Tampereen yliopisto

HE 32/2025 eurooppalaista medianvapausasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Lausunto

Johdanto ja lausunnon pääkohdat

Tampereen yliopiston puolesta kiitän mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä eurooppalaista medianvapaussäädöstä (EMFA)[1] täydentäväksi lainsäädännöksi. Vaikka Euroopan parlamentin ja neuvoston 11.4.2024 antama asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta, se jätti jäsenvaltioiden päätettäväksi täydentävää sääntelyä. Säädös ilmaisee sääntelyn vähimmäistason eikä estä jäsenmaita hyväksymästä yksityiskohtaisempia tai tiukempia sääntöjä, jos niillä voidaan lisätä tiedotusvälineiden moniarvoisuutta ja toimituksellista riippumattomuutta.[2] Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi mediamarkkinoiden valvontaa koskeva laki sekä ehdotetaan teknisluonteisia muutoksia sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin ja sananvapauslakiin. Muu EMFAn soveltamiseen liittyvä kansallinen lainsäädäntö on tarkoitus antaa vireillä olevan Yle-lain muutoksen yhteydessä.[3]

EMFAn merkitys on siinä, että se harmonisoi mediaa koskevaa sääntelyä ja tuo ensi kertaa myös lehdistön ja radion EU:n sääntelyn piiriin. Säädöksellä halutaan vahvistaa median monimuotoisuutta, moniarvoisuutta ja riippumattomuutta, ja se korostaa paitsi julkisen palvelun median myös laajemmin uutis- ja ajankohtaissisältöjä tarjoavan median erityisasemaa jäsenvaltioissa. Tiedotusvälineiden moniarvoisuudella säädös tarkoittaa yleisön mahdollisuutta päästä useisiin erilaisiin mediapalveluihin ja -sisältöihin, jotka ilmentävät erilaisia mielipiteitä, näkökulmia ja analyyseja.[4]

Median monimuotoisuuden riskejä EU-maissa kartoittava Media Pluralism Monitor (MPM) on toistuvasti todennut omistajuuden keskittymisen olevan suurin median monimuotoisuutta Suomessa kohtaava yksittäinen uhka.[5] Saman uhkan on noteerannut toinen EU-rahoitteinen hanke Euromedia Ownership Monitor (EurOMo).[6] Toimittajat ilman rajoja -järjestön (RSF) sananvapausindeksissä Suomi on pudonnut kärjestä viidenneksi, mihin yhtenä syynä on

[1] Eurooppalainen medianvapaussäädös, 2024/1083 (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus mediapalvelujen yhteisestä kehyksestä sisämarkkinoilla ja direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta), EUVL L, 17.4.2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401083. – Jäljempänä siitä käytetään viitteissä nimeä EMFA.
[2] EMFA, kohta 8.
[3] Hallituksen esitys eduskunnalle Yleisradio Oy:tä koskevan lain muuttamisesta, HE 34/2025. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_34+2025.aspx.
[4] EMFA, kohta 64.
[5] Matleena Ylikoski ja Marko Ala-Fossi, Median moniarvoisuus digitaalisella aikakaudella: Media Pluralism Monitor -seuranta Euroopan jäsenvaltioissa ja ehdokasmaissa vuonna 2023 – Maaraportti: Suomi (MPM), Centre for Media Pluralism and Media Freedom, European University Institute, 2024, https://cadmus.eui.eu/handle/1814/77000.
[6] Mikko Grönlund, Marko Ala-Fossi, Frans Björkroth ja Sanni Laine, Country report: Finland, The Euromedia Ownership Monitor (EurOMo), 2022, https://media-ownership.eu/findings/countries/finland/.

ollut juuri median keskittyminen.[7] Tuoreessa VN TEAS -selvityksessä todettiin keskittymisaste suurimmaksi radio- ja televisiotoimialoilla, mutta viime vuosina konsolidaatiokehitys on ollut nopeinta ja näkyvintä sanomalehtien kustantamisessa.[8]

Nykyisin media-alan yrityskauppoja arvioidaan ainoastaan niiden **markkinavaikutusten** osalta, jolloin viranomaisena toimiva Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) tarkastelee syntyvän keskittymän vaikutusta mediayritysten markkina-asemaan ja keskinäiseen kilpailuun. EMFA kohdistaa huomion markkinavaikutusten lisäksi myös **demokratiavaikutuksiin**, koska se näkee keskittymien uhkaavan sekä median moniarvoisuutta että toimitusten riippumattomuutta.

> ***Pidän EMFAn sääntelyä tervetulleena sekä esitystä sitä täydentäväksi kansalliseksi lainsäädännöksi pääosin onnistuneena. Erillinen laki mediamarkkinoiden valvonnasta mahdollistaa mediatoimialojen keskittymisen nykyistä kohdennetumman valvonnan. Koska medianvapaussäädös edellyttää, että moniarvoisuutta koskeva arviointi on tehtävä erillään kilpailulainsäädännön mukaisesta yrityskauppojen arvioinnista, on perusteltua nimetä Liikenne- ja viestintävirasto keskittymien valvonnasta vastaavaksi viranomaiseksi.***

Kiinnitän lausunnossani kuitenkin huomiota viiteen kriittiseen kohtaan lakiesityksessä ja sen perusteluissa:

1. **Keskittymien arviointikynnys on liian korkea**
2. **Keskittymien vaikutusten arviointikriteerit jäävät määrittämättä**
3. **Valvontaviranomaiselta puuttuu valta sanktioida keskittymiä**
4. **Toimituksellisen riippumattomuuden suojatoimet sivuutetaan**
5. **Liikenne- ja viestintäviraston tehtävät lisääntyvät mutta rahoitus ei**

> ***Arvioni onkin, että mediamarkkinoiden valvontaa koskeva laki edustaa minimisääntelyä, joka ei riittävällä tavalla puutu media-alan keskittymiin ja on monin paikoin ilmeisessä ristiriidassa EMFAn tarkoituksen kanssa.***

Seuraavassa perustelen tarkemmin väitettäni ja teen tarvittavat ehdotukset lainsäädännön korjaamiseksi.

1. Keskittymien arviointikynnys on liian korkea

Mediamarkkinoiden keskittymien osalta EMFA täydentää EU:n kilpailusääntöjä ja Suomen omaa kilpailulainsäädäntöä. Kumpikaan ei tunne yhtä toimialaa, mediaa, koskevaa erityissääntelyä, ja kumpikin on sivuuttanut markkinakeskittymien mahdolliset vaikutukset viestimien moniarvoisuuteen tai riippumattomuuteen. Asetus velvoittaa jäsenmaat

[7] Reporters without Borders, Country report 2025: Finland, https://rsf.org/en/country/finland.
[8] Katja Lehtisaari, Mikko Grönlund, Heikki Hellman, Tuomas Ranti ja Risto Suikkanen, *Median keskittyminen ja mediasisältöjen moninaisuus Suomessa* (VN TEAS), Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuja 2024:6, s. 40–77, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165517.

valvomaan mediatoimialojen markkinoiden ja moniarvoisuuden toteutumista ja estämään niiden kannalta haitalliset keskittymät ja edellyttää, että

- jäsenvaltiot määrittelevät kansallisessa lainsäädännössään mediamarkkinoiden yrityskeskittymien valvontaa koskevat puolueettomat, oikeasuhtaiset ja syrjimättömät **menettelytapasäännöt**;
- säännöissä on vaadittava merkittävän keskittymän osapuolia **ilmoittamaan** keskittymästä etukäteen valvonnasta vastuulliselle kansalliselle viranomaiselle.[9]

Menettelytapasäännöistä keskeinen koskee media-alojen yrityskauppojen **ilmoituskynnystä**, liikevaihtorajaa, jonka ylitettyään kaupan osapuolet joutuvat ilmoittamaan kaupasta Liikenne- ja viestintävirastolle. Lakiesitys ehdottaa, että mediakeskittymien ilmoituskynnys säädettäisiin samaksi kuin kilpailulainsäädännössä.

Kilpailulain mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV) on ilmoitettava yrityskaupasta, jos yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 100 miljoonaa euroa ja vähintään kahden osapuolen liikevaihto ylittää kummankin osalta 10 miljoonaa euroa.[10] Kuten hallituksen esityksestä käy ilmi (s. 23), kilpailulain mukainen varsin korkea ilmoituskynnys on saanut aikaan sen, että ilmoitettuja media-alan liiketoimintaa koskevia yrityskauppoja on viimeisen kymmenen vuoden aikana ollut vain viisi, vaikka erityisesti sekä radiotoimiala että sanomalehtien kustantaminen ovat samaan aikaan keskittyneet merkittävästi.[11] Tapausten vähäistä määrää selittää, että vuoden 2022 loppuun asti ilmoituskynnys oli tuntuvasti nykyistä korkeampi: osapuolten yhteenlasketun liikevaihdon piti globaalisti ylittää 350 miljoonaa euroa ja vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertyneen liikevaihdon kummankin osalta 20 miljoonaa euroa.[12]

Kynnystä laskettiin, koska aiemman liikevaihtorajan perusteella kokonaisia toimialoja jäi ilmoitusvelvollisuuden ja KKV:n etukäteisvalvonnan ulkopuolelle, vaikka niillä saatettiin tehdä yrityskauppoja, jotka johtivat haitalliseen keskittymiseen. Kun kilpailulakia viimeksi muutettiin, ilmoituskynnyksen merkitystä kuvaavaksi esimerkiksi nousi terveysala, jossa oli tapahtunut huomattavaa alueellista keskittymistä muutamien isojen yritysten ostettua paikallisesti vahvoja lääkärikeskuksia. Kaupan toinen osapuoli oli tyypillisesti ollut liikevaihdoltaan niin pieni, ettei KKV:llä ollut mahdollisuutta tutkia näitä järjestelyjä.[13]

Esimerkkitoimialaksi olisi käynyt myös sanomalehtien kustantaminen, jossa suuret lehtiketjut, kuten Sanoma ja Keskisuomalainen, ovat vähitellen hankkineet omistukseensa pienempiä lehtiketjuja ja itsenäisiä alue- ja paikallislehtiä.[14] EMFA edellyttää valvonnan kohdistuvan kaikkiin sellaisiin keskittymiin, joiden seurauksena yksittäinen toimija saa määräysvallan tai huomattavan omistusosuuden tarkastelluilla markkinoilla ja pääsee sitä

[9] EMFA, artikla 22.
[10] Kilpailulaki, 948/2011, 22 §, https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110948.
[11] Ks. myös Lehtisaari ym., *Median keskittyminen ja mediasisältöjen moninaisuus Suomessa*, s. 40–77.
[12] Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta, HE 172/2022 vp, s. 6–7, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_172+2022.aspx.
[13] HE 172/2022 vp., s. 10–11.
[14] Lehtisaari ym., *Median keskittyminen ja mediasisältöjen moninaisuus Suomessa*, s. 49–62.

kautta vaikuttamaan yleisen mielipiteen muodostumiseen.[15] Säädös nimenomaan muistuttaa oikeudesta soveltaa yksityiskohtaisempia kansallisia sääntöjä erityisesti alueellisiin ja paikallisiin keskittymiin.[16] Tätä mahdollisuutta ei hallituksen esitys käytä hyväkseen. Se sivuuttaa sen tosiasian, että media-alalla markkinat ovat usein luonteeltaan juuri alueellisia ja paikallisia.[17] Esimerkiksi sanomalehtitoimialalla yrityskauppa voi johtaa alueelliseen mielipidemonopoliin, vaikka kaupan osapuolet eivät ylittäisi lain mukaista ilmoituskynnystä.[18]

KKV esitti kilpailulain muutoksen yhteydessä, että sille myönnettäisiin **alennettu otto-oikeus**, jotta selvästi eri kokoluokkaa olevien osapuolten yrityskaupat saataisiin arvioinnin piiriin. Se ehdotti otto-oikeutta tapauksissa, joissa kaupan osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 50 miljoonaa euroa ja kauppa voi johtaa haitallisiin kilpailuvaikutuksiin.[19] Tällainen otto-oikeus on säädetty kilpailuviranomaiselle esimerkiksi Ruotsissa, mutta Suomen lainsäädäntöön eduskunta ei sitä päätynyt soveltamaan.

Koska kilpailulain mukaiset liikevaihtorajat ovat korkeita, merkittävä osa alan yrityskaupoista on jäänyt ja jää edelleen valvonnan ulkopuolelle. Tuoreina esimerkkeinä tällaisista kaupoista voidaan mainita Schibsted Median ja MTV Oy:n välinen kauppa, samoin Kaleva Median ja Ilkka-yhtymän fuusio. Edellisen kohdalla kyse oli Suomen suurimman kaupallisen televisioyhtiön omistusjärjestelystä, jossa ostajan Suomesta keräämä liikevaihto ei kuitenkaan ylittänyt ilmoituskynnystä.[20] Jälkimmäinen synnytti Suomen neljänneksi suurimman yksityisen uutismediayhtiön, mutta kaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto jäi alle ilmoituskynnyksen.[21]

Hallituksen esitys pohtii ohimennen otto-oikeuden mahdollisuutta mediamarkkinoiden valvonnassa mutta päätyy torjumaan sen (s. 32), koska

- Liikenne- ja viestintävirastolla ei ole resursseja arvioida media-alalla tapahtuvien yrityskauppojen vaikutuksia laajemmin kuin mitä esityksessä ehdotetaan;
- olisi verrattain hankalaa määritellä sellaiset media-alan yrityskaupat, joilla voisi olla merkittävä vaikutus median moniarvoisuuteen ja toimitukselliseen itsenäisyyteen mutta joiden osapuolet eivät ylitä kilpailulain liikevaihtorajoja.

[15] EMFA, kohta 64.
[16] EMFA, kohta 66.
[17] Heikki Hellman, ”Lehdistön alueelliset valtiaat: Sanomalehdistön kilpailu ja keskittyminen merkityksellisillä markkinoilla”, *Media & viestintä* 43(2022):3, https://doi.org/10.23983/mv.122138.
[18] Ks. myös Heikki Hellman, ”Median keskittymiselle on tulossa jarru”, *Kanava* 6/2024, s. 48–49.
[19] HE 172/2022 vp., ss. 23–25. Ks. myös Riku Buri, Miika Heinonen, Tina Parhiala, Matias Pietola ja Sanna Syrjälä, *Selvitys yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuuden muutostarpeista*, Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 7/2021, 2021-kkv-selvityksia-7-2021-selvitys-yrityskauppavalvonnan-ilmoitusvelvollisuuden-muutostarpeista.pdf.
[20] Riikka Virranta, ” Monet kansallisen tason mediayhtiöt ovat liian pieniä selviytyäkseen, sanoo MTV:n uuden omistajan toimitusjohtaja”, *Suomen Lehdistö* 6.3.2025, https://suomenlehdisto.fi/monet-kansallisen-tason-mediayhtiot-ovat-liian-pienia-selviytyakseen-sanoo-mtvn-uuden-omistajan-toimitusjohtaja/.
[21] Riikka Virranta, ”’Journalismi on meidän bread and butter’: Ilkan ja Kalevan fuusiossa syntyy maan neljänneksi suurin yksityinen uutismediayhtiö”, *Suomen Lehdistö* 4.4.2025, https://suomenlehdisto.fi/journalismi-on-meidan-bread-and-butter-ilkan-ja-kalevan-fuusiossa-syntyy-maan-neljanneksi-suurin-yksityinen-uutismediayhtio/.

EMFAn ehdotonta määräystä torjua median moniarvoisuutta uhkaavat yrityskaupat ei ole mahdollista sivuuttaa vetoamalla Liikenne- ja viestintäviraston resursseihin. Kestävä ei ole myöskään toinen peruste, sillä viraston nimenomaiseksi tehtäväksi ollaan antamassa sen arviointi, vaikuttaako alan yrityskauppa median moniarvoisuuteen haitallisesti. Ottaen huomioon monien mediatoimialoilla operoivien yritysten pienen koon, alennettu otto-oikeus olisi perusteltua. Kun esimerkiksi sanomalehtitoimialalla on kymmenittäin hyvin pieniä toimijoita, joiden liikevaihto on alle 5 miljoonaa euroa,[22] otto-oikeuden liikevaihtoraja voisi olla tuntuvasti tavanomista ilmoituskynnystä alhaisempi.

> ***Liikenne- ja viestintävirastolle tulisi myöntää laissa oikeus ottaa arvioitavaksi myös sellaiset media-alan kaupat, joissa osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 20 miljoonaa euroa ja joissa kauppa voi johtaa haitallisiin vaikutuksiin median moniarvoisuuden ja toimitusten riippumattomuuden kannalta.***

2. *Keskittymien vaikutusten arviointikriteerit jäävät määrittämättä*

Keskittymien valvonnan osalta medianvapausasetus edellyttää, että

- kansallisissa säännöissä on vahvistettava etukäteen **objektiiviset, syrjimättömät ja oikeasuhtaiset kriteerit**, joiden mukaisesti mediamarkkinoiden keskittymistä ilmoitetaan ja joiden perusteella keskittymisen vaikutusta moniarvoisuuteen ja riippumattomuuteen arvioidaan.[23]

Säädöksen mukaan arvioinnissa on otettava huomioon

- keskittymisen **odotetut vaikutukset tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen**, mielipiteen muodostumiseen ja mediapalveluiden ja median tarjonnan monimuotoisuuteen markkinoilla;
- **toimituksellista riippumattomuutta koskevat suojatoimet**, joilla kaupan osapuolet takaavat toimituksellisten päätösten riippumattomuuden;
- toimijoiden **mahdollisuudet taloudellisesti kestävään toimintaan** siinä tapauksessa, että keskittymä ei toteutuisi.[24]

Hallituksen esitys tuo esiin ne suoraan medianvapausasetuksesta lainatut **arviointiulottuvuudet**, jotka on otettava huomioon keskittymien tarkastelussa. Ehdotetun lakitekstin 4 §:n mukaan yrityskauppojen yhteydessä medioiden on annettava yhdeksän erilaista tietoa, joiden perusteella yrityskauppojen vaikutuksia voidaan arvioida. 5 §:n mukaan ”Liikenne- ja viestintäviraston on arvioitava yrityskauppa medianvapausasetuksen 22 artiklan 2 kohdassa säädettyjen kriteerien mukaisesti”. Mainittua artiklan sisältöä ja varsin yleisluonteisiksi jääviä kriteerejä selostetaan esityksessä (s. 36–37), mutta itse laki ei ota suoraan kantaa siihen, mitkä ovat ne ”objektiiviset, syrjimättömät ja oikeasuhtaiset kriteerit”,

[22] Ks. esim. Riikka Virranta, ”Miten mediat pärjäävät?” *Suomen Lehdistö* 20.11.2024, https://suomenlehdisto.fi/katso-listalta-kaikkien-uutismedian-kustantajien-tulokset-on-niita-joilla-menee-jopa-erittain-hyvin-ja-niita-joilla-menee-entista-heikommin/.
[23] EMFA, artikla 22.
[24] Sama.

joiden perusteella viraston tulisi arvioida keskittymisen vaikutusta moniarvoisuuteen ja riippumattomuuteen – puhumattakaan siitä, että se määrittelisi nuo kriteerit konkreettisesti.

Pidän tätä puutteena, vaikka EMFAn mukaan komissio on antamassa ohjeistusta asiasta myöhemmin.[25] Yksiselitteisten kriteerien määrittely on epäilemättä haastavaa, koska ei ole mitenkään selvää, että media-alan keskittymät olisivat yksinomaan haitallisia vaikutuksiltaan. Saattaa olla, että joissain tapauksissa yrityskauppa voi turvata yksittäisen lehden olemassaolon ja sen palveluiden jatkumisen sekä sitä kautta ylläpitää median moniarvoisuutta. Mahdollista on kuitenkin myös se, että yrityskauppa johtaa oston kohteeksi joutuneen median lakkauttamiseen tai vähentää sen toimituksellista riippumattomuutta.[26] Esitys viittaa ohimennen jossain määrin ristiriitaisiin tutkimustuloksiin (s. 24), mutta se ei suoranaisesti tarkastele, milloin keskittymät uhkaavat median moniarvoisuutta ja toimitusten riippumattomuutta, milloin taas edistävät tai eivät ainakaan kohtuuttomasti uhkaa niitä.

Onko esimerkiksi sanomalehtiyhtiön alueellinen monopoli seikka, jonka voi katsoa uhkaavan median moninaisuutta alueella? Entä olisiko tarpeellista säätää markkinaosuuskattoja, joiden ylittäminen ei olisi sallittua? Parhaiten kriteerejä konkretisoi EMFAn johdantoteksti. Johdannon mukaan se, vähentääkö keskittymä kilpailevien näkemysten läsnäoloa mediassa, on tärkeä kriteeri vaikutusten arvioinnissa.[27] Samoin EMFA muistuttaa, kuinka kansallisen viranomaisen olisi arvioinnissaan otettava huomioon keskittymän osapuolten maantieteellinen kattavuus ja vaikutus yleisen mielipiteen muodostumiseen sekä se, toimiiko tarkasteltavalla markkinalla muita mediakanavia, jotka tarjoavat erilaista ja vaihtoehtoista sisältöä.[28] Edelleen arvioinnissa on otettava huomioon keskittymän vaikutus toimijoiden taloudelliseen kestävyyteen.[29] Olisiko keskittymään osallistuvat toimijat taloudellisesti kyllin elinkelpoisia voidakseen jatkaa toimintaansa ilman keskittymää? Millaisia sitoumuksia kaupan osapuolet saattaisivat tehdä varmistaakseen, että keskittymä takaa tiedotusvälineiden moniarvoisuuden ja toimituksellisen riippumattomuuden?

Arvioinniksi ei voi riittää lakiluonnoksen 4 §:n kohdan 8 vaatimus, jonka mukaan yrityskauppailmoitukseen on sisällytettävä kaupan osapuolten ”arvio yrityskaupan odotetuista vaikutuksista tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen”. Osapuolten käsitys markkinoista ei ole objektiivinen, vaan lopullinen arviointi on Liikenne- ja viestintäviraston ja sen käyttämien mahdollisten asiantuntijoiden käsissä. Valvonnan läpinäkyvyyden vuoksi arviointikriteerit olisi syytä kirjata mahdollisimman konkreettisesti.

> ***Lakiin tulisi sisällyttää luettelo niistä objektiivisista, syrjimättömistä ja oikeasuhtaisista kriteereistä, joiden perusteella Liikenne- ja viestintäviraston tulee arvioida keskittymisen vaikutusta moniarvoisuuteen ja riippumattomuuteen.***

[25] EMFA, artikla 22.
[26] Ks. esim. Lehtisaari ym., *Median keskittyminen ja mediasisältöjen moninaisuus Suomessa*, s. 110–112.
[27] EMFA, kohta 64.
[28] EMFA, kohta 66.
[29] Sama.

3. Valvontaviranomaiselta puuttuu valta sanktioida keskittymiä

EMFAn tarkoitus on suojella tiedotusvälineiden moniarvoisuutta ja toimitusten riippumattomuutta ja estää sellaiset yrityskaupat, jotka vaikuttavat niihin haitallisesti.[30] Ottaen huomioon EMFAn tarkoituksen, on erikoista, ettei lakiesitys anna kansalliselle valvontaviranomaiselle minkäänlaisia valtuuksia puuttua tai sanktioida media-alan yrityskauppoja, vaan antaa Liikenne- ja viestintäviraston tehtäväksi ainoastaan kauppojen arvioinnin. Lakiesityksen mukaan valmistelussa punnittiin erilaisia mahdollisuuksia vähentää mediamarkkinoilla tapahtuvien yrityskauppojen kielteisiä vaikutuksia (s. 27). Vaihtoehtoina oli myöntää Liikenne- ja viestintävirastolle oikeus velvoittaa kaupan osapuolet neuvottelemaan riippumattomuuden suojatoimista, asettaa yrityskaupalle ehtoja tai jopa kieltää se. Tällaisia valtuuksia virastolle ei kuitenkaan osoitettu, koska

- hallitusohjelman mukaan hallitus haluaa minimoida EU-sääntelyn liittyvän kansallisen lisäsääntelyn;
- se olisi edellyttänyt Liikenne- ja viestintävirastolle lisäresursseja.

Perustelu on kestämätön, sillä EMFA nimenomaan edellyttää kansallisen valvonnan varmistavan, ettei median moniarvoisuus ja toimitusten riippumattomuus vaarannu yrityskauppojen vuoksi. Vaikka säädös ei sitä suoraan ilmaise, se jättää jäsenvaltioille oikeuden säätää seuraamuksista, jotka voidaan määrätä asetuksen rikkomisesta. Kuten hallituksen esitys (s. 30) kertoo, esimerkiksi Ruotsissa, jossa valmisteilla ovat vastaavat kansalliset säädökset, valvontaviranomaisena toimiva Mediemyndigheten on saamassa oikeuden antaa määräyksiä ja määrätä uhkasakon, jos sen määräyksiä ei noudateta. Todettakoon, että kilpailulainsäädännön mukaisessa yrityskauppojen valvonnassa KKV:llä on valta puuttua kauppoihin, jos ne johtavat määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön.[31]

Aivan omin päin Liikenne- ja viestintäviraston ei tarvitse ratkaisujaan tehdä. EMFA määrää, että jos keskittymä todennäköisesti vaikuttaa mediapalvelujen sisämarkkinoiden toimintaan, kansallisen viranomaisen olisi kuultava eurooppalaista mediapalvelulautakuntaa, ennen kuin se laatii lopullisen arviointinsa tai lausuntonsa.[32] EMFA sallii myös sen, että valvontaviranomainen käyttää vaikutusten arvioinnissa apunaan tahoja, joilla on erityisasiantuntemusta tiedotusvälineiden moniarvoisuudesta.[33]

> ***Jotta keskittymien arvioinnilla voidaan varmistaa median moniarvoisuus ja toimitusten riippumattomuus, Liikenne- ja viestintävirastolle on laissa annettava oikeus velvoittaa yrityskaupan osapuolet neuvottelemaan riippumattomuuden suojatoimista, asettaa kaupalle ehtoja tai jopa kieltää se.***

[30] EMFA, kohta 65 ja 68.
[31] Kooste media-alaa koskevista KKV:n päätöksistä, ks. Lehtisaari ym., *Median keskittyminen ja mediasisältöjen moninaisuus Suomessa*, s. 130–134.
[32] EMFA, artikla 22.
[33] EMFA, kohta 65.

4. Toimituksellisen riippumattomuuden suojatoimet sivuutetaan

EMFAn johdantoteksti muistuttaa siitä kansalaisten tiedonsaantiin liittyvästä demokraattisesta periaatteesta, jonka mukaan yleisön olisi voitava ”käyttää sellaisia laadukkaita mediapalveluja, jotka toimittajat ovat tuottaneet riippumattomasti ja eettisten ja journalististen standardien mukaisesti ja jotka siten tarjoavat luotettavaa tietoa”.[34] Itse säädösteksti puolestaan edellyttää, että keskittymien valvonnassa tulee ottaa huomioon

- keskittymisen **vaikutus toimitustiimien toimintaan sekä suojatoimet** ja mahdolliset sitoumukset niiden riippumattomuuden turvaamiseksi.[35]

Medianvapaussäädös pyrkii eliminoimaan erityisesti poliittisten päättäjien vaikutusta mediaan, mutta ei ota suoraan kantaa niihin suojatoimiin, joilla toimitusten riippumattomuutta turvattaisiin **taloudellisilta** päättäjiltä tai **omistajilta**. Myös hallituksen esitys sivuuttaa tämän puolen ja jättää riippumattomuuden valvonnan käytännössä journalistisen median itsesääntelyelimen Julkisen sanan neuvoston (JSN) kontolle.

MPM-hankkeessa toimituksellisen riippumattomuuden suojamekanismit jaetaan ”ulkoisiin” ja ”sisäisiin”. Suomen tapauksessa edelliset viittaavat käytännössä JSN:ään ja sen laatimiin Journalistin ohjeisiin.[36] Jälkimmäiset viittaavat toimitusten sisäisiin järjestelyihin, kuten toimituksen ja markkinoinnin erottamiseen toisistaan, erityisiin eettisiin elimiin tai koko toimitusta sitoviin eettisiin ohjeistuksiin.[37] Hallituksen esitys toteaa (s. 16), että ”[a]siallisesti sananvapauslain ja JSN:n journalististen ohjeiden voidaan katsoa sisältävän toimituksellisten päätösten riippumattomuutta koskevat velvoitteet”. Asia ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen. MPM on vuosien ajan tunnistanut useita keskitason riskejä, jotka uhkaavat toimituksellista riippumattomuutta esimerkiksi omistajien tai mainostajien taholta. Vaikka konkreettisia todisteita väärinkäytöksistä on vähän, tutkimusten perusteella monet toimittajat kokevat, että mainostajat, mediaomistajat tai taloudellinen johto voivat vaikuttaa journalistiseen sisältöön heidän mediassaan.[38] JSN:n kanteluiden perusteella ongelmia on havaittu etenkin pienten paikallismedioiden kohdalla, joihin on kohdistunut myös painostusta paikallisten päättäjien taholta.[39] Tuorein esimerkki lehtiyhtiön johdon yrityksestä puuttua toimitusten journalistisiin ratkaisuihin on Hilla Groupin lehdistä.[40]

---

[34] EMFA, kohta 14.
[35] EMFA, artikla 22.
[36] Journalistin ohjeet, Julkisen sanan neuvosto 1.10.2024, https://jsn.fi/journalistin-ohjeet/.
[37] Ylikoski ja Ala-Fossi, Media Pluralism Monitor – Maaraportti: Suomi, s. 24.
[38] Ks. esim. Jaana Hujanen, Mikko Grönlund, Juho Ruotsalainen, Katja Lehtisaari ja Viljami Vaarala, ”The ethics of journalism challenged: The blurring boundary between local journalism and communications”, *Journalistica* 16(2022):1, https://doi.org/10.7146/journalistica.v16i1.12889; Jari Väliverronen, Reeta Pöyhtäri ja MIkko Villi, *Paljon vanhaa, jotain uutta ja jotain lainattua: Suomalaisjournalistien ammattikuva Worlds of Journalism Study -kyselyssä*, JYU Reports 17, Jyväskylän yliopisto, 2023, https://doi.org/10.17011/jyureports/2023/17.
[39] Ylikoski ja Ala-Fossi, Media Pluralism Monitor – Maaraportti: Suomi, s. 24–25.
[40] Janne Arola, ”’Koko ajan sain olla varpaillani’”, *Suomen Lehdistö* 16.5.2025, https://suomenlehdisto.fi/lahteet-kertovat-miten-tilanne-hilla-groupissa-kriisiytyi-ja-johti-lopulta-toimitusjohtajankin-lahtoon/.

Vaikka suomalaisten medioiden itsenäisyys ja ammatillinen etiikka on yleisesti ottaen hyvällä tasolla, ei ole syytä olettaa, että tilanne pysyisi ilman muuta samanlaisena myös tulevaisuudessa. Tästä konkreettinen osoitus oli vuonna 2024 sattunut tapahtumaketju, jossa JSN oli ministeriön poliittisen linjauksen seurauksena vähällä menettää merkittävän osan rahoituksestaan.[41] Journalistista mediaa suojaavat palomuurit eivät ole kovin vahvoja, eivätkä EMFA itsessään sen enempää kuin sitä täydentämään ehdotettu kansallinen lainsäädäntö korjaa tilannetta.

Laissa olisi syytä tarkentaa toimitukselliseen riippumattomuuteen liittyvää sääntelyä, jotta se ei jäisi pelkän itsesääntelyn varaan. Referenssejä tällaiseen sääntelyyn voisi etsiä muiden EU-maiden lainsäädännöstä.

5. Liikenne- ja viestintäviraston tehtävät lisääntyvät mutta rahoitus ei

Kuten jo edellä totesin, pidän perusteltuna sitä, että mediamarkkinoiden keskittymisen valvonta annetaan Liikenne- ja viestintäviraston tehtäväksi. Sillä on pitkäaikainen kokemus media-alan markkinoiden seurannasta, joskin sen asiantuntemus kohdistuu pääosin sähköiseen ja digitaaliseen viestintään. Sanomalehtitoimiala on sille jokseenkin vieras, kun taas KKV on muutamissa ratkaisuissaan joutunut perehtymään lehdistön markkinoihin. Tämä ei tarkoita ainoastaan, että Liikenne- ja viestintäviraston valvontatehtävät laajenevat nykyiseen verrattuna, kuten hallituksen esitys toteaa (s. 25), vaan virasto joutuu hankkimaan uutta osaamista ja asiantuntemusta. Kun viraston tehtäväksi lakiluonnoksessa (8 §) annetaan myös kehittää EMFAn edellyttämä tiedotusvälineiden omistussuhteita koskeva kansallinen tietokanta, herää kysymys resursseista.

Hallituksen esitys arvioi, että uudet viranomaistehtävät raportointeineen lisäävät viraston tehtäviä kolmen henkilötyövuoden verran, mikä rahassa tarkoittaa noin 300 000 euroa (s. 26). On varmasti hallituksen nykyisten leikkauslinjausten mukaista arvioida, että uusista tehtävistä aiheutuvat ”kustannukset on tarkoitus kattaa viraston nykyisten toimintamenojen puitteissa” (s. 26). En kuitenkaan pidä arviota realistisena.

Median moniarvoisuuteen kohdistuvia riskejä vuosittain arvioiva MPM on jo useina vuosina kiinnittänyt huomiota mediaviranomaisten heikentyneisiin toimintaedellytyksiin. Tuoreimmassa Suomea koskevassa raportissa arvio siitä, ovatko kansallisen mediaviranomaisen budjetti ja muut resurssit riittävällä tasolla, jotta se suoriutuisi tehtävistään, osoitti keskitason riskiä.[42] Kun sekä EU:n että kansallinen lainsäädäntö tuottavat virastolle jatkuvasti uusia tehtäviä, jotka liittyvät muun muassa kyberturvallisuuteen ja EU:n digitaalisten palvelujen säädöksen (DSA) täytäntöönpanoon, ja kun virasto on viime vuodet ollut jatkuvien säästö- ja tulonhankintapaineiden alla, yhtälö ei ole kestävä eikä omiaan varmistamaan asiantuntevaa ja luotettavaa viranomaistoimintaa.

[41] Nina Erho, ”Oikeusministeriö aikoo lakkauttaa Julkisen sanan neuvoston valtionavun – Avustusten kokonaisuus oli ministerin poliittinen päätös”, *Journalisti* 9.8.2024, https://journalisti.fi/uutiset/2024/08/oikeusministerio-aikoo-lakkauttaa-julkisen-sanan-neuvoston-valtionavun-tama-oli-ministerin-poliittinen-paatos/.
[42] Ylikoski ja Ala-Fossi, Media Pluralism Monitor – Maaraportti: Suomi, s. 15.

Lisääntyneiden tehtävien tulisi näkyä Liikenne- ja viestintäviraston resurssoinnissa.

Tampereella 20. toukokuuta 2025

Heikki Hellman
dosentti
Tampereen yliopisto, viestintätieteet