Eurooppalainen medianvapaussäädös (U 84/2022 vp)

Uuden mediasääntelyn tarpeesta yleisesti

Tarkasteltavana olevan komission asetusehdotuksen ensisijaisena tavoitteena lienee puuttua eräiden unionin jäsenvaltioiden oikeusvaltio-ongelmiin, jotka ilmenevät muun ohella tiedonvälityksen vapauden heikentymisenä. Suomi ei selvästikään kuulu näihin jäsenvaltioihin. Sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden tila on Suomessa erittäin hyvä, huolimatta media-alan suhteellisen kevyestä sääntelystä tai ehkä pikemminkin juuri sääntelyn keveyden ansiosta.

U-kirjelmässä kuvattu varauksellinen suhtautuminen asetusehdotukseen on Aikakausmedian käsityksen mukaan oikea. Vaikka Suomi kannattaisi asetuksen antamista, ehkä ennen muuta solidaarisuudesta yleiseurooppalaisia oikeusvaltiotavoitteita kohtaan, sen tulee pyrkiä vähintäänkin minimoimaan uuden sääntelyn kielteisiä vaikutuksia kotimaisen media-alan oikeudelliseen toimintaympäristöön. On esimerkiksi syytä harkita, tulisiko eurooppalaisten koordinaatioviranomaisten (asetusehdotuksen 3 luku) toimivalta rajata jatkossakin ainoastaan sähköiseen mediaan, mikä vastaisi myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen linjaa sananvapautta koskevassa ratkaisukäytännössä.

Toisaalta paketti sisältää eräitä sellaisiakin ehdotuksia, joita voidaan pitää sananvapauden ja media-alan näkökulmasta kannatettavina myös Suomessa. Tällaisina voidaan pitää ainakin erittäin suurten verkkoalustojen velvollisuuksia suhteessa tiedotusvälineissä julkaistuun sisältöön (17 artikla), lähdesuojan suojaaman henkilöpiirin mahdollista laajentamista (4 artikla) sekä päätelaitteiden mukauttamismahdollisuutta (19 artikla). Ehdotukseen sisältyviä tiedonvälityksen rakenteiden läpinäkyvyyttä eri tavoin edistäviä säännöksiä voi myös ainakin osin pitää parannuksina nykytilaan, mikäli ne onnistutaan toteuttamaan tavalla, jossa näistä aiheutuva hallinnollinen taakka pysyy vähäisenä.

Mediayritysten konsolidaatio edistää tarjonnan moniarvoisuutta

Ehdotuksen ehkä hankalin kohta liittyy mediasisältöjen moniarvoisuuden turvaamiseen. Komissio esittää jäsenvaltioille velvoitetta ottaa media-alalla käyttöön niin kutsuttua erityistä kilpailuoikeutta eli ainoastaan media-alaa koskevaa yrityskeskittymien sääntelyä (21 artikla). Tällaista sääntelyä on useissa jäsenvaltioissa käytössä ja säännösten voidaan epäilemättä ainakin joillakin markkinoilla ja joissakin markkinatilanteissa ajatella olevan eduksi sananvapaudelle. Suomen kaltaisella pienellä kielialueella ja tällä hetkellä käsillä olevassa supistuvan markkinan tilanteessa sääntely, joka hidastaa ja vaikeuttaa markkinaehtoista konsolidaatiokehitystä, voi kuitenkin toimia myös sananvapauden ja moniarvoisuuden vahingoksi.

Edellä mainittu ongelma on otettu U-kirjelmässä esille pienten paikallismedioiden osalta. Ongelma ei kuitenkaan koske ainoastaan (pieniä) paikallismedioita, vaan merkittävässä määrin myös aikakausmedioita. Siinä missä uutismediat erikoistuvat paikallisiin ja alueellisiin uutisiin, aikakausmedioille on ominaista vahva aihe- ja kohderyhmäkohtainen erikoistuminen. Jotta riittävä erikoistuminen on mahdollista saavuttaa ammattimaisella laatutasolla, nimikkeitä on paikallisten uutismedioiden tavoin usein tarkoituksenmukaista keskittää osiksi samaa liiketoimintaa. Tämä tarjoaa skaalaetuja esimerkiksi painatuksessa, jakelussa, digiympäristön teknisissä ratkaisuissa, markkinoinnissa ja yleensäkin julkaisemisen eri tukitoiminnoissa. Omistusta keskittämällä ja muita kuin sisältöä koskevia osia yhdistämällä on käytännössä mahdollista turvata mediatuotteiden moniarvoista valikoimaa.

Suomen viestintäoikeuden selkeä ominaispiirre on sääntely vastaavan toimittajan tehtävästä (4 §, laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä) ja tätä tukeva journalismin eettinen periaate, jonka mukaan valtaa julkaisupäätöksistä ei voida luovuttaa toimituksen ulkopuolelle edes saman yrityksen sisällä (kohdat 1–3, Julkisen sanan neuvoston Journalistin ohjeet). Median omistamisessa on Suomessa yksiselitteisesti kyse liiketoiminnasta eikä yhteiskunnallisen puhevallan hankkimisesta. Oikeampi tapa mitata median moniarvoisuutta olisi kotimaisessa toimintaympäristössä vastaavien toimittajien määrä kuin omistajatahojen määrä.

Aikakausmedia katsoo, että yleinen kilpailuoikeus on Suomessa riittävää estämään paitsi kilpailunvääristymien taloudellisia, myös niiden sananvapauteen ja moniarvoisuuteen liittyviä riskejä. Mikäli erityistä kilpailuoikeutta kuitenkin päädytään EU-sääntelyssä ottamaan käyttöön, tästä aiheutuva konsolidaatiokehitystä hidastava hallinnollinen taakka tulisi mahdollisimman pitkälti minimoida.

Erittäin suurten verkkoalustojen ja päätelaitevalmistajien asemasta

Asetusehdotuksen 17 ja 19 artiklat ovat lähtökohtaisesti kannatettavia. Nykytilanteessa tiedotusvälineiden julkaisema sisältö on alustoilla samassa asemassa kuin yksittäisten käyttäjien tekemät päivitykset, mikä tarkoittaa ylimääräistä julkaisupäätös- tai moderointikerrosta samoille mediasisällöille. Koska alustatoimijat joutuvat käytännössä usein turvautumaan automatisoituun moderointiin, mediasisältöjä poistetaan alustoilta usein silloinkin, kun ne ihmisen arvioimana olisivat ilmeisen julkaisukelpoisia ja alkuaan myös vastaavan toimittajan julkaisupäätöksen perusteella julkaistuja.

Nyt esitetty 17 artikla ei sinänsä kokonaan poista edellä mainittua ylimääräistä kerrosta, mutta se on omiaan helpottamaan yhteistyösuhdetta media- ja alustayritysten välillä ja siten edistämään mediasisältöjen välittämistä portinvartija-asemassa olevilla alustoilla.

Vastaavalla tavalla kannatettava on myös 19 artiklassa ehdotettu kuluttajien oikeus päätelaitteen sisältötarjonnan mukauttamiseen. Säännös on tervetullut askel kohti verkkoneutraliteetin periaatteen soveltamista päätelaitteisiin, jotka niin ikään muodostavat portinvartijakerroksen mediasisältöjen tuottajan ja mediasisältöjen kuluttajan välillä.

Muita huomioita Suomen kannasta ja U-kirjelmästä

Kuten kirjelmässä asianmukaisesti todetaankin, ehdotuksen jatkovalmistelussa sen vaikutuksia sananvapauteen ja esimerkiksi tiedotusvälineiden lähdesuojaan on punnittava yksityiskohtaisemmin. Lähdesuojan osalta mahdollisuuksia laajentaa nykyistä henkilöpiiriä varmastikin Suomen oikeudessa on. Asetus on huomattavan monitahoinen paketti eri oikeudenaloille ulottuvaa sääntelyä ja sen suhde kotimaiseen oikeuteen vaatii huomattavasti kirjelmässä nyt tehtyjä havaintoja laajempaa selvitystä.

Asetusehdotuksen 6 artikla vastaa hyvin suomalaista vastaavan toimittajan tehtävää koskevaa sääntelyä, mikäli komission paperin suomenkielisessä versiossa käytetty käsite *päätoimittaja* on linjassa myös muiden kieliversioiden kanssa ja sen tulkitaan tarkoittavan Suomen lain käsitettä *vastaava toimittaja*. Asiasta käyty eurooppalainen keskustelu antaa kuitenkin osin viitteitä siitä, että näin ei välttämättä olisi. Komission työkielellä englanniksi sana *editor* voidaan tulkita useammalla eri tavalla, joko päätoimittajana tai yleisemmin editoivana toimittajana. Myös esimerkiksi asetusehdotuksen saksan- ja espanjankielisissä versioissa viitataan yleisemmin editointityötä tekeviin (sa. *Redakteur /* es. *editor*) eikä tarkemmin päätoimittajaan viittaavia käsitteitä (sa. *verantwortlicher Redakteur /* es. *editor responsable*). Mikäli toimituksellinen riippumattomuus koskisi jokaista toimitus- tai editointityöhön osallistuvaa henkilöä yksilöinä, kuten joissakin eurooppalaisissa edunvalvontapuheenvuoroissa on pelätty, julkaisuprosessia ei olisi mahdollista johtaa tavalla, jota muun muassa tietojen tarkistaminen ja eri medioiden edustamien näkökulmien säilyttäminen edellyttävät. Medioista tulisi viime kädessä pelkkiä alustoja, mikä toimisi moniarvoisen journalismin vahingoksi.

Säännöksen oikeakielisyyden kannalta on lisäksi syytä huomata, että kirjelmässä *mediavapaudeksi* nimitetty käsite viittaa komission ehdotuksessa Euroopan perusoikeuskirjan 11 artiklan termiin, jonka virallinen suomennos on *tiedonvälityksen vapaus*. Koska sanavalinnoilla on merkitystä myös sääntelykohteen hahmottamisessa ja sitä kautta myös aineellisten säännösehdotusten arvioinnissa, niiden johdonmukaisuuteen tulisi kiinnittää enemmän huomiota.

Aikakausmedia ry
Mikko Hoikka, johtaja