

U 84/2022 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av en gemensam ram för medietjänster på den inre marknaden (europeisk mediefrihetsakt) och om ändring av direktiv 2010/13/EU

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen kommissionens förslag av den 16 september 2022 till Europaparlamentets och rådets förordning samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 10 november 2022

Kommunikationsminister Timo Harakka

Överinspektör Eero Salojärvi

10.11.2022

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM FASTSTÄLLANDE AV EN GEMENSAM RAM FÖR MEDIETJÄNSTER PÅ DEN INRE MARKNADEN (EUROPEISK MEDIEFRIHETSAKT) OCH OM ÄNDRING AV DIREKTIV 2010/13/EU**1 Bakgrund och syfte**

Den 16 september 2022 antog kommissionen ett förslag till europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av en gemensam ram för medietjänster på den inre marknaden (europeisk mediefrihetsakt) och om ändring av direktiv 2010/13/EU (COM (2022) 457 final). Bakgrunden till förslaget är det tal som kommissionens ordförande, Ursula von der Leyen, höll om tillståndet i unionen den 15 september 2021. I talet meddelade hon om en europeisk mediefrihetsakt som ska främja de europeiska mediernas frihet, en av de viktigaste stöttepelarna för demokratin.

Förslaget till mediefrihetsakt är en del av EU:s arbete med att främja demokratisk delaktighet, motverka desinformation och stödja mediernas frihet och mångfald i enlighet med den europeiska handlingsplanen för demokrati. Förslaget bygger på kommissionens rättsstatsrapporter och direktivet om audiovisuella medietjänster (AVMS-direktivet, 2010/13/EU). Dessutom bygger förslaget på rättsakten om digitala tjänster (DSA), förordningen om digitala marknader (DMA, (EU) 2022/1925) och den nya vägledningen vad gäller att stärka uppförandekoden om desinformation (COM/2021/262 final).

Syftet med förslaget är att lösa problem som gäller den inre mediemarknaden och leverantörerna av medietjänster. Förslaget syftar till att skydda mediernas mångfald och oberoende i EU och se till att det ska vara lättare för offentliga medieföretag och privata medieföretag att bedriva verksamhet på EU:s inre marknad, med beaktande av omvälvningen inom mediesektorn och övergången till digital verksamhet.

I samband med förslaget till mediefrihetsakt antog kommissionen sin rekommendation om interna skyddsåtgärder för redaktionellt oberoende och insyn i ägandet inom mediesektorn (C (2022) 6536 final). Syftet med rekommendationen är att främja medietjänstleverantörernas redaktionella oberoende och att ytterligare förbättra insynen i ägandet inom mediesektorn på EU:s inre marknad. Kommissionens rekommendationer är inte rättsligt bindande.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll**2.1 Förordningens tillämpningsområde (artiklarna 1–2)**

Genom förslaget ska det fastställas gemensamma regler för den inre mediemarknadens funktion. Förslagets tillämpningsområde omfattar sådana medietjänster som avses i artiklarna 56 och 57 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) och vars huvudsyfte är att tillhandahålla den breda allmänheten program eller pressmeddelanden i informations-, underhållnings- eller undervisningssyfte på medietjänstleverantörens redaktionella ansvar. Tillämpningsområ-

det ska inte omfatta bland annat innehåll som användare utan vederlag har lagt ut på onlineplattformar, målgruppskommunikation som e-postmeddelanden och utdelning av information eller säljfrämjande material.

Som en leverantör av medietjänster betraktas enligt akten en fysisk eller juridisk person vars yrkesmässiga verksamhet är att tillhandahålla en medietjänst och som har det redaktionella ansvaret för valet av innehåll för medietjänsten och som avgör hur det ska struktureras. Även mycket stora onlineplattformar och videodelningsplattformar kan betraktas som leverantörer av medietjänster när de redaktionellt kontrollerar tjänster som tillhandahålls på plattformen.

I förslaget fastställs åtgärder som medlemsstaterna inte får rikta till leverantörer av medietjänster. Medlemsstaterna får framför allt inte på något sätt direkt eller indirekt påverka eller utöva inflytande på de redaktionella beslut som fattas av leverantörer av medietjänster.

I förslaget föreslås skyldigheter för leverantörer av medietjänster, bland annat skyldighet att öka insynen i medieägandet. För public service-medier fastställs skyldigheter som gäller innehåll, och dessutom ska bestämmelserna om personer som utses till ledningen i public service-medier harmoniseras.

I förslaget föreslår kommissionen att ett nytt oberoende rådgivande organ, en europeisk medienämnd, ska inrättas och att nämndens uppbyggnad och uppgifter ska fastställas. Nämnden ska bestå av företrädare för de nationella myndigheterna.

Vissa få skyldigheter ska tillämpas på mycket stora onlineplattformar som når ut till minst tio procent av befolkningen i EU, omkring 45 miljoner användare. En artikel ska tillämpas på leverantörer av publikmätningssystem (*audience measurement*). Med publikmätning avses att samla in, tolka eller på annat sätt behandla uppgifter om antal användare av medietjänster och deras kännetecken i syfte att fatta beslut om annonstilldelning eller annonspriser. En artikel ska i sin tur gälla utvecklare och tillverkare av enheter och användargränssnitt som möjliggör användning av audiovisuella medietjänster.

Förslaget innehåller bestämmelser om ikraftträdande av förordningen, om samarbete mellan medlemsstaternas nationella tillsynsmyndigheter och om Europeiska kommissionens och de nationella myndigheternas behörigheter att övervaka bestämmelserna.

2.2 Rättigheter för mottagare av medietjänster och rättigheter för leverantörer av medietjänster (artiklarna 3–6)

Enligt artikel 3 i förslaget till förordning ska mottagare av medietjänster ha rätt till en mångfald av nyhets- och aktualitetsinnehåll som produceras med respekt för den redaktionella friheten för leverantörer av medietjänster och är till gagn för den offentliga debatten.

Enligt artikel 4 i förslaget till förordning ska medlemsstaterna respektera redaktionell frihet för leverantörer av medietjänster och får inte påverka eller utöva inflytande på de redaktionella beslut som fattas av leverantörer av medietjänster. Artikeln fastställer även mer detaljerade åtgärder som medlemsstaternas myndigheter inte får rikta till leverantörer av medietjänster, såvida åtgärderna inte är berättigade på grund av krav på nationell säkerhet eller allmänintresse i enlighet med unionens lagstiftning. Till de förbjudna åtgärderna hör bland annat följande: frihetsberöva, utsätta för beslag och kontrollera leverantörer av medietjänster, deras familjemedlemmar, deras anställda eller anställdas familjemedlemmar eller deras privata lokaler och företagslokaler, med hänvisning till att de vägrar att lämna information om sina källor. Det är endast

tillåtet att vidta dessa åtgärder när dessa kan berättigas med hänvisning till krav på allmänintresse i enlighet med artikel 52.1 i EU:s stadga.

Medlemsstaternas myndigheter får inte heller använda spionprogram i någon enhet eller maskin som används av leverantörer av medietjänster eller deras familjemedlemmar, eller av deras anställda eller anställdas familjemedlemmar. Denna åtgärd är endast tillåten i enskilda fall, när den nationella säkerheten riskeras och villkoren i artikel 52.1 i stadgan iakttas. Användning av åtgärden är också möjlig, när en leverantör av en medietjänst eller hans familjemedlem, hans anställd eller en anställds familjemedlem är föremål för utredning av grov brottslighet, användningen föreskrivs i nationell lagstiftning och villkoren i artikel 52.1 i stadgan iakttas.

Enligt artikeln ska medlemsstaterna utse en oberoende myndighet som ska handlägga klagomål från leverantörer av medietjänster eller deras familjemedlemmar, deras anställda eller anställdas familjemedlemmar, vad gäller de åtgärder som föreskrivs i artikeln. Myndigheten ska vara ett organ som är oberoende av domstol, men vars yttranden ändå inte är rättsligt bindande. Leverantörer av medietjänster ska ha rätt att begära att denna myndighet inom tre månader efter begäran avger ett yttrande om huruvida punkterna ovan har efterlevts.

Artikel 5 i förslaget till förordning gäller public service-medier, utseende av (general)direktör (*the head of management*) och andra beslutande organ (*the governing board*) i public service-leverantörer och deras förordnande. Enligt artikeln ska public service-leverantörer på ett opartiskt sätt erbjuda en mångfald av information och åsikter. Personer i ledningen för public service-leverantörer ska utses på grundval av transparenta, öppna och icke-diskriminerande kriterier, som ska fastställas i nationell lagstiftning. Även direktörens och styrelseledamöternas förordnande ska fastställas i nationell lagstiftning så att en effektiv verksamhet i public service-leverantörer säkerställs. Direktören och styrelseledamöterna får endast i undantagsfall entledigas innan deras förordnande löper ut om de inte längre uppfyller de i nationell lag på förhand fastställda villkoren för uppdraget. Godtagbara skäl till entledigande innan förordnandet löper ut är även att de gör sig skyldiga till olaglig verksamhet eller allvarligt brott. Skälen för entledigandet ska vara offentliga.

Medlemsstaterna ska även se till att public service-leverantörer har tillräckliga och stabila resurser för att kunna fullgöra sitt uppdrag i allmänhetens tjänst. Medlemsstaterna ska utse en eller flera oberoende myndigheter för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna.

Enligt artikel 6 i förslaget till förordning ska leverantörer av medietjänster som tillhandahåller nyhets- och aktualitetsinnehåll göra den information som fastställs i artikeln lätt och direkt åtkomlig för mottagarna av sina tjänster. Till denna information hör bland annat leverantörens kontaktuppgifter och namnen på leverantörens direkta eller indirekta ägare och huvudmän. Dessutom åläggs leverantörer av nyhets- och aktualitetsinnehåll att garantera oberoendet i enskilda redaktionella beslut gentemot ägaren till tjänsteleverantören. Artikeln ska dock inte gälla företag som är klassificerade som mikroföretag enligt artikel 3 i redovisningsdirektivet (2013/34/EU).

2.3 Myndighetssamarbete och Europeiska medienämnden (artiklarna 7–16)

Enligt artikel 7 i förslaget till förordning ska de nationella oberoende tillsynsmyndigheter som har utsetts till nationella tillsynsorgan enligt artikel 30 i AVMS-direktivet ansvara för de tillsynsuppgifter som avses i bestämmelserna i kapitel III (artiklarna 7–24) i förordningen. Dessutom ska artikel 7 innehålla bestämmelser om rättigheter för nationella myndigheter när dessa utför de tillsynsuppgifter som avses i förordningen.

I artikel 8 i förslaget föreslår kommissionen att ett nytt oberoende rådgivande organ, Europeiska medienämnden (*European Board for Media Services*), ska inrättas och att nämnden ska ersätta det nätverk av oberoende regleringsmyndigheter för audiovisuella medietjänster (*Erga*) som avses i AVMS-direktivet. Enligt förslaget ska nämnden bestå av företrädare för oberoende tillsynsmyndigheter som utövar tillsyn över mediesektorn. Nämndens uppbyggnad ska grunda sig på de regler som fastställs närmare i artiklarna 9–11.

I artikel 12 i förslaget till förordning fastställs nämndens uppgifter. Enligt artikeln ska nämnden bland annat hjälpa och bistå kommissionen och ge råd genom att tillhandahålla teknisk expertis vid genomförande av bestämmelserna i förordningen. Dessutom ska nämnden på kommissionens begäran avge yttranden om frågor som fastställs närmare i förordningen. Nämnden ska även bistå vid en enhetlig tillämpning av förordningen och samarbete mellan medlemsstaterna.

Enligt de föreslagna bestämmelserna får en nationell myndighet begära skyndsamt samarbete eller ömsesidigt bistånd av andra nationella myndigheter i medlemsstater, om myndigheten anser att det finns en allvarlig risk för den inre mediemarknadens funktion eller en allvarlig risk för allmän säkerhet. De nationella myndigheterna ska svara på begäran utan dröjsmål.

Enligt artikel 13 i förslaget får en nationell myndighet be en nationell myndighet i en annan medlemsstat vidta nödvändiga åtgärder på videodelningsplattformar i syfte att säkerställa ett effektivt genomförande av de skyldigheter som fastställs i artikel 28 b i AVMS-direktivet. Vid eventuell oenighet mellan nationella myndigheter ska Europeiska medienämnden avge ett yttrande som innefattar förslag till åtgärder.

Enligt artikel 16 ska nämnden samordna åtgärder avseende leverantörer av medietjänster som är etablerade utanför EU. Nämnden får i samförstånd med kommissionen avge yttranden om lämpliga nationella åtgärder, om leverantörer av medietjänster som är etablerade utanför EU skadar eller utgör en allvarlig risk för allmän säkerhet.

2.4 Tillhandahållande av medietjänster i en digital miljö (artiklarna 17–19)

Innehåll som tillhör leverantörer av medietjänster på mycket stora onlineplattformar

Enligt artikel 17 i förslaget till förordning ska mycket stora onlineplattformar tillhandahålla en funktion som gör det möjligt för leverantörer av medietjänster att avge en försäkran om att de tillhandahåller redaktionellt oberoende medietjänster. Dessutom ska det vara möjligt för leverantörer av medietjänster att avge en försäkran om att de omfattas av krav om redaktionellt ansvar antingen genom nationell lagstiftning eller en självregleringsmekanism som är erkänd inom mediesektorn i en medlemsstat.

Om en mycket stor onlineplattform beslutar att ta bort innehåll som tillhandahålls av en leverantör av medietjänster som uppfyller ovannämnda villkor med hänvisning till att innehållet inte är förenligt med dess användarvillkor, ska plattformen, innan den tar bort innehållet, ge leverantören av medietjänster en redogörelse för skälen till sitt beslut. Mycket stora onlineplattformar ska även se till att klagomål från leverantörer av medietjänster handläggs med förtur och utan onödigt dröjsmål. Dessutom åläggs mycket stora onlineplattformar att på begäran delta i ett samtal med sådana leverantörer av medietjänster som uppfyller villkoren i regleringen, om en leverantör av medietjänster anser att en mycket stor onlineplattform regelbundet begränsar innehåll som tillhandahålls av leverantören av medietjänster. Stora onlineplattformar ska årligen offentligt tillgängliggöra information om antalet fall där de har infört en begränsning av innehåll som tillhandahålls av leverantörer av medietjänster som uppfyller villkoren med hänvisning till att innehållet inte är förenligt med deras användarvillkor.

Enligt artikel 18 i förslaget till förordning ska Europeiska medienämnden regelbundet organisera en dialog mellan mycket stora onlineplattformar, leverantörer av medietjänster och civilsamhället bland annat för att utbyta bästa praxis och för att förebygga desinformation och informationsmanipulering.

Användning av audiovisuella medietjänster

I artikel 19 i förslaget till förordning föreslår kommissionen att användare ska ha rätt att enkelt kunna ändra standardinställningarna för varje enhet eller användargränssnitt som gör det möjligt att använda audiovisuella medietjänster i syfte att anpassa utbudet av audiovisuella medietjänster till sina personliga intressen eller preferenser i enlighet med lagstiftningen. När tillverkare och utvecklare släpper ut ovannämnda enheter och användargränssnitt på marknaden ska de säkerställa att de har en funktion som gör det möjligt för användare att fritt och enkelt ändra standardinställningarna för varje enhet eller användargränssnitt som gör det möjligt att använda audiovisuella medietjänster. Med sådan enhet kan man till exempel avse fjärrkontroll och med användargränssnitt bland annat användargränssnitt för smart-tv.

2.5 Krav och åtgärder för fungerande mediemarknader (artiklarna 20–22)

I artikel 20 i förslaget till förordning föreslås villkor som de rättsliga och administrativa åtgärder som påverkar den inre mediemarknaden ska uppfylla. Dessutom innehåller artikeln bestämmelser om rätt för leverantörer av medietjänster att överklaga rättsliga och administrativa åtgärder. Leverantörer av medietjänster ska även ha rätt att överklaga ovannämnda åtgärder som de omfattas av i ett självständigt överprövningsorgan med lämplig expertis. Europeiska medienämnden ska på kommissionens begäran vara skyldig att utarbeta ett yttrande, om en medlemsstats rättsliga och administrativa åtgärder kommer att påverka den inre mediemarknadens funktion. En nationell myndighet ska på begäran vidarebefordra information om ett rättsligt eller administrativt beslut till nämnden, om beslutet anses påverka den inre mediemarknadens funktion.

Bedömning av koncentrationer på mediemarknaden

Enligt artikel 21 i förslaget till förordning ska medlemsstaterna i sina nationella rättssystem föreskriva om bedömning av sådana förändringar på mediemarknaden som leder till koncentrationer på marknaden. Bedömningen ska göras av en nationell myndighet och beakta inverkan av koncentrationer på mediernas mångfald och redaktionella oberoende. Dessutom ska det i bedömningen kartläggas huruvida det i stället för en koncentration finns andra alternativ för att säkerställa den ekonomiska bärkraften hos parterna i en ändring.

Bedömningen ska bygga på transparenta, objektiva och icke-diskriminerande regler. Dessutom ska parterna i en ändring på mediemarknaden i förväg anmäla ändringen till nationella myndigheter, om ändringen har en betydande inverkan på mediernas mångfald och redaktionella oberoende. Bedömningen ska skilja sig från bedömningar som görs på grundval av konkurrensrätten. Den nationella myndigheten ska informera Europeiska medienämnden om bedömningar. Den nationella myndigheten ska beakta de ståndpunkter som nämnden i sitt yttrande har lagt fram eller motivera varför nämndens ståndpunkter inte har beaktats.

2.6 Transparent och rättvis fördelning av ekonomiska resurser (artiklarna 23 och 24)

Publikmätning (audience measurement)

Enligt artikel 23 i förslaget till förordning ska leverantörer av publikmätningssystem ge leverantörer av medietjänster och annonsörer korrekt, begriplig och uppdaterad information om den

metod som används av deras publikmätningssystem. Nationella tillsynsmyndigheter ska rekommendera leverantörer av publikmätningssystem att tillsammans med leverantörer av medietjänster, deras representativa organisationer och andra berörda parter upprätta uppförandekoder som bidrar till transparens, opartiskhet, inkludering och verifierbarhet i den metod som används av publikmätningssystemen. Kommissionen kan tillsammans med nämnden utfärda instruktioner om tillämpning av koderna.

Statlig annonsering (state advertising)

I artikel 24 i förslaget till förordning föreslår kommissionen att myndigheterna i medlemsstaterna offentligt ska tillgängliggöra information om annonser som de köpt från medier. Informationen ska vara korrekt och omfatta åtminstone information om de leverantörer av medietjänster från vilka annonstjänster köpts och om årligt belopp per leverantör av medietjänster. Skyldigheten gäller nationella och regionala förvaltningsorgan, tillsynsmyndigheter, statsägda företag och andra statligt kontrollerade aktörer samt lokala förvaltningsorgan som omfattar minst en miljon invånare. Nationella tillsynsmyndigheter ska övervaka tilldelningen av statlig annonsering.

2.7 Övervakning och ikraftträdande (artiklarna 25–28)

Enligt de föreslagna bestämmelserna ska kommissionen säkerställa en oberoende årlig övervakning av den inre mediemarknaden. Dessutom ska resultaten av övervakningen bli föremål för samråd med Europeiska medienämnden. Övervakningen ska omfatta en analys av mediemarknaderna i alla medlemsstater, den inre mediemarknaden och de åtgärder som vidtagits av leverantörer av medietjänster för att garantera oberoendet i redaktionella beslut.

Förordningen träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning. Förordningen ska tillämpas 6 månader efter ikraftträdandet. Detta gäller inte artiklarna 7–12 (bestämmelser om medienämnden) och 27 (ändringar i AVMS-direktivet), som ska tillämpas 3 månader efter ikraftträdandet av förordningen, och artikel 19.2 (ändring av en enhet eller ett användargränssnitt som gör det möjligt för användare att använda audiovisuella medietjänster), som ska tillämpas 48 månader efter ikraftträdandet av förordningen.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

3.1 Rättslig grund

Den rättsliga grunden för förslaget till förordning är artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Enligt artikeln ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén, besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Rådet antar förslaget genom kvalificerad majoritet.

Kommissionen konstaterar att de föreslagna åtgärderna handlar om att upprätta den inre marknaden och få den att fungera på det sätt som avses i artikel 114 i EUF-fördraget. Enligt det är syftet med förslaget att komma till rätta med skillnaderna i de nationella regelverken i fråga om mediernas frihet, mångfald och redaktionella oberoende. Fragmenteringen när det gäller regelverken, och en ytterligare fragmentering som utgör en risk, gör det svårare att tillhandahålla medietjänster över gränserna. Förslaget syftar till att angripa bland annat restriktioner vad gäller

källskydd och journalisters kommunikation, påverkan på redaktionella beslut, risken att verksamheten i leverantörer av medietjänster utsätts för statlig påverkan, opålitliga aktörer, rollen för stora onlineplattformar i tillhandahållandet av medietjänster, nationella mediemarknadsåtgärder som påverkar den fria rörligheten för tjänster, brister i mätning av närhet av publik och orättvist statligt förfarande för köp av annonser. Dessutom anser kommissionen att bestämmelser om de föreslagna styrningsstrukturerna kan utfärdas i förslaget. Enligt kommissionen medför det otillräckliga samarbetet mellan nationella myndigheter en del utmaningar för den inre mediemarknadens funktion.

Statsrådet konstaterar att unionens domstol i sin rättspraxis har slagit fast att en rättsakt kan antas utifrån artikel 114 i EUF-fördraget, om det av rättsakten framgår och objektivt kan påvisas att den syftar till att förbättra villkoren för att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Bestämmelsen förutsätter att det föreligger sådana skillnader mellan medlemsstaternas bestämmelser som kan utgöra hinder för de grundläggande friheterna och på så sätt ha direkt betydelse för den inre marknaden. EU-regler kan även antas för att angripa sannolika hinder för den inre marknaden.

Statsrådet anser att den rättsliga grund som kommissionen föreslagit i princip är påkallad, men att omfattningen av den föreslagna förordningen, medan förhandlingarna pågår, bör granskas även i förhållande till den rättsliga grunden. Medan förhandlingarna pågår bör närmare information om vissa föreslagna bestämmelser lämnas för att ett tillräckligt samband mellan bestämmelserna och artikel 114 (den inre marknaden) i EUF-fördraget ska kunna säkerställas.

Statsrådet vill även ägna uppmärksamhet åt artikel 5.3 tillsammans med artikel 20.1 med tanke på bevarandet av den marginal som avses i Amsterdamprotokollet. Artiklarna ovan ska innefatta allmänna bestämmelser om tillräcklig finansiering av public service-medier och om nationella åtgärder som påverkar public service-medier. Med stöd av Amsterdamprotokollet ska bestämmelserna i fördragen inte påverka medlemsstaternas behörighet att svara för finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst i den utsträckning som denna finansiering beviljas radio- och TV-organisationerna för att de ska utföra det uppdrag att verka i allmänhetens tjänst som har tilldelats dem, utformats och organiserats av varje medlemsstat och i den utsträckning som finansieringen inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom unionen i en omfattning som kan strida mot det gemensamma intresset, varvid kraven på att utföra uppdraget att verka i allmänhetens tjänst ska beaktas.

3.2 Förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Enligt subsidiaritetsprincipen kan målen med förslaget enligt kommissionen inte uppnås genom nationell lagstiftning, eftersom problemen på mediemarknaden är av gränsöverskridande natur. Produktionen, distributionen och konsumtionen av medieinnehåll blir alltmer digitaliserad i takt med att internet fortsätter att påskynda förändringen av de traditionella mediernas affärsmodeller. En gemensam EU-strategi som främjar konvergens, transparens, ett förutsebart rättsläge och jämlika konkurrensvillkor anses vara det bästa sättet att utveckla den inre mediemarknaden.

Enligt subsidiaritetsprincipen (artikel 5.3 i FEU) ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Det är viktigt att bedöma om det är nödvändigt med unionslagstiftning eller om målen i förslaget bättre kan uppnås

av medlemsstaterna på nationell, regional eller lokal nivå. Bedömningen av hur subsidiaritetsprincipen följs fokuserar på målen för den planerade verksamheten. Bedömningen av principen omfattas av lagstiftarens politiska prövningsrätt.

Enligt kommissionen bygger förslaget på ett befintligt regelverk och fokuserar på områden där ytterligare regler är nödvändiga för att säkerställa en fungerande inre marknad. Förslaget är begränsat till bestämmelser som utgör gemensamma regler för den inre mediemarknaden och garanterar kvalitetsmedietjänster. Enligt proportionalitetsprincipen jämnas de kostnader som förslaget ger upphov till ut av den nytta som enligt kommissionens konsekvensbedömning (SWD (2022) 286 final, part 1/3) är betydande för medieaktörer och medborgare. Genom att öka insynen och göra regelmiljön mindre fragmenterad leder förslaget till ett mer förutsebart rättsläge och mer rättvis konkurrens, samtidigt som det minskar snedvridningar av marknaden.

Statsrådet anser att mediernas frihet i Finland ligger på en hög nivå tack vare ett fungerande självregleringssystem. När det gäller pressfrihet hör Finland, till exempel enligt pressfrihetsindex 2022, vid sidan av bland annat Sverige, Norge och Danmark till de länder i världen där situationen är bra. Ur internationell synvinkel är medieföretagen i Finland relativt små och deras verksamhet fokuserar på ett visst språkområde.

Statsrådet instämmer i kommissionens bedömning om att i takt med att medierna blir alltmer digitaliserade blir också problemen gränsöverskridande. Statsrådet anser att förslaget är förenlig med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Kommissionens bedömning av ekonomiska och sociala effekter

I kommissionens konsekvensbedömning (SWD (2022) 286 final, part 1/3) utvärderades förslaget med avseende på dess ekonomiska och sociala effekter. Därutöver utvärderades det med avseende på inverkan på de grundläggande rättigheterna (se punkt 5 nedan).

När det gäller ekonomiska effekter är kommissionens bedömning att en bättre fungerande inre marknad bidrar till ökade investeringar, utvidgning av verksamhet och konkurrens, vilket förbättrar medieföretagens bärkraft. Transparent, opartisk och verifierbar publimätning främjar i sin tur en rättvis konkurrens. Bestämmelserna om publimätning bedöms medföra en betydande ekonomisk nytta, framför allt för traditionella medier, eftersom annonsintäkterna är viktiga för mediernas bärkraft och bestämmelserna om publimätning skulle förbättra medieaktörers förhandlingsposition. Enligt kommissionens beräkning kommer förslaget att höja medieföretagens omsättning med 2,9 miljarder euro per år. Den ekonomiska bördan för företagen är i sin tur endast liten. Enligt beräkningen ger förslaget upphov till sammanlagt 9,4–14 miljoner euro i engångskostnader och sedan uppgår de årliga kostnader som orsakas alla företag till 5,6–14,5 miljoner euro.

Den ekonomiska bördan för små och medelstora företag uppskattas också vara liten. Kommissionen bedömer att effekterna kompenseras av den nytta som förslaget ger, nyttan som ger små och medelstora företag mer förutsebara och enhetligare gränsöverskridande verksamhetsmöjligheter. När det gäller publimätning uppskattas små och medelstora företag också dra nytta av regelverket, eftersom mer transparenta publimätningssystem främjar valmöjligheter för annonsörer och balanserar relationen mellan små och medelstora företag och plattformar.

När det gäller sociala effekter är kommissionens bedömning att förslaget bidrar till att öka insynen i medieägandet och öka förtroendet för medier bland medborgare. Förslaget ska ytterligare förbättra mediernas frihet och mångfald och stärka demokratin. Dessutom ska förslaget hjälpa mediesektorn att uppfylla sin roll, nämligen att hålla koll på makthavarna, och motverka desinformation i samhället. Enligt kommissionens bedömning blir konsumentskyddet bättre och yttrandefriheten starkare när utbudet av högkvalitativt medieinnehåll utökas och marknaden blir mer transparent.

När det gäller nationella myndigheter bedömer kommissionen att förslaget ger upphov till administrativa kostnader och övervakningskostnader, men även besparingar. Enligt kommissionens beräkning kan nationella myndigheter spara 10–20 procent av de nuvarande årliga kostnaderna för Ergas verksamhet. Dessutom är kommissionens bedömning av konsekvenser för myndigheter att det övervakningssystem som föreslås i förslaget till förordning är en mer effektiv samarbetsform än Erga.

4.2 Konsekvenser särskilt för finländska medieföretag

De leverantörer av medietjänster som i Finland tillhandahåller nyhets- och aktualitetsinnehåll bedriver främst lokal verksamhet som är bunden till ett visst språkområde. Dessutom är de finländska medieföretagen på internationell nivå relativt små. Därför kan harmoniseringen av EU:s regelverk om mediesektorn inte bedömas bidra till att finländska medieföretag i någon nämnvärd omfattning ökar sin gränsöverskridande verksamhet.

Artikel 6 i förslaget till förordning ska omfatta insynsskyldigheter för leverantörer av medietjänster som tillhandahåller nyhets- och aktualitetsinnehåll. I Finland är särskilt de största medieföretagens ägarinformation relativt lättillgänglig. Det kan emellertid vara svårt att hitta information om indirekt ägande, verkliga förmånstagare och utländska ägarförhållanden. Enligt bedömningen ökar företagens administrativa kostnader inte nämnvärt även om information om ägarförhållanden tillhandahålls i lättillgänglig form, och inte heller med beaktande av att kraven inte ska gälla företag som är klassificerade som mikroföretag enligt artikel 3 i redovisningsdirektivet (2013/34/EU). I Finland finns uppskattningsvis 30 företag som tillhandahåller nyhets- och aktualitetsinnehåll och som enligt definitionen i redovisningsdirektivet klassificeras som mikroföretag.

Enligt artikel 21 i förslaget till förordning ska ändringar och företagsförvärv på mediemarknaden framöver bedömas med hänsyn till mediernas mångfald och redaktionella oberoende. Enligt artikeln ska företag som bereder företagsomstruktureringar som kan ha en betydande inverkan på mediernas mångfald och redaktionella oberoende i förväg anmäla omstrukturen till en nationell myndighet som utvärderar inverkan av företagsförvärv på mediernas mångfald och redaktionella oberoende. I Media Pluralism Monitor, en studie som granskar mediernas mångfald, anses koncentrationerna på mediemarknaden i Finland ligga på en hög risknivå sett till mediernas mångfald och därigenom yttrandefriheten. Å andra sidan kan det på grund av den lilla mediemarknaden i Finland vara nödvändigt att koncentrera sig på marknaden för att upprätthålla de små lokala mediernas bärkraft i en omvärld där en allt större del av mediesektorns intäkter går till stora onlineplattformar.

Det anmälningsförfarande som fastställs i artikel 21 i förslaget kommer att öka den administrativa bördan för företag vid företagsförvärv. När det gäller konsekvenser för företag är det dessutom bra att beakta att företagsförvärven redan i nuläget övervakas med stöd av många olika nationella lagar och EU-regler. Effekten av flera bestämmelser om övervakning av koncentrationer på marknaden kan vara att den administrativa bördan ökar. Övervakningen och bedöm-

ningen av företagsomstruktureringar kan öka osäkerheten, dröjsmålen och kostnaderna för omstruktureringar, vilket i sin tur kan påverka den ekonomiska dynamiken och de ekonomiska incitamenten.

Konsekvenserna av förslaget till förordning kommer för företagens del att analyseras närmare även under den fortsatta behandlingen av förslaget.

4.3 Konsekvenser för finländska myndigheter och Finlands lagstiftning

Eftersom EU:s förordning är direkt tillämplig lagstiftning i medlemsstaterna, förutsätts i reglerna ingen nationell reglering av verkställighet. Den föreslagna förordningen ger emellertid upphov till behov av att ändra Finlands nationella lagstiftning, eftersom nationella bestämmelser behöver utfärdas bland annat om en eller flera behöriga myndigheter samt om deras uppgifter och behörigheter.

Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Förslaget till förordning ökar de finländska myndigheternas uppgifter. I Finland bör en oberoende myndighet utses för att handlägga klagomål från leverantörer av medietjänster eller deras familjemedlemmar, deras anställda eller anställdas familjemedlemmar, vad gäller åtgärder som medlemsstaterna inte enligt förordningen får vidta gentemot dessa personer. En eller flera myndigheter ska övervaka att de nya bestämmelserna om public service-medier efterlevs.

I Finland ökar antalet myndighetsuppgifter även till följd av nya Europeiska medienämnden, som ska bestå av företrädare för nationella myndigheter. Alla uppgifter som beror på medlemskapet i nämnden är emellertid nya uppgifter för myndigheterna, eftersom nämnden ska ersätta det befintliga nätverket av regleringsmyndigheter för audiovisuella medietjänster (Erga). Transport- och kommunikationsverket (Traficom) och Nationella audiovisuella institutet (KAVI) är finländska medlemmar av nätverket.

Om nämndens uppgifter blir mer omfattande innebär det även ytterligare uppgifter för nationella myndigheter. Till följd av de nya uppgifterna är det sannolikt att behovet av resurser för nationella myndigheter ökar, med hänsyn till att det i förslaget är relativt oklart vad som i praktiken avses med nämndens fastställda sekretariat och hur nämndens arbetsuppgifter fördelas mellan sekretariatet och de nationella myndigheterna. Enligt en preliminär beräkning är behovet av ytterligare resurser för den aktuella myndigheten 3–4 årsverken i en situation där alla de myndighetsuppgifter som har föreslagits i förslaget till förordning fördelas till en myndighet. Eftersom de uppgifter som i förslaget föreslagits både Europeiska medienämnden och nationella myndigheter kräver precisering medan förhandlingarna pågår, kan en noggrann beräkning av behovet av ytterligare resurser ännu inte göras.

I Finland ska en eller flera oberoende myndigheter bedöma hur ändringar på mediemarknaden inverkar på mediernas mångfald och redaktionella oberoende. Dessutom ska en av myndighetsuppgifterna vara övervakning av att utvecklare och tillverkare av enheter och användargränssnitt som används vid tillhandahållandet av audiovisuella medietjänster fullgör de skyldigheter som fastställs i förordningarna. På samma sätt ska en eller flera myndigheter övervaka att leverantörer av publikmätningstjänster följer bestämmelserna om publikmätningssystem. Även tilldelning av medel för statlig annonsering och övervakning av riktigheten i informationen om statlig annonsering ska vara en uppgift som tillhör en oberoende nationell myndighet.

I den rekommendation som kommissionen antog i samband med förslaget till förordning uppmannas medlemsstaterna att ge en nationell behörig myndighet i uppdrag att upprätta och handha en databas om ägande av onlinemedier.

Konsekvenserna av förslaget till förordning för myndigheternas verksamhet kommer att analyseras närmare även under den fortsatta behandlingen av förslaget.

Konsekvenser för den nationella lagstiftningen

Förslaget till förordning skulle ge upphov till behov av att ändra lagen om Rundradion Ab (1380/1993). Denna lag innehåller bland annat bestämmelser om bolagets uppgifter, mandattiden för medlemmarna i förvaltningsrådet, kriterierna för val av medlemmar i förvaltningsrådet och kriterierna för val av styrelsemedlemmar. Enligt 5 § i lagen väljer riksdagen medlemmarna i förvaltningsrådet vid valperiodens första riksmöte. De inleder sitt uppdrag så snart valet har förrättats, och deras uppdrag pågår till dess val av medlemmar i följande förvaltningsråd förrättas. Till medlemmar i förvaltningsrådet skall väljas personer som är förtrogna med vetenskap, konst, kulturarbete samt näringslivet och ekonomiska frågor samt personer som företräder olika samhälls- och språkgrupper. Enligt 6 § i lagen ankommer på förvaltningsrådet att se till och övervaka att uppgifter som hör till den programverksamhet som bedrivs i allmännyttigt syfte blir fullgjorda. Enligt 6 c § i lagen ska styrelsen välja och entlediga bolagets verkställande direktör. Förordningen skulle ge upphov till att föreskriva om mandattiden för medlemmarna i förvaltningsrådet och om kriterierna för val av medlemmar i förvaltningsrådet genom lag. Dessutom ska lagen innehålla bestämmelser om de förutsättningar för att utföra uppgifterna som kan utgöra en grund för uppsägning före utgången av mandattiden, om en medlem underlåter att uppfylla dem.

Beslut i ärenden som gäller Rundradions uppgifter, finansiering och tillsyn fattas parlamentriskt i enlighet med vedertagen författningsenlig praxis. När det gäller tillsynen över Rundradion är det beaktansvärt att riksdagsarbetet med anledning av riksdagens konstitutionella ställning inte kan övervakas av utomstående. Därför föreskriver grundlagen uttömmande om att laglighetskontrollen av riksdagens verksamhet ska handhas av riksdagens egna organ, talmannen och grundlagsutskottet. (GrUU 14/2018 rd, s. 10.)

Bestämmelser om val av personer till ledningen i ett aktiebolag ingår inte enbart i lagen om Rundradion utan även i aktiebolagslagen (624/2006). Enligt aktiebolagslagen fortgår styrelseledamöternas mandattid tills vidare i ett privat aktiebolag, om inte något annat föreskrivs i bolagsordningen. En styrelseledamot kan entledigas av den som valt styrelseledamoten till uppdraget. På samma sätt kan styrelsen entlediga verkställande direktören i enlighet med aktiebolagslagen. Entledigandet av verkställande direktören träder i kraft omedelbart, om styrelsen inte beslutar om en senare tidpunkt.

Förslaget skulle innebära behov av att ändra lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003). I 16 § i denna lag finns bestämmelser om källskydd. Jämfört med den nationella lagstiftningen verkar artikel 4 i förslaget till förordning utöka gruppen personer som förordningen gäller, till exempel så att familjemedlemmar till leverantörer av medietjänster och familjemedlemmar till anställda hos leverantörer av medietjänster ska omfattas av förordningen. Å andra sidan innefattar artikel 4 i förslaget till förordning ingen direkt bestämmelse om rätt att avstå från att ange källor och inte heller en bestämmelse om ovannämnda parter ställning i brottsutredning i allmänhet. Däremot förbjuder artikeln medlemsstaterna att vidta tvångsåtgärder, till exempel frihetsberöva, bestraffa eller utsätta för övervakning, med hänvisning till att leverantörer av medietjänster, deras familjemedlemmar, deras anställda eller anställdas familjemedlemmar vägrar att lämna information om sina källor.

Bestämmelser om bedömning av koncentrationer på mediemarknaden behöver eventuellt införas i den nationella lagstiftningen. Bedömningen ska gälla sådana ändringar på mediemarknaden som kan ha en betydande inverkan på mediernas mångfald och redaktionella oberoende på EU:s inre marknad. Medlemsstaterna ska bland annat fastställa objektiva och proportionella kriterier för anmälan av ändringar på mediemarknaden. De ändringar som ska anmälas omfattar företagsförvärv som kan ha en betydande inverkan på mediernas mångfald och redaktionella oberoende. Dessutom bör kriterierna gälla en konsekvensbedömning som omfattar en analys av inverkan av företagsförvärv på mediernas mångfald och redaktionella oberoende. Enligt artikel 30 i AVMS-direktivet ska en utsedd nationell myndighet ansvara för bedömningen och förse nämnden med ett beslut eller information om sin ståndpunkt som eventuellt angetts i samband med bedömningen. Den nationella myndigheten ska ta hänsyn till nämndens synpunkter och ge en motivering, om myndigheten inte har för avsikt att rätta sig efter nämndens synpunkter.

I Finland ansvarar Konkurrens- och konsumentverket (KKV), som är underställt arbets- och näringsministeriet, för tillsynen över företagsförvärv. KKV ingriper i företagsförvärv, om förvärvet anses utgöra ett väsentligt hinder för en effektiv konkurrens i Finland och leda till en skadlig koncentration på marknaden. KKV:s behörighet omfattar emellertid inte utredning av företagsförvärv exempelvis med hänsyn till mediernas mångfald. Enligt artikel 21 i förslaget till förordning ska bedömningen av koncentrationer på mediemarknaden skilja sig från den övriga tillsynen över företagsförvärv.

Finland har ingen särskild lagstiftning om transparens och objektivitet i statlig annonsering. Lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) fastställer emellertid regler som statliga myndigheter, myndigheter i välfärdsområdena, välfärdssammanslutningarna, kommunerna och samkommunerna, statliga affärsverk och andra upphandlingsenheter som fastställs i lagen ska följa vid upphandlingen när upphandlingen överskrider de tröskelvärden som fastställs i lagen. Tjänsten granskaupphandlingar.fi samlar in information om statens och vissa kommuners upphandlingar. Tjänsten innehåller information om aktörer från vilka produkter och tjänster har köpts och när inköpen har gjorts. I Finland är den statliga annonseringen obetydlig, men på kommunal nivå kan exempelvis annonser som kommuner köper utgöra en viktig intäktskälla för lokala nyhetsmedier.

5 Förslagets förhållande till grundlagen samt till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

I kommissionens konsekvensbedömning (SWD (2022) 286 final, part 1/3) anses förslaget ha positiva effekter vad gäller den yttrandefrihet och informationsfrihet (artikel 11) och näringsfrihet (artikel 16) som tryggas i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2000/C 364/01).

Förslaget kommer, genom att öka tillsynskonvergensen på mediemarknaden, göra det lättare att tillhandahålla oberoende kvalitetsmedietjänster över gränserna, skydda redaktionellt oberoende och göra fördelningen av ekonomiska resurser mer transparent och rättvis. Därmed främjas mediernas frihet och mångfald.

Inrättandet av Europeiska medienämnden, som är helt oberoende av regeringar och andra offentliga eller privata aktörer, kommer att bidra till ett effektivt och opartiskt upprätthållande av yttrandefriheten i hela unionen. Förslaget kommer även att främja näringsfriheten genom att undanröja hinder för friheten att etablera sig och tillhandahålla tjänster och begränsa risken för diskriminerande behandling av vissa marknadsaktörer.

Med tanke på yttrandefriheten är det också relevant att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har påpekat att statsmakten inom audiovisuella medier har skyldighet att fastställa en lämplig rättslig och administrativ ram för att garantera effektiv mångfald. I Finland bör förslaget bedömas åtminstone med tanke på följande bestämmelser i grundlagen: 10 § (skydd för privatlivet), 12 § (yttrandefrihet och offentlighet) och 18 § (näringsfrihet och rätt till arbete).

Skydd för privatlivet (10 § i grundlagen)

Bestämmelser om skydd för privatlivet finns i 10 § i grundlagen. Enligt 1 mom. i paragrafen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Enligt 2 mom. i paragrafen är brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbar. I 3 mom. i paragrafen finns en bestämmelse om att genom lag kan föreskrivas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas. Enligt 4 mom. i paragrafen kan genom lag föreskrivas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång, vid säkerhetskontroll och under frihetsberövande samt för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Innehållet i ett förtroligt meddelande har ansetts vara det viktigaste innehållet i meddelandehemligheten och det primära syftet med rättigheten har ansetts vara att den skyddar innehållet i ett meddelande mot utomstående. Dessutom har hemligheten i förtroliga meddelanden ansetts ge skydd även till annan information än den som gäller innehållet, om sådan information har betydelse för att meddelandet ska förbli konfidentiellt. Sådan information omfattar till exempel identifieringsuppgifter. (GrUU 19/2008 rd, s. 3, och GrUU 32/2013 rd, s. 3.)

Bostaden har ansetts utgöra den viktigaste delen av skyddet för hemfriden och hemfriden har generellt sett ansetts omfatta lokaler som används för permanent boende. (GrUU 18/2010 rd, s. 7, och GrUU 43/2010 rd, s. 2.) Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin tur tolkat skyddet för var och ens hem i artikel 8 i Europakonventionen som att det även täcker in affärslokaler. (Niemi *mot* Tyskland den 16 december 1992, punkterna 27–33, och *Société Colas Est m.fl. mot Frankrike* den 16 april 2002, punkterna 40–42.) Enligt grundlagsutskottet kan skyddet emellertid inte helt jämföras med skyddet för fysiska personers hem på grund av att begränsningen i 10 § 3 mom. i grundlagen är betydligt strängare än bestämmelsen i artikel 8. (GrUU 5/2010 rd, s. 2.)

När det gäller skydd för privatlivet är det också beaktansvärt att hemligheten i en åtgärd påverkar hur allvarlig begränsningen är. Av många utlåtanden från grundlagsutskottet framgår det att ingreppet i hemligheten gör begränsningen särskilt stark. (GrUU 8/1994 rd, s. 3, GrUU 12/1998 rd, s. 5, och GrUU 66/2010 rd, s. 8.)

Vid bedömning av hur starkt ingreppet i skyddet för privatlivet är ska hänsyn även tas till den rimliga förväntan som gäller skydd för privatlivet. Detta har varit ett viktigt kriterium när Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har avgjort om det i en viss situation har varit fråga om begränsning av skyddet för privatlivet eller inte. (Halford *mot* Förenade kungariket den 25 juni 1997, punkt 45, och *Copland mot Förenade kungariket* den 3 april 2007, punkt 42.) Förväntan gällande skydd för privatlivet kan också variera beroende på situation så att den inverkar på hur starkt ingreppet i skyddet för privatlivet är.

Enligt artikel 4 i förslaget kan tvångsåtgärder vidtas mot hemfriden i syfte att bryta mot källskyddet, såvida detta är berättigat på grund av tvingande hänsyn till allmänintresset i enlighet med artikel 52.1 i stadgan och i överensstämmelse med annan unionslagstiftning. Dessutom ska

det vara möjligt att ingripa i skyddet av hemligheten i konfidentiell kommunikation, såvida inte användningen i varje enskilt fall är berättigad av nationella säkerhetsskäl och är i enlighet med artikel 52.1 i stadgan och annan unionslagstiftning, eller användningen sker i samband med utredningar av någon av dessa personer gällande grov brottslighet, föreskrivs i nationell lagstiftning och är i enlighet med artikel 52.1 i stadgan och annan unionslagstiftning, och åtgärder som vidtas i enlighet med led b inte skulle vara lämpliga eller tillräckliga för att få fram den eftersökta informationen.

Artikel 4 i förslaget till förordning innefattar bestämmelser om (hemliga) tvångsåtgärder, som ska utvärderas i förhållande till skyddet för privatlivet i 10 § i grundlagen och framför allt begränsningsklausulerna i 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen. Artikel 4 i förslaget innefattar allmänna begrepp vars inverkan på den nationella lagstiftningen, särskilt 10 § i grundlagen, bör preciseras under de fortsatta förhandlingarna.

Yttrandefrihet (12 § i grundlagen)

Enligt 12 § i grundlagen har var och en yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. I samband med reformen av lagstiftningen om bildprogram har grundlagsutskottet konstaterat att bestämmelsen avser att förbjuda förhandsgranskning i traditionell mening och andra ingrepp i yttrandefriheten som utgör hinder i förväg (GrUU 52/2010 rd). Närmare bestämmelser om yttrandefriheten utfärdas genom lag. Yttrandefriheten har också tryggats genom bestämmelser i artikel 10 i Europakonventionen.

Yttrandefriheten tryggar allmänt kommunikationsfriheten. Den skyddar var och ens grundläggande rätt att uttrycka sig och att kommunicera med andra människor. Grundtanken beträffande yttrandefriheten har av hävd ansetts vara att yttrandefriheten är en grundläggande politisk rättighet som i första hand syftar till att trygga förutsättningarna för en fri informationsförmedling och för all slags öppen, fri och offentlig medborgardiskussion, vilka hör till grunderna för ett demokratiskt samhälle. (GrUU 4/2022 rd, s. 4–5.) Trots grundtanken i yttrandefriheten är yttrandefriheten inte enbart begränsad till politiska yttringar, utan det grundlagsenliga skyddet av yttrandefrihet omfattar åsikter, innehåll och information oberoende av typ av åsikt, innehåll eller information. Det innebär att även kommersiell kommunikation, inbegripet marknadsföring och annonsering, omfattas av skydd av yttrandefrihet. (GrUU 40/2013 rd, s. 2.)

En relevant del av yttrandefriheten är även rätten att få information. Medborgarna har behov av att få tillförlitlig, sann och aktuell information inte bara om riksomfattande frågor utan också om situationen på den egna boningsorten. Å ena sidan är informationsförmedling och offentlig debatt väsentliga delar av ett demokratiskt beslutsförfarande och å andra sidan verktyg för en demokratisk kontroll av maktutövningen. Yttrandefriheten tryggar vars och ens rätt att delta i och påverka beslutsfattande som gäller honom eller henne själv och samhället samt rätt att kritisera och kontrollera utövningen av makt. I grundlagen betraktas yttrandefriheten i stor omfattning och som neutral vad gäller verktyg. (GrUU 4/2022 rd, s. 4.)

Grundlagsutskottet har ansett att kommunikation i informationsnät har många särdrag som kan ge upphov till nya synvinklar på utövandet av yttrandefriheten och regleringen av den (GrUU 60/2001 rd). Grundlagsutskottet har betonat att restriktioner av yttrandefriheten ska vara nödvändiga, noggrant avgränsade och icke-diskriminerande (GrUU 18/2014 rd). I sina utlåtanden (GrUU 20/2021 rd, GrUU 4/2019 rd, GrUU 43/2018 rd) om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online och om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en inre marknad för digitala tjänster (rättsakten om digitala tjänster) har grundlagsutskottet behandlat yttrandefrihet i datanät.

I sin utlåtandepraxis har grundlagsutskottet understrukt att ingrepp i yttrandefriheten med stöd av förordningen ska begränsas enbart till det som är nödvändigt för att uppnå det godtagbara eftersträvade målet med det. Enligt grundlagsutskottets utlåtandepraxis är det viktigt att se till att ingrepp i såväl de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som demokratin och möjligheterna för medborgare att delta och påverka med stöd av förordningen begränsas enbart till det som är nödvändigt (GrUU 20/2021 rd). I samband med EU-regleringen har grundlagsutskottet understrukt betydelsen av att regleringen är exakt och noggrant avgränsad. Detta har till exempel gällt definitionerna av förbudet eller lagstridigt onlineinnehåll och olagligt innehåll som är relevant för tillämpningsområdet av förordningen (GrUU 20/2021 rd, GrUU 43/2018 rd).

Yttrandefriheten utgör inget hinder för att begränsa de rättigheter som den omfattar genom reglering som bygger på kontroller i efterhand, såvida regleringen uppfyller de allmänna kraven på begränsningar av de grundläggande rättigheterna. Begränsningarna ska bland annat vara exakta och proportionella och får inte ingripa i kärnan i de grundläggande fri- och rättigheterna. Således kan till exempel en långtgående och generell kriminalisering av politisk yttrandefrihet vara problematisk för yttrandefriheten (GrUU 20/2021 rd, GrUU 40/2017 rd, GrUU 26/2002 rd, RP 309/1993 rd).

Artikel 4 i förslaget fastställer gruppen personer som omfattas av källskydd och förbudet att vidta tvångsåtgärder mot sådana personer i syfte att bryta mot källskyddet. I samband med detta fastställs de situationer där undantag från källskydd kan göras. Enligt artikel 4 i förslaget utökas gruppen personer i fråga om källskydd, men exempelvis begreppet familjemedlem har inte definierats noggrant. Dessutom definierar den nationella lagstiftningen noggrannare de situationer där undantag från källskydd kan göras (17 kap. 20 § i rättegångsbalken), medan definitionen i artikel 4 är allmänare, ”är berättigat på grund av tvingande hänsyn till allmänintresset i enlighet med artikel 52.1 i stadgan och i överensstämmelse med annan unionslagstiftning”. På grund av begreppets allmänna karaktär är det svårt att avgöra i vilka situationer det är möjligt att ingripa i källskyddet och huruvida det är fråga om en skärpning eller utökning av de undantag från källskydd som föreskrivs i den nationella lagstiftningen. Under förhandlingarna om förslaget till förordning har kommissionen lyft fram att syftet med tvingande hänsyn till allmänintresset är att lämna nationellt manöverutrymme i bestämmelsen.

I fråga om yttrandefriheten innebär förslaget ytterligare regler, vilket inte i princip anses vara motiverat. Reglerna enligt förslaget anses emellertid inte egentligen äventyra yttrandefriheten, men de föreslagna reglerna bör granskas närmare i förhållande till den nationella lagstiftningen, inbegripet bestämmelserna om källskydd, och mediernas självreglering. Dessutom bör hänsyn tas till avgränsningarna i förslaget till förordning i förhållande till det omfattande begreppet yttrandefrihet.

Näringsfrihet och rätt till arbete (18 § i grundlagen)

Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Enligt 2 mom. i paragrafen skall det allmänna främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. De inskränkningar i näringsfriheten som föreskrivs i lagstiftningen ska vara exakt definierade och noggrant avgränsade. Dessutom ska omfattningen av och förutsättningarna för inskränkningen framgå av lagstiftningen. Vid sidan av sina utlåtanden om näringstillstånd har grundlagsutskottet tagit ställning till i vilken grad även andra slags inskränkningar i näringsfriheten kan antas. Även dessa ställningstaganden har betonat kravet på att inskränkningarna måste föreskrivas i lagstiftningen. Vissa utlåtanden har emellertid även tagit ställning till om långtgående inskränkningar ens är möjliga när de föreskrivs direkt i lagstiftningen.

I grundlagsutskottets utlåtandep Praxis har kravet på proportionalitet spelat en viktig roll i bedömningen av om inskränkningen i näringsfriheten är förenlig med grundlagen eller inte (GrUU 19/2006 rd). I enlighet med kravet på proportionalitet ansåg grundlagsutskottet att inskränkningen skulle vara nödvändig för att uppnå ett godtagbart syfte och inte fick vara mer långtgående än vad som var motiverat med beaktande av betydelsen av det samhälleliga intresse som ligger bakom inskränkningen i förhållande till den aktuella grundläggande rättigheten. I sin senare utlåtandep Praxis har grundlagsutskottet ibland ägnat särskild uppmärksamhet åt proportionaliteten i inskränkningarna i näringsfriheten. Å andra sidan har grundlagsutskottet, i fråga om företagsverksamhet, av hävd konstaterat att företag och andra näringsidkare inte med fog kan förvänta sig att den lagstiftning som reglerar deras näringsverksamhet förblir oförändrad (se till exempel GrUU 32/2010 rd, s. 7/I, GrUU 55/2018 rd, s. 2).

Bestämmelserna ska även fastställa inskränkningar i entledigandet av personer i ledande ställning i public service-leverantörer, vilket anses inverka på näringsfriheten. Dessutom ålägger förslaget till förordning leverantörer av medietjänster öppenhetsskyldigheter i fråga om ägande av tjänsterna. Enligt artikel 6 ska leverantörer av medietjänster som tillhandahåller nyhets- och aktualitetsinnehåll göra information om ägare till tjänsterna lätt åtkomlig. I Finland är oberoendet i redaktionella beslut gentemot ägaren till tjänsteleverantören tryggt genom uppgifter för ansvarig redaktör i 4 § i lagen om yttrandefrihet. Genom självreglering, som följs noggrant i Finland, tryggas dessutom delvis oberoendet i redaktionella beslut och transparensen i ägarnas intressen.

Enligt artikel 21 i förslaget till förordning ska medlemsstaterna eventuellt i sina nationella rättssystem föreskriva om bedömning av sådana förändringar på mediemarknaden som leder till koncentrationer på marknaden. I bedömningen ska det beaktas huruvida det i stället för en koncentration finns andra alternativ för att säkerställa den ekonomiska bärkraften hos parterna i en ändring. I förslaget till förordning förblir det oklart vilka åtgärder nationella myndigheter kan vidta för att förhindra koncentrationer av medier. Att ett företagsförvärv förbjuds, hävs eller att det ställs villkor för det är betydelsefullt med tanke på näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 40/2010 rd, s. 2).

6 Ålands behörighet

Enligt 27 § 2 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om utövande av yttrande-, förenings- och församlingsfriheten och brev-, telegraf- och telefonhemligheten och dessutom enligt 27 § 40 punkten i fråga om televäsendet. Enligt 18 § 20 punkten i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om postväsendet samt rätt att utöva rundradio- och televisionsverksamhet inom landskapet med de begränsningar som följer av 27 § 4 punkten.

Den 21 oktober 2022 avgav Ålands landskapsregering ett utlåtande om utkastet till U-skrivelse. I utlåtandet konstaterar landskapsregeringen att artikel 5.4 som föreskriver att medlemsstaterna ska utse en eller flera oberoende myndigheter eller organ för att kontrollera efterlevnaden av kriterierna för utseende och entledigande av ledamöter i förvaltningsorgan i public service-leverantörer samt för ledamöternas förordnande, inte är förenlig med åländsk förvaltningsstruktur. Därför anser landskapsregeringen att det bör vara upp till varje enskilt public service-område att organisera en struktur för att kontrollera efterlevnaden.

7 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Behandlingen av förslaget inleddes i rådets arbetsgrupp för audiovisuella frågor och mediefrågor den 29 september 2022.

8 Den nationella behandlingen av förslaget

Utkastet till U-skrivelse behandlades i ett skriftligt förfarande inom sektionerna Rättsliga och inrikes frågor (EU 7), Kommunikation (EU 19), Kulturella och audiovisuella tjänster (EU 31) och Rättsliga frågor (EU 35) mellan den 17 och den 19 oktober 2022.

Kommunikationsministeriet ordnade ett samråd om förslaget till förordning med intressenter och myndigheter den 19 oktober 2022.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder målen i förslaget till förordning, det vill säga att främja mediernas frihet och mediemarknadens funktion inom EU-området. Genom målen är det möjligt att främja unionens gemensamma grundvärden bland annat genom att förbättra den europeiska demokratin och yttrandefriheten. En fri och mångfaldig mediemiljö är en viktig faktor när det gäller att stärka rättsstatsprincipen, det demokratiska ansvarstagandet och bekämpningen av korruption.

Förslaget till förordning innefattar emellertid flera oklara frågor som kräver utredning, framför allt vad gäller förhållandet mellan förslaget och den befintliga lagstiftningen, definitioner, myndighetsuppgifter, sanktioner och nationellt manöverutrymme. Enligt statsrådet är det viktigt att utreda dessa frågor som en helhet medan förhandlingarna pågår.

Statsrådet anser att harmoniseringen av reglerna för medias verksamhet stöder den inre marknadens funktion och verksamhetsbetingelserna för oberoende medier i EU. Enligt statsrådet är det emellertid viktigt att den administrativa bördan som orsakas nationella myndigheter och leverantörer av medietjänster med anledning av de nya skyldigheterna i de föreslagna bestämmelserna ska förbli rimlig.

Statsrådet anser att det är nödvändigt att i möjligaste mån under förhandlingarna om förordningen göra en närmare utredning av det innehåll i de föreslagna bestämmelserna som handlar om rättighet för leverantörer av medietjänster att inte bli föremål för tvångsåtgärder eller användning av spionprogram. Statsrådet anser att det är viktigt att den nationellt höga nivån på källskyddet inte försvagas och att en närmare utredning om förslagets inverkan på skyddet för privatlivet, yttrandefriheten, näringsfriheten och egendomsskyddet görs under förhandlingarna. Dessutom anser statsrådet att de rättsskyddsskyldigheter som fastställs i Europakonventionen behöver beaktas vid beredningen av förslaget till förordning.

När det gäller de bestämmelser som tryggar oberoende verksamhet i public service-medier påpekar statsrådet att bestämmelserna kräver ändringar i lagen om Rundradion Ab. Statsrådet förhåller sig positivt till principerna för transparens och opartiskhet i processerna för utseende och entledigande av generaldirektör och andra beslutande organ i public service-medier. Statsrådet anser att det är nödvändigt att under behandlingen av förslaget precisera vilka organ i public service-medier de kriterier för utseende och entledigande av ledamöter som fastställs i artikel 5 i förslaget gäller och på vilket sätt kriterierna inverkar på Rundradions förvaltningsorgan. Statsrådet förhåller sig avvaktande till förslagen till bestämmelser om tillsyn över public service-medier. Statsrådet anser att det är viktigt att under förhandlingarna precisera att bedömning av redaktionellt innehåll inte ska omfattas av en myndighets behörighet.

Enligt statsrådet är det viktigt att under förhandlingarna precisera nämndens oberoende roll i förhållande till kommissionen samt uppgifterna för nämndens sekretariat. Statsrådet påpekar att pressen i Finland inte tidigare har omfattats av myndighetstillsyn i den omfattning som nu föreslås. Statsrådet anser att det är nödvändigt att under förhandlingarna precisera hur den nya nämndens uppgifter främjar målsättningen med förslaget. Statsrådet förhåller sig avvaktande till de detaljerade förslagen till bestämmelser om tidsramar och förfaranden och anser att förslagen ökar den administrativa bördan för både nationella myndigheter och företag som är verk-samma inom mediesektorn.

Statsrådet förhåller sig positivt till förbättringen av statusen för innehåll som tillhandahålls på mycket stora onlineplattformar av leverantörer av medietjänster. Enligt statsrådet är det bra att förbättringen av statusen för leverantörer av medietjänster och för deras innehåll på mycket stora onlineplattformar har inkluderats i förslaget till förordning och är bunden till nationell lagstiftning eller till sådana krav på redaktionellt ansvar som bygger på självreglering.

Statsrådet stöder i princip rätten för konsumenter att ändra inställningarna i enheter och användargränssnitt som gör det möjligt att använda audiovisuella tjänster. Statsrådet anser emellertid att det är nödvändigt att medan förhandlingarna pågår utreda förslagets konsekvenser för tillverkare och utvecklare av enheter och användargränssnitt och precisera bedömningen av de praktiska konsekvenserna av förslaget.

Statsrådet förhåller sig avvaktande till förslagen till bestämmelser om kontroll av koncentrationer på mediemarknaden. Förhållandet mellan förslagen till förordning och den finska mediemarknadens särdrag, såsom mediemarknadens lilla storlek, bör förtydligas under förhandlingarna. I förslaget ska det dessutom preciseras bland annat vilken tillsynsmyndighetens behörighet är i en situation där ett företagsförvärv i väsentlig grad anses försämra mediernas mångstämmighet och redaktionella oberoende.

I likhet med kommissionen vill statsrådet fästa uppmärksamhet vid att statlig annonsering i värsta fall snedvrider mediemarknadens funktion och utsätter nyhetsmedier som är beroende av statlig annonsering för politiskt inflytande. Statsrådet stöder målet i förslaget om att förbättra transparensen i statlig annonsering. Statsrådet förhåller sig avvaktande till att offentligt ägda aktiebolag omfattas av tillämpningsområdet för bestämmelserna, eftersom detta leder till diskriminering av offentligt ägda bolag jämfört med privata aktiebolag. Dessutom hör annonsering i medier till aktiebolagets operativa uppgifter och är inte ägarnas ansvar. Statsrådet anser att det är nödvändigt att medan förhandlingarna pågår förtydliga tillämpningsområdet för bestämmelserna om statlig annonsering. Enligt statsrådet är det dessutom viktigt att bestämmelserna om statlig annonsering inte orsakar en alltför stor administrativ börda för små regioner eller tillsynsmyndigheter.