

## Kirja-arvio

*Heikki Hellman*

# Yleisradion rajat kilpailuoikeuden silmin

Mikko Alkio. 2023. *Yleisradiotoiminta ja markkinat*. Helsinki: Edita Publishing. 262 s.

Mikko Alkion teos *Yleisradiotoiminta ja markkinat* tarkastelee julkisen yleisradiotoiminnan rajoja Euroopan unionin asettaman oikeudellisen kehikon puitteissa. Kirjan sytykkeenä on ollut tuorein Yle-lain muutos (2022), joka sai alkunsa Medialiiton Euroopan komissiolle vuonna 2017 tekemästä kantelusta. Kirjoittaja on kilpailuoikeuteen erikoistunut juristi, joka työskentelee asianajotoimisto Roschierissa. Mikään riippumaton tarkkailija hän ei ole, sillä hän toimi Medialiiton asiamiehenä koko kanteluprosessin ajan. Tämä näkyy kirjan näkökulmissa ja painotuksissa. Mutta jos sivuutetaan vinoumat, on tunnustettava, ettei näin kattavaa EU-oikeudellista tarkastelua yleisradiotoiminnasta ole suomeksi ollut tarjolla.

*Yleisradiotoiminta ja markkinat* on esitystavaltaan lähempänä oikeustieteellistä tutkielmaa kuin tietokirjaa. Se selostaa ja analysoi säädöksiä ja niiden esitöitä samoin kuin komission ja EU-tuomioistuimen ratkaisuja. Vaikka tekijä toivoo kirjansa toimivan sytykkeenä ”faktapohjaiselle keskustelulle yleisradioyhtiöiden roolista”, sitä leimaa kauttaaltaan poleeminen ja kapeasti kilpailuoikeudellisia näkökohtia korostava sävy, joka loppuluvussa huipentuu mediapoliittisiksi toimenpidesuosituksiksi.

Esipuheessa Alkio kirjoittaa, että Yle-lain muutoksesta olisi julkisuudessa syntynyt kuva ”kaupallisen median onnistuneesta lobbaamisesta”, jolla Ylen sananvapautta ja kansalaisten tiedonsaantia rajoitettiin perusteettomasti. Alkion mukaan muutoksen todellisen kontekstin muodosti yleisradiotoimintaan sovellettava EU:n valtioneuvoston päätös ja sen pyrkimys taata tasapuoliset kilpailuedellytykset, mikä hänen mielestään jäi ”julkisessa keskustelussa sivurooliin” (s. ix). Luulen lukeneeni ne kaikki kymmenet pääkirjoitukset ja kolumnit, joita Medialiiton jäsenlehdet julkaisivat pitkän lainsäädäntöprosessin aikana. Niiden perusteella syntyi ihan toinen kuva siitä, kenen näkökohdat hallitsivat julkista keskustelua.

Kirjan ensimmäinen pääluke hahmottelee pääpiirteisesti yleisradiotoiminnan kehityksen ja digitalisaation alalle tuoman mullistuksen. Tekijä nostaa myönteisenä esiin yleisradiotoiminnan eurooppalaisen mallin, joka perustuu julkisten ja yksityisten toimijoiden rinnakkaiseloon. Samalla hän kuitenkin muistuttaa, kuinka ”julkinen rahoitus on

jo itsessään omiaan vääristämään kilpailua” (s. 7). Totta, ja niin on tarkoitettukin, sillä julkisen palvelun ensisijainen perustelu on markkinoiden epäonnistuminen.

Toinen pääluku on sisällöllisesti kirjan painavin ja myös anniltaan tärkein. Siinä Alkio käy läpi, miten EU:n kilpailupolitiikka ja valtioneuvoston sääntely vaikuttavat yleisradiotoimintaan. Tekijä erottaa toisistaan nimenomaan yleisradiotoimintaa koskevan sektorikohtaisen sääntelyn sekä yleisen kilpailu- ja valtioneuvoston oikeudellisen sääntelyn. Esimerkkejä sektorikohtaisesta sääntelystä ovat Televisio ilman rajoja -direktiivi (1989) ja tuore ehdotus eurooppalaiseksi mediavapauslainsäädännökseksi (2022). Jälkimmäinen on sikäli kiinnostava, että asetusehdotus edellyttää julkisen palvelun rahoitukselta riittävää tasoa ja vakautta toimituksellisen vapauden takaamiseksi.

Kilpailu- ja valtioneuvoston oikeudellinen sääntely puolestaan nojaa Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn perussopimukseen (SEUT). Alkio esittelee huolellisesti sopimuksen asianomaiset artiklat ja käy läpi niihin liittyvät komission ja EU:n tuomioistuimen ratkaisut. Tärkeään asemaan nousee sopimukseen lisätty poikkeus, joka koskee SGEI- eli yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin tarkoitettuja palveluja. Niitä voidaan rahoittaa julkisesti, sikäli kuin ne ovat välttämättömiä ja annettu tietyn tahon tehtäväksi eikä niiden tarjoaminen olisi mahdollista tavanomaisten kilpailusääntöjen puitteissa. Johtuen kilpailuoikeudellisesta näkökulmastaan Alkio ei pysty analysoimaan julkisen yleisradiotoiminnan erityistä luonnetta SGEI-palvelujen joukossa. Erityisasemaa korostavat sekä perussopimukseen liitetty Amsterdamin pöytäkirja (1997) että komission yleisradiotiedonannot (2001 ja 2009), jotka tekijä toki esittelee – mutta esittämättä koskaan kysymystä, miksi juuri yleisradiotoiminnasta on annettu erillisiä säännöksiä.

Amsterdamin pöytäkirja on juridisesti sekä jäsenvaltioita että komissiota sitovia. Sen nojalla jäsenvaltiot saavat rahoittaa yleisradioyhtiöitä, kunhan niiden tehtävä on määritelty ja kunhan se ei vaikuta kilpailuolosuhteisiin yleisen edun vastaisesti. Perusteena tälle yleisradioiden mentävälle aukolle yleisessä valtioneuvoston päätöksessä on julkisen palvelun suuri merkitys yhteiskuntien demokraattisten, sosiaalisten ja kulttuuristen tarpeiden sekä ja viestinnän moniarvoisuuden kannalta.

Komission yleisradiotiedonannot puolestaan selventävät, miten komissio soveltaa valtioneuvoston sääntöjä yleisradiotoimintaan. Sitä Alkio ei tuo selvästi esiin, että tiedonannot eivät sido jäsenmaita oikeudellisesti mutta komissiota kylläkin. Se tarkoittaa, että komission tulisi noudattaa tiedonantoon kirjattua laintulkintaa. Jäsenvaltiot sen sijaan voivat säätää omat yleisradiolakinsa ja julkisen palvelun tehtävänsä haluamallaan tavalla; komissio voi puuttua vain selviin virheisiin. Käytännössä tiedonanto antaa lainsäätäjille pätevän ohjenuoran sen varmistamiseksi, että säädökset kestävät komission mahdollisen tarkastelun.

Yleisradiotiedonannoilla onkin ollut suuri vaikutus julkisen palvelun yleisradioita koskevaan lainsäädäntöön kaikkialla Euroopassa. Jo vuoden 2001 tiedonanto (jota Alkio ei käsittele) toisti Amsterdamin pöytäkirjan kriteerit valtioneuvostolle – selvä tehtävänmäärittely, yleisradioyrittäjälle annettu virallinen toimeksianto ja tuen suhteellisuus – sekä nimenomaisesti tunnusti yleisradioiden laaja-alaisen tehtävänannon, eli ”täyden palvelun” ohjelmiston. Ja jo tiedonannon ensimmäinen versio tunnusti yleisradiotoiminnaksi myös sellaiset palvelut, jotka eivät ole perinteisiä ohjelmia, ja mainitsi esimerkkinä online-tietopalvelut.

Mediamarkkinoiden mullistus vuosituhatien alkuvuosina lisäsi epävarmuutta siitä, millaiset audiovisuaaliset palvelut tietoverkossa voidaan lopulta lukea yleisradiotoiminnaksi. Sen vuoksi komissio joutui nopeasti päivittämään tiedonantonsa. Tarkastellessaan

vuoden 2009 tiedonantoa Alkio tekee ainakin yhden selvän virhetulkinnan sekä sivuuttaa tiedonannon varsinaisen pihvin. Oman tulkintani mukaan tiedonannon ydin oli, että se nimenomaisesti salli monimediaisen ja teknologianeutraalin julkisen yleisradiotoiminnan. Komissio kannusti tiedonannossa yleisradioita toimimaan ja kehittämään uusia palveluja – ja tekemään niin myös verkossa. Alkio ei pohdi, onko komissio noudattanut linjausta, vaikka ohimennen viittaakin tutkijoihin (Karen Donders, Hallvard Moe, Maria Michalis), joiden mielestä komissio ei ole ollut ratkaisuisaan johdonmukainen tai on ylittänyt valtuutensa puuttumalla nimenomaan jäsenvaltioiden mandaattiin kuuluviin asioihin.

Selvä virhe puolestaan on tämä: Alkio kiinnittää huomiota ”audiovisuaalisen palvelun” käsitteeseen, joka onkin tärkeä ratkaistaessa, millaisia toimintoja voidaan julkisena yleisradiotoimintana rahoittaa. Hän siteeraa tiedonannon suomenkielistä määritelmää, jonka mukaan käsitteellä tarkoitetaan ”äänisisällön ja/tai audiovisuaalisen sisällön ja muiden näihin liittyvien palvelujen (esim. tekstipohjaisten online-tietopalvelujen) lineaarista ja ei-lineaarista jakelua”. Alkio katsoo ilmaisun ”näihin liittyvien” tarkoittavan, että tekstipohjaisten online-tietopalvelujen olisi jollain tavoin liityttävä läheisesti yleisradioyhtiön tavanomaisiin sisältöihin ollakseen oikeutettuja julkiseen rahoitukseen. Harmi kyllä, kohdan suomennos on ristiriidassa esimerkiksi englanninkielisen määritelmän kanssa, joka kuuluu: *”the linear and/or non-linear distribution of audio and/or audiovisual content and of other neighbouring services such as online text-based information services”* (European Commission 2009, 2).

Mistään ”liittymisestä” määritelmässä ei puhuta sanallakaan. *”Neighbouring”*-termin oikea suomennos olisi ”niiden kaltaisten”. Oma – yhtä kiistanalainen – tulkintani on, että komission tulisi hyväksyä tämän perusteella tekstimuotoiset verkkouutiset määritelmän piiriin ja osaksi yleisradiotoimintaa. Vaikka Alkio myöhemmin samassa luvussa selostaa komission aiempia ratkaisuja, joista eräissä kriteerinä on käytetty sitä, liittyykö jokin uusi palvelu läheisesti perinteiseen yleisradiotoimintaan, selvittämättä jää, mihin vaatimus läheisestä liittymisestä lopulta perustuu. Se on jäänyt epäselväksi myös noissa komission ratkaisuisissa. Voidaankin ajatella, että komission vaatimus loukkaa jäsenvaltioille Amsterdamin pöytäkirjassa myönnettyä oikeutta itse määritellä julkisen palvelun sisältö.

Myös Suomen Yle-lain muutoksessa, jota valmisteltiin epävirallisissa neuvotteluissa liikenne- ja viestintäministeriön ja komission virkamiesten kesken, komissio vaati, että verkossa julkaistavien tekstisisältöjen tulisi liittyä Ylen muuhun tarjontaan. Suomi myöntyi vaatimukseen ja sääti merkittäviä rajoituksia Yleisradion verkkouutisiin. Tämän ja komission muiden ratkaisujen perustella Alkio tulkitsee, että ”tekstimuotoiset sisällöt, jotka eivät liity yleisradioyhtiön julkaisemiin ääni- tai audiovisuaalisiin sisältöihin, eivät [...] ole yleisradiotoimintaa” (s. 87) eivätkä siksi voi kuulua valtioviran piiriin. Päätelmä on kiistanalainen. Ensinnäkin Yle-lain tapauksessa lopputulos edusti vasta komission epävirallista kantaa. Toiseksi aivan lopullisen kannan olisi voinut muotoilla ainoastaan EU:n tuomioistuin. Sen ratkaisu olisi ollut tärkeä koko eurooppalaisen yleisradiotoiminnan kannalta, sillä kaikilla yleisradioyhtiöillä on tekstimuotoista uutistarjontaa verkossa, ja sen oikeutus on nyt epävarmassa tilassa.

Alkion kirjan kolmas luku käy läpi Yleisradiota koskevan lainsäädännön kehityksen ja esittelee sen sisällön varsin perinpohjaisesti. Suurimman huomion saa yhtiön julkisen palvelun tehtävää koskeva lain seitsemäs pykälä, joka avataan huolellisesti. Luvun lo-

puksi hän esittelee kaikki kolme Yleisradiota koskevaa valtioneuvoston päätöstä, joista ensimmäisen teki Suomen Tietotoimisto (STT) vuonna 2009 ja tuoreimman Sanoma Media Finland vuonna 2021. Tuoreimman päätöksen kohteena olivat Yle Areenan sisällöt ja Ylen oppimissisällöt, joiden Sanoma ei katso kuuluvan yhtiön tehtävänantoon ja jotka vääristävät sen mielestä kilpailua. Koska päätöksiin liittyvät asiakirjat saatiin onneksi julkisiksi, Alkio selostaa laveasti sekä Suomen valtion vastauksia komissiolle että Sanoman toimitettuja lisäasiakirjoja.

Kirjoittajan oma agenda näkyy siinä, kuinka hän luvun lopussa ihmettelee Yleisradion strategiaa ”kilpailla verovaroin aggressiivisesti yksityisen median kanssa” (s. 148) ja vaatii – Sanoman päätöksen ja Medialiiton jo perinteistä näkemystä myötäillen – että ”läpinäkyvyyden ja legitimitetin takaamiseksi” yhtiön valvonta tulisi ottaa pois hallintoneuvostolta ja uskoa ”Yleisradiosta riippumattomalle ulkopuoliselle viranomais taholle”, jollaisiksi hän mainitsee Liikenne- ja viestintäviraston ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston (s. 151–152). Sitä Alkio ei mainitse, ettei komissio Medialiiton päätöksiin liittyneissä neuvotteluissa näytä millään tavoin epäilleen hallintoneuvoston riippumattomuutta.

Kirjan neljäs luku, joka käy läpi yleisradiotoiminnan organisointia ja lainsäädäntöä keskeisissä verrokkimaissa, on oppikirjakäyttöön hyödyllistä aineistoa. Kirjan viides luku puolestaan tarjoaa kirjan varsinaisen viestin: median julkinen rahoitus on pantava kokonaan uusiksi! Alkion ehdotuksessa nykyinen noin 600 miljoonan euron vuotuinen tukisumma jaettaisiin asteittain uudelleen niin, että Yleisradion osuus laskisi 400–450 miljoonaan euroon ja loppu 150–200 miljoonaa euroa suunnattaisiin yksityiselle medialle. Sen monimuotoisuuden turvaamiseksi hän ehdottaa sanoma- ja aikakauslehtien arvonalisäverokannan laskemista nolnaan. Uutiserämaiden syntymistä Alkio ehkäisisi suunnatamalla 50–100 miljoonaa journalismin suoraan tukemiseen. Lisäksi hän esittää, että Suomeen perustettaisiin uusi, yksinomaan uutisiin ja ajankohtaisohjelmiin keskittyvä televisiokanava SGEI-tuen nimissä.

Tässäpä ohjelmaa uudelle hallitukselle! Alvin lasku ei taida osua yksin säästötalkoiden kanssa. Uusi yksityinen uutiskanava olisi sikäli tervetullut, että televisiossa uutiskilpailua on kaikkein vähiten. Vaikein rasti on kuitenkin Yleisradion rahoituksen leikkaus, sillä sitä ei voi toteuttaa vain hallituspuolueiden enemmistöpäätöksellä. Alkio ehdottaa myös, että supistetun Yleisradion tulisi keskittyä vain ”julkisen palvelunsa ydinsisältöihin” (s. 238) siis uutisiin ja ajankohtaisohjelmiin, kotimaiseen draamaan, lasten ja nuorten ohjelmiin, taiteeseen ja kulttuuriin. Tässä Alkio sekoittaa keskenään julkisen palvelun ydintehtävän ja erityiset tehtävät. Yle-lain mukaan ydintehtävä on ”tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin”. Tämä vastaa myös Euroopan komission linjausta julkisesta palvelusta.

## Kirjallisuus

European Commission. 2009. Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting. *Official Journal of the European Union* (2009/C 257/01).