

PPE Salojärvi Eero(LVM)

20.04.2022
JULKINEN

Asia

Ennakkovaikuttaminen: eurooppalaisen median vapaussäädös (European Media Freedom Act)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen ilmoitti unionin tilasta 13.9.2021 pitämässään puheessaan eurooppalaisesta median vapaussäädöksestä (European Media Freedom Act), jolla vahvistettaisiin eurooppalaisen median vapautta, joka on demokratian keskeinen tukipilari.

Komissio julkaisi 21.12.2021 median vapaussäädösehdotusta koskevan kannanottopyynnön, jossa esitetään aloitteen päätavoitteet, mahdolliset toimintavaihtoehdot ja vaikutukset. Komission 10.1.2022 julkaiseman julkisen kuulemisen tarkoituksena oli kerätä sidosryhmien näkemyksiä tärkeimmistä seikoista, jotka vaikuttavat EU:n sisäisten mediamarkkinoiden toimintaan, kuten tiedotusvälineiden toimintaan puuttumisen eri muodoista, sekä talouden suuntauksista. Sekä kannanottopyyntöä että julkista kuulemistä koskeva palautejakso päättyi 21.3.2022.

Komissio on vuoden 2022 päivitettyssä työohjelmassaan ilmoittanut, että sen on määrä esittää uuden eurooppalaisen median vapautta koskeva lainsäädäntöehdotus vaikutusarvioineen kesäkuun 2022 lopussa.

Julkisen kuulemisen media-alan toimijoille ja kansalaisille suunnatun luonteen vuoksi valtioneuvosto ei vastannut julkiseen kuulemiseen. Suomi kuitenkin vaikuttaa aloitteeseen muilla tavoilla, kuten tapaamalla komission keskeisiä virkamiehiä, tässä e-kirjeessä määriteltyjen alustavien kantojen mukaisesti. Koska ehdotuksen lopullinen sisältö ei vielä ole tiedossa, Suomen kannat on esitetty vasta yleisellä tasolla.

Suomen kanta

Suomi pitää tärkeänä tulevan komission ehdotuksen taustalla olevaa tavoitetta lisätä median moninaisuutta ja vapautta sekä median omistussuhteisiin liittyvää avoimuutta. Suomi tukee tavoitetta varmistaa media-alan sisämarkkinoiden eheys ja toiminta sekä innovoinnin edellytykset myös rajat ylittävässä liiketoiminnassa.

Suomi katsoo, että tulevan aloitteen soveltamisalan tulee olla tarkkarajainen ja tasapuolinen. Tuleva lainsäädäntöehdotus ei kuitenkaan saisi rajoittaa vuoden 1997 Amsterdamin sopimuksen osana olevaa EU-perustamissopimuksen liitepöytäkirjaa

julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta, joka määrää, että julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tehtävänanto ja rahoitus ovat jäsenvaltioiden toimivallassa siltä osin kuin tämä valtiontuki ei vaikuta liikaa yhteisön kauppaa- ja kilpailuolosuhteisiin.

Suomi pitää tärkeänä, että EU:n mediamarkkinasääntelyä yhtenäistäessä tulee noudattaa suhteellisuusperiaatetta ja harmonisoida sääntelyllä käytäntöjä vain siltä osin, kun olemassa olevat käytännöt vaikuttavat heikentävästi EU:n media-alan sisämarkkinoiden toimintaan. Sananvapauteen ja viestintään ei saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä ottaen huomioon sananvapauden merkitys kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa (ks. sananvapauslain 1 §:n 2 mom).

Komission kannanottopyynnössä esitettyjen sääntelytasoa koskevien vaihtoehtojen osalta Suomi kannattaa lähtökohtaisesti komission suositukseen perustuvaa kevyemmän sääntelyn tasoa. Komission esittämän kolmannen vaihtoehdon osalta Suomi katsoo, että lainsäädäntöehdotuksessa tulisi ottaa huomioon jäsenmaiden väliset erot media-alan sääntelykulttuureissa ja markkinoissa. Näin ollen lainsäädäntöehdotuksessa esitettäviin sääntöihin tulisi sisältyä joustavuutta erityisesti korkean sananvapauden jäsenmaissa, jotta kyseisissä jäsenmaissa voimassa olevat sääntelykäytännöt voidaan säilyttää siltä osin, kun nykysäädökset edistävät median vapautta, moninaisuutta ja luotettavan tiedon saatavuutta.

Suomi katsoo, että lainsäädännössä tulee erityisesti huolehtia siitä, ettei sääntely tuo mukanaan liiallista hallinnollista taakkaa suhteessa mediavapauteen kohdistuviin riskeihin. Suomi kuitenkin kannattaa eurooppalaisen itsesääntelyverkoston vahvistamista ja sääntelyviranomaisten yhteistyön tukemista siten, ettei yhteistyön tukemisella lisätä merkittävästi viranomaisten hallinnollista taakkaa.

Suomi katsoo, että lainsäädäntöehdotuksen EU-budjettia koskevat taloudelliset vaikutukset tulee arvioida tarkemmin. Mahdolliset uudet määrärahatarpeet tulee kattaa uudelleen kohdentamalla varoja budjetin sisällä. Esityksen yhteydessä tulee arvioida tarkemmin myös esityksestä aiheutuvat julkistaloudelliset vaikutukset. Julkistaloudelliset vaikutukset voivat liittyä muun muassa EU:n toimielimen aseman vahvistamiseen sekä uusien tietokantojen perustamis- ja ylläpitokustannuksiin. Suomi pitää tärkeänä, että ehdotuksista syntyvää hallinnollista lisätaakkaa pyritään hillitsemään. Näin ollen Suomi pitää tärkeänä, että ehdotuksen vaikutukset myös valvontaviranomaisten toimintaan ja resursointiin arvioidaan ehdotuksen yhteydessä.

Pääasiallinen sisältö

Tausta ja tavoitteet

Komission kannanottopyynnön mukaan tulevan aloitteen taustalla on tavoite yhtenäistää EU:n mediamarkkinoiden sääntelykehikkoa ja turvata tiedotusvälineiden vapaus EU:ssa. Komission mukaan tällä hetkellä media-alan toimijoihin kohdistuu erilaisia kansallisia sääntöjä ja valvontamenettelyjä, jotka vaikuttavat heikentävästi media-alan sisämarkkinoiden toimintaan. Komission mukaan myös mediayhtiöiden ja tiedotusvälineiden omistussuhteiden riittämätön läpinäkyvyys ja vertailukelpoisten levikki- ja yleisömittausmekanismien puute voivat nykyisellään estää mediayhtiöitä tekemästä tietoon perustuvia liiketoimintapäätöksiä. Media-alan sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta ongelmallisena nähdään myös tiedotusvälineiden moninaisuuden kannalta merkityksellisten sääntelykäsitteiden erilaiset tulkinnat eri jäsenmaissa. Lisäksi markkinoiden kehitystä hidastaa se, ettei media-alan sääntelyviranomaisten käytössä ole riittäviä jäsenneltyjä yhteistyömekanismeja. Samoin kannustimet tiedotusvälineiden

itsesääntelyn edistämiseksi ovat rajallisia ja hajanaisia. Eurooppalaisella medialla ei myöskään ole riittävästi kannustimia innovoida ja tehdä yhteistyötä yli rajojen esimerkiksi sääntely- tai rahoitusvälineiden avulla.

Sääntelyn yhtenäistämisen lisäksi aloitteen taustalla ovat EU:ssa esiin nousseet tapaukset, joissa julkiset ja yksityiset tahot puuttuvat median toimintaan murentaen näin tiedotusvälineiden riippumattomuutta. Komission kannanottopyynnön mukaan valtiollisia resursseja saatetaan käyttää tiedotusvälineiden painostamiseen, mikä osaltaan vääristää kilpailua sisämarkkinoilla. Markkinoille tuloa ja investointihalukkuutta voi heikentää myös ulkoisten tahojen puuttuminen tiedotusvälineiden toimituksellisiin ja johtamispäätöksiin, jolla voi olla negatiivisia vaikutuksia tiedotusvälineiden puolueettomuuteen.

Komission linjauksen mukaan median vapaussäädösehdotuksen päätavoitteina olisi:

- varmistaa, että mediayhtiöt voivat toimia sisämarkkinoilla johdonmukaisten sääntelynormien mukaisesti, myös tiedotusvälineiden vapauden ja moninaisuuden osalta;
- varmistaa, että EU:n kansalaisilla on mahdollisuus laajaan ja monipuoliseen mediatarjontaan sekä verkon ulkopuolella että verkossa;
- turvata tiedotusvälineiden toimituksellinen riippumattomuus ja riippumaton ohjaus, mikä on ennakoedellytys mediavapaudelle ja sisämarkkinoiden eheydelle;
- edistää mediayhtiöiden vääristymätöntä kilpailua varmistamalla, että valtiollisia resursseja kohdennetaan läpinäkyvästi ja oikeudenmukaisesti.

Aloitteella luotaisiin yhteinen sääntelykehys media-alan sisämarkkinoiden kehitykselle, ja siten turvataisiin tiedotusvälineiden vapaus ja moninaisuus sisämarkkinoilla. Aloite on johdonmukainen suhteessa EU:n pyrkimyksiin vaalia, suojella ja vahvistaa demokratiaa. Lisäksi aloite edistäisi mediamarkkinatoimijoiden oikeusvarmuutta ja mediamarkkinoiden vakautta EU:ssa.

Komission kannanottopyynnön mukaan aloitteessa keskitytään vain niihin mediamarkkinoita koskeviin aloihin, joilla EU:n toimet vaikuttavat välttämättömiltä, jotta voidaan varmistaa media-alan sisämarkkinoiden moitteeton toiminta ja media-alan toimijoiden tasapuoliset toimintaedellytykset sekä tiedonvälityksen riippumattomuus koko EU:ssa.

Kannanottopyynnössään komissio toteaa, että edellä kuvattuja ongelmia ei voida tuloksellisesti ratkaista vuonna 2018 tarkistetulla audiovisuaalisia mediapalveluja koskevalla direktiivillä (AVMSD) tai EU:n kilpailusäännöillä, koska yllä kuvatut ongelmat eivät kuulu niiden soveltamis- tai kohdealaan. Kun otetaan huomioon edellä mainittujen ongelmien luonne ja erityisesti sääntelyn hajanaisuus, ainoastaan koordinoituilla EU:n tason toimilla voidaan käytännössä poistaa eurooppalaisten media-alan toimijoiden erityisesti rajat ylittävässä toiminnassa kohtaamia esteitä ja lisätä kyseisten toimijoiden oikeusvarmuutta.

Sääntelytasoa koskevat toteuttamisvaihtoehdot

Kannanottopyynnössään komissio tuo esiin kolme alustavaa sääntelytasoa koskevaa vaihtoehtoa aloitteen osalta.

Komission esittämä ensimmäinen vaihtoehto

Komissio ei ehdottaisi muutoksia nykyiseen lainsäädäntökehykseen ja jatkaisi kansallisen kehityksen seurantaan vuotuisten oikeusvaltioreporttien avulla. Raportteihin sisällytetään vuodesta 2022 alkaen konkreettisia suosituksia jäsenvaltioille.

Komission esittämä toinen vaihtoehto

Komissio antaisi suosituksen, jolla kannustettaisiin jäsenvaltioita toteuttamaan toimia, jotka liittyvät muun muassa kansallisiin valvontamenettelyihin. Menettelyt koskisivat mediamarkkinoiden toimintaa, markkinoille pääsyn ja toiminnan rajoituksia, tiedotusvälineiden omistussuhteiden läpinäkyvyyttä, toimituksellisen riippumattomuuden ja tiedotusvälineiden moninaisuuden suojelua sekä valtiollisten resurssien läpinäkyvää kohdentamista. Suosituksessa voitaisiin harkita komission seurantamekanismia, jolla jäsenvaltioita kannustettaisiin noudattamaan suositusta. Nykymuotoinen riippumattomien media-alan sääntelyviranomaisten verkosto (ERGA) voisi toimia foorumina tiedonvaihdon parhaista käytänteistä.

Komission esittämä kolmas vaihtoehto

Komissio laatisi lainsäädäntöehdotuksen, jota tukemaan perustettaisiin vahvistettu EU:n riippumattomien media-alan sääntelyviranomaisten verkosto. EU:n lainsäädännössä vahvistettaisiin yhteiset periaatteet kansallisille valvontamenettelyille, jotka koskevat media-alan yrityskauppoja ja markkinoille pääsyn sekä tiedotusvälineiden toiminnan rajoituksia. Lainsäädäntö voisi käsittää myös toimenpiteitä mediamarkkinoiden läpinäkyvyyden lisäämiseksi. EU:n lainsäädännössä vahvistettaisiin myös periaatteet tiedotusvälineiden toimituksellisen riippumattomuuden suojelemiseksi ja valtiollisten resurssien läpinäkyvää kohdentamista varten. Sillä pyritäisiin myös edistämään johdonmukaisia sääntely- ja itsesääntelynormeja, jotka ovat olennaisia tiedotusvälineiden moninaisuuden kannalta sekä verkon ulkopuolella että verkossa.

Lainsäädännöllä pyritäisiin luomaan media-alan yrityksille suotuisat puitteet innovoinnille ja yhteistyölle yli rajojen ja näin edistämään media-alan taloudellista riippumattomuutta sekä pitkän aikavälin kestävyyttä. Lainsäädäntöä tuettaisiin EU:n tasolla tehokkaalla ja riippumattomalla seurantamekanismilla ja media-alan sääntelyviranomaisten jäsennellyllä yhteistyökehyksellä. Sääntelyviranomaisten yhteistyö voisi perustua EU:n nykyiseen riippumattomien media-alan sääntelyviranomaisten verkostoon, jota voitaisiin mahdollisesti vahvistaa tarvittavilla toimivaltuuksilla ja resursseilla.

Ennakkoarvion mukaan komission tuleva aloite tulee sisältämään lainsäädäntöehdotuksen kolmannen toteuttamisvaihtoehdon mukaisesti. Kannanottoopyynnössään komissio kuitenkin toteaa, että edellä esitettyjen vaihtoehtojen rakennetta muokataan ja tarkennetaan vaikutustenarviointiprosessin aikana.

Median vapaussäädöksen tarkempi sisältö

Mediamarkkinoiden toiminnan parantaminen

Median toimitukselliseen riippumattomuuteen liittyy keskeisesti mediayhtiöiden omistusrakenne. AVMS-direktiivissä esiin nostettua periaatetta audiovisuaalisen median omistusrakenteista kansalaisille tarjottavasta tiedosta olisi komission mukaan syytä vahvistaa ja yhdenmukaistaa. Omistuksen läpinäkyvyyteen liittyen mediayhtiöille saattaakin tulla uusia vaatimuksia toimittaa tietoja omistusrakenteestaan mukaan lukien

tiedot siitä, kuka tai ketkä ovat yrityksen tosiasiallisia edunsaajia. Yhtenä vaihtoehtona on, että mediayhtiöiden omistusrakenteen läpinäkyvyyden lisäämiseksi jäsenmaat veloitetaan keräämään tietoja mediayhtiöiden todellisista edunsaajista ja toimittamaan tiedot komissiolle.

Median vapaussäädösehdoituksessa tavoitteena on myös tarkastella toimilupaehtoja ja -lisensoijia koskevia säännöksiä, joiden harmonisointi voisi johtaa media-alan sisämarkkinoiden tehokkaampaan toimintaan ja varmistaa moninaisemmat mediasisällöt EU:n kansalaisille. Samaan tapaan myös mediamarkkinoille pääsyä koskevia säännöksiä halutaan uudistaa niin, että markkinoille tulon esteet perustuisivat yhteisesti sovittuihin oikeudellisiin perusteisiin. Yhtenä aloitteen tavoitteena on mahdollisesti myös helpottaa media-alalla toimivien yritysten liiketoimintapäätöksiä yhtenäistämällä levikki- ja yleisömittausta nykyistä selkeämmäksi ja läpinäkyvämmäksi. Levikki- ja yleisömittausta koskevien säännösten keinovalikoima on vaihteleva lähtien jäsenvaltioiden välisestä tiedonvaihdesta ja parhaiden käytäntöjen jakamisesta aina yleisten EU-standardien luomiseen ja EU-toimielimen perustamiseen asti.

Komission tavoitteena on myös media-alan toiminnan kannalta keskeisiä yritysostoja koskevien säännösten yhtenäistäminen. Jatkossa jäsenmaille tulisi mahdollisesti velvoite tarkastella media-alalla tapahtuvien yritysostojen vaikutusta median moninaisuudelle pohjautuen EU:n laajuisille standardeille. On myös mahdollista, että EU:ssa tapahtuvia media-alaa koskevia yritysostoja ja niiden vaikutusta markkinoiden toimintaan arvioitaisiin komission toimielimissä, kuten riippumattomien media-alan sääntelyviranomaisten verkostossa (ERGA).

Lisäksi komissio haluaa vahvistaa median innovatiivisuutta ja rahoituspohjaa. Komissio haluaa, että EU:n mediasisämarkkinasta tehdään paikka, jossa toimijat voivat kokeilla uusia teknologisia innovaatioita ja liiketoimintamalleja. Komissio pohtii uusien rahoitusinstrumenttien mahdollisuutta, sääntelyn keventämistä innovoinnin mahdollistamiseksi sekä EU:n että kansallisen tason rahoituksen fasilitointia ja keskinäisen tiedonvaihdon vahvistamista aiheeseen liittyen.

Mediasääntelystä vastaavien toimijoiden vahvistaminen

Aloitteen osalta keskeisenä tavoitteena on myös pidetty puolueettoman ja tasapainoisen mediasisällön (*balanced coverage*) vahvistamista. Joissain jäsenmaissa olemassa oleva sääntely takaa muun muassa poliittisten puolueiden tasavertaisen kohtelun ennen vaaleja esimerkiksi televisiolähetyksissä. Puolueettoman mediasisällön vahvistamiseksi komissio tavoittelee mediasääntelystä vastaavien kansallisten toimijoiden välistä nykyistä tehokkaampaa ja tiiviimpää yhteistyötä. Tähän liittyen potentiaalisena vaihtoehtona on esitetty eurooppalaisten audiovisuaalisten palveluiden sääntelyviranomaisten ryhmän (ERGA) roolin vahvistamista nykyisestä vapaaehtoisuuteen ja ei velvoittavuuteen perustuvasta neuvoa-antavasta elimestä.

Julkista palvelua tuottava media

Julkisten mediapalvelujen politisoitumisen ja poliittisen vaikuttamisen ehkäisemiseksi aloitteessa voidaan mahdollisesti esittää sääntelyä, jolla rajoitettaisiin julkisen median johdon ja niiden henkilöiden, jotka vaikuttavat julkisen median toimituksellisiin päätöksiin, poliittisia eturistiriitoja. Eturistiriitojen tilkitseminen voisi käytännössä toteutua esimerkiksi luomalla yhtenäistä EU-tason sääntelyä julkisen median toimituksellisesta sisällöstä vastaavien henkilöiden nimitys- ja irtisanomismenettelyihin.

Valtion mainonta

Aloitteella halutaan mahdollisesti puuttua myös valtion mainonnan (*state advertising*) allokointiin, jonka on etenkin joissain EU:n jäsenmaissa koettu vääristävän kilpailua valtion mainontaan tarkoitettujen rahojen kanavoituessa tietyille poliittisesti vallassa olevien puolueiden ja henkilöiden kannalta suotuisille mediayhtiöille. Mahdollisella sääntelyllä haluttaisiin lisätä valtion mainonnan läpinäkyvyyttä, avoimuutta ja puolueettomuutta. Valtion mainonnan osalta jäsenmaille voisi mahdollisesti tulla velvoite ylläpitää nykyisiä avoimempia tietokantoja, jotka sisältävät tietoja muun muassa siitä, kuinka paljon valtion mainontaan on käytetty taloudellisia resursseja ja mille mediayhtiöille valtio on maksanut mainonnan toteutumisesta. Lisäksi on mahdollista, että ehdotuksen mukaan valtion mainonnan ostaminen olisi jatkossa perustuttava EU:ssa yhteisesti määritellyille kriteereille.

Yllä mainittujen seikkojen lisäksi komissio pitää tärkeänä, että aloitteella vahvistettaisiin kansallisten medioiden itsesääntelyelinten asemaa. Vahvistamalla itsesääntelytoimia voitaisiin muun muassa vähentää kansallisia eroja ammatillisten standardien soveltamisessa. Tämä edistäisi komission mukaan tiedotusvälineiden raportoinnin avoimuutta, luotettavuutta sekä tosiasiallisesti tarkistetun tiedon saatavuutta. Itsesääntelyelimiä koskevin toimina voitaisiin muun muassa tukea elimien syntymistä sellaisiin jäsenvaltioihin, joissa niitä ei vielä toistaiseksi ole tai joissa ne ovat heikkoja, sekä vahvistaa itsesääntelyelimien itsenäisyyttä. Elimä saatettaisiin myös jatkossa monitoroida EU-tasolla.

On hyvä huomioda, että kannanottopyyntö ja julkinen kuuleminen ovat julkaistu ennen Venäjän Ukrainassa aloittamia sotilaallisia toimia. Muuttuneella toimintaympäristöllä on voinut olla vaikutuksia tulevan aloitteen sisältöön.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Artikla 114 SEUT (Lainsäädännön lähentäminen)

Käsittely Euroopan parlamentissa

Käsittely alkaa virallisesti Euroopan parlamentissa vasta sitten, kun komissio on antanut asiaa koskevan lainsäädäntöehdotuksensa. Lainsäädäntöehdotuksen antamisen alustavaksi ajankohdaksi komissio on arvioinut vuoden 2022 kesäkuun lopun.

Kansallinen valmistelu

Viestintäjaoston (EU19) kirjallinen menettely 4.4.2022 – 7.4.2022

Kulttuuri- ja AV-asioiden jaoston (EU31) kirjallinen menettely 6.4.2022 – 13.4.2022

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ahvenmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 20 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat postilaitosta sekä oikeutta yleisradio- ja kaapelilähetystoiminnan harjoittamiseen maakunnassa 27 §:n 4 kohdasta johtuvien rajoituksin.

Taloudelliset vaikutukset

Taloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida tarkemmin vasta kun komissio antaa asiaa koskevan lainsäädäntöehdotuksen vuoden 2022 toisen neljänneksen lopussa tai vuoden kolmannella neljänneksellä.

Komission kannanottopyynnössä esittämän alustavan arvion mukaan aloitteen odotetaan tuovan mediayrityksille lisää oikeusvarmuutta, helpomman pääsyn markkinoille sekä taloudellisen kasvun mahdollisuuksia, jotka ovat erityisen tärkeitä, kun otetaan huomioon, että EU:n media-ala koostuu suurelta osin pk-yrityksistä. Media-alan sääntelyn yhdenmukaistaminen kannustaisi media-alan yrityksiä investoimaan yli rajojen, sillä kehitystä haittaavien kansallisten sääntöjen tai menettelyjen riski pienenis ja sääntely-yhteistyö sekä lähentyminen lisääntyisivät koko EU:ssa. Aloite auttaisi myös tasaamaan kaikkien media-alan toimijoiden toimintaedellytyksiä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Komission kannanottopyyntö ja julkinen kuuleminen:

https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13206-Median-vapaus-EUssa-uudet-saannot_fi

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Ylitarkastaja Eero Salojärvi, LVM, eero.salojarvi@gov.fi, 0295342123,
Erityisasiantuntija Lauri Mustonen, LVM, lauri.mustonen@gov.fi, 0295342252

EUTORI-tunnus**Liitteet****Viite**

Asiasanat Hoitaa	audiovisuaaliset palvelut, tiedotusvälineet, sananvapaus LVM, OKM
Tiedoksi	ALR, EUE, OM, SM, TEM, UM, VNK, VTV
