaupan kehitykseen tavalla, joka olisi ristiriidassa yhteisön etujen kanssa. Tällöin arvioidaan yritykselle uskotun tehtävän suhdetta yhteisön intresseihin, erityisesti yhteismarkkinoiden yhtenäisyyden säilyttämiseen.²³ Kyse on siten pitkälti periaatteellisesta punninnasta toisaalta markkinoiden vapauden ja toisaalta palvelun yhteiskunnallisen merkittävyyden välillä.

Palvelun tarjoaminen on tullut nimenomaisesti osoittaa tietyn yrityksen hoidettavaksi. Julkisen vallan on siten ryhdyttävä aktiivisiin toimenpiteisiin kyseisen palvelun tarjonnan turvaamiseksi yhteiskunnassa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että julkisen palvelun velvoite tulee perustaa esimerkiksi lainsäädännöksellä, toimeksiannolla tai sopimuksella. Poikkeuksen soveltamisen välttämättömänä edellytyksenä on vielä se, että julkisen palvelun tehtävä on virallisesti määritelty. Tämän määrittelyn tulee olla myös mahdollisimman tarkka.²⁴ Vain tällöin komissio voi suorittaa 86(2) artiklan mukaisia tehtäviä ja myöntää artiklan mukaisia poikkeuksia. Tämän lisäksi julkisen palvelun tarkka määritelmä palvelee alan kaupallisia tahoja, niiden suunnitellessa toimintaansa.²⁵

Julkisen palvelun määrittely ja perusteltavuus on suoraan yhteydessä kysymykseen julkisen rahoituksen sallitusta määrästä. Velvoitteeseen ei nimittäin voida sisällyttää sellai-

²³ Mentula ja Saraste 1999, s. 41-43 ja Wyatt, ym 2000, s. 720-725.

²⁴ KOM(2001) C 320, s. 8. Wyatt, ym 2000, s. 720.

²⁵ KOM(2001) C 320, s. 9.

sia toimintoja, joita tehtävän hoitaminen ei edellytä. Siten sallittua rahoitusta on vain sellainen, jota voidaan katsoa edellytettävän julkisen palvelun tehtävän hoitamiseksi.²⁶ Muu rahoitus on mahdollista katsoa kielletyksi valtiontueksi. Rahoituksen on läpäistävä vielä suhteellisuustesti, jonka mukaisesti rahoitus ei saa ylittää julkisen palvelun tehtävän täyttämistä aiheuttavia nettokustannuksia.²⁷

1.4 Määrittelyvelvollisuus ja kysymys julkisen palvelun sisällöstä

Julkisen palvelun sisällön määrittely kuuluu jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. Komission tehtävänä on tässä vain tarkistaa, että jäsenvaltion määrittelemä julkinen palvelu voidaan katsoa perustamissopimuksen tarkoittamaksi yleisiin taloudellisiin etuihin liittyväksi palveluksi. Tässä yhteydessä komissio joutuu tapauskohtaisesti tulkitsemaan jäsenvaltion ilmoittamaa julkisen palvelun määritelmää kahdella tavalla. Ensinnäkin komissio arvioi, miten tarkastelun kohteena oleva yleisradiopalvelu (esimerkiksi ympärivuorokautinen uutispalvelu) vastaa jäsenvaltion ilmoittamaa julkisen palvelun määritelmää. Toiseksi komissio tarkastaa, että jäsenvaltion ilmoittama julkisen palvelun määritelmä vastaa sitä, mitä tarkoitetaan yleisiin taloudellisiin etuihin liittyvillä palveluilla.²⁸ Yleisesti ottaen voidaan kuitenkin sanoa, että komission suorittama tarkastus on varsin yleisluontoinen arviointi julkisen palvelun luonteesta.

Yleisradiotoimintaan liittyvän julkisen palvelun määrittelyssä on komission mukaan otettava huomioon yleisradiotoiminnan erityisluonne ja Amsterdamin pöytäkirjan asetamat reunaehdot. Tämän vuoksi komissio ottaa Amsterdamin pöytäkirjan määräykset huomioon, kun se arvioi jäsenvaltion ilmoittamaa julkisen palvelun määritelmää. Esimerkiksi *BBC News 24* –ratkaisussa komissio arvioi ympärivuorokautisen uutispalvelun luonnetta julkisena palveluna, ja sitä kuinka hyvin tämä palvelu täytti yhteiskunnallisia ja demokraattisia tarpeita jäsenvaltiossa. Amsterdamin pöytäkirjan määräykset julkisesta yleisradiotoiminnasta sitovat siten juridisesti komissiota samalla tavoin kuin muut EY:n perustamissopimuksen määräykset.²⁹

²⁶ Mentula ja Saraste 1999, s. 41-42.

²⁷ KOM(2001) C 320, s. 11.

²⁸ Ks. Euroopan yhteisöjen komission ratkaisu: *BBC News 24*, State aid No NN 88/98 (29.9.1999), kohta 49.

²⁹ Ks. Márton 2001, s. 60. Tässä on kuitenkin huomattava, että juridisesti velvoittava säännös on vain pöytäkirjan toinen kappale, joka käsittelee jäsenvaltioiden toimivaltaa rahoittaa julkista yleisradiotoimintaa. Pöytäkirjan ensimmäinen kappale on lähinnä asiaa tulkitseva johtolause, vaikkakin tosiasiallisesti se näyttää sitovan komissiota varsin tiukasti.

Komission mukaan laaja-alainen julkisen palvelun määritelmä, jossa tietyn yleisradioyhtiön tehtäväksi uskotaan tasapainoisen ja vaihtelevan ohjelmiston tarjoaminen, samalla kun pidetään katsojaosuus riittävän suurena, voidaan katsoa 86(2) artiklan mukaan oikeutetuksi.³⁰ Julkisen palvelun veloitteeseen ei komission mukaan voida siten sijoittaa sellaisia toimintoja, joiden ei kohtuudella voida katsoa täyttävän pöytäkirjan reuna-ehdoja. Tällaisesta on mainittu esimerkkinä sähköinen kaupankäynti.³¹ Laaja-alaisuuteen vaikuttaneekin merkittävästi se, että Amsterdamin pöytäkirjan mainitsemia jäsenvaltioiden demokraattisia, yhteiskunnallisia ja kulttuurisia tarpeita ei voida määritellä kovin tarkasti.

EU:n piirissä myös neuvosto on painottanut laaja-alaista julkisen palvelun ohjelmistoa.³² Neuvoston mukaan julkisen palvelun yleisradiotoiminnalla hoidetaan yleishyödyllisiä kulttuurisia, sosiaalisia ja demokratiaa koskevia tehtäviä. Toiminnan asema yhteiskunnan moniarvoisuuden sekä kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden turvaamisessa on merkittävä, minkä vuoksi julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tehtävänä on puhutella koko yhteiskuntaa ja saavuttaa ohjelmistollaan laaja yleisö. Tämän vuoksi on tärkeää, että julkisen palvelun kanavat ovat suuren yleisön saatavilla yhtäläisin perustein. Neuvoston mukaan julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tarjoamien ohjelmien ja palvelujen on oltava laadukkaita ja niiden tulee hyödyntää myös uutta teknologiaa.

Voidaan siten sanoa, että perustamissopimuksen 86(2) artiklan edellyttämä julkisen palvelun määrittelyn tarkkuus ei kuitenkaan tarkoita julkisen palvelun kapeaa ohjelmasisältöä. Julkisen palvelun ohjelmasisältö voi nimenomaisesti olla komission ja neuvoston näkemysten mukaisesti laaja-alainen. Kun laaja-alaisuus on yhdistetty siihen, että julkisen palvelun ohjelmistojen katsojaosuudet pidetään korkeina, tarkoittaa tämä käytännössä täyden palvelun ohjelmatarjontaa ja sisällöllisesti varsin väljää julkisen palvelun määritelmää. Tässä mielessä komission ja neuvoston esitykset julkisen palvelun yleisradiotoiminnan sisällöstä ovat ristiriitaisia suhteessa perustamissopimuksen 86(2) artiklan asettamiin edellytyksiin. Julkisen palvelun määrittely yleisradiotoiminnassa

³⁰ KOM(2001) C 320, s. 8.

³¹ KOM(2001) C 320, s. 9.

³² Neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien 25.1.1999 antama päätöslauselma julkisesta yleisradiotoiminnasta (1999/C 30/01).

eroaa siten merkittävästi niistä lähtökohdista, joita julkisen palvelun määrittelylle on yleisesti asetettu.

Kilpailusäännöt eivät kuitenkaan ratkaise keskeisintä julkisen palvelun yleisradiotoiminnan määrittelyyn liittyvää kysymystä: nimittäin kysymystä palvelun sisällöstä. Tällöin keskeistä on, mitä juridisia (tai poliittisia) reunaehtoja itse julkisen palvelun yleisradiotoiminnan sisällölle on asetettu. Onko palvelun sisältö ratkaistavissa puhtaasti kilpailuoikeudellisten sääntöjen soveltamisessa vai onko EU:n lainsäädännöstä tai muusta eurooppalaisesta sääntelystä löydettävissä sellaisia säännöksiä, jotka määrittävät julkisen palvelun yleisradiotoiminnan sisältöä tarkemmin? Kysymyksen ratkaisemiseksi on pyrittävä tarkemmin selvittämään niitä reunaehtoja ja tavoitteita, joita julkisen palvelun yleisradiotoiminnalle on eurooppalaisessa sääntelyssä ja ajattelussa asetettu.

2. JULKISEN PALVELUN YLEISRADIOTOIMINNAN EUROOPPALAISET TAVOITTEET

2.1 EU:n audiovisuaalinen politiikka ja julkisen palvelun yleisradiotoiminnalle asetetut tavoitteet

Rooman sopimuksessa EY:lle ei tunnustettu nimenomaista toimivaltaa audiovisuaalisella sektorilla. Tämä toimivalta kehittyi vähitellen EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä, sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevien säännösten kautta. Keskeisessä osassa oli yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu *Sacchi*³³ vuodelta 1974, jossa tuomioistuin tunnusti EY:n toimivallan audiovisuaalisella sektorilla. Tuomioistuimen mukaan televisiolähetystyksiä oli luonteensa puolesta pidettävä *palvelujen* tarjoamisena, ja ne kuuluivat palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevien säännösten soveltamisalaan. Tämän tulkinnan puolesta puhui vielä se, että päinvastaista määräystä perustamissopimuksessa ei ollut.³⁴

Tuomioistuimen mukaan mikään perustamissopimuksessa ei kuitenkaan estänyt jäsenvaltiota, yleiseen etuun perustuvien ja muiden kuin taloudellisten syiden vuoksi, pitämästä televisiolähetystyksiä, kaapelilähettykset mukaan lukien, kilpailun ulkopuolella, myöntämällä niiden lähettämistä koskevan yksinoikeuden yhdelle tai useammalle yritykselle perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan (nykyinen 86(1) artikla) mukaisesti. Tällaisten yritysten tuli kuitenkin noudattaa syrjäntäkieltoa eivätkä ne saaneet harjoittaa kansalaisuuteen perustuvaa syrjäntää esimerkiksi ohjelmien ostossa.³⁵ Vaikka monopolitelevision lähetysten tarjoamisessa oli sinänsä mahdollinen, ei monopolisointi kuitenkaan saanut loukata palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatetta. EY-oikeuden mukaan yleisradiomonopoli oli siten mahdollinen teoreettisesti mutta ei käytännössä.³⁶ *Sacchi* tapauksessa muodostettu kanta toistettiin vuonna 1991 EY-tuomioistuimen ratkaisussa *ERT*³⁷. Tässä yhteydessä on hyvin huomattavissa, että yleisradiotoiminnan yleiseurooppalainen perinne ohjasi vahvasti EY:n kilpailusääntöjen tulkintaa.

³³ EY-tuomioistuimen tuomio 30.4.1974, asia 155/73.

³⁴ Tuomion osa B kohta 6.

³⁵ Tuomion osa B kohta 7 ja 8.

³⁶ Nitsche 2001, s. 140.

³⁷ EY-tuomioistuimen tuomio 18.5.1991, asia C-260/89. Ks. tuomion kohta 10, 11 ja 12.

Merkittävässä asemassa EY:n audiovisuaalisen toimialan luomisessa oli jäsenmaiden lainsäädäntöjen harmonisointi televisio ilman rajoja -direktiivillä³⁸. Direktiivin tarkoituksena oli poistaa kansalliset esteet televisiopalvelujen vapaalta liikkuvuudelta, ja turvata sisämarkkinoiden toimivuus audiovisuaalisella toimialalla. Tämän tavoitteen komissio esitti esimerkiksi vuonna 1990 antamassaan tiedonannossa yhteisön audiovisuaalisen politiikan suuntaviivoista³⁹. Komission mukaan EY:n audiovisuaalinen politiikka⁴⁰ perustuu yhteisön tason audiovisuaalisten markkinoiden luomiseen ohjelmien vapaan liikkuvuuden sekä kilpailusääntöjen tiukan soveltamisen kautta.⁴¹

Komission keskeisenä tavoitteena oli vahvistaa EY:n audiovisuaalista sektoria maailmanlaajuisilla markkinoilla luomalla yhteisöön sellainen toimintaympäristö, joka nostaisi toimialan tuottavuutta. Tähän liittyen EY:n toimilla tuli pystyä voittamaan eurooppalaisten audiovisuaalisten markkinoiden kielellisestä ja kulttuurisesta monimuotoisuudesta johtuvat vaikeudet.⁴² Näiden vaikeuksien eteen Euroopassa oli nimittäin jouduttu 1980-luvulla, kun kävi selväksi, että eurooppalaiset audiovisuaaliset tuotteet eivät pystyneet kilpailemaan edes kotikentällään yhdysvaltalaisien tuotteiden kanssa. Konkreettisesti tämä ilmeni EBU:n käynnistämässä yleiseurooppalaisissa televisiokanavahankkeissa, jotka kariutuivat pitkälti siksi, että eurooppalainen yleisö priorisoi kansallisten ohjelmien jälkeen lähinnä yhdysvaltalaisia eikä niinkään muita eurooppalaisia ohjelmia.⁴³

Markkinoiden vapaus ei kuitenkaan ollut EY:n audiovisuaalisen politiikan ainoa tavoite. Jo alkuvaiheissa keskeiseen osaan nousivat televisiotoimintaan perinteisesti liittyneet yleisen edun vaatimukset. Näin ollen EY:n audiovisuaalisen politiikan tuli samalla vahvistaa eurooppalaista kulttuuria sekä median monimuotoisuutta ja sananvapautta – arvoja, jotka ovat olleet perinteisiä eurooppalaiselle yhteisölle.⁴⁴ Audiovisuaalisen politiikan asemaa sananvapauden ja median monimuotoisuuden turvaajana tarkasteltiin myös ko-

³⁸ Neuvoston direktiivi 89/552/ETY, jota muutettiin parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/36/EY.

³⁹ COM(90) 78, final.

⁴⁰ Yhteisön audiovisuaalinen politiikka on keskittynyt pääsääntöisesti kolmeen lohkoon: 1. televisiolähetysten teknisten standardien yhtenäistämiseen, 2. elokuvien ja televisio-ohjelmien tuotantokysymyksiin ja 3. televisio-ohjelmien lähetystoimintaan (ks. Collins 1994, s. 28). Audiovisuaalisesta politiikasta on käytetty myös nimitystä sähköiseen joukkoviestintään ja tallenneviestintään kohdistuva politiikka tai mediapolitiikka (Ks. Soramäki-Okkonen 1996, s. 5).

⁴¹ COM(90) 78, s. 13 ja 16.

⁴² COM(90) 78, s. 11.

⁴³ Ks. Aiheesta tarkemmin: Collins 1998.

⁴⁴ COM(90) 78, s. 21.

mission vihreässä kirjassa vuodelta 1992.⁴⁵ Siinä komissio painotti, että median monimuotoisuuden turvaaminen ja keskittymisen estäminen olivat merkittävässä osassa turvattaessa sananvapauden toteutumista yhteisön alueella ja että yhteisön audiovisuaalinen politiikka ei ollut ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa. Päinvastoin: EY:n audiovisuaalisen politiikan keskeisenä tavoitteena oli juuri sananvapauden ja viestinnän monimuotoisuuden edistäminen.⁴⁶ Tässä yhteydessä viestinnän monimuotoisuus nähtiin (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen linjan mukaisesti) informaation monimuotoisuutta turvaavaksi tekijäksi.⁴⁷

Vuonna 1999 komissio esitti periaatteita ja suuntaviivoja yhteisön audiovisuaaliselle politiikalle digitaaliaikaa varten.⁴⁸ Komission mukaan EY:n politiikan lähtökohtana oli audiovisuaalisten viestinten merkittävä yhteiskunnallinen ja kulttuurinen rooli, minkä vuoksi ne olivat keskeisellä sijalla alan politiikassa. Tässä yhteydessä audiovisuaalinen sektori rinnastettiin tiedonvälitykseen, jonka asema yhteiskunnan arvojen kehittämisessä ja välittämisessä on merkittävä. Näin ollen esimerkiksi audiovisuaalisen sisällön keskeistä välittäjää eli radio- ja televisiotoimintaa on aina säännelty tarkoin yleisen edun nimissä. Sääntelyn perustana ovat komission mukaan olleet yhteiset periaatteet ja arvot, jotka ovat liittyneet ilmaisuvapauteen, vastineenanto-oikeuteen, moniarvoisuuteen, tekijöiden ja heidän teostensa suojaan, kulttuuriseen ja kielelliseen monimuotoisuuteen, kulluttajansuojaan jne.⁴⁹

Samanlaisia lähtökohtia painotettiin myös neuvoston päätöslauselmassa audiovisuaalisen alan kehittämisestä vuodelta 2002.⁵⁰ Neuvoston mukaan audiovisuaalisella alalla on ennen kaikkea kulttuuriulottuvuus, minkä lisäksi sillä on keskeinen asema demokratian edistämisessä. Tämän vuoksi sääntelyssä on edelleen pyrittävä yleistä etua koskeviin tavoitteisiin, joita ovat esimerkiksi kulttuurien ja kielten monimuotoisuus sekä yhteiskunnan moniarvoisuus. Näin ollen yhteisön audiovisuaalisen alan kehittämisessä tulee neuvoston mukaan kiinnittää huomiota niin kulttuurisiin, kilpailullisiin kuin teollisiin ulottuvuuksiin.

⁴⁵ COM(92) 480, final.

⁴⁶ COM(92) 480, s. 61.

⁴⁷ COM(92) 480, s. 14-18.

⁴⁸ KOM(1999) 657, lopullinen.

⁴⁹ KOM(1999) 657, s. 7-8.

⁵⁰ Neuvoston päätöslauselma audiovisuaalisen alan kehittämisestä (2002/C 32/04).

Esitetyistä lähtökohdista havaitaan, että suhtautumisessa yhteisön audiovisuaaliseen toimialaan vallitsee kaksi erilaista painotusta: *dirigistinen* ja *liberalistinen* suuntaus. *Dirigistinen* ajattelutapa tarkoittaa sääntelyhakuista sekä kulttuurisia ja yhteiskunnallisia tavoitteita painottavaa suhtautumista yhteisön audiovisuaaliseen sektoriin. *Liberalistinen* ajattelutapa lähtee taas siitä, että audiovisuaalinen sektori ei juuri eroa muista taloudellisen toiminnan lohkoista, minkä vuoksi siinä tulee korostaa markkinoiden vapautta.⁵¹ Näistä *dirigistisen* suuntaus vahvasti kannatustaan viime vuosikymmenen aikana, mikä käy ilmi viimeisistä komission ja neuvoston asiakirjoista. Kehitystä edesauttoi kulttuuristen päämäärien painottaminen yhteisön toiminnassa, EY:n perustamissopimukseen vuonna 1993 lisätyn 128 artiklan myötä (nykyinen 151 art.)⁵². Artiklan mukaan yhteisö ottaa kulttuuriin liittyvät näkökohdat huomioon EY:n perustamissopimuksen määräysten mukaisessa toiminnassa sekä pyrkii tarvittaessa tukemaan ja täydentämään jäsenvaltioiden toimintaa eri aloilla. Näihin aloihin lukeutuu esimerkiksi audiovisuaalinen sektori.

2.2 Julkisen palvelun yleisradiotoiminta yleishyödyllisenä palveluna

Julkisen palvelun yleisradiotoiminta on luonteelta yleishyödyllistä palvelua (yleisiin taloudellisiin etuihin liittyvää palvelua). Tämän vuoksi julkisen palvelun yleisradiotoimintaa määriteltäessä on otettava huomioon yleishyödyllisten palvelujen merkittävä asema EU:n jäsenvaltioiden perinteessä. Yleishyödyllisten palvelujen tehokasta ja syrjimätöntä tarjontaa pidetään edellytyksenä niin sisämarkkinoiden tehokkaalle toiminnalle kuin yksityisten mahdollisuuksille käyttää perusoikeuksiaan tehokkaasti.⁵³ Yleishyödyllisten palvelujen asemaa unionin yhteisten arvojen joukossa sekä sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden turvaajana on painotettu esimerkiksi unionin perusoikeuskirjan 36 artiklassa⁵⁴ sekä EY:n perustamissopimuksen (lisätty Amsterdamin sopimuksella) 16 artiklassa⁵⁵.

⁵¹ Ks. Collins 1994, s. 28-30 ja Soramäki – Okkonen 1996, s. 8.

⁵² Artikla lisättiin EY:n perustamissopimukseen Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella.

⁵³ KOM(2003) 270, s. 3 ja KOM(2001) C17, s. 6.

⁵⁴ ”Edistääkseen unionin sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta unioni tunnustaa mahdollisuuden käyttää kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti yleistä taloudellista etua koskevia palveluja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti, sekä kunnioittaa tätä oikeutta.”

⁵⁵ ”Ottaan huomioon yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tärkeän aseman unionin yhteisten arvojen joukossa ja niiden merkityksen sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämässä yhteisö ja jäsenvaltiot huolehtivat kukin toimivaltansa mukaisesti ja tämän sopimuksen soveltamisalalla siitä, että tällaiset palvelut toimivat sellaisin perustein ja edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 73, 86 ja 87 artiklan soveltamista.”

Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan määrittelyssä on siten pyrittävä selvittämään, mitä tavoitteita yleishyödyllisille palveluille EU:ssa on asetettu. Nämä tavoitteet käyvät hyvin ilmi niistä yleisistä velvoitteista, joita on esitetty EU:n yleishyödyllisten palvelujen käsitteelle (tai tarkemmin: EY:n käsitteen määrittelemiseksi yleisen taloudellisen edun mukaisille palveluille). Asiaa on käsitelty tuoreeltaan komission vihreässä kirjassa yleishyödyllisistä palveluista vuodelta 2003.⁵⁶

Yleisiä velvoitteita voidaan kuvata palvelun järjestämiseen liittyviksi käytännöllisiksi vaatimuksiksi. Niiden käytännöllinen tai ei-sisällöllinen luonne johtuu siitä, että yhtä ja ainutta kattavaa eurooppalaista määritelmää yleishyödyllisten palvelujen sisällölle ei voida antaa. Tämä johtuu siitä, että yleishyödyllisten palvelujen järjestäminen vaihtelee kunkin jäsenvaltion kulttuuriperinteiden, historian ja maantieteellisten olosuhteiden mukaan.⁵⁷ Niinpä EU-oikeuden subsidiariteettiperiaatteella on merkittävä vaikutus yleishyödyllisten palvelujen sisällön määrittelyssä. Yleishyödyllisiin palveluihin esitettyjä yleisiä velvoitteita ovat palvelun yleispalveluluonne⁵⁸ (valtakunnallisuus), jatkuvuus, kohtuuhintaisuus ja korkea laatu sekä kuluttajien suojeleminen.

Yleispalveluluonne viittaa komission mukaan yleisen edun mukaiseen vaatimukseen siitä, että tietty palvelu on kaikkien kuluttajien ja käyttäjien saatavilla yhdenvertaisesti maantieteellisestä sijainnista riippumatta. Yhdenvertaisuustavoite tulee erityisesti esille palvelun kohtuuhintaisuuden vaatimuksena, mikä takaa sen, että palvelu on tosiasiallisesti kaikkien saatavilla. Näin ollen yleispalveluvaatimus liittyy kansalaisten yhdenvertaisuuteen ja yleishyödyllisten palvelujen sosiaalisia eroja tasoittavaan vaikutukseen. Yleisen edun mukaisissa vaatimuksissa voidaan komission mukaan ottaa kuitenkin huomioon poliittinen, yhteiskunnallinen, taloudellinen ja tekninen kehitys sekä tarvitta-

⁵⁶ KOM(2003) 270 lopullinen.

⁵⁷ KOM(2003) 270 lopullinen, s. 5 ja 15.

⁵⁸ Yleispalvelukäsitteen kohdalla komissio viittaa yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja –palvelujen alalla annettuun direktiiviin (yleispalveludirektiivi, 2002/22/EY). On kuitenkin tärkeää huomata, että yleisradiotoiminta ei kuulu direktiivin soveltamisalaan, minkä vuoksi direktiivin yleispalveluvelvoite ei sitä koske. Olen tulkinnut komission vihreässä kirjassa tekemää esitystä niin, että sen tavoitteena on hahmotella sellainen yhteisön käsite yleisen taloudellisen edun mukaisille palveluille, jonka osana on yleispalvelukäsite ja joka voisi koskettaa myös yleisradiotoimintaa. Tähän liittyen suorittamani tarkastelu on siten *de lege ferenda* –tyyppistä.

essa mukauttaa palvelua kansalaisten muuttuvien tarpeiden mukaisesti.⁵⁹ Tämä lähtökohta muodostaa yleispalvelusta lopulta varsin dynaamisen käsitteen.

Julkisen palvelun yleisradiotoimintaan liittyen edellä esitetyt yleishyödyllisten palvelujen yleiset velvoitteet viittaavat erityisesti lähetystoiminnan valtakunnallisuuteen, kohtuuhintaisuuteen, korkeaan laatuun sekä jatkuvuuteen. Julkisen palvelun kanavien tulisi siten näkyä ja kuulua keskeytyksettä (tämä ei tietenkään tarkoita ympärivuorokautista ohjelmatarjontaa, vaan sitä, että palvelussa ei ole merkittäviä häiriöitä tai pitkäaikaisia katkoksia) koko valtakunnan alueella, eikä lähetysten laadussa tai varsinkaan palvelun hinnoittelussa voi olla merkittäviä alueellisia eroja. Varsinkaan hinnoittelun erilaisuus ei julkisen palvelun yleisradiotoiminnan kohdalla ole perusteltua, kun otetaan huomioon tämän joukkoviestintävälineen merkitys demokratian ja kansalaisten sananvapauden toteuttajana. Siten julkisen palvelun yleisradiotoiminnan asema demokratian, kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden sekä sananvapauden turvaajana korostaa edellä esitettyjä vaatimuksia toiminnan järjestämisessä.

2.3 Amsterdamin pöytäkirja ja julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tavoitteet

Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan asemaa yhteisön oikeuden piirissä selvennettiin jo aiemmin esillä olleella Amsterdamin pöytäkirjalla. Ensinnäkin pöytäkirjassa vahvistettiin julkisen palvelun yleisradiotoiminnan merkittävä asema unionin yhteiskuntaelämän, demokratian ja kulttuurin saralla. Toiseksi siinä pyrittiin tarkemmin selventämään julkisen palvelun yleisradiotoiminnan asemaa yleisiin taloudellisiin etuihin liittyvänä palveluna.

Pöytäkirja kuuluu asiasisällöltään seuraavasti:

”Jäsenvaltioiden julkinen yleisradiotoiminta liittyy suoraan jokaisen yhteiskunnan demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin samoin kuin tarpeeseen turvata viestinnän moniarvoisuus.

Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen määräykset eivät rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa rahoittaa julkista yleisradiotoimintaa, siinä määrin kuin rahoitus myönnetään yleisradioyrityksille kunkin jäsenvaltion antaman, määrittelemän ja järjestämän julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi, ja siinä määrin kuin rahoitus ei vaikuta yhteisön kauppaa- ja kilpailuolosuhteisiin sellaisessa laajuudessa, että se olisi

⁵⁹ KOM(2003) 270, s. 15-19.

yleisen edun vastaista, kun samalla otetaan huomioon tällaisen julkisen palvelun tehtävän toteuttaminen”.

Amsterdamin pöytäkirja vahvisti julkisen palvelun yleisradiotoiminnan määrittelyn pohjaksi kolme keskeistä periaatetta. Ensinnäkin julkisen palvelun yleisradiotoiminta liittyy *jäsenvaltioiden* tarpeisiin, ja sen sisältö on niiden itsensä määriteltävissä.⁶⁰ Toiseksi julkisen palvelun yleisradiotoiminta liitettiin jäsenvaltioiden *yhteiskunnallisiin, demokraattisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin*, mikä on eurooppalaisesti melko vakiintunut näkemys yleisradiotoiminnan asemasta yhteiskunnassa. Kolmanneksi määrittelyn tulee *tukea viestinnän moniarvoisuutta*. Tämä tavoite voidaan hyvin nähdä nykypäivän globaaleja mediamarkkinoita vasten, joiden keskeisinä ominaispiirteinä ovat olleet toisaalta media-toimijoiden keskittyminen ja kansainvälinen omistus sekä toisaalta lisääntynyt kilpailu ja tästä aiheutunut ohjelmasisältöjen yksipuolistuminen. Tähän nähden julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tavoitteeksi on asetettu moniarvoisen yhteiskunnan turvaaminen.

Amsterdamin pöytäkirjalla julkisen palvelun yleisradiotoiminnalle osoitettiin siten sellaisia yleiseen etuun liittyviä tehtäviä, joita on yleisesti korostettu yhteisön audiovisuaalisessa politiikassa. Tämä johtuu pitkälti siitä, että julkisen palvelun yleisradiotoiminnan asema audiovisuaalisen politiikan tavoitteiden – sananvapauden, demokratian sekä kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden - toteuttajana on alusta alkaen ollut merkittävä. Näihin tavoitteisiin on vaikuttanut huomattavasti yleisradiotoiminnan eurooppalainen perinne. Yleisradiotoiminnan harjoittaminen lähinnä valtiollisten monopolien välityksellä muodosti toiminnalle kiinteän yhteyden valtioon ja korosti julkisten yleisradioyhtiöiden (kansalliseen) yleiseen etuun liittyviä tehtäviä, kuten kansallisen kulttuurin, demokratian ja yksilön sananvapauden toteuttamista.⁶¹

Samoin Amsterdamin pöytäkirjalla vahvistettiin dualistinen malli osaksi yleisradiotoiminnan EU-oikeudellista tarkastelua. Tämän mukaisesti julkisen palvelun yleisradiotoiminta on kaupallisen järjestelmän rinnalla toimiva joukkoviestinnän muoto, ja sen sisältöä määriteltäessä huomiota ei kiinnitetä vain markkinoiden vallitsevaan tarjontaan, vaan enemmänkin julkisen palvelun yleisradiotoiminnalle asetettuihin tavoitteisiin ja

⁶⁰ Tämä määrittelyoikeus ja -velvollisuus voidaan toisaalta johtaa jo yleishyödyllisten palvelujen käsitteestä. Vakiintuneesti on katsottu, että yleishyödyllisten palvelujen sisältö on subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden itsensä määriteltävissä.

⁶¹ Nitsche 2001, s. 31.

periaatteisiin. Tämän mukaisesti julkisen palvelun yleisradiotoiminta ei ole vain markkinoiden puutteiden täydentäjä vaan markkinoiden tarjonnasta suhteellisen riippumattomasti toimiva joukkoviestinnän muoto. Amsterdamin pöytäkirja vahvisti näin ollen merkittävästi audiovisuaalisen politiikan *dirigistisiä* tavoitteita julkisen palvelun yleisradiotoiminnan määrittelyssä.

Edellä esitetystä on havaittavissa, että julkisen palvelun yleisradiotoiminnan EU-/EY-oikeudellisessa tarkastelussa kiinnitetään huomiota myös ei-taloudellisiin päämääriin, kuten kulttuuriseen ja kielelliseen monimuotoisuuteen, viestinnän monimuotoisuuteen sekä sananvapauden toteutumiseen. Tähän liittyen EU-oikeudellisessa tarkastelussa (ja erityisesti audiovisuaalisen politiikkansa muodostamisessa) on haettu arvoisältöä muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen sananvapausartiklasta ja sitä koskeneesta ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännöstä. Tätä yhteyttä vahvisti vuonna 1993 EU:n perustamissopimukseen otettu 6 artiklan määräys perusoikeuksien asemasta unionin toiminnassa. Artiklan 2. kohdan mukaan: ”Unionin pitää arvossaan yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä (...) Euroopan yleissopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä”. EU-oikeudellisen tarkastelun kannalta tämä on merkinnyt kulttuuriin, demokratiaan ja sananvapauteen liittyvien tavoitteiden vahvistumista.

2.4 Julkisen palvelun yleisradiotoiminta Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatun sananvapauden valossa

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt yleisesti sananvapautta ja mediaa useissa ratkaisuisaan. Tuomioistuimen mukaan sananvapauden asema korostetusti poliittisena oikeutena yhdistää sananvapauden kiinteästi demokraattisen yhteiskunnan perusteisiin.⁶² Demokraattisen yhteiskunnan edellytyksenä on jokaisen oikeus ja mahdollisuus osallistua vapaaseen kansalaiskeskusteluun.⁶³ Tähän liittyen tuomioistuin on korostanut lehdistön tehtävää valvoa vallankäyttäjiä ja tiedottaa kansalaisille yhteiskunnalliseen keskusteluun ja päätöksentekoon liittyvistä asioista. Yksilön oikeutena on taas vas-

⁶² Ks. Lingens § 42 (8.7.1986, A 103); Oberschlick § 58 (23.5.1991, A204); Castells § 43 (23.4.1992, A236).

⁶³ Ks. Castells § 43.

taanottaa lehdistön välittämää tietoa.⁶⁴ Sananvapauden ja yksilön tiedonsaannin toteutumisessa medialla on siten hyvin merkittävä osa. Vaikka mainitut tapaukset ovat koskeneet lähinnä lehdistöä, voitaneen kuitenkin sanoa, että vastaavat periaatteet koskevat myös yleisradiotoimintaa.⁶⁵

Julkisen palvelun yleisradiotoimintaa⁶⁶ ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt muutamissa ratkaisussaan. Tapauksessa *Informationsverein Lentia and Others*⁶⁷ vuodelta 1993 tuomioistuin joutui ensimmäisen kerran ottamaan kantaa siihen, kuinka valtiolliseen yleisradiomonopoliin tuli suhtautua ihmisoikeussopimuksessa turvautun sananvapauden näkökulmasta. Ratkaisussa, joka muodostui merkittäväksi linjanvedoksi asiassa, ihmisoikeustuomioistuin totesi sananvapauden olevan fundamentaalinen osa demokrati-aa, mahdollistaessaan informaation ja ajatusten vaihdon yhteiskunnassa. Tähän liittyen viestinnän monimuotoisuus nähtiin keskeiseksi tekijäksi yksilön tiedonsaantioikeuden ja sananvapauden toteutumisessa, ja tämän periaatteen merkitys oli erittäin tärkeä juuri audiovisuaalisen median kohdalla. Tuomioistuimen mukaan yleisradiotoiminnan monopolisointi valtiolliselle toimijalle muodosti selvän poikkeuksen sananvapauden periaatteesta, minkä vuoksi yleisradiomonopoli oli voitava perustella painavalla yhteiskunnallisella tarpeella. Tapauksessa tuomioistuin katsoi, että ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan turvaamaa sananvapautta oli loukattu.

Tähän liittyen on mielenkiintoista havaita, että muutama vuosi aikaisemmin EY-tuomioistuin oli *ERT* ratkaisussaan pitänyt valtiollista yleisradiomonopolia mahdollisena EY-oikeuden näkökulmasta. Toisin kuin vuonna 1974 antamassaan *Sacchi* –ratkaisussa, korosti EY-tuomioistuin kuitenkin *ERT* tapauksen ratkaisussa sananvapauden asemaa monopolin hyväksyttävyyden arvioinnissa. EY-tuomioistuin nimittäin totesi, että niitä perusteita, joilla jäsenvaltio yleisradiomonopolia perustelee, tulee tarkastella erityisesti sananvapauden toteutumista vasten. EY-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tarkastelukulmien erilaisuus johti kuitenkin erilaisiin lopputuloksiin monopolin sallittavuudesta. Kielteistä kantaa yleisradiomonopoliin painotti siten

⁶⁴ Ks. Sunday Times § 66 (26.4.1979, A30); Lingens § 41; Oberschilck § 58; Observer and Guardian § 59(b) (26.11.1991, A216); Thorgeir Thorgeirson § 63 (25.6.1992, A 239).

⁶⁵ Ed. tapauksista tarkemmin ks. Manninen 1995b, s. 576-579.

⁶⁶ Terminologian kannalta on huomattava, että varsinaisesta julkisen palvelun velvoitteesta on puhuttava vain EU-oikeudellisen tarkastelun kohdalla. Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyvän tarkastelun yhteydessä voitaisiin siis käyttää vain yleistermiä ”julkisen yleisradiotoiminta”. Käytän kuitenkin myös tässä kohdin yhtenäisyyden vuoksi termiä ”julkisen palvelun yleisradiotoiminta”.

⁶⁷ Tuomio 24.11.1993, A276

enemmän ihmisoikeussopimuksen turvaama sananvapaus kuin EY-oikeuden korostama markkinoiden vapauden periaate.

Varsinaisia ratkaisuja itse julkisen palvelun yleisradiotoiminnan sisällöstä ihmisoikeustuomioistuin ei ole antanut. Erilaisissa Euroopan neuvoston ministeritason julkilausumissa on kuitenkin esitetty näkemyksiä julkisen palvelun yleisradiotoiminnan sisällöstä sekä toimintaa harjoittavien organisaatioiden valvonnasta ja rahoituksesta. Eri yhteyksissä on nimenomaisesti painotettu julkisen palvelun yleisradiotoiminnan asemaa viestinnän monimuotoisuuden turvaajana. Tällöin on usein myös todettu, että vain yksityiselle perustalle rakennettu yleisradiotoiminta ei pysty takaamaan viestinnän monimuotoisuutta vaan joutuisi ottamaan huomioon tuottavuuteen liittyviä tekijöitä. Usein tämä on tarkoittanut ohjelmasisältöjen yksipuolistumista yhä paremmin suurille yleisömassoille sopivaksi.

Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan sisältöä käsiteltiin esimerkiksi vuonna 1994 Euroopan neuvoston ministeritason konferenssissa.⁶⁸ Konferenssin julkilausuman⁶⁹ mukaan julkisen palvelun yleisradiotoiminnan asema demokraattisessa yhteiskunnassa on merkittävä. Palvelun tulee siten tukea yhteiskunnan poliittisia ja yhteisöllisiä rakenteita sekä kunnioittaa ihmisoikeuksia, kulttuuria ja poliittista monimuotoisuutta. Tähän yhteiskunnalliseen asemaan liittyen julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tuli edistää sosiaalista koheesiota ja ehkäistä syrjäytymistä sekä tarjota foorumi julkiselle keskustelulle. Palvelun tarjoajan tuli lähettää puolueettomia ja riippumattomia uutisia, informaatiota ja kommentteja sekä tarjota myös ohjelmia, joita ei normaalisti lähetetty kaupallisten yleisradioyhtiöiden toimesta. Samoin julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tuli kehittää monimuotoista, innovatiivista ja vaihtelevaa ohjelmaa, joka täytti korkeat eettiset ja laadulliset vaatimukset, sekä tarjota ohjelmia ja palveluita, jotka kiinnostivat laajaa yleisöä ja palvelivat myös vähemmistöjen tarpeita. Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tuli heijastaa erilaisia mielipiteitä ja uskonnollisia katsomuksia, jotka edistivät monikulttuurista yhteiskuntaa ja suvaitsevaisuutta, sekä edistää eurooppalaisen kulttuuriperinnön arvostusta ja levitystä.

⁶⁸ 4th European Ministerial Conference on Mass Media policy (Prague, 7-8 December 1994), "The media in a democratic society".

⁶⁹ Resolution No. 1: The Future of Public Service Broadcasting. Julkilausuma löytyy esimerkiksi internetistä osoitteesta: http://www.coe.int/T/E/human_rights/media/ kohdasta: "Documentary Resources".

Julkilausuman mukaan on myös tärkeää, että yhteiskunnassa taataan vähintään yksi täyden palvelun kanava, jonka ohjelmisto kattaa niin tiedotuksen ja koulutuksen kuin kulttuurin ja viihteenkin. Tällaisen ohjelmiston tulee olla myös yhdenvertaisesti kaikkien yhteiskunnan jäsenten käytettävissä. Palvelua tarjoavan tahon, joka voi siis olla niin yksityinen kuin julkinenkin, rahoitus on myös turvattava niin, että se pystyy täyttämään tehtävänsä. Samoin palvelun tarjoajan tulee voida hyödyntää uuden teknologian tuomia mahdollisuuksia.

Ministeritason konferenssien julkilausumilla ei ole juridista velvoittavuutta. Konferenssien tehtävänä on tarkastella spesifisti tietyn yhteiskunnan sektorin toimintaa ja kiinnittää huomiota siellä ilmenneisiin ongelmiin ja kehityssuuntiin. Konferenssien julkilausumat on tarkoitettu lähinnä ministerikomitean työohjelmien ehdotuksiksi. Vaikka varsinaista ministerikomitean päätöstä tai suositusta julkisen palvelun yleisradiotoiminnan sisällöstä ei ole annettu, on edellä mainittuun julkilausumaan viitattu muutamissa ministerikomitean suosituksissa. Tähän liittyen on huomattava, että käytännössä ministerikomitean päätöslauselmat ohjaavat jäsenvaltioiden lainsäädäntöä merkittävästi.⁷⁰

2.5 Eurooppalaisessa keskustelussa esitettyjä julkisen palvelun yleisradiotoiminnan periaatteita

Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan määrittely yleisten periaatteiden kautta on kansainvälisesti melko tavallista. Esimerkiksi *World Radio and Television Council* on julkaisussa: *Public Broadcasting, Why? How?, 2000* määritellyt julkiselle yleisradiotoiminnalle neljä keskeistä periaatetta. Näitä ovat yleisyys (universality), monimuotoisuus (diversity), riippumattomuus (independence) ja erotettavuus (distinctiveness).⁷¹

Yleisyydellä tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tulee olla kaikkien kansalaisten vastaanotettavissa yhtäläisin ehdoin, sosiaalisesta statuksesta riippumatta. Tässä yhteydessä puhutaan myös julkisen palvelun yleisradiotoiminnan demokraattisuudesta ja populaarisuudesta. Käytännössä näillä tarkoitetaan

⁷⁰ Ks. esim. ”Recommendation Rec(2003)9 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting” ja ”Recommendation No. R (96) 10 of the Committee of Ministers to member states on the guarantee of the independence of public service broadcasting”.

⁷¹ Ks. Price – Raboy 2001, s. 5-7.

sitä, että julkisen palvelun harjoittajan tulee lähettää ohjelmaa, joka palvelee koko kansan tietotarpeita ja on jokaisen kansalaisen ymmärrettävissä.

Monimuotoisuuden periaatteen mukaisesti julkisen palvelun yleisradio-ohjelmiston tulee heijastaa yleisön erilaisia vaatimuksia. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että julkisen palvelun ohjelmatarjonnan tulee sisältää erilaisia ohjelmia aina uutis- ja ajankohdaisohjelmista kevyeen viihteeseen. Ohjelmiston monimuotoisuutta ei tässä yhteydessä ole ymmärretty julkisen palvelun yleisradiotoiminnan velvollisuudeksi edustaa ohjelmistossaan tasapuolisesti erilaisia yhteiskunnallisia mielipiteitä ja katsomuksia, vaikka usein monimuotoisuudella tarkoitetaan myös tätä. Kysymys on tässä lähinnä ohjelmatyyppien monimuotoisuudesta.

Riippumattomuuden periaatteen mukaisesti julkisen palvelun yleisradioyhtiön tulee voida esittää ohjelmiensa mielipiteet ja viestit vapaasti. Tässä yhteydessä riippumattomuus on nähty suhteessa niin kaupallisiin eli tuottavuuteen liittyviin kuin poliittisiin paineisiin. Käytännössä julkisen palvelun yleisradioyhtiön riippumattomuus tarkoittaa sen rahoituksen riippumattomuutta. Tämä auttaa ymmärtämään sitä, että lupamaksuvaroilla pyritään turvaamaan nimenomaisesti julkisen palvelun yleisradiotoiminnan mahdollisuutta tarjota monimuotoista ohjelmistoa ilman tuottavuuteen tai budjettirahoitukseen liittyviä sidonnaisuuksia.

Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tulee olla myös erotettavaa. Julkaisussa erotettavuus ymmärretään suhteessa kaupallisen yleisradiotoiminnan tarjoamaan ohjelmistoon. Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tulee (erityisesti luparahoituksen vuoksi) perustella olemassa olonsa suhteessa kaupalliseen järjestelmään. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tulee ohjelmaprofiililtaan erota kaupallisen puolen toiminnasta. Profiilin erotettavuudella tarkoitetaan tässä käytännössä sitä, että yleisön tulee voida havaita, mikä julkisen palvelun ohjelmatarjonnassa eroaa kaupallisesta tarjonnasta.

Akateemisista kirjoittajista esimerkiksi *Barendt* on eritellyt julkisen palvelun yleisradio-toimintaa yleisten periaatteiden kautta.⁷² Näiden periaatteiden muodostamaa kokonai-

⁷² Ks. Barendt 1993, s. 51-56.

suutta Barendt pitää niin normatiivisena kuin kuvailevanakin, mutta toisaalta myös kovin epäselvänä julkisen palvelun yleisradiotoiminnan käsitteenä. Barendtin mukaan julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tulee ensinnäkin olla maantieteellisesti yleisesti saatavilla (general geographical availability). Tämä tarkoittaa sitä vakiintunutta ajatusta, että julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tulee olla yhdenvertaisesti kaikkien maan kansalaisten vastaanotettavissa. Valtakunnallisuuden vaatimuksen Barendt yhdistää kiinteästi kansalaisten yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin saada tietoa yhteiskunnallisista asioita.

Toiseksi julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tulee edistää kansallisista identiteettiä ja kulttuurista itsenäisyyttä (concern for national identity and culture). Käytännössä tämä tarkoittaa Barendtin mukaan sitä, että tietyn osan julkisen palvelun ohjelmista tulee olla kansallisilla kielillä ja käsitellä kansallisesti merkityksellisiä asioita. Barendtin mukaan tässä on kuitenkin huomattava se, että kansallisuuden korostaminen voi johtaa ongelmiin suhteessa EY:n kilpailuoikeudellisiin säännöksiin, joiden keskeisenä periaatteena on kansallisen syrjinnän kieltö jäsenvaltioiden välisessä kaupassa. Kansallisen ohjelmatuotannon suosimisella tulee siten olla jäsenvaltion ilmoittamasta julkisen palvelun määritelmästä johdettavat perustelut.

Kolmanneksi julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tulee olla riippumatonta niin markkinoiden kuin julkisen vallan vaikutuksesta (independence from both the state and commercial interest). Riippumattomuuden keskeisenä elementtinä Barendt näkee julkisen palvelun ohjelmien puolueettomuuden (impartiality of programmes). Vaikka periaatteen nähdään koskevan niin julkista kuin yksityistäkin yleisradiotoimintaa, on sen merkitys juuri julkisen palvelun ohjelmatarjonnassa merkittävä. Tässä Barendt myös huomauttaa, että vastaavanlaista sisällöllistä ”rajoitusta” ei ole asetettu lehdistölle, ja se voitaisiin jopa tulkita lehdistönvapauden rajoittamiseksi.

Viidentenä periaatteena Barendt esittää ohjelmien monimuotoisuuden vaatimuksen (range and variety of programmes). Tässäkin yhteydessä monimuotoisuudella tarkoitetaan sitä, että julkisen palvelun tulee sisältää niin tiedottavaa, valistavaa kuin viihdyttävääkin ohjelmistoa. Vaikka julkisen palvelun yleisradio-ohjelmiston tuleekin käsittää ns. täyden palvelun ohjelmisto, on Barendtin mukaan selvää, että pääpaino tulisi olla sivistävällä ohjelmistolla. Kuudentena periaatteena Barendt esittää julkisen palvelun

yleisradiotoiminnan riittävän rahoituksen yleisen lupamaksun kautta (substantial financing by general charge on users). Tämän periaatteen Barendt yhdistää julkisen palvelun yleisradiotoiminnan riippumattomuuteen kaupallisista vaikutuksista.

Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan sisältöä on käsitelty myös useiden komiteoiden toimesta. Näistä tunnetuimpina voidaan mainita esimerkiksi *the Peacock Committee* vuodelta 1986 sekä EBU:n yhteydessä toimineet *the Perez Group* ja *the Wangermée Group* 1980 -luvun alusta.⁷³

*Peacock Committee*⁷⁴ esitti mietinnössään julkisen palvelun yleisradiotoiminnalle kahdeksan perusperiaatetta. Näitä periaatteita olivat: valtakunnallisuus (geographic universality), monimuotoisuus (catering for all interest and tastes), vähemmistöjen aseman huomioiminen (catering for minorities), kansallisen identiteetin ja yhteisön edustaminen (catering for national identity and community), riippumattomuus yksityisistä ja hallituksen eduista (detachment from vested interest and government), laaja lupamaksu-
rusteinen rahoitus (one broadcasting system to be funded directly from the corpus of users), tavoitteena ohjelmien korkea laatu (competition in good programming rather than for numbers), ohjelmien tekijöiden vapaus (guidelines to liberate programme makers and not to restrict them).

*Perez Group*⁷⁵ määritteli julkisen palvelun yleisradiotoimintaa seuraavasti: valtakunnallisuus ja kohtuuhintaisuus (provision, at a moderate cost, of a service accessible to all), monimuotoinen ja tasapuolinen ohjelmisto (varied and balanced programming), puolueettomuus uutistarjonnassa (impartiality in the presentation of news), informatiivisen ja taiteellisen ohjelmiston tasapainoisuus (good balance between informative and artistic programmes), alkuperäistuotannon voittopuolisuus (predominance of original production) ja julkisten palveluiden yleisradioyhtiöiden merkittävä asema audiovisuaalisen kentän kouluttajana, työnantajana ja tutkijana.

⁷³ Komiteoiden esityksiä on käsitelty useissa kirjoituksissa. Tässä viitataan Richard Collinsin kirjaan: ”*From Satellite to Single Market*” vuodelta 1998, koska alkuperäisiä komiteamietintöjä ei ole ollut saatavissa. Ks. s. 56-57 ja 60-61.

⁷⁴ *Report of the Committee on Financing the BBC*. Cmnd 9824. London. HMSO.

⁷⁵ *Conclusions of the TV Programme Committee’s Group of Experts on the Future of Public Service Broadcasting*. Submitted to the Television Programme Committee meeting April 1983. EBU Mimeo.

*Wangermée Group*⁷⁶ määritteli julkisen palvelun yleisradiotoimintaa taas seuraavasti. Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tulee tarjota koko kansalliselle yleisölle monimuotoinen ja tasapuolinen ohjelmisto, jossa huomioidaan myös vähemmistöjen tarpeet. Samoin julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tulee taata, että erilaiset ideologiat ja mielipiteet tulevat edustetuiksi sen ohjelmistossa. Myös alkuperäistuotannon merkittävä osuus julkisen palvelun ohjelmatarjonnassa tulee taata. Toiminnan tulee palvella yleisöä kaikkein sopivimmin teknisin keinoin sekä investoida suurin osa toiminnan tuotoista yleisradiotoimialan kehittämiseen.

On huomattava, että edellä mainitut komiteat ovat toimineet jo liki parikymmentä vuotta sitten, ja yleisradiotoimiala on tämän jälkeen merkittävästi muuttunut. Komiteoiden mietinnöt ovat varsin tunnettuja ja niihin viitataan useissa uusimmissa julkisen palvelun yleisradiotoimintaa käsittelevissä teoksissa. Esimerkiksi *Collins* on johtanut näiden komiteoiden päätelmistä julkisen palvelun yleisradiotoiminnalle kolme keskeistä periaatetta: monimuotoisuus (diversity), valtakunnallisuus (universality) ja puolueettomuus (impartiality).⁷⁷ Vaikka tässä yhteydessä ei voidakaan tarkemmin käsitellä näitä tai muiden tahojen esittämiä julkisen palvelun yleisradiotoiminnan periaatteita⁷⁸, voidaan kuitenkin sanoa, että komiteoiden käyttämä periaatemalli on hyvin vakiintunut tapa määritellä julkisen palvelun yleisradiotoimintaa nykypäivänä.

2.6 Yhteenvetoa julkisen palvelun yleisradiotoiminnan eurooppalaisista tavoitteista

Edellä esitetystä voidaan havaita, että Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin näkemykset julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta ovat hyvin samankaltaisia. Molemmissa yhteyksissä on korostettu, hieman erilaisin painotuksin, julkisen palvelun ohjelmiston asemaa sananvapauden, demokratian sekä kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden turvaajana. Myös toiminnan yleispalveluluonteesta vallitsee varsin selkeä yksimielisyys. Palvelun tulee olla laadukasta ja valtakunnallisesti jokaisen yhteisön jäsenen vastaanotettavissa kohtuuhintaan sekä tekniseltä laadulta yhtäläisenä.

⁷⁶ *Television programme Committee*, EBU 1983.

⁷⁷ Ks. *Collins*, 1998, s. 62-66.

⁷⁸ Ks. esimerkiksi: Jay Blumer, *Television and the Public Interest. Vulnerable Values in West European Broadcasting*, London 1992 sekä Michael Tracey, *The Decline and Fall of Public Service Broadcasting*, Oxford 1998.

Ehkä jonkinlaisen pienenä erona voidaan nostaa esille määrittelyn kansallinen lähtökoh-
ta, jota on painotettu enemmän Euroopan unionin puolella. Unionin ajattelussa palvelun
määrittely yhdistetään vahvemmin jokaisen yhteiskunnan erityistarpeisiin, mikä on ni-
menomaisesti todettu Amsterdamin pöytäkirjassa. Näin ollen julkisen palvelun yleisra-
diotoiminnan tarkempi määrittely voidaan suorittaa kansallisista tarpeista lähtien kui-
tenkin niin, että unionin asettamat väljät reunaehdot tulevat täytetyiksi. Tätä kansallisten
tarpeiden asemaa tuskin kiistetään myöskään Euroopan neuvoston puolella, kunhan
myös sen asettamat väljät kriteerit tulevat täytetyiksi. Euroopan neuvoston asettamat
kriteerit ovat kuitenkin niin yleisluontoisia, että kansallisten tarpeiden huomioiminen
niiden puitteissa ei länsimaiseen demokratia- ja sananvapauskäsitteeseen sitoutuneelle
jäsenvaltiolle ole kovin vaikeaa.

Eurooppalaisessa keskustelussa on vakiintunut tavaksi määrittellä julkisen palvelun
yleisradiotoimintaa yleisten periaatteiden kautta. Tällaisiksi periaatteiksi ovat vakiintu-
neet muun muassa valtakunnallisuus (yleisyys), monimuotoisuus, riippumattomuus ja
puolueettomuus, tasapuolisuus sekä kansalliset intressit. Yleisten periaatteiden käyttö-
kelpoisuutta julkisen palvelun yleisradiotoiminnan määrittelyssä on perusteltu muun
muassa sillä, että malli tukee median vapautta ja riippumattomuutta, antaa tilaa median
itsesääteilylle, mahdollistaa julkisen palvelun ajankohtaisuuden ja mukautuvuuden toi-
mintaympäristön muutoksiin sekä mahdollistaa kansallisten tarpeiden huomioon ottami-
sen palvelun määrittelyssä.

3. JULKISEN PALVELUN YLEISRADIOTOIMINTA SUOMESSA

Eurooppalaisen ajattelun yhtenä keskeisenä lähtökohtana on, että julkisen palvelun yleisradiotoiminnan määrittely on suoritettava kansallisista tarpeista lähtien. Mitä nämä kansalliset tarpeet ovat sitten Suomessa? Huomiota on kiinnitettävä siihen, mitä tavoitteita julkisen palvelun yleisradiotoiminnalle on suomalaisessa tarkastelussa asetettu. Suomalaisessa ajattelussa on vakiintuneesti katsottu, että julkisen palvelun yleisradiotoiminnan (ja yleisradiotoiminnan yleisestikin) ensisijaisena tavoitteena on yksilön sananvapauden turvaaminen.

3.1 Sananvapaussajattelun kehittyminen yleisradiotoiminnassa

Julkisella yleisradiotoiminnalla on Suomessa pitkä historia. Yleisradiotoiminta käynnistyi Suomessa 1920-luvun alkupuolella yksityisten radioamatöörien toimesta. Varsinkin toiminnan alkamisen jälkeen radion asemaan tehokkaana joukkoviestintävälineenä kiinnitettiin huomiota, ja yleisradiotoiminnan yhteiskunnallisesta asemasta käytiin laajaa keskustelua. Tämän seurauksena yleisradiotoiminta valtiollistettiin vuonna 1934 keskittämällä yleisradiotoiminnan harjoittaminen valtion omistukseen siirtyneelle Yleisradiolle.⁷⁹ Keskittämistä perusteltiin tarpeella tehostaa yleisradiotoiminnan harjoittamista ammattimaisempaan suuntaan, mutta ennen kaikkea tarpeella valvoa sitä, että radiossa ei harjoitettu valtion tarkoitusperien vastaista toimintaa.⁸⁰ Kun ottaa huomioon, että tuolloin oli voimassa vuoden 1919 hallitusmuodon sananvapaussäännös, joka lausui julki ennakoesteiden kiellon, tuntui valtiovallan ennakkovalvonnan turvaaminen hallitusmuodon vastaiselta. Tämän kuitenkin selittää se, että vanha sananvapaussäännös koski sanamuotonsa mukaisesti lähinnä painotoimintaa. Yleisradiotoiminnan omalaatuisuus uutena viestintävälineenä ei siten tullut sananvapauden suojan piiriin, eikä yleisradiotoiminnan keskittämistä nähty hallitusmuodon sananvapaussäännöksen vastaiseksi.

Vaikka yleisradiotoimintaa ei tuolloin (eikä myöhemminkään) lainsäädännöllisesti monopolisoitu valtion yksinoikeudeksi, tarkoitti yleisradiotoiminnan uudelleen järjestely valtiollisen yleisradiomonopolin muodostamista Suomeen. Uudelleen järjestelyn johdosta Yleisradio oli hyvin tiukasti valtiovallan valvonnassa, valtioneuvoston nimittäessä yhtiön hallintoneuvoston. Asetelma aiheutti kuitenkin kritiikkiä, ja se tuli tiensä päähän

⁷⁹ Laki valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa yleisradiotoimintaa varten valtiolle hankittu omaisuus osakeyhtiölle (216/1934, He 1934:15 vp.). Taustalla oli yleisradiotoiminnan tehostamista ja keskittämistä selvittäneen komitean mietintö (Km 1931:8).

⁸⁰ Km 1931:8, s. 16-17.

sodan jälkeen vuonna 1948, kun Yleisradion hallintoneuvoston nimittämis-oikeus siirrettiin valtioneuvostolta eduskunnalle.⁸¹ Uudistus, jonka tavoitteena oli poliittisen tasapuolisuuden takaaminen Yleisradion ohjelmapolitiikassa, johti yleisesti puolueettomuuden vaatimuksen korostumiseen Yleisradion toiminnassa.

Yleisradiotoimintaa ja Yleisradion monopoliasemaa ryhdyttiin 1950-luvun lopulta alkaen tarkastelemaan suhteessa hallitusmuodossa turvattuun sananvapauteen. Aihetta käsiteltiin laajasti esimerkiksi *Yleisradiolainsäädäntäkomitean*⁸² työssä. Komitea esitti miehinnössään yleisradiomonopolista luopumista erityisesti sillä perusteella, että se loukkasi hallitusmuodossa turvattua sananvapautta. Tämän vuoksi yleisradiomonopoli olisi komitean mukaan toteutettavissa maassamme vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tällöin oli pohdittava sitä, oliko yleisradiomonopolin puolesta esitettävissä niin vakavia ja vakuuttavia perusteluita, että hallitusmuodossa säädetystä periaatteesta tulisi poiketa⁸³. Kun hallitus kuitenkin 1960-luvun alussa päätti, komitean näkemyksistä poiketen, esittää Yleisradion monopoliaseman säätämistä lailla, oli sen nyt ehdotettava lain säätämistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan pitänyt tilannetta näin yksiselitteisenä. Valiokunnan mukaan radiotaajuuksien niukkuus muodosti yleisradiotoimintaan sellaiset olosuhteet, että monopolista päättäminen ei ollut perustuslakikysymys vaan tarkoituksenmukaisuuteen liittyvä harkintakysymys.⁸⁴ Näin ollen yleisradiomonopoli oli valiokunnan mukaan perustettavissa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mikäli sillä arvioitiin voitavan turvata yksilön sananvapauden toteutuminen paremmin kuin vapaan yleisradiotoiminnan mallilla. Vaikka lakiuudistus jäi muista syistä lopulta toteutumatta, muodostui perustuslakivaliokunnan lausunto merkittävä linjanvedoksi yleisradiotoiminnan järjestämisen myöhemmissä vaiheissa. Keskeistä siinä oli, että yleisradiotoiminnan järjestämisen tuli turvata yksilön sananvapauden toteutuminen, ja että tässä arvioinnissa korostui tarkoituksenmukaisuusharkinta.

⁸¹ Laki valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa yleisradiotoimintaa varten valtiolle hankittu omaisuus osakeyhtiölle annetun lain muuttamisesta (774/1948, lakialoite no. 13/1946 vp.).

⁸² Km 1960:5

⁸³ Km 1960:5, s. 25.

⁸⁴ PeVL 8/1961 vp, s. 3.

Perustuslakivaliokunnan linjauksen turvin sananvapauden asema ja sisältö yleisradio-toiminnassa muodostui pitkälti poliittiseksi tarkoituksenmukaisuuskysymykseksi. Yleisradiotoimintaa leimasi muutenkin 1960 ja -70-lukujen ajan vahva poliittinen ohjaus ja erityisesti poliittisen tasapuolisuuden vaatimus.⁸⁵ Varsinaisesta nykymuotoisesta julkisesta palvelusta, jonka lähtökohdat ovat yksilön ja yhteiskunnan tarpeissa, ei voinut puhua. Yleisradio nähtiin edelleen merkittävänä valtiollisena kansansivistyslaitoksena, jonka ohjelmatoimintaa leimasi valistava ajattelu. Myöskään sananvapauden asema yksilön juridisena oikeutena ei ollut vielä vahvistunut osaksi yleisradiotoiminnan tarkastelua. Sananvapaus yleisradiotoiminnassa nähtiin enemmänkin yleiseksi yhteiskunnalliseksi kysymykseksi, ja sananvapauden sisältö oli pitkälti yleisradiotoiminnasta päättäneiden määriteltävissä. Yleisradiotoiminnan mahdollistaminen perinteiseen vapausoikeudelliseen sananvapausajatteluun oli yleisesti ottaen varsin vaikeaa.

Suhtautumisessa yleisradiotoimintaan tapahtui kuitenkin merkittävä muutos 1980-luvun aikana. Yleisradiotoiminta nähtiin yhä vahvemmin sellaiseksi julkiseksi palveluksi, jonka ohjelmapolitiikan tuli vastata yksilön ja yhteiskunnan tarpeita. Samoin sananvapaus nähtiin yhä vahvemmin yksilön juridisena oikeutena, ja sen sisältö yleisradiotoiminnassa tarkoitti käytännössä oikeutta vastaanottaa mahdollisimman monimuotoista ja puolueetonta informaatiota. Yleisradiotoiminnan organisoiminnin lähtökohtana oli yhä selvemmin yksilön sananvapauden toteutuminen, mikä näkyi esimerkiksi *radio- ja televisio-komitean*⁸⁶ työssä. Komitea näki yleisradiotoiminnan pitkälti juuri sellaisena julkisena palveluna, jonka keskeisenä tehtävänä oli hallitusmuodossa turvatun yksilön sananvapauden turvaaminen.

Ajattelutapa vakiintui tultaessa 1990-luvulle, ja sai vahvistuksen Yleisradion julkisen palvelun velvoitteen säätämisen yhteydessä vuonna 1993.⁸⁷ Samoin vuoden 1995 perusoikeusuudistus⁸⁸ korosti yksilölähtöistä ajattelutapaa, vahvistaessaan sananvapautta (ja muitakin perusoikeuksia) yksilön juridisina oikeuksina. Yleisradiotoiminnassa oli siten vähitellen luovuttu vertikaalisesta valistusajatuksesta ja siirrytty yhä enemmän horisontaalisesti toimivan julkisen palvelun suuntaan, jonka lähtökohdat olivat yksilön tie-

⁸⁵ Ajattelutapa näkyi esimerkiksi Radiolainsäädännön uudistamiskomitean (Km 1971:A3) ja Viestintäpoliittisen komitean (Km 1974:79) työssä. Ks. aiheesta enemmän Salokangas 1996.

⁸⁶ Km 1984:7

⁸⁷ Laki Yleisradio Oy:stä (22.12.1993/1380, He 123/1993 vp.).

⁸⁸ Laki hallitusmuodon perusoikeussäännösten uudistamisesta (969/1995, He 309/1993).

totarpeiden ja sananvapauden toteutumisessa. Kiteytetysti voidaan sanoa, että sananvapausajattelun vakiintuminen osaksi yleisradiotoiminnan järjestämistä vahvisti myös julkisen palvelun lähtökohtaa Yleisradion ohjelmatarjonnassa.

3.2 Kaupallistuminen, perusoikeusuudistus ja sananvapauden asema yleisradiotoiminnassa

Yleisradiotoimialan toimintaympäristö muuttui huomattavasti 1990 –luvun aikana. Eri-tyisesti tämä näkyi yleisradiotoimialan avaamisessa kilpailulle ja EY:n kilpailuoikeudellisen sääntelyn lisääntymisenä yleisradiotoimialalla. Nämä muutokset johtivat siihen, että yleisradiotoimialan juridisessa arvioinnissa jouduttiin yhä enemmän ottamaan huomioon myös kaupallisten toimijoiden intressejä. Tätä kehityskulkua tuki osaltaan perusoikeusuudistus, joka nosti elinkeinovapauden ensimmäisen kerran perusoikeuksien joukkoon. Yleisradiotoimialan juridinen tarkastelu muodostui näin ollen yhä vahvemmin yksilön (yleisön) sananvapauden sekä kaupallisten toimijoiden intressien, kuten elinkeinovapauden, omaisuuden suojan ja kilpailunvapauden väliseksi punninnaksi.

Juridisen ympäristön muutos näkyi esimerkiksi televisio- ja radiotoimintalainsäädännön uudistamisen yhteydessä vuonna 1998⁸⁹, kun harkittavaksi tuli kysymys Yleisradion rahoituksen suhteuttamisesta kaupallisten yleisradioyritysten toimintaedellytyksiin. Televisio- ja radiotoimintalainsäädännön uudistamisen yhteydessä maksun nimi muutettiin toimilupamaksuksi, ja maksujen määriä leikattiin tuntuvasti. Tähän liittyen voidaan mainita, että kilpailuvirasto ei muutamaa vuotta aiemmin antamassaan ratkaisussa pitänyt kilpailuoikeudellisesti perusteltuna sitä, että kaupalliset yleisradioyritykset, jotka kilpailuviraston mukaan tuottivat itsekin julkista palvelua, rahoittivat Yleisradion toimintaa erityisen julkisen palvelun maksun kautta.⁹⁰

Vaikka yleisradiotoimialan juridisessa tarkastelussa on nykyisin huomioitava myös kaupallisten toimijoiden intressejä, ei tämä kehitys ole näkynyt kovinkaan vahvasti yleisradiotoimialaa koskevassa perusoikeustarkastelussa. Perusoikeuksien välistä punnintaa on käyty esimerkiksi kaapelitelevisiotoimintaan liittyvän siirtovelvoitteen koh-

⁸⁹ Laki televisio- ja radiotoiminnasta (9.10.1998/744) ja laki televisio- ja radiorahastosta (9.10.1998/745), He 34/1998 vp, PeVL 19/1998 vp.

⁹⁰ Kilpailuviraston tapaus: ”Oy Ruutunelonen Ab:n toimilupaehtot”, Dno 806/61/96, 21.11.1996.

dalla.⁹¹ Viimeksi asiaa käsiteltiin viestintämarkkinalain⁹² säätämisen yhteydessä päätettäessä lain 134 §:ään sisältyvän siirtovelvoitteen korvauksista. Perustuslakivaliokunta katsoi velvoitteen piiriin kuuluvien ohjelmien vastaanoton olevan yleisen edun ja sananvapauden toteutumisen kannalta niin tärkeää, että velvoite osoitettiin teleyrityksille ilman oikeutta korvaukseen siirrosta aiheutuneista kuluista.⁹³ Teleyritysten omaisuuden suoja sai siten väistyä katsojien sananvapauden tieltä. On kuitenkin huomattava, että sananvapauden ja omaisuuden suojan välistä punnintaa oli siirtovelvoitteen kohdalla käyty jo kaapelilähetyslain⁹⁴ säätämisen yhteydessä 1980-luvun puolivälissä. Myös tuolloin teleyrityksen omaisuuden suoja sai väistyä yksilön (yleisön) sananvapauden toteutumisen tieltä.⁹⁵

Sananvapauden korostettu asema on havaittavissa myös yleisradiotoiminnan toimilupajärjestelmän perusteissa. Lupajärjestelmän keskeisenä tavoitteena on turvata radiotaajuuksien tasapuolinen jako, ja luoda edellytykset sananvapauden laajalle toteutumiselle yhteiskunnassa. Tähän liittyen toimilupajärjestelmän ensisijaisena tavoitteena on estää viestinnän sellainen keskittyminen, joka olisi omiaan vaarantamaan yksilön sananvapauden toteutumista.⁹⁶ Televisio- ja radiotoimintalain 10 §:n säännöksen mukaan toimilupaviranomaisen tulee pyrkiä sananvapauden edistämiseen sekä turvaamaan ohjelmistotarjonnan monipuolisuus ja yleisön erityisryhmien tarpeet. Toimilupaprosessissa on siten otettava huomioon jo olemassa oleva ohjelmatarjonta ja toimilupien myöntämisen seurauksena syntyvä kokonaisuus. Vaikka elinkeinovapaus nostettiin perusoikeusuudistuksessa omaksi perusoikeudekseen, arvioidaan toimilupien myöntämistä vain katsojien sananvapauden toteutumisen kannalta. Kun toimiluvan myöntämistä tulee harkita suhteessa alalla jo olevaan ohjelmatarjontaan ja siihen, että eri toimijat ovat toisistaan riippumattomia⁹⁷, jää hakijan elinkeinovapaus tarkastelussa hyvin marginaaliseen osaan.

Edellä esitetystä on havaittavissa, että sananvapaudella on edelleen keskeinen asema yleisradiotoimialan järjestämisessä. Näin ollen yksilön sananvapauden toteutuminen

⁹¹ Siirtovelvoitteen mukaan teleyritys on velvollinen siirtämään omistamassaan kaapeliverkossa Yleisradion ja valtioneuvoston myöntämän valtakunnallisen toimiluvan perusteella koko maassa vastaanotettavaksi tarkoitetut lähetykset.

⁹² 23.5.2003/393, He 112/2002 vp, LiVM 26/2002 vp.

⁹³ PeVL 61/2002 vp

⁹⁴ He 108/1985 vp, PeVL 2/1986 vp.

⁹⁵ PeVL 2/1986 vp, s. 6.

⁹⁶ He 34/1998 vp, s. 29 ja PeVL 19/1998 vp, s. 3.

⁹⁷ PeVL 19/1998 vp, s. 3.

muodostaa lähtökohdan niiden kansallisten intressien määrittelylle, joiden pohjalta julkisen palvelun yleisradiotoiminnan peruspiirteitä on Suomessa määriteltävä. Perusoikeusuudistuksen vaikutus on kuitenkin siinä, että nyt Yleisradion julkisen palvelun velvoitetta on arvioitava myös perustuslain turvaamaa elinkeinovapautta vasten. Käytännössä tällainen arviointi tarkoittaa punnintaa yksilön (yleisön) sananvapauden toteutumisen ja kaupallisten toimijoiden elinkeinovapauden välillä. Juridinen arviointi on siten tässä suhteessa muuttunut merkittävästi vuoteen 1993 verrattuna.

3.3 Perustuslain sananvapaussäännös ja joukkoviestintä

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa (969/1995) säädetty, ja uuteen Suomen perustuslakiin (731/1999) sellaisenaan siirretty sananvapaus- ja julkisuussäännös kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

”Jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.”

Sananmuotonsa mukaisesti perustuslain sananvapaussäännös mainitsee sananvapauden käyttömuotoina ”oikeuden ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä”. Sananvapauden ulottuvuuksia ei kuitenkaan tule tulkita liian kapeasti, eikä sen toteuttamista voida typistää vain säännöksessä lueteltuihin toimintamuotoihin.⁹⁸ Hahmotettaessa sananvapaussäännöksen koko sisältöä, tulee *Mannisen*⁹⁹ mukaan hakea tulkinta-apua sanamuodoltaan kattavammista kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sananvapaussäännöksistä. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10.1 artiklassa¹⁰⁰ on turvattu myös ”vapaus vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia” sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen

⁹⁸ He 309/1993 vp, s. 83

⁹⁹ Ks. tarkemmin Manninen 1995, s. 363-364 ja Manninen 1999, s. 389-390.

¹⁰⁰ ”Jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Tämä artikla ei estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi.”

19.2 artiklassa¹⁰¹ myös ”vapaus hankkia tietoja ja mielipiteitä”. Perustuslain sananvapaussäännös on siten *Mannisen* mukaan ymmärrettävä huomattavan laajaksi kattaen ainakin oikeuden hankkia, välittää, valmistaa, ilmaista, julkaista, levittää ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä.

Perusoikeusuudistuksessa sananvapaussäännös kirjoitettiin välineneutraaliin muotoon. Tämän periaatteen tavoitteena oli turvata sananvapaus sen ”ilmaisemiseen tai julkistamiseen kulloinkin käytettävästä tavasta riippumatta”.¹⁰² Välineneutraaliuden periaate sananvapaussäännöksen kirjoitusasussa oli viestintäympäristön muutokset huomioon ottaen enemmän kuin tarpeellista. Vanhaa vuoden 1919 hallitusmuodon sananvapaussäännöstä¹⁰³ kun ei alun perin ajateltukaan sovellettavan tulevaisuuden joukkoviestintävälineisiin. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta joutui myöhemmin vanhaa sananvapaussäännöstä koskevalla tulkinnallaan ulottamaan sananvapauden perustuslaillisen suojan myös muihin joukkoviestintävälineisiin.¹⁰⁴

Perusoikeusuudistuksessa korostettiin sananvapauden asemaa ytimeltään poliittisena oikeutena. Tämä ilmaistiin selkeästi sananvapaussäännöksen esitöissä toteamalla, että: ”Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteen muodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin”.¹⁰⁵ Sananvapauden asema korostetusti poliittisena oikeutena ei toki ole mitenkään perusoikeusuudistuksen saavutus, vaan juontaa juurensa aivan sananvapaussajattelun alkuvaiheisiin.

¹⁰¹ ”Jokaisella on sananvapaus; tämä oikeus sisältää vapauden hankkia, vastaanottaa ja levittää kaikenlaisia tietoja ja ajatuksia riippumatta alueellisista rajoista joko suullisesti, kirjallisesti tai painettuna taiteellisessa muodossa tai muulla hänen valitsemallaan tavalla.”

¹⁰² He 309/1993 vp, s. 82

¹⁰³ ”Suomen kansalaisella on sanan vapaus sekä oikeus kirjoituksen ja kuvallisen esityksen painosta julkaisemiseen kenenkään niitä ennakolta estämättä, niin myös oikeus edeltäpäin lupaa hankkimatta kokoontua keskustelemaan yleisistä asioista tai muussa luvallisessa tarkoituksessa sekä perustaa yhdistyksiä tarkoitustensa toteuttamista varten, jotka eivät ole vastoin laki tai hyviä tapoja.

Säännöksiä näiden oikeuksien käyttämisestä annetaan lailla.”

¹⁰⁴ Esimerkiksi vuonna 1961 perustuslakivaliokunta ulotti sananvapauden koskemaan juuri yleisradiotoimintaa (Ks. PeVL 8/1961 vp.). Ks. perustuslakivaliokunnan lausunnoista myös elokuvia koskeva PeVL 14/1920 vp. sekä kaapelilähetystoimintaa koskeva PeVL 2/1986 vp.

¹⁰⁵ He 309/1993 vp, s. 82

Vastaavia tavoitteita pyrkii turvaamaan myös perusoikeusuudistuksessa sananvapaus-säännökseen lisätty asiakirja- ja tallennejulkisuutta sekä yksilöiden oikeutta tietoon julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta turvaava toinen momentti.¹⁰⁶ Julkisuusperiaatteen vaikutus on ymmärrettävä laaja-alaisena siten, että säännöksen tavoitteena ei ole vain asiakirjojen julkisuuden turvaaminen vaan yleisimminkin hallinnon avoimuuden, demokration ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen.¹⁰⁷ Julkisuusperiaatteen sisällöllinen ydin on yksilöiden oikeudessa saada tietoa viranomaistoiminnasta ja poliittisesta keskustelusta yhteiskunnan eri sektoreilta. Perustuslakivaliokunta korosti perusoikeusuudistuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä sananvapauden sekä asiakirja- ja tallennejulkisuuden yhteyttä, kun se hylkäsi ajatuksen sananvapaus- ja julkisuus-säännösten erottamisesta omiksi pykäläkseen.¹⁰⁸

On myös huomattava, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useissa päätöksissään korostanut sananvapauden asemaa poliittisena oikeutena, jonka tavoitteena on turvata kansalaiskeskustelu ja demokratian toteutuminen sekä valtiovallan valvonta ja kritiikki. Nämä jo aiemmin käsitellyt ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut¹⁰⁹ kuvastavat myös toista keskeistä piirrettä, joka on ominainen sananvapaudelle nyky-yhteiskunnassa. Sananvapaus toteutuu nyky-yhteiskunnassa nimittäin ennen muuta median välityksellä. Yksittäisen ihmisen sananvapauden toteutumisen kannalta on tullut merkittäväksi oikeus ja mahdollisuus vastaanottaa median välittämää informaatiota yhteiskunnasta. Median tehtäväksi on muodostunut esimerkiksi viranomaisasiakirjojen ja -päätöksenteon seuraaminen ja niistä tiedottaminen yksittäisille kansalaisille. Se, että julkisuusperiaatteelle ja sananvapaudelle asetetut tavoitteet toteutuisivat riittävästi yksilöiden oman aktiivisen tiedonhankinnan kautta, on puhdas mahdollisuus. Lähtökohdaksi on siten asetettava yksilöiden tietotarpeiden toteutuminen etenkin median tarjoaman informaation välityksellä.

¹⁰⁶ On kuitenkin huomattava, että vaikka asiakirja- ja tallennejulkisuus sekä sen vahvistama julkisuusperiaate on Suomen perusoikeusjärjestelmässä uutuus, oli viranomaisasiakirjojen julkisuuden yhteydestä sananvapauteen keskusteltu Suomessa jo huomattavasti aiemmin. Yleisten asiakirjojen julkisuudesta säädettiin jo vuoden 1766 kirjoitus- ja painovapausasetuksella. (Ks. Manninen 1996, s. 91; He 309/1993 vp, s. 84).

¹⁰⁷ He 309/1993 vp, s. 84; He 30/1998 vp, s. 1; Mäenpää 1999, s. 2; Lång 1992, s. 452

¹⁰⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 11-12.

¹⁰⁹ Lingens (8.7.1986, A 103); Oberschlick (23.5.1991, A204); Castells (23.4.1992, A236). Sunday Times (26.4.1979, A30); Observer and Guardian (26.11.1991, A216); Thorgeir Thorgeirson (25.6.1992, A 239).

Sananvapauden toteutumista median välityksellä korostettiin myös perusoikeusuudistuksessa. Tämä näkyi siinä, että perusoikeusuudistuksessa sananvapaussäännös erotettiin säädösteknisesti yhdistymis- ja kokoontumisvapaudesta. Ratkaisun peruste ilmenee kiteytetysti perustuslakivaliokunnan lausunnossa, kun se seuraavin sanankääntein hylkäsi ajatuksen pykälien yhdistämisestä aiemman sananvapaussäännöksen tavoin: ”Sananvapaus on perusoikeutena erityisesti joukkoviestinnän kehittymisen seurauksena jossain määrin irronnut aikaisemmasta yhteydestään kokoontumis- ja yhdistymisvapautta koskevaan problematiikkaan, mikä puoltaa esityksessä omaksuttua systemaattista ratkaisua”.¹¹⁰

Vaikka perustuslain sananvapaussäännös jäikin perusoikeusuudistuksessa sanamuodoltaan varsin perinteiseen asuun, on sananvapauden käyttöympäristö kokenut vuosikymmenien aikana merkittäviä muutoksia. Keskeisiä muutoksia ovat olleet viestintävälineiden monipuolistuminen sekä kansalaiskeskustelun julkisuuspiirin kasvu yli yksilön välittömän kokemusympäristön. Sananvapauden yhteys yksinomaan painotuotteisiin ja julkisiin kokoontumisiin on jo mennyttä aikaa ja sananvapauden käyttö nimenomaan median välityksellä on korostunut entisestään. Nämä muutokset tunnustettiin perusoikeusuudistuksessa, ja ne vaikuttavat nykyisin merkittävästi sananvapauden tulkintaan.

3.4 Julkisen vallan velvollisuus turvata sananvapauden toteutuminen

Perustuslain sananvapaussäännös turvaa kiistatta yksilön oikeuden vastaanottaa median välittämää informaatiota. Sananvapaussäännös ei kuitenkaan ota kantaa joukkoviestinnän kasvaneeseen merkitykseen sananvapauden toteuttamisessa, vaan oikeastaan vain toteaa yksilön periaatteellisen vapauden olemassa olon.¹¹¹ Median aseman korostuminen sananvapauden toteutumisessa johtaa siten kysymään, kuinka pitkälle perustuslain sananvapaussäännös, tai se yhdessä muiden perusoikeussäännösten kanssa, velvoittaa julkista valtaa aktiivisiin toimenpiteisiin yksilön sananvapauden toteutumisen turvaamiseksi?

Kiteytetysti sanoen, julkisen vallan turvaamisvelvollisuus tarkoittaa velvollisuutta luoda median toiminnalle sellainen käyttöympäristö, joka tukee yksilön mahdollisuuksia il-

¹¹⁰ PeVM 25/1994 vp, s. 11.

¹¹¹ Muotoilu vastaa perusoikeuden klassista määritelmää, jonka mukaisesti perusoikeudet muodostavat yksilölle vapauspiirin, johon julkisen vallan ei tule puuttua. (Ks. Merikoski 1932, s. 103-104).

maista ja vastaanottaa erilaisia viestejä. Käytännössä kysymys on kuitenkin siitä, kuinka laajalti julkinen valta on velvollinen turvaamaan yksilön oikeuden vastaanottaa (joukkoviestintä)informaatiota, joko itse tarjoamalla tällaista informaatiota tai asettamalla joukkoviestintätoimijoille tähän liittyviä velvoitteita. Asetelma oli esillä myös perusoikeuskomitean työskentelyssä, kun uudistettavaan sananvapaussäännökseen ajateltiin seuraavanlaista lisäystä: ”valtiolla on velvollisuus edistää sananvapauden mahdollisimman laajaa toteutumista, vapaata mielipiteenmuodostusta ja jokaisen oikeutta saada monipuolista tietoa.” Ehdotusta ei kuitenkaan sisällytetty komiteamietintöön eikä hallituksen esitykseen, koska hallitusmuotoon otettiin säännös perusoikeuksien yleisestä turvaamisvelvoitteesta.¹¹²

Sananvapauden ja julkisuusperiaatteen tosiasiallisen toteutumisen kannalta tärkeässä asemassa on siten perustuslain 22 §:n säännös perusoikeuksien turvaamisesta. Säännöksen mukaan: ”Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen”. Säännös korostaa perusoikeuksien aineellista toteutumista ja luo julkiselle vallalle velvoitteen ryhtyä aktiivisiin toimenpiteisiin sellaisten edellytysten luomiseksi, että yksilöiden perusoikeuksien käyttäminen on tosiasiallisesti mahdollista. Riittävää ei siten ole vain perusoikeuksien julistaminen, vaan myös niiden tosiasiallinen toteutuminen on turvattava.¹¹³

Perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus on luonteeltaan epäitsenäinen säännös ja asettaa julkiselle vallalle velvoitteita vain yhdessä muiden (aineellisten) perusoikeussäännösten kanssa.¹¹⁴ Säännös ei siten itsenäisesti edellytä, että julkisen vallan olisi turvattava jokaiselle oikeus vastaanottaa joukkoviestimien tarjoamaa informaatiota, vaan tämä kysymys on ratkaistava sananvapautta sekä asiakirja- ja tallennejulkisuutta koskevien säännösten turvin. Tällöin tarkastelu palautuu sananvapauden ja julkisuusperiaatteen luonteeseen ja niille asetettuihin tavoitteisiin.

Varsinkin yleisradiotoiminnassa julkisen vallan velvollisuus turvata yksilön sananvapauden toteutuminen on ollut aina keskeisellä sijalla. Tähän ovat vaikuttaneet merkittävästi yleisradiotoimintaan liittyneet tekniset ja taloudelliset reunaehdot, joiden vuoksi

¹¹² Nordenstreng 1996, s. 279

¹¹³ He 309/1993 vp, s. 110

¹¹⁴ Tuori 1999, s. 667

yleisradiotoiminta on vakiintuneesti nähty lähinnä julkisen vallan organisoimana tiedonvälitys- ja kulttuuripalveluna. Radioaaltojen niukkuus ja toiminnan vaatimat merkittävät taloudelliset ja tekniset panostukset ovat siten johtaneet siihen, että yleisradiotoimintaa ei ole voitu niin juridisesti kuin poliittisestikaan lähestyä samalla tavoin kuin esimerkiksi sanomalehdistöä.

Tämä asetelma on välittynyt myös sananvapaustulkintojen eroihin yleisradiotoiminnan ja sanomalehdistön välillä. Sanomalehdistön kohdalla sananvapaus on nähty perinteisessä vapausoikeudellisessa muodossaan, ja sen yhteydessä on korostettu oikeudenhaltijan suojaa julkisen vallan puuttumisia vastaan. Tällaista sananvapauden perinteistä vapausoikeudellista tulkintaa on ollut vaikea sijoittaa osaksi yleisradiotoimintaa alalla valitsevien erityispiirteiden vuoksi. Yleisradiotoiminnassa sananvapaus onkin nähty lähinnä ”TSS-tyyppisenä” perusoikeutena, jonka yhteydessä julkisen vallan aktiivinen turvaamisvelvollisuus on ollut korostunut. Tällöin sananvapauden tulkinnassa on korostunut yksilöiden yhdenvertainen oikeus tietoon, sivistykseen ja kulttuuriin, sekä julkisen vallan velvollisuus turvata näiden oikeuksien toteutuminen.

Vapausoikeudellinen sananvapauden tulkinta on tarkoittanut myös sitä, että joukkoviestinnän harjoittaminen on länsimaisissa demokratioissa jätetty yksityisten toimijoiden asiaksi. Tämän ajatuksen keskeisenä tavoitteena on ollut turvata valtiovallan valvonta ja demokratian toteutuminen sekä joukkoviestinnän riippumattomuus näissä tehtävissään. Julkinen valta on siten sanan- ja lehdistönvapausajattelun mukaisesti pidättäytynyt puuttumasta joukkoviestinnän harjoittajien toimintaan, tai harjoittamasta itse merkittävää joukkoviestintää. Tässä yhteydessä julkisen vallan turvaamisvelvollisuus ja erilaiset julkisen palvelun velvoitteet ovat olleet sananvapauden peruslähtökohtien vastaisia, ja edellyttäneet siten tuekseen erityisiä perusteita.

3.5 Yleisradion julkinen palvelu sananvapauden turvaajana

Yleisradion julkisen palvelun velvoitteen perusteita tarkasteltiin yleisradiolakia säädetäessä. Yleisradiolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan¹¹⁵ suomalaisen viestintäpolitiikan perustehtävänä oli ylläpitää maassa sellainen sähköisen viestinnän järjestelmä, joka turvasi jokaiselle suomalaiselle mahdollisuuden vastaanottaa yh-

¹¹⁵ He 124/1993 vp.

teiskunnallisesti merkittävimmät yleisradio-ohjelmat. Samoin tavoitteeseen kuului palvelulla yhtäläisin perustein suomen- ja ruotsinkielisiä kansalaisia. Julkisen palvelun yleisradiotoiminta nähtiin erityisen tärkeänä laajassa ja harvaanasutussa maassa, jossa laajat osat maata jäisivät ilman palvelua, jos jakeluverkko järjestettäisiin vain kaupallisen kannattavuuden perusteella.¹¹⁶ Televisio- ja radiotoimintalainsäädännön uudistamisen yhteydessä hallitus katsoi edelleen, että maassa oli aiheellista ylläpitää Yleisradio Oy:n kaltaista instituutiota, joka palvelee (ei-kaupallisesti) kaikkia kansalaisia, vähemmistöryhmät mukaan lukien.¹¹⁷

Yleisradion julkisen palvelun ohjelmien merkitystä yksilön sananvapauden toteutumisessa käsiteltiin myös viestintämarkkinalain säätämisen yhteydessä. Lain 134 §:n siirtovelvoitteen perusteluissa todettiin, että oikeus ottaa vastaan julkisen palvelun ohjelmistoja on sananvapauden turvaamisen vähimmäisedellytys. Tämän lisäksi mahdollisuus ottaa vastaan kaupallisten valtakunnallisten kanavien ohjelmistoa katsottiin yksilön sananvapauden kannalta tärkeäksi. Siirtovelvoitteen tavoitteena oli saattaa laajasti yleisön saataville sellainen monipuolinen televisio- ja radiotoiminnan kokonaisuus, jossa julkisen palvelun ohjelmistot ja kaupallinen tarjonta täydensivät toisiaan.¹¹⁸ Näiden ohjelmien vastaanottoa perusteltiin erityisesti yleisellä edulla. Edellä esitetystä voidaan havaita, että Yleisradion julkisen palvelun keskeisenä tarkoituksena on turvata yksilön sananvapauden yhtäläinen toteutuminen koko maassa. Kyseessä on siten sellainen perustuslain 22 §:n mukainen aktiivinen toimenpide, jonka tavoitteena on turvata yksilön perusoikeuden toteutuminen.

Yleisradion julkista palvelua voidaan sananvapauden lisäksi tarkastella myös sivistyksellisten oikeuksien turvaamisen näkökulmasta. Perustuslain 16.2 §:ssä on turvattu ”jokaisen oikeus kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä”. Perusoikeusuudistukseen johtaneessa hallituksen esityksessä yksilön oikeus kehittää itseään on liitetty esimerkiksi tiedonhankintaan. Tämän vuoksi julkisen vallan on luotava edellytyksiä yksilön mahdollisuuksille kehittää itseään, esimerkiksi ylläpitämällä ja tukemalla kirjastolaitosta. Säännös edellyttää, että itsensä kehittämisen mahdollisuuksia edistäviä järjestelmiä on riittävästi olemassa. Vaikka perusoikeuksien luetteloon eivät sivistykselliset oikeudet

¹¹⁶ He 124/1993 vp, s. 6.

¹¹⁷ He 34/1998 vp, s. 22.

¹¹⁸ He 112/2002 vp, s. 200.

ennen perusoikeusuudistusta kuuluneetkaan, on yleisradiotoiminnan ja Yleisradion julkisen palvelun asema yksilön itsensä kehittämistä tukevana toimintana ollut aina kiistan.

Turvaamisvelvollisuuden näkökulmasta julkisen palvelun yleisradiotoimintaan on vakiintuneesti liitetty tiettyjä perusperiaatteita, joiden toteutuminen on yksilön sananvapauden kannalta ensiarvoisen tärkeitä. Aluksi voidaan mainita, että Suomessa (niin kuin yleisesti Euroopassakin) yleisradiotoiminta ja Yleisradion julkinen palvelu on vakiintuneesti ja kiistattomasti nähty *demokratian ja kansalaiskeskustelun turvaajana*. Tämän tavoitteen saavuttamisessa ovat yhdistyneet kaikki seuraavassa käsiteltävät yleisradiotoiminnan perusperiaatteet.

Yleisradion tehtäväksi on vakiintuneesti katsottu koko kansan palveleminen yhtäläisin perustein. Tämän vuoksi yleisradiotoiminnan ja varsinkin julkisen palvelun yleisradiotoiminnan on aina (teknisten mahdollisuuksien rajoissa) tullut olla kattavuudeltaan *valtakunnallista*. Periaate on liitetty kiinteästi yksilöiden sananvapauden yhdenvertaiseen toteutumiseen, ja sen mukaan mahdollisimman suuren osan Yleisradion julkisen palvelun ohjelmista tulee olla kaikkien kansalaisten vastaanotettavissa yhtäläisin ehdoin. Ohjelmatoiminnan valtakunnallisuus ja sananvapauden yhdenvertainen toteutuminen on esitetty useissa eri komiteamietinnöissä ja lainvalmisteluasiakirjoissa.¹¹⁹ Ohjelmatoiminnan valtakunnallisuus on ilmaistu selkeästi myös yleisradiolain 7 §:ssä.

Yksilön sananvapauden kannalta vastaanotettavissa olevan julkisen palvelun ohjelmiston tulee olla mahdollisimman *monimuotoinen*. Monimuotoisen ohjelmatarjonnan on kyettävä käsittelemään erilaisia mielipiteitä ja edustamaan yhteiskunnan erilaisia arvo-päämääriä monipuolisesti, sekä tarjoamaan kansalaisille riittävät ainekset maailmankuvan muodostamista varten.¹²⁰ Monimuotoisuus on nähty toisaalta ohjelmien edustamien arvojen ja mielipiteiden monimuotoisuutena, toisaalta ohjelmatyypin monipuolisuutena, käsittäen niin tiedottavia asiaohjelmia kuin viihteellisiä ajanviettoohjelmiäkin.

¹¹⁹ Ks. esim. Km 1931:8, Km 1960:5, Km 1971:A3 ja Km 1984:7 ja erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunto vuodelta 1961 (PeVL 8/1961 vp.). Myös eduskunnan oikeusasiamies on todennut, että julkisen palvelun yleisradio-ohjelmiston valtakunnallinen kattavuus on sananvapauden yhdenvertaisessa toteutumisessa ensiarvoisen tärkeää. Oikeusasiamiehen ratkaisu koski kansalaisten oikeutta saada yleisradio-ohjelmat teknisesti saman laatuksina, johon liittyi tulkinta Yleisradion velvoitteesta toimittaa palvelua ”yhtäläisin ehdoin”. Ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2000, s. 325-326.

¹²⁰ Km 1971:A3, s. 14.

Monimuotoinen ohjelmatarjonta oli jo yksi yleisradiomonopolin kantavista periaatteista. Yleisradion monopoliaseman ei nimittäin katsottu loukkaavan hallitusmuodon turvaamaa sananvapautta, jos monopolisoinnin johdosta pystyttiin paremmin turvaamaan monimuotoinen ohjelmatarjonta ja sananvapauden toteutuminen radio- ja televisio-ohjelmissa.¹²¹ Monimuotoisuuden vaatimus juontaakin juurensa pitkälti siihen Yleisradion monopoli aikana vallinneeseen tosiasiaan, että yleisradiotoiminnan vaatimien merkittävien teknisten ja taloudellisten panostusten vuoksi, yksilön sananvapaus yleisradiotoiminnassa toteutui lähinnä ohjelmien vastaanoton kautta. Tämä monimuotoisuuden vaatimus on kuitenkin välittynyt myös Yleisradion julkisen palvelun säännökseen, jonka 7§:n 1. kohdan mukaan ”toiminnan tulee...tukea toimivaa kansanvaltaa tarjoamalla yhteiskunnallisista kysymyksistä monipuolisia tietoja, mielipiteitä ja keskusteluja...”.

Yleisradion julkisen palvelun ohjelmatarjonnan tulee olla myös mahdollisimman *tasapuolista*. Tämän mukaisesti yleisradio-ohjelmien kokonaisuuden tulisi heijastaa yhteiskunnan erilaisia arvopäämääriä mahdollisimman tasaisesti.¹²² Erilaisten arvostusten ja tavoitteiden tasapuolinen välittäminen on merkittävässä asemassa niin yksilön sananvapauden toteutumisen kuin demokraattisen yhteiskunnan toimivuuden ja yksilön vaikutusmahdollisuuksien kannalta. Yleisradio-ohjelmien tasapuolisuuden turvaaminen oli keskeinen argumentti perusteltaessa 1960 –luvulla yleisradiomonopolin paremmuutta sananvapauden toteuttajana radio- ja televisioalalla verrattuna vapaaseen yleisradiotoiminnan malliin.¹²³ Tässä yhteydessä ajateltiin, että niukkojen radioaaltojen käyttäjän tulee voida tarjota ohjelmistoa mahdollisimman tasavertaisesti koko kansalle.

Nykyisin julkisen palvelun ohjelmien tasapuolisuusvaatimus käy ilmi yleisradiolain 7 §:n 4. kohdassa¹²⁴, vaikka lausuma koskeekin nimenomaisesti maan eri kieliryhmien tasavertaista kohtelua. Tämän lisäksi tasapuolisuusvelvoite voidaan johtaa perustuslain yhdenvertaisuussäännöksestä, sekä puoluelain 10 §:n säännöksestä, tiedotettaessa puolueiden tavoitteista ja ideologioista.¹²⁵ Tasapuolisuuden periaatetta korostaa myös Yleis-

¹²¹ Ks. PeVL 8/1961 vp, s. 3, PeVL 23/1993 vp, s. 1 ja PeVL 19/1998 vp, s. 2-3.

¹²² Km 1971:A3, s. 14.

¹²³ Km 1960:5, s. 20.

¹²⁴ ”...kohdella ohjelmatoiminnassaan yhtäläisin perustein suomen- ja ruotsinkielisiä kansalaisia ja tuottaa palveluja saamen, romanin ja viittomakielellä...”

¹²⁵ Valtion viranomaisen sekä valtion tai sen määräämisvallassa olevan yhteisön tai laitoksen on kohdeltava kaikkia puolueita tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen.

radion rahoitus. Kaikilta samanlaisin perustein perittävät televisiomaksut edellyttävät myös rahoittajansa – kansan – palvelemista ilman että mikään väestönosa kokisi arvonsa puolesta tuleensa sivuutetuksi ohjelmatarjonnassa.

Julkisen palvelun yleisradiotoiminta on merkittävä *vähemmistöjen* sananvapauden ja tiedontarpeiden toteuttaja. Julkisen palvelun turvin voidaan lähettää esimerkiksi sellaista vähemmistöryhmien tiedontarpeita palvelevaa ohjelmaa, jonka tarjonta kaupallisesti tuotettuna olisi taloudellisesti mahdotonta. Suomessa esimerkiksi ruotsinkielinen ohjelmatarjonta on kokonaisuudessaan Yleisradion julkisen palvelun velvoitteen varassa, kun kohdeyleisö ei riitä ylläpitämään kaupallista tuotantoa.¹²⁶ Toisena esimerkkinä voidaan mainita Pohjois-Suomessa toimiva saamenkielinen radio.

Vähemmistöjen asemaa ajateltaessa tulisi kiinnittää huomiota yhteiskunnalliseen suvaitsevaisuuteen ja vähemmistöjen asemaan yhteiskunnassa sekä heidän kielellisten ja kulttuuristen oikeuksiensa turvaamiseen. Erityisesti julkisen palvelun ohjelmistossa tulisi nostaa esille vähemmistöjen kulttuuria sekä heidän sellaisia ongelmia, jotka antavat aiheita yhteiskunnalliseen arvosteluun ja keskusteluun.¹²⁷ Vähemmistöjen tarpeiden huomioiminen ei kuitenkaan saisi fragmentoida julkisen palvelun ohjelmatarjontaa, vaan vähemmistöille suunnattujen ohjelmien tulisi palvella myös jossain määrin valtaväestön tietotarpeita. Vähemmistöjen tarpeiden palveleminen on mainittu useissa yleisradiotoimintaa käsittelevissä lainvalmisteluasiakirjoissa, ja tavoite on kirjattu myös yleisradio-lain 7 §:n 4. kohtaan.

Julkisen palvelun yleisradiotoimintaa harjoittavan tahon tulee olla mahdollisimman *riippumaton* niin poliittisten, taloudellisten kuin muiden eturyhmien vaikutuksesta. Vain tällöin julkisen palvelun yleisradio-ohjelmisto pystyy tasapuolisesti ottamaan huomioon yhteiskunnassa vallitsevia erilaisia mielipiteitä ja arvostuksia. Tämän vuoksi esimerkiksi Yleisradio ei itse voi asettua valistajan tai tietyn ideologian kannattajan asemaan.¹²⁸ Riippumattomuus tarkoittaa erityisesti julkisen palvelun yleisradioyhtiön rahoituksen riippumattomuutta, minkä vuoksi Yleisradion ohjelmatoimintaa ei ole rahoitettu suoraan

Oy Yleisradio voi soveltaessaan 1 momenttia yhtiön vaaliohjelmiin ottaa huomioon myös ohjelmallisia näkökohtia. (20.7.1992/653).

¹²⁶ He 124/1993 vp, s. 7.

¹²⁷ Km 1971:A3, s. 14.

¹²⁸ Km 1971:A3, s. 14.

valtion budjetista tai mainonnalla, vaan kaikilta televisionkatsojilta kerätyin lupamaksuin.

On huomattava, että riippumattomuus ei takaa vain ohjelmatarjonnan tasapuolisuutta vaan myös välitettävän tiedon *totuudenmukaisuutta*. Yleisradiotoimintaa on, sen monopolikaudelta välittyvän julkisen luonteensa vuoksi, pidetty varsin luotettavana tietolähteenä, mikä on vahvistettu monissa erilaisissa tutkimuksissa. Tällöin radion ja television välittämän tiedon totuudenmukaisuus on erittäin keskeisessä osassa yksilön sananvapauden toteutumisessa. Vaikka riippumattomuus ja totuudenmukaisuus on mainittu useissa yleisradiotoiminnan organisointia käsitelleissä lainvalmisteluasiakirjoissa, ei näitä keskeisiä periaatteita ole kuitenkaan nimenomaisesti mainittu yleisradiolain julkisen palvelun säännöksessä. Periaatteiden merkitystä on kuitenkin korostettu Yleisradion ohjelmatoiminnan säännöstössä.

Julkisen palvelun yleisradiotoimintaan ja Yleisradion ohjelmatoimintaan on vakiintuneesti liitetty *kansallisuuden vaatimus*. Yleisradio on nähty merkittäväksi kansansivistyksen tekijäksi sekä kansallisen tiedotuksen ja kulttuurin välittäjäksi, mitä on painotettu monissa Yleisradion asemaa ja tehtäviä käsitelleissä komiteamietinnöissä.¹²⁹ Tähän liittyen Yleisradion ohjelmatoiminta on vakiintuneesti liitetty kansan kulttuuritaustaan ja sen omaksumiin perusarvoihin.¹³⁰ Kansallinen lähtökohta on ilmaistu myös nykyisessä yleisradiolain julkisen palvelun säännöksessä. Yleisradiolain 7 §:n 2. kohdan mukaan julkisen palvelun tulee nimittäin erityisenä tehtävänä ”tukea, luoda ja kehittää kotimaisista kulttuuria”. Kulttuurin lisäksi kansallisuuden vaatimus on vakiintuneesti tarkoittanut yleisön palvelemista kansallisilla kielillä, mikä on myös asetettu Yleisradion julkisen palvelun erityistehtäväksi yleisradiolain 7 §:n 4. kohdassa.

¹²⁹ Ks. esim. Km 1960:5, s. 20, Km 1971:A3, s. 13.

¹³⁰ Km 1984:7, s. 106 ja 122.

4. DIGITALISOINTI, KONVERGENSSI JA JULKISEN PALVELUN YLEIS- RADIOTOIMINNAN MÄÄRITTELY

Yleisradiotoiminnan kenttää on viime vuosina muuttanut merkittävästi viestintäteknologinen kehitys. Näistä erityisesti yleisradiotoiminnan digitalisoituminen ja viestinnän konvergenssi ovat aiheuttaneet merkittäviä muospaineita julkisen palvelun yleisradiotoiminnan asemaan nykyisessä viestintäkentässä.

Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan lähtökohtana ovat vakiintuneesti olleet toimialan erityisolosuhteet. Yleisradiotoiminnan harjoittaminen julkisten yleisradioyhtiöiden toimesta perustui toisaalta radiotaajuuksien niukkuuteen ja toisaalta toiminnan vaatimiin merkittäviin taloudellisiin ja teknisiin panostuksiin. Näin ollen yleisradiotoiminnan harjoittaminen muusta joukkoviestinnästä poikkeavasti yleisradiomonopolin turvin perustui käytännön olosuhteisiin. Tämä ajattelutapa vakiintui osaksi yleisradiotoimialaa, ja on näkynyt toimialan kaupallistumisen jälkeen julkisen palvelun yleisradiotoiminnan korostettuna asemana yksilön sananvapauden toteuttajana.

Tämä julkisen palvelun yleisradiotoiminnan keskeinen peruste on kuitenkin teknisen ja taloudellisen kehityksen myötä menettänyt merkitystään. Nimenomaisesti digitaalinen lähetystekniikka on mahdollistanut radioaaltojen aiempaa tehokkaamman hyödyntämisen, minkä vuoksi julkisen palvelun keskeisenä perusteena ei enää voida pitää teknisiä ja taloudellisia olosuhteita. Julkisen palvelun yleisradiotoimintaa onkin nykyisin perusteltu lähinnä tarpeella turvata yksilön sananvapauden ja sivistyksellisten oikeuksien toteutuminen sekä kansallisen kulttuurin ja kielen säilyminen ylikansallisessa televisio-
mediassa. Kiteytetysti voidaan sanoa, että julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta on muodostunut vastapaino ylikansalliselle, kaupalliselle ja viihteelliselle ohjelmatarjonnalle, jossa pienten kulttuurien ja kielten esittely jää usein varsin marginaaliseen osaan.

Radioaaltojen käytön tehostuessa ohjelmatarjonta lisääntyy ja todennäköisesti myös monipuolistuu. Kun julkisen palvelun yleisradiotoiminnan keskeisenä perusteena on lähinnä yleisradio-ohjelmien monipuolisuuden turvaaminen, on selvää, että ohjelmatarjonnan lisääntyminen ja monipuolistuminen johtaa julkisen palvelun yleisradiotoiminnan perusteiden uudelleen arviointiin. Tällöin joudutaan yhä painokkaammin kysymään, mihin julkista palvelua yleisradiotoimialalla tarvitaan, ja minkälaista ohjelmaa sen tulisi tarjota.

Esimerkiksi edellä käsitellyt Yleisradion julkisen palvelun peruseriaatteet ovat johdettavissa yleisradiotoiminnan monopolisoinnin ajoilta. On kuitenkin huomattava, että Yleisradio ei ole enää ainoa yleisradiotoimija, eikä sen ohjelmatoimintaan tarvitsisi välttämättä liittää sellaisia tavoitteita, jotka olivat ominaisia Yleisradion monopolikaudella. Voidaan esimerkiksi perustellusti kysyä, ovatko monimuotoisuus ja tasapuolisuus enää sellaisia periaatteita, joita tulisi Yleisradion julkisen palvelun toiminnassa pitää yllä, kun yksilön vastaanotettavissa oleva informaatio koostuu myös kaupallisten toimijoiden välittämästä ohjelmistosta. Tällaisesta ajattelusta ei kuitenkaan ole haluttu vielä luopua, vaan tavoitteena on edelleen ollut, että julkisen palvelun yleisradioyhtiöt ovat eräänlaisessa puolivirallisessa tieto- ja kulttuuripalvelun välittäjän asemassa.

Digitalisointi ei vain kyseenalaista julkisen palvelun yleisradiotoiminnan perusteita, vaan myös fragmentoi televisiotarjontaa yhä erikoistuneempiin palvelukokonaisuuksiin (esimerkiksi erilaiset uutis-, kulttuuri-, urheilu- ja elokuvakanavat). Digitalisoinnin seurauksena julkinen palvelu voi siten muuttua yleispalvelusta monien erityispalvelujen tarjoajaksi. Tässä yhteydessä on arvioitava, kuinka tarpeellinen julkinen palvelu on juuri kyseisen erityispalvelun tarjonnassa. Yleisradiotoiminnan fragmentoituminen todennäköisesti helpottaa julkisen palvelun yleisradiotoiminnan kilpailuoikeudellista arviointia, kun julkista palvelua voidaan tarkastella yhä tarkempina palvelukokonaisuuksina.

Viestinnän konvergoitumisen myötä samaa informaatiovälitöntä voidaan lähettää erilaisissa sähköisissä joukkoviestimissä. Vaikka julkisen palvelun yleisradiotoiminnan on vakiintuneesti nähty koskevan vain radio- ja televisio-ohjelmia, ei tällaista rajoitusta ole kuitenkaan nykypäivänä pidetty perusteltuna. Monissa yhteyksissä onkin todettu, että julkinen palvelu voi ulottua myös uusiin teknologioihin. Tämä kävi ilmi esimerkiksi *BBC News 24* –tapauksessa, kun komissio totesi, että palvelun asema julkisena palveluna on riippumaton jakeluun käytettävästä kanavasta, ”*the public service nature of a service cannot be judged on the basis of the distribution platform*”.¹³¹

Julkisen palvelun ulottamista uusiin teknologioihin on perusteltu tarpeella turvata uusin viestintävälineiden laaja käyttöönotto yhteiskunnassa. On ajateltu, että julkisen palvelun välityksellä voidaan turvata sosiaalisesti tasa-arvoinen viestintävälineiden käyt-

¹³¹ Ks. Euroopan yhteisöjen komission ratkaisu: *BBC News 24*, State aid No NN 88/98 (29.9.1999), kohta 57.

töönotto ja sisällön monimuotoisuus eri viestintävälineissä. Tällaista lähestymistapaa julkisen palvelun yleisradiotoimintaan painotettiin esimerkiksi jo aiemmin mainitussa Euroopan neuvoston vuoden 1994 ministerikonferenssin julkilausumassa julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta. Tässä yhteydessä huomataan, että julkisella palvelulla on varsin vahva sosiaalista yhdenvertaisuutta turvaava tavoite. Kyse on siten lopulta siitä, onko julkisesti tuettu informaatio sananvapauden, kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden sekä demokratian turvaamisen kannalta tarpeellista kyseisen viestintävälineen kohdalla.

Konvergenssin ja digitalisoinnin seurauksena hyvin yleinen ja periaatteellinen keskustelu julkisen palvelun luonteesta ei enää ole riittävää. Julkista palvelua onkin nykyisin tarkasteltava yhä enemmän palvelu- ja viestintävälinekohtaisesti. Keskeinen kysymys on tällöin, onko julkinen palvelu tarpeellista yksittäisen viestintävälineen kohdalla tai tietyssä palvelutarjonnassa. Esimerkiksi Yleisradion internetuutispalvelua tulee arvioida myös julkisen palvelun perusteiden valossa, varsinkin kun yleisradiolain 7.1 §:n mukaan julkista palvelua voidaan tarjota kaikissa televerkoissa. Konvergenssin johdosta julkinen palvelu työntyy siten myös sellaisille joukkoviestinnän aloille (kuten sanomalehdistön puolelle), joilla sitä ei aikaisemmin ole ollut. Tällainen julkisen palvelun laajentuminen ei aiheuta vain kilpailunvapauden kaventumista entisestään, vaan rikkoo myös sitä periaatteellista lähtökohtaa, että sananvapauden kannalta joukkoviestinnän toteutuminen on vakiintuneesti ollut yksityisten toimijoiden varassa.

5. YHTEENVETO: YLEISRADION JULKISEN PALVELUN VELVOITTEEN MÄÄRITTELYN LÄHTÖKOHTIA

Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että julkisen palvelun yleisradiotoiminnan määrittelyvelvoite on ristiriidassa kahdella tavalla sananvapauteen sisältyvän median riippumattomuuden kanssa. Ensinnäkin määrittelyvelvoite on ristiriidassa sen periaatteellisen lähtökohdan kanssa, että länsimaisissa demokratioissa joukkoviestintää on harjoitettu lähinnä yksityisten tahojen toimesta, ja että julkinen valta on pidättäytynyt itse harjoittamasta merkittävää joukkoviestintää. Toiseksi, kun yleisradiotoimialalla on tästä keskeisestä periaatteesta käytännön syistä poikettu, on sananvapausajattelun lähtökohdana kuitenkin ollut se, että julkinen valta mahdollisimman vähän pyrkii vaikuttamaan julkisen palvelun ohjelmatoiminnan sisältöön. Näin ollen julkinen palvelu tulisi yleisradiotoiminnassa määritellä mahdollisimman yleisesti. Näitä median toimintaan liittyviä lähtökohtia kilpailuoikeudellinen sääntely ei juuri ota huomioon, joskin EU:n komissio on kuitenkin nämä periaatteet huomionut omassa käytännössään.

Melko vakiintuneena lähestymistapana eurooppalaisessa keskustelussa onkin ollut julkisen palvelun yleisradiotoiminnan määrittely hyvin yleisten periaatteiden avulla. Tätä lähestymistapaa on perusteltu etenkin medianvapauden ja sananvapauden turvaamisella. Julkisen vallan tulee välttää ottamasta yksityiskohtaisesti kantaa siihen, mikä on julkisen palvelun sisältö yleisradiotoiminnassa, vaan lähinnä esittää ne yleiset periaatteet ja tavoitteet, joita julkisen palvelun yleisradiotoiminnalle on kansallisessa keskustelussa asetettu. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että itse julkisen palvelun määritelmässä on ilmaistu toiminnan keskeiset periaatteet. Tarkempi ohjelmatoiminnan sisällöstä päättäminen on jätetty julkisen palvelun yleisradioyhtiöille. Näin ollen julkisen palvelun yleisradiotoiminnan sääntelyssä on vahva sija myös median itsesääteilyllä.

Eurooppalaisessa keskustelussa julkisen palvelun yleisradiotoiminnan määrittelylle on löydettävissä kolme lähtökohtaa. Määrittelyn tavoitteena on ollut vastata niin valtiollisiin, yksilöllisiin kuin markkinoidenkin tarpeisiin. Ensinnäkin tavoitteena on ollut vastata niihin perinteisiin (valtiollisiin) tavoitteisiin, joita julkiselle yleisradiotoiminnalle jo monopoli aikana asetettiin. Tässä yhteydessä julkisen palvelun yleisradiotoiminta on nähty merkittävänä kansallisen kulttuurin ja sivistyksen välittäjänä sekä opetuksellisen ohjelman tarjoajana. Toisaalta määrittelyllä on pyritty turvaamaan yksilön sananvapauden ja tietotarpeiden toteutuminen nykyisessä ylikansallisessa televisiotoiminnassa.

Tämä on käytännössä tarkoittanut sitä, että julkisen palvelun määrittelyssä on huomioitu kaupallinen ohjelmatarjonta niin, että julkisen palvelun ohjelmatarjonta ja kaupallinen tarjonta muodostavat mahdollisimman monimuotoisen ohjelmakokonaisuuden.

Kolmanneksi julkisen palvelun yleisradiotoiminnan määrittelyssä on pyritty huomioimaan markkinoiden tavoitteita. Määrittelyn tarkempina lähtökohtina ovat tällöin olleet mahdollisimman pieni puuttuminen markkinoiden toimintaan ja julkisen palvelun ohjelmatarjonnan keskittyminen lähinnä sellaisiin ohjelmiin, joita kaupallisella puolella ei tarjota. Markkinoiden vapautta korostava näkökulma ei kuitenkaan ole saanut merkittävää kannatusta, vaan se on edustanut melko marginaalista lähestymistapaa julkisen palvelun yleisradiotoimintaan. Nykyisin julkisen palvelun yleisradiotoiminnan määrittelyn lähtökohtina eurooppalaisessa keskustelussa ovat yksilön sananvapauden ja sivistyksellisten oikeuksien toteutuminen sekä yhteiskunnan kulttuuriset ja demokraattiset tarpeet. On kuitenkin todettava, että julkisen palvelun yleisradiotoiminnan määrittelyssä on usein yhdistetty elementtejä kaikista kolmesta lähtökohdasta, mikä kuvastaa määrittelyn kompromissihakuisuutta.

Suomalaisella yleisradiotoimialalla on havaittavissa eurooppalaista kehitystä vastaava siirtymä toiminnan valtiollisista lähtökohdista yksilöllis-yhteiskunnallisiin lähtökohtiin. Tämä muutos on näkynyt esimerkiksi siinä, että julkisen palvelun yleisradiotoiminnan perinteiset kansansivistykselliset ja –kasvatukselliset tavoitteet ovat tulleet jossain määrin korvatuiksi yksilölähtöisillä tavoitteilla. Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan määrittelyn lähtökohtina on viime aikojen suomalaisessa keskustelussa esitetty yksilön sananvapauden sekä sivistyksellisten oikeuksien turvaamista. Samoin vahva kulttuurinen ja demokraattinen velvoite on osa suomalaista julkisen palvelun yleisradiotoimintaa. Tässä mielessä julkisen palvelun tavoitteet vastaavat pitkälti niitä lähtökohtia, joita aiheesta on eurooppalaisessa keskustelussa esitetty.

Yleisradion julkisen palvelun keskeiset periaatteet ja tavoitteet on kirjattu yleisradiolaikiin. Yleisradiolain julkisen palvelun säännös sai sisältönsä samaan aikaan kun Yleisradion monopoliasemasta luovuttiin. Tavoitteena oli turvata Yleisradion keskeinen asema suomalaisessa radio- ja televisiotoiminnan kentässä ja kirjata ne periaatteet, jotka olivat Yleisradion monopoliaikana muodostuneet merkittäviksi suomalaisessa yleisradiotoiminnassa. Vaikka jo 1960-luvun alusta lähtien katsottiin, että yleisradiotoiminnan jär-

jestämisessä tuli turvata yksilön sananvapauden toteutuminen, ei tätä keskeistä lähtökohtaa kuitenkaan kirjoitettu nimenomaisesti julkisen palvelun säännökseen. Tähän nähden voidaan sanoa, että Yleisradion julkisen palvelun velvoite määriteltiin ehkä enemmänkin yleisradiotoiminnan ja Yleisradion tradition pohjalta kuin yksilön sananvapauden turvaamista silmällä pitäen.

Sananvapauden painoarvo yleisradiotoiminnan juridisessa tarkastelussa on kuitenkin viimeisen kymmenen vuoden aikana muuttunut merkittävästi. Tämän vuoksi Yleisradion julkisen palvelun määrittelyn lähtökohdaksi olisi otettava selvemmin yksilön sananvapauden toteutuminen. Näin ollen julkisen palvelun tarpeellisuutta ja sisältöä olisi arvioitava siltä kannalta, edellyttääkö yksilön sananvapauden toteutuminen nykyisessä yleisradiotoiminnan kentässä julkisen palvelun ohjelmatarjontaa. Julkisen palvelun säännöksestä tulisi tällöin ilmettä ne peruseriaatteet, joiden turvaaminen on ensiarvoisen tärkeää yksilön sananvapauden kannalta. Tämän lisäksi Yleisradion julkisen palvelun tulisi turvata yhteiskunnallisia tavoitteita, kuten kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden, sivistyksen sekä demokratian toteutumista.

Julkisen palvelun yleisradiotoimintaan liittyneessä keskustelussa on myös nostettu esiin kysymys siitä, voiko julkisen palvelun ohjelmatarjonta olla ns. täyttä palvelua. Täysi palvelu tarkoittaa tässä sitä, että julkisen palvelun ohjelmisto koostuu kaiken tyyppisistä ohjelmista, niin tiedottavista, opetuksellisista kuin viihteellisistäkin. Edellä esitetyt julkisen palvelun yleisradiotoiminnan eurooppalaiset ja kansalliset tavoitteet mahdollistavat julkisen palvelun ohjelmatarjonnan täyden palvelun luonteen. Itse asiassa EU:n painottama dualistinen yleisradiotoiminnan malli puhuu nimenomaisesti täyden palvelun puolesta. Samoin yleisradiotoiminnan traditio Suomessa on painottanut täyden palvelun mallia, mistä ei kuitenkaan tule vetää liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä toimialan muutosten vuoksi. Julkinen palvelun voi siten olla täyttä palvelua, mikäli tällainen ohjelmisto arvioidaan tarpeelliseksi.

On kuitenkin huomattava, että myös täyden palvelun julkiselta ohjelmistolta on edellytetty tietyn asteista erotettavuutta kaupallisesta ohjelmatarjonnasta. (Erotettavuus on muutamissa yhteyksissä esitetty yhdeksi julkisen palvelun yleisradiotoiminnan periaatteeksi, mutta niin on esitetty myös ohjelmatoiminnan täyttä palvelua.) Erotettavuutta perustelee myös EU-säännösten taustalla oleva dualistisen yleisradiotoiminnan malli, ja

sen perimmäisenä tavoitteena oleva ohjelmakokonaisuuden monimuotoisuus. Dualistisen mallin mukaan mahdollisimman monimuotoinen ohjelmatarjonta saavutetaan juuri julkisen palvelun ja kaupallisen ohjelmatarjonnan erilaisuudella. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että julkisen palvelun ohjelmatarjonta ei voi kokonaisuudessaan olla kaupallisen tarjonnan kanssa samankaltaista. Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan erityisasema ja –rahoitus sekä tälle järjestelylle asetetut ei-kaupalliset tavoitteet, edellyttävät loogisesti myös erityistä ja kaupallisesta tarjonnasta poikkeavaa ohjelmistoa.

Erotettavuudella ei kuitenkaan ole tarkoitettu yksityiskohtaista määrittelyä siitä, mikä on julkista palvelua ja mikä ei. Tämä käy ilmi esimerkiksi komission tavasta tarkastella julkisen palvelun yleisradiotoimintaa varsin yleisellä, palvelukokonaisuuksien tasolla. Erotettavuus tarkoittaa lähinnä julkisen palvelun yleisradiotoiminnan profiilin oma-laatuista verrattuna kaupalliseen tarjontaan, ja tämän profiilin ilmenemistä palvelulle asetetuissa tavoitteissa. Erotettavuuden yhteydessä onkin usein puhuttu julkisen palvelun yleisradiotoiminnan ei-kaupallisista tavoitteista sekä sivistyksellisestä ja kulttuurisesta luonteesta.

LÄHTEET

Kirjallisuus:

- Arnall, Anthony - Dashwood, Alan – Ross, Malcolm – Wyatt, Derric Q.C., *European Union Law*, London, fourth edition 2000.
- Barendt, Eric, *Broadcasting Law. A Comparative Study*, Oxford 1993.
- Collins, Richard, *Broadcasting and Audio-visual Policy in the European Single Market*, London 1994.
- Collins, Richard, *From Satellite to Single Market. New communication technology and European public service television*, London and New York 1998.
- Hultén, Olof – Siune, Karen, *Does Public Broadcasting Have a Future?* (teoksessa Media Policy. Convergence, Concentration and Commerce/toim. Denis McQuail – Karen Siune, London – Thousand Oaks – New Delhi 2002, s. 23-37)
- Lång, K.J, *Tankar kring offentligheten som en av de grundläggande fri- och rättingheterna*, JFT 1992, s. 448-458
- Manninen, Sami, *Perusoikeusuudistus ja uusi sananvapaussäännös*, Oikeus 24 (1995) : 4, s. 361-371.
- Manninen, Sami, *Kirjoitusvapaus ja valtiopäiväjulkisuus. Vuoden 1766 painovapausasetuksen tarkastelua* (teoksessa Sananvapaus / toim. Kaarle Nordenstreng, Helsinki 1996), s. 90-126.
- Manninen, Sami, *Sananvapaus ja julkisuus*, (teoksessa Perusoikeudet / toim. Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori, Veli-Pekka Viljanen, Helsinki 1999), s. 387-418.
- Márton, Lidia, *The impact of EU competition law on the financing of public service broadcasters*, Tolley's Communications Law, Volume 6 Number 2, London 2001, s. 56-62.
- Mentula, Arttu – Saraste, Tuomas, *Julkisen palveluvuorituksen ja kilpailusääntöjen välinen suhde*, KTM tutkimuksia ja raportteja 8/1999, Helsinki.
- Merikoski, Veli, *Kansalaisten perusoikeuksista*, LM 1932, s. 89-116
- Mäenpää, Olli, *Julkisuusperiaate*, Helsinki 1999.
- Nitsche, Ingrid, *Broadcasting in the European Union: The Role of Public Interest in Competition Analysis*, The Hague 2001.
- Nordenstreng, Kaarle, *Katsomosta areenalle. Kansalaisen paluu sananvapauden haltijaksi* (teoksessa Sananvapaus / toim. Kaarle Nordenstreng, Helsinki 1996), s. 272-288.
- Price, Monroe E – Raboy, Marc, *Public Service Broadcasting in Transition: A Documentary Reader*, Oxford 2001.
- Salokangas, Raimo, *Yleisradion historia 1926-1996, osa 2*, Yleisradio 1996.
- Soramäki, Martti – Okkonen, Kirsi-Marja, *Taloudellinen integraatio ja EU:n audiovisuaalinen politiikka*, Yleisradio 1996.
- Tuori, Kaarlo, *Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus* (teoksessa Perusoikeudet / toim. Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori, Veli-Pekka Viljanen, Helsinki 1999), s. 667-673.

Virallisasiakirjat:

Kansalliset:

- Yleisradiokomitean mietintö (Km 1931:8)
- Yleisradiolainsäädäntökomitean mietintö (Km 1960:5)
- Radiolainsäädännön uusimistoimikunnan mietintö (Km 1971:A3)
- Viestintäpoliittisen komitean V osamietintö (Km 1974:79)
- Radio- ja televisiokomitean IV osamietintö. (Km 1984:7)

- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Oy Yleisradio-Rundradion Ab:stä (He 124/1993 vp.)
- Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (He 309/1993 vp.)
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi (He 30/1998 vp.)
- Hallituksen esitys Eduskunnalle televisio- ja radiotoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi (He 34/1998 vp.)
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa yleisradiotoimintaa varten valtiolle hankittu omaisuus osakeyhtiölle (He 1934:15 vp.)
- Hallituksen esitys Eduskunnalle viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta (He 112/2002 vp.)
- Hallituksen esitys Eduskunnalle kaapelilähetystoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi (He 108/1985 vp.)

- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä radiolaiksi (PeVL 8/1961 vp.)
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kaapelilähetystoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi (PeVL 2/1986 vp.)
- Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (PeVM 25/1994 vp.)
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä televisio- ja radiotoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi (PeVL 19/1998 vp.)

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta (PeVL 61/2002 vp.)

PeVL 14/1920

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Oy Yleisradio-Rundradion Ab:stä (PeVL 23/1993 vp.)

Liikennevaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta (LiVM 26/2002 vp.)

Euroopan unioni:

Communication From the Commission to the Council and Parliament on audiovisual policy (COM(90) 78 final)

Commission green paper, Pluralism and Media Concentration in the Internal Market (COM(92) 480 final).

Neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien 25.1.1999 antama päätöslauselma julkisesta yleisradiotoiminnasta (1999/C 30/01).

Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, periaatteita ja suuntaviivoja yhteisön audiovisuaalipolitiikalle digitaaliaikaa varten, (KOM(1999) 657, lopullinen).

Komission tiedonanto, Yleishyödylliset palvelut Euroopassa, (KOM(2000) 580 lopullinen).

Komission tiedonannossa yleishyödyllisistä palveluista, KOM(2001) C17, s. 8.

Komission tiedonanto valtioneuvoston jäsenvaltioiden soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan, (KOM (2001) C 320).

Neuvoston päätöslauselma audiovisuaalisen alan kehittämisestä (2002/C 32/04).

Resolution No. 1: The Future of Public Service Broadcasting, (4th European Ministerial

Komission vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista (KOM(2003) 270 lopullinen)

Euroopan neuvosto:

Recommendation Rec(2003)9 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting http://www.coe.int/T/E/human_rights/media/

Recommendation No. R (96) 10 of the Committee of Ministers to member states on the guarantee of the independence of public service broadcasting http://www.coe.int/T/E/human_rights/media/

Conference on Mass Media policy, Prague, 7-8 December 1994, "The media in a democratic society". http://www.coe.int/T/E/human_rights/media/

Muita:

Euroopan yleisradioliiton lausunto 8.5.2002 komission tiedonannosta KOM(2001) C 320. Lausunto on julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä C 320/5 of 15 November 2001.

Oikeustapaukset:

Euroopan Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio: *Sacchi*, 30.4.1974 asia 155/73.

Euroopan Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio: *Philip Morris v. komissio*, 730/79 (1980)

Euroopan Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio: *ERT*, 18.5.1991 asia C-260/89

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisu: *SIC – Sociedade Independente de Comunicação SA v. Euroopan yhteisöjen komissio* (T-46/97)

Euroopan yhteisöjen komission päätös: *Kinderkanal ja Phoenix* (24.2.1999, NN 70/98)

Euroopan yhteisöjen komission päätös: *BBC News 24, State aid No NN 88/98* (29.9.1999)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio: *Informationsverein Lentia and Others* (24.11.1993, A276)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio: *Lingens* (8.7.1986, A 103)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio: *Oberschlick* (23.5.1991, A204)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio: *Castells* (23.4.1992, A236)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio: *Sunday Times* (26.4.1979, A30)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio: *Observer and Guardian* (26.11.1991, A216)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio: *Thorgeir Thorgeirson* (25.6.1992, A 239)

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 29.12.2000 dnro. 629/4/00