Olli Mäenpää
3.2.2023

Perustuslakivaliokunnalle

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja direktiivin asetukseksi mediapalvelujen yhteisestä kehyksestä sisämarkkinoilla (eurooppalainen medianvapaussäädös) ja direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta (U 84/2016 vp)**

Eurooppalaisen medianvapaussäädöksen sisältävän asetusehdotuksen (COM (2022) 457 final) tarkoituksena on vahvistaa eurooppalaisen median vapautta demokratian keskeisenä tukipilarina. Asetuksella pyritään edistämään demokraattista osallistumista, disinformaation torjumista sekä median vapauden ja moninaisuuden tukemista. Lisäksi sen tarkoituksena on suojella median moninaisuutta ja itsenäisyyttä EU:ssa sekä varmistaa, että julkiset ja yksityiset mediayhtiöt voivat nykyistä helpommin toimia EU:n sisämarkkinoilla huomioiden media-alan murroksen ja digisiirtymän.

***Oikeusperusta ja sääntelyn lähtökohdat***

Asetusehdotuksen oikeusperustana olisi SEUT 114 artikla, joka koskee sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevia toimenpiteitä jäsenmaiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi.

Euroopan unionin oikeuden oikeusperustan arviointi ei lähtökohtaisesti kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslain 74 §:ssä osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on unionioikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä muun muassa, että unionin sekundäärilainsäädäntöä kehitetään ensisijaisesti perussopimusten puitteissa (ks. esim. PeVL 61/2016 vp).

Tältä kannalta voidaan todeta, että asetusehdotuksella pyritään torjumaan muun muassa riskiä valtion puuttumisesta mediapalveluiden tarjoajien toimintaan, epäluotettaviin toimijoihin, suurten verkkoalustojen rooliin mediapalveluiden välittämisessä, kansallisiin mediamarkkinoihin liittyviin toimiin, jotka vaikuttavat palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen, puutteisiin yleisön tavoitettavuuden mittaamisessa sekä valtioiden epäreiluihin käytäntöihin mainonnan ostamisessa. Kysymys on näiltä osin välittömästi sisämarkkinoiden toimintaan vaikuttavista toimenpiteistä.

Lisäksi asetusehdotuksella asetettaisiin turvaavia puitteita myös mediapalvelujen tarjoajien toimitukselliselle vapaudelle, toimittajien viestinnälle ja toimituksellisiin päätöksiin vaikuttamiselle sekä lähdesuojaa koskevalle sääntelylle. Näiltä osin asetuksen sisältämän melko laaja-alaisen sääntelyn yhteys sisämarkkinoiden toimintaan on edellisiä toimia välillisempi. Sääntelyllä on kuitenkin olennaisia sananvapautta ja median vapautta tukevia tavoitteita, joiden merkitys mediamarkkinoiden toimivuudelle on huomattava.

Valtioneuvosto kannattaa asetusehdotuksen tavoitteita edistää median vapautta sekä mediamarkkinoiden toimivuutta EU-alueella. Näiden tavoitteiden kautta voidaan valtioneuvoston kannan mukaan edistää unionin yhteisten arvojen toteutumista kehittämällä mm. eurooppalaisen demokratian toimivuutta ja sananvapautta. Tätä peruslähtökohtaa voidaan pitää perusteltuna, kun erityisesti otetaan huomioon vapaan ja moniarvoisen mediaympäristön keskeinen merkitys oikeusvaltion, demokraattisen vastuunkannon ja korruption torjunnan vahvistamisessa.

Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota myös siihen, että asetusehdotuksessa on monia epäselviä ja selvitystä vaativia kohtia liittyen etenkin esityksen ja olemassa olevan sääntelyn suhteeseen, määritelmiin, viranomaistehtäviin, seuraamuksiin, ja kansalliseen liikkumavaraan, joita valtioneuvosto pitää tärkeänä selvittää kokonaisuutena neuvottelujen edetessä. Tällaista selvitystä voidaan pitää välttämättömänä asetuksen jatkovalmistelussa.

Valtioneuvoston aiheellisen kannan mukaisesti on lisäksi jatkovalmistelussa perusteltua seurata asetuksen sisältämän sääntelyn laajuutta suhteessa sen oikeusperustaan, jotta sääntelyn riittävä liityntä SEUT 114 artiklassa tarkoitettuun sisämarkkinoiden toimintaan voidaan varmistaa.

***Kansallinen liikkumavara***

Kuten valtioneuvoston kirjelmästä käy ilmi, asetusehdotus mahdollistaa ja edellyttää kansallista lainsäädäntöä. Se edellyttäisi ilmeisesti muutoksia lakiin Yleisradio Oy:stä, jossa määritellään muun muassa yhtiön tehtäviä sekä hallituksen jäsenten valintakriteereitä ja hallintoneuvoston valintamenettelyä ja tehtäviä. Samoin sananvapauslakiin sisältyviä säännöksiä lähdesuojasta tulisi täsmentää laajentamalla sen piiriin kuuluvien henkilöiden määrittelyä. Laintasoista sääntelyä edellyttäisivät myös mediamarkkinoiden keskittymisen arviointi ja valtion mainonnan avoimuuteen ja puolueettomuuteen kohdistuvat vaatimukset.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä selvittää kansallisen liikkumavaran alaa kokonaisuutena neuvottelujen edetessä. Tällaista selvitystä voidaan pitää välttämättömänä. Kansallista liikkumavaraa tulisi määritellä selkeästi siten, että asetus ei edellytä puuttumista lainsäädäntöön perustuvaan Yleisradion riippumattomaan asemaan eikä eduskunnan rooliin suhteessa Yleisradioon. Myös viranomaisten valvonta- ja ohjaustoimivalta tulisi määritellä asetuksessa selkeästi niin, että se ei mahdollista puuttumista median vapauteen ja toimituksellisen päätöksenteon riippumattomuuteen.

***Perusoikeudet ja median vapaus***

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, että perustuslain 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa merkitsee, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa (ks. PeVL 4/2019 vp, s. 3, PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 53/2017 vp, s. 5).

Tältä kannalta on erityisen merkityksellistä, että ehdotettu sääntely kohdistuisi useisiin sananvapauden ja median vapauden kannalta merkityksellisiin seikkoihin. Sääntelyllä on merkitystä myös elinkeinovapauden kannalta. Asetusehdotuksen suhdetta perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin on kirjelmässä arvioitu varsin tarkasti ja monipuolisesti (s. 13-17).

***Mediapalveluihin liittyvät oikeudet ja velvollisuudet (II luku)***

*Mediapalvelujen vastaanottajien ja tarjoajien oikeudet*

Sananvapauden kannalta keskeisenä voidaan pitää etenkin asetusehdotuksen II luvun säännöksiä, joissa määritellään mediapalvelujen vastaanottajien ja tarjoajien oikeuksia. Mediapalvelujen vastaanottajilla olisi 3 artiklan mukaan oikeus saada unionissa monipuolista uutis- ja ajankohtaissisältöä, joka on tuotettu mediapalvelujen tarjoajien toimituksellista vapautta kunnioittaen ja julkisen keskustelun edistämiseksi. Jäsenvaltioiden olisi asetusehdotuksen 4(2) artiklan mukaan kunnioitettava mediapalvelujen tarjoajien tosiasiallista toimituksellista vapautta, mikä sisältää myös jäsenvaltioihin kohdistuvan kiellon puuttua toimituksellisiin käytäntöihin ja päätöksiin tai yrittää vaikuttaa niihin suoraan tai välillisesti.

Uutis- ja ajankohtaissisältöä tarjoavien mediapalvelujen tarjoajien velvollisuuksista säädettäisiin asetusehdotuksen 6 artiklassa. Tällaisten mediapalvelujen tarjoajien olisi muun muassa toteutettava asianmukaisiksi katsomansa toimenpiteet yksittäisten toimituksellisten päätösten riippumattomuuden takaamiseksi.

Valtioneuvoston kannan mukaan median toimintaa koskevien sääntöjen yhtenäistäminen tukee sisämarkkinoiden toimintaa ja riippumattoman median toimintaedellytyksiä EU:ssa. Jatkoneuvotteluissa tulisi kuitenkin tarkemmin selvittää asetuksen vaikutukset yksityiselämän suojaan, sananvapauteen, elinkeinovapauteen ja omaisuuden suojaan ja oikeusturvavelvoitteet. Lisäksi että ehdotettavien säännösten mukanaan tuomien uusien velvollisuuksien hallinnollisen taakan tulisi jäädä kohtuulliseksi. Näihin valtioneuvoston linjauksiin voidaan yhtyä

*Julkisen palvelun tehtävää toteuttavat tiedotusvälineet*

Julkista palvelua toteuttavien tiedotusvälineiden riippumatonta toimintaa koskevista suojatoimista säädettäisiin 5 artiklassa. Niiden olisi tarjottava yleisöilleen monipuolisia tietoja ja mielipiteitä puolueettomalla tavalla. Niiden johtajat ja johtokunnan jäsenet olisi lisäksi nimitettävä läpinäkyvällä, avoimella ja syrjimättömällä menettelyllä ja kansallisessa lainsäädännössä etukäteen vahvistettujen avoimien,

puolueettomien, syrjimättömien ja oikeasuhteisten perusteiden mukaisesti. Niillä tulisi olla riittävät ja vakaat taloudelliset resurssit julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi ja toimituksellisen riippumattomuuden turvaamiseksi. Jäsenvaltioiden olisi nimettävä riippumaton viranomainen tai elin valvomaan julkisten tiedotusvälineiden toimintaan kohdistuvien velvoitteiden noudattamista.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti avoimuuden ja puolueettomuuden periaatteisiin ja toteaa, että tältä osin sääntely edellyttäisi muutoksia Yleisradiosta annettuun lakiin. Sananvapauden edellytysten kannalta hyvin aiheellisena voidaan pitää varauksellista suhtautumista julkisen palvelun median valvontaa koskeviin säännösehdotuksiin. Samoin on välttämätöntä täsmentää, että toimituksellisen sisällön arvioinnin ei tule kuulua viranomaisen toimivaltaan.

***Mediapalvelujen sisämarkkinat ja sääntelyn organisointi (III luku)***

Asetusehdotuksen III luku määrittelisi otsikkonsa mukaisesti sääntely-yhteistyön puitteita ja hyvin toimivia mediapalvelujen sisämarkkinoita.

*Mediapalvelulautakunta*

Eurooppalaista mediapalvelulautakuntaa koskevien säännösten (8-12 art.) mukaan lautakunta koostuisi kansallisten sääntelyviranomaisten tai -elinten edustajista. Lautakunta korvaisi nykyisen riippumattomien media-alan sääntelyviranomaisten verkoston ja se saisi samalla merkittävää uutta toimivaltaa. Lautakunnan perustehtävänä olisi komission ohella edistää kansalliseksi täytäntöönpanemiseksi annettujen sääntöjen tehokasta ja johdonmukaista soveltamista, minkä se antaisi komission pyynnöstä lausuntoja asetuksessa tarkemmin määritellyistä aiheista. Sillä olisi useita muitakin tehtäviä.

Valtioneuvosto pitää tältä osin aiheellisesti tärkeänä, että neuvottelujen edetessä täsmennettäisiin lautakunnan riippumatonta asemaa suhteessa komissioon sekä lautakunnan sihteeristön tehtäviä. Tarpeellista on myös täsmentää, miten lautakunnalle määritellyt tehtävät edistävät ehdotuksen tavoitteita.

*Muut säännökset*

Asetusehdotuksen III lukuun sisältyisivät myös erityissäännökset erittäin suurien verkkoalustojen toiminnasta (17 art.), mediapalvelujen tarjoajien toimintaan vaikuttavista kansallisista toimenpiteistä (20 art.) sekä mediamarkkinoiden keskittymien arvioinnista (21-22 art.) ja valtion mainonnan jakamisesta (24 art.).

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti erittäin suuria verkkoalustoja koskevaan sääntelyyn mutta varauksella mediamarkkinoiden keskittymisen valvontaa koskeviin säädösehdotuksiin. Valtioneuvosto kannattaa ehdotuksen tavoitetta parantaa valtion mainonnan avoimuutta, mutta pitää tarpeellisena, että selkeytetään valtion mainontaa koskevien säännösten soveltamisalaa. Linjauksia voidaan pitää aiheellisina.