ASIANTUNTIJALAUSUNTO

Professori Päivi Korpisaari

Helsingin yliopisto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: U 84/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja direktiivin asetukseksi mediapalvelujen yhteisestä kehyksestä sisämarkkinoilla (eurooppalainen medianvapaussäädös) ja direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta

Säädösehdotus

Komissio antoi 16.9.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi mediapalvelujen yhteisestä kehyksestä sisämarkkinoilla (eurooppalainen medianvapaussäädös) ja direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta (COM (2022) 457 final).

Säädösehdotus on osa EU:n pyrkimyksiä edistää demokraattista osallistumista, disinformaation torjumista sekä median vapauden ja moninaisuuden tukemista Euroopan demokratiatoimintasuunnitelman mukaisesti. Säädösehdotus perustuu komission oikeusvaltioraportteihin ja audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaan direktiiviin (AVMS-direktiivi, 2010/13/EU). Lisäksi ehdotus perustuu digipalvelusäädökseen (DSA, (EU) 2022/2065), digimarkkinasäädökseen (DMA, (EU) 2022/1925) ja uusiin disinformaation torjuntaa edistäviin käytänneohjeisiin (COM/ 2021/262 final).

Säädösehdotuksen tavoitteena on poistaa mediasisämarkkinoita ja mediapalveluiden tarjoajia koskevia ongelmia. 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.

Asetusehdotuksen tavoitteita voidaan pitää hyväksyttävinä demokraattisessa oikeusvaltiossa. Siihen liittyy silti muutamia perusoikeuksien kannalta huomion arvioisia tekijöitä.

Ehdotuksen oikeusperusta

Asetusehdotus koskee EU:n perusoikeuskirjassa turvattuja sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta (Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artikla) sekä elinkeinovapautta (16 artikla). Ehdotuksella on liityntöjä myös omaisuuden suojaan (17 artikla). Osa ehdotetuista säännöksistä liittyy myös henkilötietojen (8 artikla) ja yksityiselämän (7 artikla) suojaan. Vastaavat oikeudet on turvattu myös perusoikeuksina (perustuslain 12 §, 18 §, 15 § ja 10 §).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 4/2022 katsonut, että ”Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 20/2021 vp, kappale 11, PeVL 15/ 2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp, s. 5—6 ja niissä viitatut lausunnot). Valiokunnan mukaan on selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 20/2017 vp, s. 6).” Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, 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 20/2017 vp, s. 6, PeVL 53/2017 vp, s. 5).”

Ehdotuksen oikeusperustaksi on ilmoitettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEUT-sopimus’, 114 artikla, jossa säädetään sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevista toimenpiteistä jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi. ”Ehdotuksen tarkoituksena on puuttua hajanaisiin sääntelymalleihin, joita jäsenvaltioissa sovelletaan tiedotusvälineiden vapauteen ja moniarvoisuuteen sekä toimitukselliseen riippumattomuuteen. Näin edistetään yhteistä lähestymistapaa ja koordinointia EU:n tasolla, varmistetaan mediapalvelujen sisämarkkinoiden optimaalinen toiminta ja ehkäistään tulevien esteiden syntymistä EU:n mediapalvelujen tarjoajien toiminnalle.” Ehdotuksen mukaan toivottuja ”tavoitteita ei voida saavuttaa pelkästään jäsenvaltioiden toimin, koska ongelmat ovat luonteeltaan enenevissä

määrin rajat ylittäviä eivätkä rajoitu vain yhteen jäsenvaltioon tai vain joihinkin jäsenvaltioihin. Mediasisältöä, uutiset mukaan lukien, tuotetaan, jaetaan ja kulutetaan yhä digitaalisemmin ja kansainvälisemmin, sillä internet ohjaa edelleen tiedotusvälineiden perinteisten liiketoimintamallien muutosta."

Kuten perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 4/2022 s. 7), "EU-oikeuden oikeusperustan arviointi ei lähtökohtaisesti kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä, että unionilainsäädäntöä kehitetään ensisijaisesti perussopimusten puitteissa (ks. esim. PeVL 61/2016 vp)."

Valtioneuvosto on kirjelmässään katsonut, että komission esittämä oikeusperusta on lähtökohtaisesti asianmukainen, mutta ehdotettavan asetuksen laajuutta on neuvottelujen kuluessa syytä tarkastella myös suhteessa oikeusperustaan. Tietyistä ehdotetuista säännöksistä tulisi saada tarkempaa tietoa neuvottelujen aikana, jotta niiden riittävä liityntä SEUT 114 artiklaan (sisämarkkinoiden toiminta) voidaan varmistaa. Yhdyn tässä valtioneuvoston kantaan. Esimerkiksi median riippumattomuuden turvaamisella, disinformaation levittämisen estämisellä[1], päätoimittajan riippumattomuudella[2] sekä lähdesuojaa ja pakkokeinoja koskevilla säännöksillä lienee melko etäinen yhteys sisämarkkinoiden toimintaan.

[1] Vrt. asetusehdotuksen kohta 4: "Mediapalvelujen sisämarkkinat eivät kuitenkaan ole riittävän yhdentyneet. Vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla haittaavat useat kansalliset rajoitukset. Erityisesti tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen ja toimitukselliseen riippumattomuuteen liittyvät erilaiset kansalliset säännöt ja lähestymistavat, riittämätön yhteistyö kansallisten sääntelyviranomaisten tai -elinten välillä sekä julkisten ja yksityisten taloudellisten varojen läpinäkymätön ja epäoikeudenmukainen jakaminen vaikeuttavat mediamarkkinoiden toimijoiden toimintaa ja laajentumista rajojen yli ja johtavat epätasapuolisiin toimintaedellytyksiin kaikkialla unionissa. Mediapalvelujen sisämarkkinoiden eheyteen voivat vaikuttaa kielteisesti myös palveluntarjoajat, jotka osallistuvat järjestelmälliseen disinformaation levittämiseen, mukaan lukien tiedonmanipulointi ja häirintä, ja käyttävät sisämarkkinoiden vapauksia väärin. Tällaisia palveluntarjoajia ovat myös tiettyjen kolmansien maiden rahoittamat valtion määräysvallassa olevat mediapalvelujen tarjoajat."

[2] Ks. asetusehdotuksen kohta 20.

Sananvapaus ja uusien velvoitteiden aiheuttama hallinnollinen taakka

Perustuslain 12 §:ssä turvattuun sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaus on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa. Sananvapaus ymmärretään perustuslaissa laajasti ja välineneutraalina (PeVL 45/2014 vp, s. 5—6, PeVL 16/2013 vp, s. 3/I).

Perustuslain sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin (HE 309/1993 vp, s. 56/II). Ydinajatukseltaan sananvapautta on perinteisesti pidetty ennen muuta poliittisena perusoikeutena (PeVL 19/1998 vp, s. 5/I), mutta sananvapaus kattaa muutkin ilmaisun muodot (ks. myös PeVL 1/2022 vp, kappale 20 ja PeVM 21/2020 vp, s. 6).

Perustuslain sananvapaussäännös asettaa ennakollisten esteiden kiellon. Jälkikäteisenkin puuttumisen tulee olla oikeasuhtaista eikä rajoituksilla ei saa puuttua perusoikeuden ytimeen (ks. esim. PeVL 20/2021 vp, kappale 8).

Sananvapaudella ja julkisuusperiaatteella on Suomessa pitkät perinteet, ja Suomi on ollut vuosikausia maailman lehdistönvapausindeksin kärkimaita. Tiedotusvälineiden toimintaa säännellään lainsäädännöllä ja lisäksi sen rinnalla on toimiva itsesääntelyjärjestelmä. Lainsäädäntö turvaa esimerkiksi lähdesuojan ja oikeuden anonyymiin ilmaisuun. Lisäksi oikeuskäytännössä otetaan huomioon journalismin merkitys demokraattisessa yhteiskunnassa. Esimerkiksi tuoreessa ns. viestikoekeskusjutussa 27.1.2023 (23/103779) Helsingin käräjäoikeus perusteli ratkaisuaan myös runsaalla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöllä ja tuomitsi journalistin 50 päiväsakkoon ja jätti toisen journalistin rangaistukseen tuomitsematta, vaikka turvallisuussalaisuuden paljastamisesta säädetty minimirangaistus olisi ollut neljä kuukautta vankeutta. Suomessa ei siten liene varsinaisesti tarvetta erityiselle medianvapaussäännökselle. Säädöksen yleisiä tavoitteita toki voidaan pitää myös perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä.

Perustuslakivaliokunta on poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista ynnä muuta koskevassa lausunnossaan PeVL 4/2022 vp - U 73/2021 vp s. katsonut, että ”Yhteiskunnan

toimivuuden ja demokratian kannalta sananvapaus ja ilmaisuvapaus on keskeinen perusoikeus. Asetusneuvotteluissa on huolehdittava siitä, että asetuksen nojalla puuttuminen sananvapauteen rajoittuu vain välttämättömään siinä tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi.” Sama periaate on mielestäni otettava huomioon myös tämän säädösehdotuksen osalta.

Edellä mainitussa lausunnossaan perustuslakivaliokunta edellytti myös, että neuvotteluissa varmistetaan, että ehdotettavien säännösten hallinnollinen taakka jää kohtuulliseksi pienille mediatoimijoille. Sama näkökohta on tärkeä myös nyt kysymyksessä olevassa asiassa ja myös valtioneuvosto on painottanut tätä näkökohtaa.

Valtioneuvosto on kirjelmässään todennut, että ”Asetusehdotuksen vaikutuksia viranomaisten toimintaan tullaan arvioimaan tarkemmin myös asetusehdotuksen jatkokäsittelyn aikana.” Tämä on perusteltua. Suomessa median moniarvoisuus ja sananvapaus toteutuu nykyisellään hyvin, ja viranomaisvalvonnan mahdollisiin haittoihin tiedonvälityksen kannalta tulee jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota.

Mediapalveluiden tarjoajien oikeudet

Asetusehdotuksen mukaan 4 artiklan 2 kappaleen b- ja c- kohtien mukaan jäsenvaltiot tai niiden kansalliset sääntelyviranomaiset ja -elimet eivät saa

> b) pidättää, pysäyttää tai valvoa mediapalvelujen tarjoajia tai tapauksen mukaan heidän perheenjäseniään, työntekijöitään tai näiden perheenjäseniä tai valvoa heidän yritys- ja yksityistilojaan, määrätä heille seuraamuksia tai kohdistaa heihin kotietsintöjä sillä perusteella, että he kieltäytyvät paljastamasta tietolähteitään, paitsi jos tämä on perusteltua yleistä etua koskevan pakottavan syyn vuoksi perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaisesti ja unionin muun oikeuden mukaisesti;
>
> c) asentaa vakoiluohjelmia mihinkään mediapalvelujen tarjoajien tai tapauksen mukaan heidän perheenjäsentensä tai työntekijöidensä tai näiden perheenjäsenten käyttämiin laitteisiin tai koneisiin, paitsi jos se on tapauskohtaisesti perusteltua

kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä ja se on perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan ja muun unionin oikeuden mukaista, tai jos asennus liittyy vakavan rikoksen tutkintaan, jonka kohteena jokin edellä mainittu henkilö on, siitä säädetään kansallisessa lainsäädännössä ja se on perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan ja muun unionin oikeuden mukaista, ja b alakohdan nojalla toteutettavat toimenpiteet olisivat riittämättömiä haluttujen tietojen saamiseksi.

Valtioneuvoston kirjelmässä on tulkittu ehdotuksen aiheuttavan muutostarpeita sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003, sananvapauslaki) 16 §:ssä säädettyyn lähdesuojaan. Itse en tulkitse ehdotusta siten, että se velvoittaisi kansallisesti laajentamaan lähdesuojaa journalistin perheenjäseniin. Jos journalisti sitä paitsi itse noudattaa lupaamaansa lähdesuojaa, ei hän paljasta lähteitään perheenjäsenilleen.[3]

Säännösehdotuksen 3. kappaleessa velvoitetaan jäsenvaltiot nimeämään riippumaton viranomainen tai elin käsittelemään mediapalvelujen tarjoajien tai tapauksen mukaan heidän perheenjäsentensä tai työntekijöidensä tai näiden perheenjäsenten valituksia, jotka koskevat 2 kohdan b ja c alakohdan rikkomista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta jokaiselle luonnolliselle henkilölle ja oikeushenkilölle vahvistettua oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan ja sen lisäksi ediapalvelujen tarjoajilla on oikeus pyytää kyseistä viranomaista tai elintä antamaan lausunto 2 kohdan b ja c alakohdan noudattamisesta kolmen kuukauden kuluessa pyynnöstä.

En pidä ehdotusta lainkaan tarpeellisena tai hyvänä, mutta kyse ei liene kansalaisten perusoikeuksia uhkaavasta asiasta, koska jokaisella henkilöllä olisi joka tapauksessa oikeus oikeussuojaan eli tuomioistuinmenettelyyn. Tuomioistuin on nähdäkseni parempi taho ratkaisemaan mahdollisesti vaikeatkin sananvapautta, yksityiselämän suojaa ja vaikkapa valtion turvallisuutta koskevat oikeudelliset tulkintatilanteet kuin jokin viranomainen tai elin. Mutta

[3] Sananvapauslain 16 §:n 1 ja 2 momentti kuuluvat:

”Yleisön saataville toimitetun viestin laatijalla sekä julkaisijalla ja ohjelmatoiminnan harjoittajalla on oikeus olla ilmaisematta, kuka on antanut viestin sisältämät tiedot. Julkaisijalla ja ohjelmatoiminnan harjoittajalla on lisäksi oikeus olla ilmaisematta viestin laatijan henkilöllisyyttä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu oikeus on myös sillä, joka on saanut mainituista seikoista tiedon ollessaan viestin laatijan taikka julkaisijan tai ohjelmatoiminnan harjoittajan palveluksessa.”

kuten sanottu, kun oikeustie on aina vaihtoehtona, ei säännösehdotus aiheuttane perustuslaillisia ongelmia, vaikka viranomaisvalvonta ja sananvapaus sopivat suomalaisessa katsantokannassa huonosti yhteen.

Valtioneuvosto on kirjelmässään katsonut, että salaisten pakkokeinojen käyttämistä tulee arvioida suhteessa perustuslain 10 §:ssä suojattuun yksityiselämän suojaan ja etenkin perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentissa oleviin rajoituslausekkeisiin. Valtioneuvoston mukaan ehdotuksen 4 artikla sisältää yleisiä käsitteitä, joiden vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön, etenkin perustuslain 10 §:ään, olisi syytä täsmentää jatkoneuvotteluissa. Mahdollisesti tässä viitataan perheenjäseneen, koska Suomen PL 10 § ei määrittelyvaikeuksien vuoksi mainitse perhettä, vaikka sen on tulkittu kuuluvan yksityiselämän piiriin.

Tärkeää olisi määrittää täsmällisesti myös, kuuluvatko esimerkiksi blogien pitäjät, videoblogien tekijät tai omilla sosiaalisen median kanavillaan, kuten esimerkiksi Instagramissa, Twitterissä, Facebookissa ja TikTokissa sisältöä jakavat ihmiset (ja jopa heidän perheenjäsenensä) tässä artiklaehdotuksessa mainittujen etuoikeuksien, kuten lähdesuojan, piiriin. Olisi myös arvioitava tällaisen sääntelyn laajempia vaikutuksia ja miten estetään lähdesuojan mahdollinen väärinkäyttö, jotta esimerkiksi vältyttäisiin todistamasta jostakin asiasta. Tosin Suomessa jo nyt lähdesuoja koskee kaikkia ”yleisön saataville toimitetun viestin laatijoita”, joita kaiketi voivat olla myös henkilöt, joka sosiaalisessa mediassa saattavat viestinsä yleisön saataville. Perheenjäseniä lähdesuoja ei koske eikä perheellä normaalitapauksessa ole tietoakaan tietolähteistä.

Julkisten tiedotusvälineiden riippumatonta toimintaa koskevat suojatoimet

Säädösehdotuksen 5 artikla aiheuttaisi muutostarpeita lakiin Yleisradio Oy:stä (1380/1993). Myös tämä artikla edellyttäisi, että jäsenvaltioiden on nimettävä yksi tai useampi riippumaton viranomainen tai elin valvomaan 1–3 kohtien noudattamista. Ehdotukset ovat lähtökohtaisesti kannatettavia, joskin kovin yksityiskohtaisia.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksella julkisen palvelun median valvontaa koskeviin säännösehdotuksiin. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvottelujen aikana

täsmennettäisiin, että toimituksellisen sisällön arvioinnin ei tule kuulua viranomaisen toimivaltaan. Tämä on kannatettava näkökohta.

Kilpailuoikeudelliset näkökohdat

Kansalliseen lakiin olisi mahdollisesti sisällytettävä säännökset mediamarkkinoiden keskittymisen arvioinnista. Arviointi koskisi sellaisia mediamarkkinoiden muutoksia, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia median moninaisuuteen ja toimitukselliseen riippumattomuuteen EU:n sisämarkkinoilla. Jäsenmaiden tulisi säätää muun muassa puolueettomat ja oikeasuhteiset kriteerit mediamarkkinoilla tapahtuvien muutosten ilmoittamiseen. Ilmoitettaviin muutoksiin sisältyisivät sellaiset yrityskaupat, joilla voi olla merkittävä vaikutus median moninaisuuteen ja toimitukselliseen itsenäisyyteen. Lisäksi kriteerien tulisi koskea vaikutusarviointia, jossa analysoidaan yrityskauppojen vaikutusta median moninaisuuteen ja toimitukselliseen itsenäisyyteen. Asetusehdotuksen 21 artiklan mukaan mediamarkkinoiden keskittymisen arviointi tulisi toteuttaa erillään muusta yrityskauppavalvonnasta.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksella näihin mediamarkkinoiden keskittymisen valvontaa koskeviin säännösehdotuksiin. Olen samaa mieltä kuin valtioneuvosto, että säädösehdotuksen suhdetta Suomen mediamarkkinoiden erityispiirteisiin, kuten mediamarkkinoiden pieneen kokoon, tulee neuvottelujen aikana selventää. Lisäksi valvovan viranomaisen toimivaltaa tulee täsmentää, kuten valtioneuvostokin esittää.

Suomi on pieni kielialue ja siksi suomenkieliset julkaisut voivat parhaimmillaankin saada eurooppalaisesta näkökulmasta katsottuna melko pienen yleisön. Ilman riittävän vahvaa taloudellista pohjaa (mm. tilausmaksut ja mainostulot) eivät tiedotusvälineet voi tuottaa laadukkaita sisältöjä. Kuitenkin myös median keskittyminen yksipuolistaa sisältöjä (sama sinänsä laadukas, hyvän taloudellisen tuen turvin tuotettu sisältö julkaistaan monessa tiedotusvälineessä), joten lähtökohtaisesti pidän mediamarkkinoiden keskittymisen arviointia hyvänä. On kuitenkin pohdittava, mitkä kriteerit sopivat suomalaisen mediamaiseman keskittymisen arviointiin ja miten sen jälkeen toimitaan, jos mahdollista lainvastaista keskittymistä havaitaan. Tässä voisi olla paikallaan pyrkiä jonkinlaiseen kansalliseen liikkumavaraan.

Lopuksi

Euroopan unionissa on viime aikoina valmisteltu useita sananvapauden käyttämiseen liittyviä säädöksiä. Tämä voi tehdä säädöskehikon sekä kuluttajien että alan elinkeinonharjoittajien ja sananvapauttaan käyttävien yhdistysten ynnä muiden tahojen näkökulmasta hyvin vaikeasti hahmotettavaksi ja ymmärrettäväksi.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 4/2022 s. 6 painottanut, että demokratian ja sananvapauden turvaamiseksi (tuolloin harkittavana ollut poliittista mainontaa ym. koskeva) asetus ei saanut olla liian monimutkainen tai monitulkintainen, jotta myös pienemmät toimijat voisivat noudattaa sitä. Tällä hetkellä tämän medianvapautta koskevan asetusehdotuksen, poliittista mainontaa ym. koskevan asetusehdotuksen, DSM-direktiivin, digipalvelussäädöksen ja digimarkkinasäädöksen ynnä muun säännöstön soveltaminen ja tulkinta voi muodostua vaikeaksi. Tulossa on vielä mahdollisesti myös niin kutsuttu SLAPP-direktiivi (strategic lawsuits against public participation).

Porthaniassa, helmikuun 2. päivänä 2023

Päivi Korpisaari