Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

LiV@eduskunta.fi

HE 32/2025 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle eurooppalaista medianvapausasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on kuullut asiantuntijoita hallituksen esityksestä eduskunnalle eurooppalaista medianvapausasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 32/2025 vp). Valiokunnalle annettiin 13 kirjallista asiantuntijalausuntoa. Asiantuntijalausunnon antoivat opetus- ja kulttuuriministeriö, valtiovarainministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Journalistiliitto, Kuntaliitto, Medialiitto, MTV, Päätoimittajien yhdistys, Radiomedia, Sanoma Media Finland, Tampereen yliopisto (dosentti Heikki Hellman) ja Yleisradio.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu liikenne- ja viestintävaliokunnalle osoitetuista lausunnoista seuraavaa:

<u>Media-alalla tapahtuvien yrityskauppojen vaikutusten arviointi median moniarvoisuuteen ja toimitukselliseen itsenäisyyteen</u>

Tampereen yliopisto (dosentti Heikki Hellman) katsoo lausunnossaan, että hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n mukainen media-alan yrityskauppojen ilmoitusta koskeva liikevaihtoraja on liian korkea, jonka vuoksi merkittävä osa alan yrityskaupoista jää valvonnan ulkopuolelle. Lausunnossa esitetään, että Liikenne- ja viestintävirastolle tulisi säätää oikeus ottaa arvioitavakseen myös sellaiset yrityskaupat, jossa osapuolien liikevaihto on huomattavasti matalampi kuin kilpailulaissa.

Lisäksi lausunnossa katsotaan, että hallituksen esityksessä ei säädetä media-alalla tapahtuvien yrityskauppojen arviointia koskevista kriteereistä. Lausunnossa esitetään, että laissa tulisi säätää objektiivisista, syrjimättömistä ja oikeasuhtaisista kriteereistä, joiden perusteella Liikenne- ja viestintäviraston tulisi arvioida keskittymisen vaikutusta moniarvoisuuteen ja riippumattomuuteen.

Lausunnossa esitetään myös, että Liikenne- ja viestintävirastolle tulisi säätää oikeus velvoittaa yrityskaupan osapuolet neuvottelemaan toimituksellisen riippumattomuuden suojatoimista, asettaa kaupalle ehtoja tai jopa kieltää se.

Lausunnon mukaan näin voitaisiin varmistaa, että Liikenne- ja viestintäviraston tekemällä arvioinnilla voidaan varmistaa median moniarvoisuus ja toimituksellinen riippumattomuus yrityskaupoissa.

Päätoimittajien yhdistys katsoo lausunnossaan, että median elinvoimaisuuden edistämisen tulisi sisältyä yrityskauppojen vaikutuksia koskeviin arviointikriteereihin. Lisäksi lausunnossa todetaan, että arvioinnin määräaika tulisi laskea 30 päivään esitetyn 65 työpäivän sijaan.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Liikenne- ja viestintävirasto, Medialiitto, Radiomedia ja **Sanoma Media Finland** kannattavat ehdotettua sääntelyä.

LVM:n kanta:

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy Tampereen yliopiston lausunnossa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan media-alalla tapahtuvia yrityskauppoja tulee jäämään esitetyn soveltamisalan ulkopuolelle. Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että medianvapausasetus jättää kansalliseen harkintavaltaan säätää yrityskauppojen arviointia koskevista menettelysäännöistä. Asetuksen johdanto-osan perustelukappaleessa 64 todetaan, että menettelysääntöjen soveltamisalaan tulisi kuulua sellaiset yrityskaupat, ”*joiden seurauksena yksittäinen toimija voisi saada määräysvallan tai huomattavan omistusosuuden kyseisillä markkinoilla ja sitä kautta sillä voisi olla huomattava vaikutus yleisen mielipiteen muodostumiseen tietyillä mediamarkkinoilla yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa*.” Asetuksessa ei tarkemmin määritellä, tarkoitetaanko *markkinoilla* esimerkiksi jäsenmaata tai yksittäisen jäsenmaan tiettyä aluetta, kuten Suomessa maakuntaa.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja Liikenne- ja viestintäviraston lausuntoihin, joissa todetaan, että medianvapausasetuksen mukaisten yrityskauppojen arviointien sitominen kilpailulain mukaisiin liikevaihtorajoihin on kaikista selkein menettely sekä viranomaisten että yrityskauppoja suunnittelevien yritysten näkökulmasta. Niin kutsuttuun otto-oikeusjärjestelmään, jota Tampereen yliopiston lausunnossa esitetään, sisältyy yritysten näkökulmasta epävarmuutta ja viranomaisarviointia koskevaa ennakoimattomuutta.

Jotta Liikenne- ja viestintävirasto pystyy suorittamaan arvioinnin tehokkaasti, on yrityskaupan osapuolet hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä velvoitettu ilmoittamaan pykälässä mainitut tiedot Liikenne- ja viestintävirastolle. Mikäli lakiin lisättäisiin Liikenne- ja viestintävirastolle oikeus ottaa arvioitavakseen myös sellaisia yrityskauppoja, jotka eivät ylitä kilpailulaissa määriteltyjä liikevaihtorajoja, tulisi yritysten varautua keräämään ja kokoamaan tietoja sitä varten, että Liikenne- ja viestintävirasto ottaisi yrityskaupan arvioitavakseen. Ministeriö kiinnittää

huomiota siihen, että tietojen kerääminen ja kokoaminen aiheuttaa hallinnollista taakkaa ja ylimääräisiä kustannuksia yrityskaupan osapuolille. Hallituksen esityksessä ei esitetä Liikenne- ja viestintävirastolle oikeutta puuttua yrityskauppoihin tai estää niiden toteutumista. Näin ollen otto-oikeusjärjestelmässä sekä yritysten että viranomaisten hallinnollinen taakka kasvaisi ilman merkittäviä yhteiskunnallisia hyötyjä.

Hallituksen esityksen mukaisesti Liikenne- ja viestintävirastolle ei olla esittämässä lisäresursseja medianvapausasetuksen mukaisten viranomaistehtävien hoitamiseksi, vaan uudet tehtävät esitetään hoidettavaksi viraston nykyisten toimintamenojen puitteissa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vaikka Liikenne- ja viestintävirastolle säädettäisiin oikeus ottaa arvioitavakseen myös liikevaihtorajoiltaan pienempiä yrityskauppoja, virasto joutuisi lähtökohtaisesti käyttämään resurssit muiden tehtävien hoitamiseen. Yrityskauppojen vaikutusta koskeva arviointi vaatii monenlaista osaamista, ja työhön pitäisi sitouttaa eri alojen asiantuntijoita virastosta.

Ministeriö katsoo, että mikäli Liikenne- ja viestintävirastolle haluttaisiin säätää lakiin oikeus ottaa arvioitavakseen myös pienempiä yrityskauppoja, tulisi otto-oikeutta rajata epävarmuuden vähentämiseksi. Otto-oikeutta voitaisiin rajata esimerkiksi Tampereen yliopiston lausunnossa esittämällä tavalla eli asettamalla yrityskaupan osapuolten yhteenlasketulle liikevaihdolle erillinen raja-arvo. Mikäli Liikenne- ja viestintäviraston oikeuksia laajennettaisiin, tulisi ministeriön näkemyksen mukaan otto-oikeutta edelleen rajata esimerkiksi ajallisesti. Ministeriö katsoo, että otto-oikeuden rajaaminen laadullisiin kriteereihin perustuen on haastavaa.

Liikenne- ja viestintävirasto on asiantuntijalausunnossaan todennut, että useimmissa tapauksissa arviointi tullaan todennäköisesti toteuttamaan esitettyä lyhyemmässä ajassa kuin ehdotetussa 65 työpäivässä. Ministeriö huomauttaa, että 65 työpäivän käsittelyajalla varaudutaan tilanteisiin, joissa viraston arvioitavaksi tulee suuri yrityskauppa esimerkiksi keskellä tyypillistä lomakautta. Ministeriö toteaa myös, että Liikenne- ja viestintäviraston arvioinnin ei esitetä vaikuttavan yrityskaupan toteutumiseen. Näin ollen arvioinnin käsittelyajan lyhentäminen lisäisi viraston hallinnollista taakkaa ilman merkittäviä hyötyjä.

Yrityskaupan arvioinnin kriteerien osalta ministeriö toteaa, että hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 5 §:n mukaan Liikenne- ja viestintäviraston olisi arvioitava yrityskaupan vaikutukset median moniarvoisuuteen ja toimituksselliseen riippumattomuuteen medianvapausasetuksen 22 artiklan 2 kohdassa säädettyjen kriteerien mukaisesti. Ministeriö katsoo, että artiklan 2 kohdassa on listattu yrityskauppojen arvioinnissa huomioon otettavat kriteerit tyhjentävästi, eikä niitä ole tarkoituksenmukaista toistaa kansallisessa lainsäädännössä. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 5 §:n perusteluissa kriteereitä on pyritty selostamaan

kattavasti hyödyntäen asetuksen johdanto-osan perustelukappaletta 68, jossa yrityskaupan arvioinnin kriteereitä on kuvattu tarkemmin. Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että arvioinnissa voitaisiin kiinnittää huomiota myös yrityskaupan vaikutuksiin, jotka mahdollisesti edistäisivät median moniarvoisuuden ja toimituksellisen itsenäisyyden toteutumista.

Liikenne- ja viestintäministeriö ei ole Tampereen yliopiston lausuntoon viitaten katsonut tarkoituksenmukaiseksi säätää Liikenne- ja viestintävirastolle oikeutta velvoittaa yrityskaupan osapuolet neuvottelemaan toimituksellisen riippumattomuuden suojatoimista, asettaa kaupalle ehtoja tai jopa kieltää yrityskauppa. Kuten hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnissa on todettu, tutkimusten mukaan media-alan yrityskaupat tapahtuvat pääosin taloudellisista syistä. Etenkin pienemmillä paikallismedioilla on useassa tapauksessa heikko kannattavuus mainos- ja tilaustulojen pienentyessä. Nämä taloudelliset haasteet korostuvat digitalisaation ja teknologian kehittyessä. Mikäli Liikenne- ja viestintävirastolla olisi arviointiinsa perustuen oikeus kieltää yrityskauppa, voisi kieltäminen johtaa tilanteeseen, jossa yrityskaupan osapuolen toiminta loppuisi. Tällä voisi vuorostaan olla median moniarvoisuutta heikentäviä vaikutuksia. Mikäli Liikenne- ja viestintävirastolla olisi oikeus asettaa esimerkiksi ehtoja yrityskauppaan liittyen, voisi myös tällaisissa tapauksissa riskinä olla, ettei yrityskauppa lopulta toteudu. Tämä voisi pahimmillaan johtaa etenkin paikallisten mediapalveluiden katoamiseen markkinoilta.

Ministeriö katsoo, että sääntelyä, jossa Liikenne- ja viestintäviraston oikeuksia yrityskauppojen vaikutusten arviointia koskien laajennettaisiin, tulisi arvioida muun muassa perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta. Ministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että yrityskaupan kieltäminen on poikkeuksellinen toimenpide, josta kilpailulain mukaan määrää markkinaoikeus Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä. Näin ollen, mikäli Liikenne- ja viestintävirastolle säädettäisiin oikeus kieltää yrityskaupat, tulisi media-alalla tapahtuvien yrityskauppojen arviointia koskevia menettelysääntöjä edelleen arvioida ja täsmentää. Lisäksi säännöksessä olisi täsmennettävä, millaisia ehtoja Liikenne- ja viestintävirasto voisi asettaa yrityskaupalle.

Ministeriön tietojen mukaan myöskään Ruotsissa media-alan yrityskauppojen vaikutuksia medianvapausasetuksen mukaisesti arvioivalle viranomaiselle ei olla säätämässä oikeuksia puuttua yrityskauppoihin tai estää niiden toteutumista.

Journalistisen riippumattomuuden osalta ministeriö toteaa, että medianvapausasetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan Liikenne- ja viestintäviraston on yrityskauppojen vaikutuksia koskevassa arvioinnissaan otettava huomioon toimituksellista riippumattomuutta koskevat suojatoimet, mukaan lukien toimet, joita mediapalvelujen tarjoajat ovat toteuttaneet

toimituksellisten päätösten riippumattomuuden takaamiseksi. Lisäksi 2 kohdan e alakohdan mukaan arvioinnissa on otettava huomioon sitoumukset, joita yrityskaupan osapuolet saattavat tarjota tiedotusvälineiden moniarvoisuuden ja toimituksellisen riippumattomuuden turvaamiseksi. Lain sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003) mukaan tiedotusvälineiden sisällöistä päättää julkaisijan tai ohjelmatoiminnan harjoittajan määräämä vastaava toimittaja. Laista vastaa oikeusministeriö. Lainsäädäntö ja media-alan itsesääntely huomioiden liikenne- ja viestintäministeriölle on epäselvää, millaisia riippumattomuuden suojatoimia tulisi edistää. Myöskään Tampereen yliopiston lausunnossa ei esitetä konkreettisia esimerkkejä, joilla edistettäisiin toimituksellisen riippumattomuuden suojatoimia kansallisesti.

Valtion mainontaa koskevat säännöt

MTV ehdottaa lausunnossaan, että medianvapausasetuksen 2 artiklan 18 kohdan mukaista määritelmää ”julkinen taho” ja 19 kohdan mukaista määritelmää ”valtion mainonta” tulisi rajata ja täsmentää.

Medialiitto, **RadioMedia** ja **Sanoma Media** toteavat lausunnoissaan, että Yleisradiota ei tulisi sulkea pois medianvapausasetuksen 2 artiklan 18 kohdan määritelmän (julkinen taho) soveltamisalasta. Medialiitto toteaa lausunnossaan, että Yleisradio on rinnastettavissa valtio-omisteisiin yhtiöihin eikä julkisoikeudellisiin laitoksiin, kuten Sitraan tai Ulkopoliittiseen instituuttiin.

Journalistiliitto, Medialiitto, RadioMedia, **MTV** ja **Sanoma Media** kannattavat lausunnoissaan kansallisen hankintatietovarannon perustamista medianvapausasetuksen mukaisten valtion mainontaa koskevien velvoitteiden helpottamiseksi.

LVM:n kanta:

Ministeriö on lausunnonantajien tavoin kiinnittänyt huomiota etenkin median vapausasetuksen 2 artiklan 18 kohdan mukaisen ”viranomaisen tai julkisen tahon” määritelmän laajuuteen. Asetuksessa viranomaisella tai julkisella taholla tarkoitetaan kansallista tai valtiotasoa alempaa hallitusta, sääntelyviranomaista tai -elintä taikka kansallisen tai valtiotasoa alempien hallitusten suorassa tai välillisessä määräysvallassa olevaa yhteisöä. Asetuksen johdanto-osan perustelukappaleessa 13 on täsmennetty, että määräysvalta yhteisöissä voi johtua oikeuksista, sopimuksista tai muista keinoista, jotka antavat mahdollisuuden käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa yhteisössä. Merkityksellisiä tekijöitä ovat tässä yhteydessä erityisesti pääoman omistus tai yhteisön kaikkien tai joidenkin varojen käyttöoikeus taikka oikeudet tai sopimukset, joiden perusteella saadaan ratkaiseva vaikutusvalta yhteisön toimielinten kokoonpanossa, äänestyksissä tai päätöksissä.

Medianvapausasetusta koskevissa neuvotteluissa Suomi ajoi suppeampaa viranomaisen ja julkisen tahon määritelmää, muttei saanut näkemyksilleen tarpeeksi tukea. Ministeriö katsoo, että medianvapausasetus ei sisällä sellaista kansallista liikkumavaraa, jonka perusteella viranomaisten tai julkisen tahon määritelmä voisi olla kansallisesti asetuksessa säädettyä suppeampi. Ministeriö tulkitsee asetuksen 2 artiklan 18 kohtaa niin, että määritelmän ulkopuolelle voidaan katsoa jäävän muun muassa *eduskunnan*, ei hallituksen, suorassa tai välillisessä määräysvallassa olevat yhteisöt.

Ministeriön tulkinnan mukaan sellaiset valtionyhtiöt, joissa valtiolla on enemmistöomistus, sisältyvät määritelmään, sillä hallituksella on näissä yhtiöissä ratkaiseva vaikutusvalta yhteisön toimielinten kokoonpanossa, äänestyksissä tai päätöksissä. Ministeriö katsoo, että Yleisradion hallintomalli poikkeaa muista valtionyhtiöistä. Yleisradion ylin päättävä elin on hallintoneuvosto, joka on perustuslain 36 §:n 2 momentissa ja 37 §:ssä tarkoitettu eduskunnan toimielin. Toisin sanoen Yleisradion hallintoneuvoston kokoonpanosta päättää eduskunta 37 §:n mukaisesti, eikä yhtiökokous. Myöskään Yleisradion hallitusta ei valitse yhtiökokous, vaan hallintoneuvosto. Kuten hallituksen esityksessä (s. 42–43) on nostettu esiin, Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993) esitöissä on todettu, että Yleisradio toimii eduskunnan valvonnassa ja vastuulla (HE 43/2005 vp, s. 17). Edellä mainittujen seikkojen perusteella liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että medianvapausasetuksen 2 artiklan 18 kohdan osalta Yleisradio rinnastuu julkisoikeudellisiin laitoksiin sekä eduskunnan virastoihin ja laitoksiin, joiden toimielinten jäsenet valitsee eduskunta perustuslain 36 §:n nojalla tai joiden asemasta säädetään muualla perustuslaissa.

Kuten lausunnoissakin on tuotu esille, ei valtion mainontaa ole Suomessa tunnistettu ongelmaksi mediamarkkinoiden toiminnan tai mediapalveluiden riippumattomuuden kannalta. Näin ollen liikenne- ja viestintäministeriön pyrkimyksenä on ollut rajata valtion mainontaa koskevien velvoitteiden soveltamisalaa medianvapausasetuksen mahdollistamissa rajoissa hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Ministeriö kuitenkin toteaa, ettei medianvapausasetus aseta estettä sille, että valtion mainontaa koskevia sääntöjä sovelletaan kansallisesti myös sellaisiin toimijoihin, joiden toiminnasta päättää eduskunnan valitsemat toimielimet.

Valtiovarainministeriö vastaa hankkeesta, jonka tavoitteena on toteuttaa kansallinen julkisten hankintojen tietovaranto. Hankkeen toimikausi on 17.1.2025–1.5.2027. Valtiovarainministeriön mukaan julkisten hankintojen tietovarannon valmistelussa huomioidaan myös medianvapausasetuksen mukaiset valtion mainontaa koskevat raportointivelvoitteet siltä osin, kun ne koskevat niitä julkisyhteisöjä, jotka tulevaisuudessa toimittaisivat tietoja hankintatietovarantoon.

Erityisasiantuntija Eero Salojärvi