

Hallituksen esitys eduskunnalle eurooppalaista medianvapaussäädöstä täydentäväksi lainsäädännöksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi mediamarkkinoiden valvontaa koskeva laki, jolla annettaisiin eurooppalaiseen medianvapaussäädökseen liittyvää täydentävää kansallista sääntelyä.

Ehdotuksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto arvioisi mediamarkkinoilla tapahtuvien yrityskauppojen vaikutuksia tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen ja toimitukselliseen riippumattomuuteen. Esityksessä ehdotetaan, että arviointi tehtäisiin niiden mediamarkkinoilla tapahtuvien yrityskauppojen osalta, jotka ylittävät kilpailulain mukaisen yrityskauppojen ilmoituskynnyksen. Ehdotuksen mukaan Liikenne- ja viestintäviraston hoidettavaksi säädettäisiin myös ne eurooppalaisessa medianvapaussäädöksessä tarkoitetut muut valvontatehtävät, jotka koskevat mediamarkkinoiden toimintaa. Kyse on uusista viranomaistehtävistä.

Sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin ehdotetaan muutosta, jolla yhteensovitettaisiin ohjelmistotoimiluvan siirtämistä koskeva menettely mediamarkkinoilla tapahtuvien yrityskauppojen vaikutusta koskevan arvioinnin kanssa.

Lisäksi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annettuun lakiin ja oikeudenkäymiskaareen ehdotetaan lisättäväksi informatiivinen viittaus eurooppalaiseen medianvapaussäädökseen.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 8.8.2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
1.2.1 EU-säädöksen valmistelu	4
1.2.2 Hallituksen esityksen valmistelu	5
2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö	5
2.1 Medianvapausasetuksen tavoitteet	5
2.2 Medianvapausasetuksen pääasiallinen sisältö	5
3 Nykytila ja sen arviointi	15
3.1 Julkaisijan ja ohjelmatoiminnan harjoittajan ilmoitusvelvollisuutta koskeva kansallinen sääntely	15
3.2 Toimituksellista riippumattomuutta koskeva kansallinen sääntely ja itsesääntely	16
3.3 Lähdesuojaa koskeva kansallinen sääntely	16
3.4 Kansallista sääntelyviranomaista koskeva kansallinen sääntely	18
3.5 Yrityskauppojen arviointia koskeva kansallinen sääntely	19
3.6 Valtion mainontaa koskeva kansallinen sääntely	20
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	21
4.1 Keskeiset ehdotukset	21
4.2 Pääasialliset vaikutukset	22
4.2.1 Vaikutukset yrityksiin	22
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	25
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	26
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	26
5.1.1 Median keskittymien arviointi	26
5.1.2 Valtion mainontaa koskevien velvoitteiden viranomaisseuranta ja –raportointi	27
5.1.3 Salassa pidettävien tietojen antaminen mediapalvelulautakunnalle ja muiden EU-maiden kansallisille sääntelyviranomaisille	28
5.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot	29
5.2.1 Ruotsi	30
5.2.2 Tanska	31
6 Lausuntopalaute	31
6.1 Viranomaiset ja niille osoitetut tehtävät	31
6.2 Mediamarkkinoilla tapahtuvien yrityskauppojen vaikutusten arviointi	31
6.3 Valtion mainontaa koskevat velvoitteet ja viranomaistehtävät	32
6.4 Muut asiat	33
7 Säännöskohtaiset perustelut	34
7.1 Laki mediamarkkinoiden valvonnasta	34
7.2 Laki sähköisen viestinnän palveluista	43
7.3 Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä	44
7.4 Oikeudenkäymiskaari	44
9 Voimaantulo	46
8 Toimeenpano ja seuranta	46
9 Suhde muihin esityksiin	46

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	46
10.1 Ahvenanmaan asema ja suhde itsehallintoon	46
10.2 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja	47
10.2.1 Kansallinen liikkumavara	47
10.2.2 Oikeudellinen arvio	48
10.3 Omaisuudensuoja ja elinkeinovapaus.....	49
10.3.1 Kansallinen liikkumavara	49
10.3.2 Oikeudellinen arvio	49
LAKIEHDOTUKSET	51
1. Laki mediamarkkinoiden valvonnasta	51
2. Laki sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 30 §:n muuttamisesta.....	55
3. Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain 5 §:n muuttamisesta	56
4. Laki oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 22 §:n muuttamisesta.....	57
LIITE	59
RINNAKKAISTEKSTIT	59
2. Laki sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 30 §:n muuttamisesta.....	59
3. Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain 5 §:n muuttamisesta	60
4. Laki oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 22 §:n muuttamisesta.....	61

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Euroopan komissio (jäljempänä myös komissio) julkaisi 16.9.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi mediapalvelujen yhteisestä kehyksestä sisämarkkinoilla (eurooppalainen medianvapausasetus) ja direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta ([COM \(2022\) 457 final](#)) vaikutusarvioineen ([SWD\(2022\) 286 final](#), [SEC\(2022\) 322 final](#)). Asetusehdotuksen tarkoituksena on poistaa mediasisämarkkinoita ja mediapalveluiden tarjoajia koskevia ongelmia. Lisäksi ehdotuksen tarkoituksena on suojella median moniarvoisuutta ja itsenäisyyttä EU:ssa sekä varmistaa, että julkiset ja yksityiset mediayhtiöt voivat nykyistä helpommin toimia EU:n sisämarkkinoilla huomioiden media-alan murroksen ja digisiirtymän.

Median vapautta koskeva säädösehdotus on osa EU:n pyrkimyksiä edistää demokraattista osallistumista, disinformaation torjumista sekä median vapauden ja moninaisuuden tukemista Euroopan demokratiatoimintasuunnitelman mukaisesti. Säädösehdotus perustuu komission oikeusvaltionraportteihin 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). Ehdotuksen taustalla oli komission puheenjohtajan Ursula von der Leyenin unionin tilasta 15.9.2021 pitämä puhe, jossa hän ilmoitti eurooppalaisesta medianvapaussäädöksestä, jolla vahvistettaisiin eurooppalaisen median vapautta, joka on demokratian keskeinen tukipilari.

1.2 Valmistelu

1.2.1 EU-säädöksen valmistelu

Komission ehdotuksesta eurooppalaiseksi medianvapaussäädökseksi annettiin eduskunnalle 10.11.2022 valtioneuvoston U-kirjelmä ([U 84/2022 vp](#)) ja sen jälkeen U-jatkokirje ([UJ 43/2023 vp](#)). Suomi kannatti ehdotuksen tavoitteita edistää moniarvoisen ja riippumattoman median toimintaa EU:ssa. Suomi kuitenkin kiinnitti huomiota muun muassa sääntelyn selkeyteen suhteessa olemassa olevaan sääntelyyn. Suomi piti tärkeänä, että säädös jättää riittävästi liikkumavaraa käytännön toteutukseen kansallisesti, ja ettei asetus lisää kohtuuttomasti kansallisten viranomaisten tai mediapalveluiden tarjoajien hallinnollista taakkaa. Eduskunnassa asiaa käsittelevät liikenne- ja viestintävaliokunta, perustuslakivaliokunta ja suuri valiokunta. Eduskunta yhtyi lausunnossaan valtioneuvoston kantaan ([LiVL 40/2022 vp](#), [PeVL 103/2022 vp](#)).

Neuvosto hyväksyi yleisnäkemyksen ([10954/23](#)) ehdotuksesta 21.6.2023. Euroopan parlamentti hyväksyi neuvottelukantansa ehdotukseen täysistunnossaan 3.10.2023 ([P9_TA\(2023\)0336](#)).

Neuvottelujen edetessä neuvoston ja parlamentin toimesta säädösehdotukseen lisättiin joitakin uusia kohtia. Euroopan parlamentille oli tärkeää laajentaa valtion mainontaa koskevat velvoitteet koskemaan kaikkia julkisia tahoja niiden koosta ja palveluiden kattavuudesta huolimatta. Lisäksi neuvotteluiden aikana kansallisten viranomaisten velvoitteita lisättiin liittyen muun muassa tiedotusvälineiden omistusta koskevan kansallisen rekisterin kehittämiseen. Liikenne- ja viestintäministeriö järjesti sidosryhmille 19.10.2022 ja 8.2.2024 kuulemistilaisuudet, joiden tavoitteena oli tiedottaa eurooppalaisen medianvapausasetuksen

sisällöstä ja neuvottelutilanteesta sekä kartoittaa suomalaisten toimijoiden näkemyksiä keskeisistä neuvottelukysymyksistä.

Eurooppalaista medianvapaussäädöstä käsiteltiin neuvoston audiovisuaali- ja media-alan työryhmän kokouksissa ajalla 29.9.2022–11.1.2024. Euroopan parlamentti hyväksyi mietintönsä 13.3.2024.

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 11.4.2024 [asetuksen \(EU\) 2024/1083](#) mediapalvelujen yhteisestä kehyksestä sisämarkkinoilla ja direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta (eurooppalainen medianvapaussäädös), jäljempänä *medianvapausasetus*. Asetuksen soveltaminen alkaa vaiheittain 8.11.2024 lähtien kuitenkin niin, että asetusta sovelletaan pääsääntöisesti 8.8.2025 alkaen.

1.2.2 Hallituksen esityksen valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä liikenne- ja viestintäministeriössä. Valmistelun aikana on käyty taustoittavia keskusteluja oikeusministeriön, sisäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön, Liikenne- ja viestintäviraston, Valtiontalouden tarkastusviraston, Valtiokonttorin sekä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen asiantuntijoiden kanssa. Komissio järjesti jäsenvaltioille tiedotus- ja keskustelutilaisuuden asetuksen täytäntöönpanosta joulukuussa 2024.

Luonnos hallituksen esityksestä on ollut lausuntopalvelu.fi-sivustolla avoimessa lausuntomenettelyssä. Suomenkielinen luonnos hallituksen esityksestä oli lausuttavana 2.1.2025–14.2.2025. Ruotsinkielinen esitysluonnos oli lausuttavana 28.1.2025–25.2.2025. Lausuntoja pyydettiin ministeriöiltä, keskisiltä viranomaisilta, media-alalla toimivilta yhtiöiltä ja media-alan tutkijoilta sekä muilta esitysluonnoksessa ehdotetun sääntelyn kannalta keskeisiltä organisaatioilta.

Lausuntoja pyydettiin yhteensä 93 taholta. Lausuntoja saatiin yhteensä 31 kappaletta. Lausunnoista on laadittu lausuntoyhteenveto, joka on saatavilla osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM033:00/2024> tunnuksella LVM033:00/2024.

2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

2.1 Medianvapausasetuksen tavoitteet

Medianvapausasetuksen tavoitteena on turvata mediapalvelujen moniarvoisuus ja riippumattomuus EU:n alueella sekä vahvistaa mediapalvelujen sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa koskevat yhteiset säännöt. Asetuksen tavoitteena on vahvistaa tiedotusvälineiden moniarvoisuuden ja riippumattomuuden suojelua EU:ssa sekä edistää julkisten ja yksityisten tiedotusvälineiden rajat ylittävää toimintaa EU:n sisämarkkinoilla ilman perusteetonta painostusta median toimintaympäristön digitalisaatio huomioon ottaen.

2.2 Medianvapausasetuksen pääasiallinen sisältö

Medianvapausasetus pitää sisällään kolme kokonaisuutta, jotka sisältävät toisistaan jokseenkin erillisiä säännöksiä ja velvoitteita. Asetuksen keskeiset velvoitteet koskevat toimituksellisen riippumattomuuden ja journalististen lähteiden suojelua (4 artikla), julkisten tiedotusvälineiden eli yleisradioyhtiöiden riippumattomuutta toimintaa (5 artikla), tiedotusvälineiden omistuksen läpinäkyvyyttä (6 artikla), mediamarkkinoiden keskittymien vaikutusten arviointia suhteessa tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen ja toimitukselliseen riippumattomuuteen (22–23 artiklat)

sekä valtion mainontaan käytettävien varojen jakamista mediapalveluiden tarjoajille ja verkkoalustoille (25 artikla). Lisäksi asetus sisältää velvoitteita erittäin suurille verkkoalustoille siltä osin, kun kyseiset verkkoalustat käsittelevät mediapalveluiden tarjoajien sisältöä verkkoalustoillaan (18–19 artiklat). Asetuksella myös luodaan uusia sääntöjä koskien käyttäjien oikeutta muokata mediatarjontaa laitteissa ja rajapinnoissa (20 artikla) sekä yleisömittausjärjestelmien läpinäkyvyyttä (24 artikla).

Lisäksi asetuksessa säädetään uudesta riippumattomasta eurooppalaisesta mediapalvelulautakunnasta, joka koostuu kansallisten mediaviranomaisten tai -elinten edustajista ja jota avustaa komission sihteeristö. Lautakunta edistää EU:n medialainsäädännön tehokasta ja johdonmukaista soveltamista. Se korvaa audiovisuaalisten mediapalvelujen eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmän (ERGA), joka on perustettu AVMS-direktiivillä.

Medianvapausasetus on suoraan sovellettavaa oikeutta. Medianvapausasetuksessa on kuitenkin asetettu jäsenvaltioille eräitä velvollisuuksia täydentää sääntelyä. Ne liittyvät yleisradioyhtiöiden johtajien ja johtoelinten jäsenten valinta- ja irtisanomisperusteisiin sekä kriteereihin (5 artikla) ja mediamarkkinoilla tapahtuvien yrityskauppojen vaikutusten arviointien menettelysääntöihin (22 artikla). Asetuksessa on lisäksi tietyin osin jätetty liikkumavaraa kansallisen toimivaltaisen viranomaisen määrittämiseen (20 artikla, 22 artikla ja 25 artikla).

Tämän hallituksen esityksen ulkopuolelle on rajattu medianvapausasetuksen 5 artikla, joka koskee yksinomaan julkisen palvelun mediaa eli manner-Suomessa Yleisradio Oy:tä ja Ahvenanmaalla Ålands Radio & Tv ab:ta. Yleisradio Oy:tä koskevien muutosten täytäntöönpano valmistellaan liikenne- ja viestintäministeriössä erikseen, sillä säännösten toimeenpano aiheuttaa muutoksia lakiin Yleisradio Oy:stä (1380/1993, jäljempänä Yle-laki). Medianvapausasetuksen mukaiset muutokset Yle-lakiin on nähty tarkoituksenmukaiseksi tehdä samalla, kun Yle-lakiin tehdään muut kansalliset muutokset Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävää ja rahoitusta arvioineen parlamentaarisen työryhmän ehdottamalla tavalla. Parlamentaarisen työryhmän työ perustui pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan. Parlamentaarisen työryhmän mietintö julkaistiin 12.9.2024.

I luku; yleiset säännökset

Asetuksen 1 artiklassa säädetään asetuksen kohteesta ja soveltamisalasta. Artiklassa on listattu muita unionissa vahvistettuja säädöksiä, joihin asetus ei vaikuta. Näitä ovat muun muassa digipalveluasetus (EU) 2022/2065 ja poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta annettu asetus (EU) 2024/900. Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioilla on mahdollisuus hyväksyä yksityiskohtaisempaa tai tiukempaa sääntelyä koskien eräitä asetuksen kattamia sääntöjä edellyttäen, että kyseisillä säännöillä varmistetaan tiedotusvälineiden moniarvoisuuden ja toimituksellisen riippumattomuuden suojelun korkeampi taso unionin oikeuden mukaisesti. Näitä sääntöjä ovat mediapalveluiden tarjoajien oikeudet ja velvollisuudet (II luku), vaatimukset hyvin toimivia mediamarkkinoita koskeville toimenpiteille ja menettelyille (III luvun 5 jakso) ja valtionmainontaan ja tavara- ja palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin tarkoitettujen julkisten varojen osoittaminen (25 artikla).

Asetuksen 2 artiklassa säädetään määritelmistä. Mediapalvelulla tarkoitetaan artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 56 ja 57 artiklan mukaista palvelua, kun palvelun tai siitä erotettavissa olevan osan pääasiallisena tarkoituksena on tarjota yleisölle millä tahansa tavalla ohjelmia tai lehtiulkaisuja tiedonvälitys, viihdytys- tai valistustarkoituksessa siten, että toimituksellinen vastuu niistä kuuluu mediapalvelujen

tarjoajalle. Määritelmän ulkopuolelle jää verkkoalustoille ladattu käyttäjien tuottama sisältö, ellei kyseessä ole ammattitoiminta taloudellista tai muunlaista korvausta vastaan. Määritelmän ulkopuolelle jää lisäksi yksityinen viestinvaihto ja kaikki sellaiset palvelut, joiden pääasiallisena tarkoituksena ei ole tarjota ohjelmia tai lehtijulkaisuja, sekä tiedotus- tai myynninedistämismateriaalin jakelu.

Mediapalvelujen tarjoajalla tarkoitetaan artiklan 2 kohdan mukaan puolestaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka ammattitoimintana on mediapalvelujen tarjoaminen, jolla on toimituksellinen vastuu mediapalvelun sisällön valinnasta, ja joka päättää sisällön järjestämistavasta. Määritelmä kattaa myös vapaat toimittajat.

Verkkoalusta ja erittäin suuri verkkoalusta vastaavat digipalveluasetuksen 3 artiklan i kohdan (verkkoalusta) ja 33 artiklan 4 kohdan (erittäin suuri verkkoalusta) mukaisia määritelmiä. Digipalveluasetuksen mukaan erittäin suuret verkkoalustat ovat komission nimeämiä palveluita, joilla on yli 45 miljoonaa kuukausittaista käyttäjää EU:n alueella. Komission [verkkosivuilla](#) on listaus nimetyistä erittäin suurista verkkoalustoista.

Velvoitteita, jotka koskevat käyttäjien oikeutta mukauttaa mediatarjontaa (20 artikla) sovelletaan puolestaan sellaisten laitteiden ja käyttöliittymien kehittäjiin ja valmistajiin, jotka mahdollistavat audiovisuaalisten mediapalveluiden käyttämisen. Käyttöliittymillä tarkoitetaan palvelua, joka ohjaa tai hallinnoi pääsyä ohjelmia tarjoaviin mediapalveluihin sekä niiden käyttöä ja jonka avulla käyttäjät voivat valita mediapalveluja tai sisältöjä. Asetuksen johdanto-osan perustelukappaleessa 57 on selvennetty, että laitteilla ja käyttöliittymillä tarkoitetaan esimerkiksi kaukosäätimiä ja käyttöliittymiä, jotka ohjailevat tai hallinnoivat pääsyä ohjelmia tarjoaviin mediapalveluihin.

Media-alan yrityskauppojen vaikutustenarviointia koskevia säännöksiä (22–23 artiklat) sovelletaan EY:n sulautuma-asetuksen ([EY] 139/2004) 3 artiklassa määriteltyihin keskittymiin, joiden osapuolena on vähintään yksi mediapalvelujen tarjoaja tai yksi mediasisältöön pääsyn tarjoava verkkoalusta. Kilpailulain (948/2011) esitoissa todetaan, että EU:n sulautuma-asetuksen keskittymän ja kilpailulain yrityskaupan käsitteet vastaavat toisiaan (HE 88/2010 vp, s. 68).

Yleisömittausta koskevat velvoitteet (24 artikla) kattavat mittausjärjestelmät, joiden avulla kerätään, tulkitaan tai muuten käsitellään mediapalvelujen käyttäjien tai verkkoalustojen sisällön käyttäjien lukumäärää ja ominaisuuksia koskevaa tietoa, jota hyödynnetään muun muassa mainonnan kohdentamiseen, hinnoitteluun, hankintoihin, myyntiin tai sisällön suunnitteluun.

Valtion mainontaa koskevia velvoitteita (25 artikla) sovelletaan asetuksen 2 artiklan 18 kohdan määritelmän mukaan kansallisiin tai valtiotasoa alempiin hallituksiin, sääntelyviranomaisiin tai –elimiin. Lisäksi määritelmä kattaa julkisomisteiset yhteisöt, jotka ovat kansallisen tai valtiotasoa alemman hallituksen suorassa tai välillisessä määräysvallassa. Asetuksen johdanto-osan perustelukappaleessa 13 on selvennetty, että hallituksen määräysvalta voi johtua oikeuksista, sopimuksista tai muista keinoista, jotka antavat mahdollisuuden käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa yhteisössä. Määräysvallan osalta merkityksellisiä tekijöitä ovat erityisesti pääoman omistus, yhteisön kaikkien tai joidenkin varojen käyttöoikeus ja oikeudet tai sopimukset, joiden perusteella saadaan ratkaiseva vaikutusvalta yhteisön toimielinten kokoonpanossa, äänestyksissä tai päätöksissä.

Asetuksen 2 artiklan 18 kohdan mukaisen viranomaisen tai julkisen tahon määritelmän voidaan katsoa sisältävän valtion hallintoviranomaiset, valtion virastot ja laitokset, valtion liikelaitokset

sekä valtion talouden ulkopuoliset rahastot. Lisäksi määritelmä kattaa asetuksen johdanto-osan perustelukappaleen 13 valossa ne valtionyhtiöt, joissa hallituksella on ratkaiseva määräysvalta. Sanamuodon perusteella määritelmä sisältäisi myös kaupungit ja kunnat mukaan lukien kuntayhtymät, hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät sekä näiden tytäryhteisöt ja liikelaitokset. Soveltamisalaan kuuluisivat johdanto-osan perustelukappaleen 13 valossa myös ne kuntaomisteiset ja hyvinvointialueiden omistamat yhteisöt, joissa kunnalla, kunnilla, hyvinvointialueella tai hyvinvointialueilla on yhteisössä ratkaiseva määräysvalta. Kansallisesti kuntien omistamien yhteisöjen osalta velvoitteiden soveltamisalaan voidaan katsoa kuuluvan ne yhteisöt, joissa kunnalla on kuntalain 6 §:n ja hyvinvointialueella hyvinvointialueesta annetun lain 4 §:n mukainen määräysvalta. Velvoite koskisi myös edellä mainittujen yhteisessä määräysvallassa olevaa yhtiötä. Valtiokonttorin julkaisema raportti sisältää tiedot julkisen hallinnon organisaatioista Suomessa. Raportti on saatavilla sivustolta <https://www.tutkihallintoa.fi/julkisen-hallinnon-organisaatiot/>.

Soveltamisalan ulkopuolelle voidaan katsoa jäävän sellaiset julkisomisteiset organisaatiot, joille on lailla taattu autonomia hallitukseen nähden, ja jotka eivät näin ollen ole hallituksen suorassa tai välillisessä määräysvallassa. Soveltamisalan kansallisia rajoituksia selostetaan tarkemmin jäljempänä 1. lakiehdotuksen 10 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa.

Asetuksen 2 artiklan 19 kohdan määritelmän mukaan valtion mainonta käsitteenä kattaa maksulliset tai muuten vastikkeelliset viranomaisten ja julkisyhteisöjen mainosviestit, tiedonannot ja informaatiokampanjat mediapalveluissa tai verkkoalustoilla. Johdanto-osan kappaleen 13 mukaan valtion mainonnan määritelmän ulkopuolelle jäisivät kuitenkin viralliset ilmoitukset, jotka ovat perusteltuja yleiseen etuun liittyvän pakottavan syyn vuoksi, kuten viranomaisten tai julkisten elinten hätäviestit, joita tarvitaan esimerkiksi luonnonkatastrofien, terveyskriisien, onnettomuuksien tai muiden yksilöille haitallisten äkillisten vaaratilanteiden sattuessa. Päättynyttä hätätilannetta koskevat ilmoitukset, joita sijoitellaan, edistetään, julkaistaan tai levitetään maksua tai muuta vastiketta vastaan, olisi katsottava valtion mainonnaksi.

II luku; Mediapalveluiden tarjoajien ja mediapalveluiden vastaanottajien oikeudet ja velvollisuudet

Medianvapausasetuksen 3 artiklan mukaan jäsenmaiden tulee kunnioittaa kuluttajien oikeutta moniarvoiseen ja toimituksellisesti riippumattomaan mediasisältöön.

Asetuksen 4 artiklalla pyritään turvaamaan mediapalveluiden tarjoajien toimituksellinen vapaus ja riippumattomuus kieltämällä jäsenmaiden puuttuminen ja vaikuttamisyritykset mediapalveluiden tarjoajien toimituksellisiin käytäntöihin ja päätöksiin. Lisäksi artiklassa veloitetaan jäsenmaat varmistamaan, että journalistisia lähteitä ja luottamuksellista viestintää suojellaan tehokkaasti.

Artiklan 3 kohdassa on lueteltu toimenpiteitä, joita jäsenmaat eivät saa kohdistaa mediapalveluiden tarjoajiin, sen toimitukselliseen henkilöstöön tai henkilöihin, joilla on ammatillinen suhde mediapalvelujen tarjoajaan tai sen toimitukselliseen henkilöstöön, lähesuojan murtamiseksi. Artiklan soveltamisalaan kuuluvat lisäksi ne henkilöt, jotka ovat vakiintuneessa ja jatkuvassa läheisessä suhteessa mediapalveluiden tarjoajan tai sen toimituksellisen henkilöstön kanssa. Näiden läheisten osalta lisäksi edellytetään asetuksen perustelukappaleessa 20, että henkilöt asuvat mediapalvelun tarjoajan tai sen toimituksellisen henkilöstön jäsenen kanssa yhteisessä taloudessa.

Jäsenvaltiot eivät saa toteuttaa artiklan 3 kohdassa lueteltuja toimenpiteitä sellaisten tietojen saamiseksi, jotka liittyvät journalistisiin lähteisiin tai luottamukselliseen viestintään tai joiden perusteella journalistisia lähteitä tai luottamuksellista viestintää on mahdollista tunnistaa. Kiellettyjä toimenpiteitä ovat velvoittaminen paljastamaan edellä mainittuja tietoja ja pidättäminen, rankaiseminen sekä pysäyttäminen kyseisten tietojen saamiseksi. Jäsenvaltiot eivät saa myöskään valvoa mediapalveluiden tarjoajien, toimituksellisen henkilöstön ja henkilöiden, joilla on säännöllinen tai ammatillinen suhde mediapalvelujen tarjoajiin tai niiden toimitukselliseen henkilöstöön, yritys- ja yksityistiloja tai kohdistaa heihin etsintä- ja takavarikkotoimia kyseisten tietojen saamiseksi. Lisäksi jäsenmaat eivät saa käyttää teknisiä tarkkailuohjelmistoja kyseisten henkilöiden käyttämiin materiaaleihin, digitaalisiin laitteisiin, koneisiin tai välineisiin saadakseen tietoja, joiden perusteella journalistisia lähteitä tai luottamuksellista viestintää on mahdollista tunnistaa.

Artiklan 4 kohdassa on määritelty edellytykset, joiden täyttyessä jäsenmaat voivat poiketa edellä mainituista kielloista. Toimenpiteitä saa kohdan mukaan toteuttaa siinä tapauksessa, että toimenpiteestä säädetään unionin oikeudessa ja kansallisessa lainsäädännössä, toimenpide on unionin oikeuden mukainen ja tapauskohtaisesti perusteltu yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä sekä oikeasuhteinen. Lisäksi toimenpiteen tulee edellyttää oikeusviranomaisen tai riippumattoman ja puolueettoman päätöksentekoviranomaisen ennakkolupaa tai asianmukaisesti perustelluissa poikkeuksellisissa ja kiireellisissä tapauksissa kyseessä oleva viranomainen antaa luvan jälkikäteen ilman aiheutonta viivytystä. Asetuksen johdanto-osan perustelukappaleessa 21 on selvennetty, että päätöksentekoviranomaisella tarkoitetaan esimerkiksi tuomioistuinta, tuomaria, oikeusviranomaisena toimivaa syyttäjää tai muuta vastaavaa viranomaista, jolla on kansallisen lainsäädännön mukainen toimivalta myöntää lupa kyseisiin toimiin.

Artiklan 5 kohdan mukaan teknisen tarkkailuohjelmiston käyttämisen edellytyksenä 4 kohdassa säädettyjen edellytysten täyttymisen lisäksi on, että toimenpide toteutetaan sellaisen tutkinnan yhteydessä, joka koskee Euroopan unionin neuvoston eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovutusmenettelyistä annetun puitepäätöksen 2002/584/YOS 2 artiklan 2 kohdassa lueteltuja rikoksia, joista jäsenvaltiossa voi seurata vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai turvaamistoimenpide, jonka enimmäisaika on vähintään kolme vuotta. Muiden rikosten tutkinnan osalta teknisen tarkkailuohjelmiston käyttämisen edellytyksenä on, että jäsenvaltiossa voi seurata kyseisestä rikoksesta vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai turvaamistoimenpide, jonka enimmäisaika on vähintään viisi vuotta.

Artiklan 6 kohta velvoittaa jäsenvaltiot varmistamaan, että oikeusviranomainen tai riippumaton ja puolueeton päätöksentekoviranomainen tarkastelee säännöllisesti valvontatoimenpiteiden ja teknisen tarkkailuohjelmistojen käyttöä arvioidakseen täyttyvätkö niiden käytön oikeuttavat edellytykset edelleen. Lisäksi jäsenvaltioiden on artiklan 8 kohdan mukaan varmistettava, että mediapalvelujen tarjoajilla, niiden toimituksellisella henkilöstöllä tai muilla henkilöillä, joilla on säännöllinen tai ammatillinen suhde mediapalvelujen tarjoajiin tai niiden toimitukselliseen henkilöstöön, on oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan tapauksissa, jotka koskevat artiklan säännösten rikkomista. Jäsenvaltioiden on annettava riippumattomalle viranomaiselle tai elimelle, jolla on asiaankuuluvaa asiantuntemusta, tehtäväksi avustaa ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuja henkilöitä tämän oikeuden käyttämisessä. Asetuksen johdanto-osan perustelukappaleessa 22 on tarkennettu, että tällainen apu voisi olla luonteeltaan oikeudellista, taloudellista tai muuta apua, esimerkiksi tiedon tarjoamista käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista. Jos tällaista viranomaista tai elintä ei ole, kyseiset henkilöt voivat kohdan mukaan pyytää apua itsesääntelyelimeltä tai -mekanismilta.

Asetuksen 4 artiklan 9 kohdan mukaisesti jäsenvaltioille Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa määrättyjä velvollisuuksia kunnioitetaan. Tällä tarkoitetaan erityisesti asetuksen johdanto-osion perustelukappaleen 8 mukaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja jäsenvaltioiden velvollisuuksia ja toimivaltaa turvata keskeiset valtion tehtävät. Mainitussa perussopimuksen kohdassa todetaan: ”*Unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Se kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla.*” Siten medianvapausasetus ei vaikuta jäsenmaille perussopimusten nojalla kuuluvaan toimivaltaan turvata kansallinen turvallisuus.

Asetuksen 6 artikla asettaa mediapalveluiden tarjoajille avoimuusvelvoitteita, jotka koskevat mediapalveluiden omistusta. Artiklan 1 kohdassa on lueteltu ne tiedot, jotka mediapalvelujen tarjoajien on asetettava helposti ja suoraan palvelujensa vastaanottajien saataville. Näitä tietoja ovat muun muassa mediapalvelun tarjoajan yhteystiedot, mediapalvelun omistukseen liittyvät tiedot, mukaan lukien tosiasialliset omistajat ja edunsaajat sekä tiedot mediapalveluiden tarjoajille jaettujen valtion mainontaan tarkoitettujen julkisten varojen vuotuisesta kokonaismäärästä ja kolmansien maiden viranomaisilta tai julkisilta tahoilta saatujen mainostulojen vuotuisesta kokonaismäärästä.

Lisäksi artiklan 2 kohdan mukaan jäsenmaiden kansallisten viranomaisten tulee kehittää tiedotusvälineiden omistussuhteita koskevia avoimia kansallisia tietokantoja. Kansallisten tietokantojen tulee sisältää artiklan 1 kohdassa luetellut tiedot. Artiklan 3 kohdassa on myös uutis- ja ajankohtaissisältöä tarjoavia mediapalvelujen tarjoajia koskevia velvoitteita, jotka velvoittavat palveluntarjoajat varmistamaan toimituksellisten päätösten riippumattomuuden.

III luku; Sääntely-yhteistyön puitteet ja hyvin toimivat mediapalveluiden sisämarkkinat

Kansalliset sääntelyviranomaiset ja eurooppalainen mediapalvelulautakunta

Asetuksen 7–13 artikloissa säädetään kansallisista sääntelyviranomaisista tai –elimistä ja asetuksella perustettavasta eurooppalaisesta mediapalvelulautakunnasta (jäljempänä myös mediapalvelulautakunta). Asetuksen 14–17 artikloissa säädetään kansallisten viranomaisten välisestä yhteistyöstä.

Asetuksen 7 artiklassa säädetään kansallisista sääntelyviranomaisista. Asetuksessa kansallinen sääntelyviranomainen on määritelty tarkoittamaan mitä tahansa jäsenvaltion AVMS-direktiivin 30 artiklan mukaisesti nimeämää viranomaista tai elintä. Artiklan 4 kohta velvoittaa jäsenmaat varmistamaan kansallisten sääntelyviranomaisten tarvittavat tiedonsaantioikeudet asetuksen mukaisten tehtävien hoitamiseksi.

Asetuksen 8 artiklalla perustetaan eurooppalainen mediapalvelulautakunta, jolla korvataan AVMS-direktiivin nojalla perustettu audiovisuaalisten mediapalvelujen eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmä (ERGA). Asetuksen 9–12 artikloissa säädetään lautakunnan riippumattomuudesta, rakenteesta ja sihteeristöstä sekä kuulemismekanismista. Asetuksen mukaan lautakunta koostuu kansallisten sääntelyviranomaisten tai -elinten edustajista. Asetuksen 10 artiklan 4 kohdan mukaan, jos jäsenvaltiossa on useampi kuin yksi kansallinen sääntelyviranomainen, kyseisten kansallisten sääntelyviranomaisten tai -elinten on tarvitessa tehtävä yhteistyötä ja nimettävä yhteinen edustaja, joka käyttää äänioikeutta lautakunnassa.

Lautakuntaa avustaa komission työntekijöistä koostuva sihteeristö ja lautakunnan on kuultava muissa kuin audiovisuaalisen media-alan asioissa asiaankuuluvien media-alojen edustajia.

Lautakunnan tehtävistä säädetään 13 artiklassa. Lautakunnan tehtävänä on yleisesti neuvoa ja tukea komissiota lautakunnan toimivaltaan kuuluvissa mediapalveluihin liittyvissä kysymyksissä sekä edistää asetuksen III luvun johdonmukaista ja tehokasta soveltamista sekä AVMS-direktiivin säännöksiin täytäntöönpanoa unionin alueella. Lisäksi lautakunnan tehtävänä on koordinoita pyynnöstä asetuksen 17 artiklan mukaisesti unionin ulkopuolelta tulevia mediapalveluja koskevia toimia, kun kyseiset palvelut uhkaavat vahingoittaa yleistä turvallisuutta ja puolustusta. Lautakunnalla on myös velvollisuus käsitellä ja pyrkiä sovitteluun kansallisten sääntelyviranomaisten tai –elinten väliset mahdolliset erimielisyydet. Asetuksen 14 ja 15 artikloissa säädetään kansallisten sääntelyviranomaisten tai –elinten välisestä yhteistyöstä asetuksen soveltamisen ja AVMS-direktiivin säännöksiin täytäntöönpanon yhteydessä.

Mediapalvelujen tarjoajien sisältö erittäin suurilla verkkoalustoilla

Asetuksen 18 artiklassa säädetään mediapalvelujen tarjoajien sisällön käsittelystä erittäin suurilla verkkoalustoilla. Erittäin suurella verkkoalustalla tarkoitetaan sellaista komission EU:n digipalveluasetuksen mukaisesti nimettyä verkkoalustaa, jolla on yli 45 miljoonaa aktiivista kuukausittain palvelun vastaanottajaa unionissa. Tällaisia palveluja ovat esimerkiksi Facebook, Instagram, TikTok, LinkedIn ja X. Euroopan komissio on toimivaltainen valvomaan erittäin suuria verkkoalustoja digipalveluasetuksen mukaisesti.

Artikla velvoittaa erittäin suuret verkkoalustat kohtelevaan mediapalveluiden tarjoajien sisältöjä erityisellä herkkyydellä verkkoalustoillaan. Erittäin suurien verkkoalustojen on tarjottava mediapalveluiden tarjoajille mahdollisuus ilmoittaa toimintansa luonteesta ja antaa perustelut mediapalveluiden tarjoajille tilanteissa, joissa mediapalveluiden tarjoajien sisältöä ollaan rajoittamassa tai estämässä erittäin suurella verkkoalustalla. Mediapalvelujen tarjoajilla tulee artiklan mukaan olla mahdollisuus vastata 24 tunnin kuluessa erittäin suuren verkkoalustan suunnittelemaan sisällön näkyvyyden rajoittamista tai poistamista koskevaan päätökseen sen vastaanottamisesta. Mediapalvelujen tarjoajien tekemät valitukset verkkoalustan tekemistä sisällön moderoimista, näkyvyyden rajoittamista tai käyttäjätilin poistamista koskevista päätöksistä on käsiteltävä ensisijaisesti ja viipymättä.

Mediapalveluiden tarjoajilla on artiklan mukaan myös oikeus käydä vuoropuhelua erittäin suurten verkkoalustojen kanssa, jos verkkoalustan katsotaan rajoittaneen tai keskeyttäneen toistuvasti mediapalvelun sisältöä ilman riittäviä perusteita. Vuoropuhelun tuloksista voidaan ilmoittaa mediapalvelujen lautakunnalle ja komissiolle. Lisäksi erittäin suurilla verkkoalustoilla on velvollisuus vuosittain julkaista tietoa koskien niiden toimintaa mediapalveluiden tarjoajien kanssa.

Oikeus mukauttaa median tarjontaa

Asetuksen 20 artiklassa säädetään käyttäjien oikeudesta mukauttaa median tarjontaa mieleisekseen. Artikla velvoittaa mediapalveluihin pääsyn tarjoavien laitteiden ja käyttöliittymien valmistajat, kehittäjät ja maahantuojat varmistamaan, että käyttäjä voi muuttaa laitteen ja käyttöliittymän asetukset mieleisekseen, jotta käyttäjä voi päästä helposti käsiksi haluamiinsa mediapalveluihin. Asetuksen johdanto-osan perustelukappaleessa 57 on selvennetty, että laitteilla ja käyttöliittymillä tarkoitetaan esimerkiksi kaukosäätimiä ja käyttöliittymiä, jotka ohjailevat tai hallinnoivat pääsyä ohjelmia tarjoaviin mediapalveluihin. Perustelukappaleen valossa säännöksen soveltamisalaan voidaan käsittää kuuluvan muun

muassa älytelevisioiden ja vastaavien älylaitteiden käyttöliittymät. Jäsenmaiden tulee artiklan 4 kohdan mukaan toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet varmistaakseen, että laitteiden ja käyttöliittymien valmistajat, kehittäjät ja maahantuojaat noudattavat artiklan säännöksiä.

Mediapalvelujen tarjoajiin vaikuttavat kansalliset toimenpiteet

Asetuksen 21 artiklan mukaan jäsenvaltion lainsäädännöllisten, sääntely- ja hallinnollisten toimenpiteiden on oltava perusteltuja, avoimia, puolueettomia, syrjimättömiä ja oikeasuhteisia, jos ne ovat omiaan vaikuttamaan sisämarkkinoilla toimivan mediapalvelujen tarjoajan moniarvoisuuteen ja toimitukselliseen riippumattomuuteen. Hallinnollisten toimenpiteiden on noudatettava etukäteen vahvistettuja määräaikoja. Artiklan 3 kohdan mukaan mediapalvelun tarjoajalla on oikeus hakea muutosta riippumattomalta muutoksenhakuelimeltä, kuten tuomioistuimelta, sitä suoraan tai erikseen koskevasta sääntely- tai hallinnollisesta toimenpiteestä.

Artiklan 4 ja 5 kohtien mukaan lautakunta voi laatia lausunnon jäsenmaiden sääntely- tai hallinnollisista toimenpiteistä, mikäli toimenpiteet todennäköisesti vaikuttavat merkittävästi mediapalvelujen tarjoajien toimintaan sisämarkkinoilla. Lautakunta voi laatia lausunnon omasta aloitteestaan, komission pyynnöstä tai mediapalvelun tarjoajan perustellusta pyynnöstä. Lautakunnan lisäksi myös komissiolla on oikeus kyseisten lausuntojen laatimiseen. Lautakunta ja komissio voivat pyytää asiaankuuluvia tietoja toimenpiteen toteuttaneelta kansalliselta viranomaiselta tai elimeltä lausuntoa varten.

Mediamarkkinoiden keskittymien arviointi

Asetuksen 22 ja 23 artikloissa säädetään mediamarkkinoiden keskittymien arvioinnista. Asetuksen 22 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden veloitteesta säätää kansallisesti aineelliset ja menettelysäännöt mediamarkkinoiden keskittymien arvioimista varten. Tarkoituksena on voida arvioida sellaisia keskittymiä, joilla voi olla merkittävä vaikutus tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen ja toimitukselliseen riippumattomuuteen. Kyseisiin sääntöihin sovelletaan seuraavia vaatimuksia:

- 1) sääntöjen on oltava avoimia, puolueettomia, oikeasuhteisia ja syrjimättömiä;
- 2) säännöissä on vaadittava mediamarkkinoiden keskittymän osapuolia ilmoittamaan keskittymästä etukäteen asianomaisille kansallisille viranomaisille tai antamaan tällaisille viranomaisille asianmukaiset valtuudet saada näiltä osapuolilta tietoja, joita tarvitaan keskittymän arvioimiseksi;
- 3) säännöissä on nimettävä kansalliset sääntelyviranomaiset vastaamaan arvioinnista tai varmistettava, että ne osallistuvat arviointiin merkittävällä tavalla;
- 4) säännöissä on vahvistettava etukäteen objektiiviset, syrjimättömät ja oikeasuhteiset kriteerit, joiden mukaisesti ilmoitetaan mediamarkkinoiden keskittymistä ja joilla arvioidaan niiden vaikutusta tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen ja toimitukselliseen riippumattomuuteen; ja
- 5) säännöissä täsmennetään etukäteen määräajat arviointien päätökseen saattamiselle.

Arvioinnin on oltava erillinen kilpailulainsäädännön mukaisista arvioinneista. Keskittymien arvioinneissa on otettava huomioon seuraavat seikat:

- 1) keskittymän odotettu vaikutus tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen, mielipiteen muodostumiseen ja mediapalvelujen ja median tarjonnan monimuotoisuuteen markkinoilla, ottaen huomioon verkkoympäristö ja osapuolten edut tai toiminta muissa tiedotusvälineissä tai muissa kuin media-alan yrityksissä taikka osapuolten yhteydet niihin;
- 2) toimituksellista riippumattomuutta koskevat suojatoimet, mukaan lukien toimet, joita mediapalvelujen tarjoajat ovat toteuttaneet toimituksellisten päätösten riippumattomuuden takaamiseksi;
- 3) keskittymän osapuolten mahdollisuudet taloudellisesti kestävä toiminnan jatkamiseen ilman keskittymää ja mahdolliset muut vaihtoehdot niiden taloudellisen kestävyuden varmistamiseksi;
- 4) tarvittaessa komission vuotuisen oikeusvaltiokertomuksen havainnot tiedotusvälineiden moniarvoisuudesta ja vapaudesta; ja
- 5) tarvittaessa sitoumukset, joita jotkin mediamarkkinoiden keskittymän osapuolet saattavat tarjota tiedotusvälineiden moniarvoisuuden ja toimituksellisen riippumattomuuden turvaamiseksi.

Asetuksen mukaisesti komissio antaa tarkempia ohjeita 1–3 kohtien arvioimisen tueksi. Kansallisen viranomaisen on pyydettävä lautakunnalta lausunto, jos keskittymä vaikuttaa todennäköisesti mediapalvelujen sisämarkkinoiden toimintaan. Kansallisen viranomaisen tulee tässä tapauksessa ottaa huomioon lautakunnan lausunto ja perustella huomiotta jätetyt kohdat lautakunnalle ja komissiolle. Asetuksen 23 artiklan mukaisesti lautakunta suorittaa 22 artiklan mukaisen mediakeskittymän arvioinnin, jos keskittymä vaikuttaa todennäköisesti sisämarkkinoihin eikä kansallista arviointia ole tehty tai 22 artiklan mukaista lautakunnan kuulemistä ei ole suoritettu. Myös komissio voi antaa asiasta oman lausuntonsa.

Kansalliseen harkintavaltaan jää määritellä menettelysäännöt, kuten kansalliset kynnysarvot yrityskaupan vaikutusten arvioimiseksi ja määräajat viranomaisen arvioinnille. Asetuksen johdanto-osan perustelukappaleessa 64 on selvennetty, että kansallisten sääntöjen soveltamisalaan tulisi kuulua sellaiset keskittymät tai yrityskaupat, joiden seurauksena yksittäinen toimija voisi saada määräysvallan tai huomattavan omistussuuden kyseisillä markkinoilla ja sitä kautta sillä voisi olla huomattava vaikutus yleisen mielipiteen muodostumiseen tietyillä mediamarkkinoilla yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa.

Yleisömittaus

Asetuksen 24 artiklassa säädetään yleisömittauksesta. Kaikkien yleisömittausjärjestelmien tarjoajien on varmistettava, että niiden yleisömittausjärjestelmät ja niiden järjestelmien käyttämät menetelmät ovat artiklassa määriteltyjen periaatteiden mukaisia. Asetuksen mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten tai -elinten tehtävänä on kehottaa yleisömittausjärjestelmien tarjoajia laatimaan käytäntösääntöjä yleisömittaustoimintaa varten yhdessä mediapalvelujen ja verkkoalustojen tarjoajien kanssa tai kannustaa yleisömittausjärjestelmien tarjoajia noudattamaan jo sovittuja ja laajalti hyväksyttyjä käytäntösääntöjä. Käytäntösäännöillä on pyrittävä edistämään niiden tavoitteiden tosiasiallisen saavuttamisen säännöllistä, riippumatonta ja avointa seurantaa sekä yleisömittausjärjestelmiä varten asetuksessa tarkoitettujen periaatteiden noudattamista.

Asetuksessa on lisäksi velvoitettu toimialan standardeihin perustumattomien omien yleisömittausjärjestelmien tarjoajat antamaan mediapalveluiden tarjoajille ja mainostajille tiedot yleisömittausjärjestelmissään käytettävistä menetelmistä sekä varmistamaan, että menetelmiä koskien suoritetaan vuosittain riippumaton tarkastus. Lisäksi oman yleisömittausjärjestelmän tarjoajan on mediapalvelujen tarjoajan pyynnöstä annettava sille tiedot yleisömittaustuloksista, mukaan lukien yhdistämättömät tiedot, jotka liittyvät kyseisen mediapalvelujen tarjoajan mediasisältöön ja mediapalveluihin.

Lautakunnan tehtävänä on edistää yleisömittausjärjestelmien käyttöönottoon liittyvien parhaiden käytäntöjen vaihtoa käymällä säännöllistä vuoropuhelua asianomaisten osapuolten välillä. Komissio voi antaa suuntaviivoja artiklan velvoitteiden käytännön soveltamisesta.

Julkisten varojen ja etujen osoittaminen valtion mainontaan sekä tavara- ja palveluhankintoihin

Asetuksen 25 artiklassa säädetään valtion mainontaan ja tavara- ja palveluhankintoihin osoitetuista julkisten varojen ja etujen käyttämisestä media- ja verkkoalustoimijoihin. Asetuksen mukaisesti valtion mainontaan ja tavara- ja palveluhankintoihin käytettävät julkiset varat ja edut on myönnettävä läpinäkyvin, puolueettomin, oikeasuhteisin ja syrjimättömin perustein, jotka on asetettu etukäteen sähköisesti saataville käyttäjäystävällisessä muodossa. Lisäksi myöntämismenettelyn on oltava avoin, oikeasuhteinen ja syrjimätön.

Valtion mainonnan osalta jäsenvaltioiden on pyrittävä varmistamaan, että valtion mainontaan osoitetut vuotuiset julkiset kokonaismenot jaetaan monipuolisesti ja laajalti markkinoilla edustettuina oleville mediapalvelujen tarjoajille ottaen huomioon asianomaisten mediamarkkinoiden kansalliset ja paikalliset erityispiirteet.

Asetuksen mukaisesti julkisten tahojen on asetettava julkisesti saataville sähköisesti ja käyttäjäystävällisessä muodossa vuosittain niiden valtion mainontaan liittyviä julkisia menoja koskevat tiedot. Asetuksen mukaan vähintään seuraavat tiedot pitää julkaista:

- 1) mediapalvelujen tai verkkoalustojen tarjoajien, joilta palvelut on ostettu, viralliset nimet ja tarvittaessa niiden yritysryhmien viralliset nimet, joihin mediapalvelun tai verkkoalustan tarjoaja kuuluu
- 2) valtion mainontaan käytetty vuotuinen kokonaissumma ja mediapalvelujen tarjoajaa tai verkkoalustan tarjoajaa kohti käytetyt vuotuiset summat

Asetuksen johdanto-osan perustelukappaleessa 73 on selvennetty, että valtion mainontaa koskevien tietojen julkaisussa jäsenvaltioiden tulisi huomioida liikesalaisuutta koskevat unionin ja kansalliset säännöt.

Jäsenvaltioiden kansallisten sääntelyviranomaisten tai -elinten tai muiden toimivaltaisten riippumattomien viranomaisten tai elinten on seurattava valtion mainosmenojen jakautumista mediapalvelujen tarjoajille ja verkkoalustojen tarjoajille edellä mainittujen tietojen perusteella ja raportoitava siitä vuosittain. Kyseiset vuosikertomukset on julkaistava helposti saatavilla olevassa muodossa.

Jäsenvaltioiden kansalliset sääntelyviranomaiset tai -elimet tai muut toimivaltaiset riippumattomat viranomaiset tai elimet voivat pyytää säännöksen soveltamisalaan kuuluvilta viranomaisilta tai julkisilta tahoilta lisätietoja julkaistujen valtion mainosmenojen koskevien tietojen täydellisyys arvioimiseksi, mukaan lukien yksityiskohtaisemmat tiedot varojen myöntämisperusteista.

IV luku: Loppusäännökset

Asetuksen 26 artiklan mukaan komissio varmistaa, että mediapalvelujen sisämarkkinoita, mukaan lukien markkinoiden toimintaan kohdistuvia riskejä ja edistymistä, seurataan riippumattomasti ja jatkuvasti. Tutkijat toteuttavat seurannan vuosittain komission määrittelemien tulosindikaattorien perusteella.

Asetuksen 27 artiklan mukaan komissio arvioi asetusta ja antaa siitä kertomuksen Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle neljän vuoden välein. Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden ja lautakunnan on toimitettava asiaankuuluvat pyynnöstä tiedot komissiolle arvioinnin suorittamista varten.

Asetuksen soveltaminen alkaa pääsääntöisesti 8.8.2025. Asetuksen 3 artiklan sääntöjä koskien mediapalvelujen vastaanottajien oikeuksia sovelletaan kuitenkin jo 8.11.2024 lähtien, 4 artiklan 1 ja 2 kohtaa, 6 artiklan 3 kohtaa sekä lautakuntaa koskevia sääntöjä (7–13 artiklat) sovelletaan 8.2.2025 lähtien, 14–17 artiklaa sovelletaan 8.5.2025 lähtien ja 20 artiklan sääntelemää oikeutta mukauttaa median tarjontaa sovelletaan 8.5.2027 lähtien.

3 Nykytila ja sen arviointi

Medianvapausasetus sisältää suoraan sovellettavana asetuksena edellä kuvattua mediapalvelujen tarjoajia ja mediamarkkinoiden toimintaa koskevaa uudenlaista sääntelyä, jonka tarkoituksena on tukea media-alan sisämarkkinoiden sekä itsenäisen ja moniäänisen median toimintaa Euroopan unionissa. Asetus edellyttää uutta kansallista lainsäädäntöä ja joitain muutoksia voimassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön.

3.1 Julkaisijan ja ohjelmatoiminnan harjoittajan ilmoitusvelvollisuutta koskeva kansallinen sääntely

Suomessa osakeyhtiöiden omistustietojen julkisuudesta säädetään osakeyhtiölaissa (624/2006). Lisäksi tiedotusvälineiden ilmoitusvelvollisuudesta säädetään laissa sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003 jäljempänä myös sananvapauslaki). Sananvapauslain 5 §:n mukaan julkaisijan on huolehdittava siitä, että julkaisussa, aikakautisessa julkaisussa ja verkkojulkaisussa on tieto julkaisijasta. Pykälän 2 momentin mukaan sama ilmoitusvelvollisuus koskee myös ohjelmatoiminnan harjoittajia ja vastaavia toimittajia. Julkaisijan ja ohjelmatoiminnan harjoittajan käsitteitä ei lainsäädännössä ole erikseen määritelty, mutta julkaisijana ja ohjelmatoiminnan harjoittajana pidetään lain esitöiden mukaan sitä, joka viime kädessä päättää viestin tai ohjelman toimittamisesta yleisön saataville (HE 54/2002 vp, s. 53). Näin ollen julkaisijalla tai ohjelmatoiminnan harjoittajalla voidaan viitata esimerkiksi kustannusyhtiöön, joka saattaa viestin kuluttajien saataville.

Medianvapausasetuksen 6 artiklassa säädetty mediapalveluiden tarjoajia koskevat avoimuusvelvoitteet ovat yksityiskohtaisempia ja laajempia kuin mitä kansallisella tasolla on säädetty. Kansallinen lainsäädäntö ei velvoita mediapalveluita tarjoavia yhtiöitä asettamaan helposti ja suoraan palvelujensa vastaanottajille tietoja, jotka koskevat muun muassa julkaisijoiden tai ohjelmatoiminnan harjoittajien omistussuhteita, julkisilta tahoilta mainonnasta saatuja vuotuisia tuloja tai kolmansien maiden viranomaisilta tai julkisilta tahoilta saatujen mainostulojen vuotuisia kokonaismääriä. Koska avoimuusvelvoitteet itsessään tulevat suoraan sovellettavasta asetuksesta, riittävää olisi lisätä sananvapauslain 5 §:ään informatiivinen viittaus asetukseen.

Medianvapausasetuksen 6 artiklan 2 kohta velvoittaa jäsenmaat antamaan kansallisten sääntelyviranomaisten tehtäväksi kehittää tiedotusvälineiden omistussuhteita koskevia kansallisia tietokantoja, jotka sisältävät edellä mainitut omistusta koskevat tiedot. Lisäksi tietokannan tulisi sisältää artiklan 1 kohdan d-alakohdassa tarkoitettut tiedot, jotka koskevat mediapalveluiden tarjoajille jaettujen valtion mainontaan tarkoitettujen julkisten varojen vuotuista kokonaismäärää ja kolmansien maiden viranomaisilta tai julkisilta tahoilta saatujen mainostulojen vuotuista kokonaismäärää. Artiklassa tarkoitettun tietokannan kehittäminen ei sisälly minkään viranomaisen nykyisiin lakisääteisiin tehtäviin. Koska viranomaisten tehtävien on perustuttava lakiin, tehtävät on säädettävä jollekin viranomaiselle. Tarkoituksenmukaisin viranomainen olisi Liikenne- ja viestintävirasto.

3.2 Toimituksellista riippumattomuutta koskeva kansallinen sääntely ja itsesääntely

Sananvapauslain 4 §:n mukaan julkaisijan tulee määrätä julkaisulle ja ohjelmatoiminnan harjoittajan ohjelmaa varten vastaava toimittaja. Pykälän mukaan vastaavan toimittajan tehtävänä on johtaa ja valvoa toimitustyötä sekä päättää aikakautisen julkaisun verkkojulkaisun tai ohjelman sisällöstä. Lain 13 §:n mukaan vastaava toimittaja voidaan tuomita sakkoon, jos hän laiminlyö johtamis- ja valvomisvelvollisuutensa niin, että se on omiaan myötävaikuttamaan lainvastaisen sisällön julkaisemiseen.

Suomessa tiedotusvälineiden toimintaa valvovan itsesääntelyelimen Julkisen Sanan Neuvoston (JSN) yleisesti hyväksytyihin journalistin ohjeisiin on sitouduttu media-alalla laajasti. JSN tulkitsee hyvää journalistista tapaa ja valvoo toimittajien tietojen hankintaa tiedotusvälineille ohjeiden mukaan. Neuvoston ohjeet sisältävät journalistien ammatilliseen asemaan liittyviä ohjeita, jotka koskevat muun muassa journalistin velvollisuuksia ja vastuuta, toimituksellisen päätösvallan luovuttamisesta toimituksen ulkopuolelle ja eturistiriitojen ilmoittamista tilanteessa, jossa käsiteltävällä asialla on merkitystä medialle itselleen, konsernille, johon se kuuluu, tai sen merkittävälle omistajalle. Asiallisesti sananvapauslain ja JSN:n journalististen ohjeiden voidaan katsoa sisältävän toimituksellisten päätösten riippumattomuutta koskevat velvoitteet.

3.3 Lähdesuojaa koskeva kansallinen sääntely

Kansallisesti lähdesuojasta ja oikeudesta anonyymiin ilmaisuun säädetään sananvapauslaissa. Lain 16 §:n mukaan 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. Pykälän 2 momentin mukaan nämä oikeudet koskevat myös sitä, joka on saanut mainituista seikoista tiedon ollessaan viestin laatijan taikka julkaisijan tai ohjelmatoiminnan harjoittajan palveluksessa. Velvollisuudesta ilmaista lähdesuojan alainen tieto esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä säädetään erikseen esitutkintalaissa (805/2011) ja oikeudenkäymiskaassa. Lähdesuojaa koskeva sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvatu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 20 §:n 1 momentissa säädetään sananvapauslain 16 §:ää asiallisesti vastaavasti yleisön saataville toimitetun viestin laatijan taikka julkaisijan tai ohjelmatoiminnan harjoittajan oikeudesta kieltäytyä todistamasta siitä, kuka on antanut viestin perusteena olevat tiedot tai laatinut yleisön saataville toimitetun viestin. Vastaava oikeus on luvun 22 §:n 2 momentin nojalla sillä, joka on saanut lähdesuojan alaisen tiedon toimiessaan lainkohdassa tarkoitettun henkilön palveluksessa tai muuten hänen apunaan. Tuomioistuimien voi 20 §:n 2 momentin ja 22 §:n 2 momentin nojalla velvoittaa edellä mainitut henkilöt kertomaan

lähdesuojan alaista tietoa tilanteessa, jossa syyttäjä ajaa syytettä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta (ns. ylitörkeä rikos) tai joka koskee salassapitovelvollisuuden rikkomista rangaistavaksi säädettyllä tavalla.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 20 ja 22 §:ssä säädetty oikeus kieltäytyä todistamasta on henkilöpiiriltään rajattu. Siten esimerkiksi lähdesuojan alaan kuuluvia 20 §:ssä tarkoitettuja tietoja saa olla paljastamatta vain toimittaja tai muu mainitussa pykälässä taikka 22 §:n 2 momentissa tarkoitettu henkilö. Kaikilla muilla kuin edellä mainituilla on velvollisuus todistaa pykälässä tarkoitetuista seikoista ja myötävaikuttaa muun näytön saamiseen (Rautio-Frände, Todistelu: Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun kommentaari, 2020, s. 88–89).

Pakkokeinolain (806/2011) 7 luvun 3 §:ssä säädetään takavarikoimis- ja jäljentämiskielloista, jonka mukaan asiakirjaa, esinettä tai muuta omaisuutta ei saa takavarikoida tai jäljentää, jos se sisältää lähdesuojan alaista tietoa. Mainitun pykälän mukaan asiakirjan takavarikoimisen tai jäljentämisen kieltoa ei kuitenkaan ole, jos tutkittavana on ylitörkeä rikos. Myös kotietsinnässä lähdesuoja on turvattu. Säännökset erityisestä kotietsinnästä sisältyvät pakkokeinolain 8 lukuun. Luvun 7 §:n mukaan erityistä kotietsintää varten on määrättävä etsintävaltuutettu huolehtimaan siitä, että takavarikko tai asiakirjan jäljentäminen ei kohdistu edellä kuvattuun tietoon. Sääntelyn tarkoituksena on ollut estää se, että etsinnässä takavarikoidaan aineistoa, joka sisältää salassapitovelvollisuuden tai -oikeuden piiriin kuuluvia tietoja (PeVL 66/2010 vp s. 5). Myös poliisilain (872/2011) 6 luvun 4 §:n nojalla pakkokeinolain mukainen takavarikoimis- ja jäljentämiskielto tulee huomioida poliisitutkinnassa asiakirjoja tarkasteltaessa. Salaisten pakkokeinojen osalta lähdesuoja on huomioitu pakkokeinolain 10 luvussa säädettyssä kuuntelu- ja katselukieltoa koskevassa 52 §:ssä. Pakkokeinolaissa säädettyä kuuntelu- ja katselukieltoa sovelletaan vastaavasti myös poliisilain mukaisiin toimiin sen 5 luvun 50 §:ssä säädettyllä tavalla.

Pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun mukaan salaisten pakkokeinojen käytöstä päättää muun muassa telepakkokeinojen, teknisen seurannan, teknisen laitetarkkailun ja kotirauhan piiriin ulottuvan teknisen kuuntelun tai katselun osalta pääasiassa tuomioistuimien. Pidättämiseen oikeutetulla virkamiehellä, salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutetulla pidättämiseen oikeutetulla virkamiehellä/poliisimiehellä, Keskusrikospoliisin päälliköllä/suojelupoliisin päällystöön kuuluvalla poliisimiehellä ja poliisilaitoksen päälliköllä on myös päätösvaltaa salaisten pakkokeinojen käyttämiseen. Kiiretilanteessa pidättämiseen oikeutettu virkamies/poliisimies voi päättää televalvonnasta, tukiasematiedoista ja teknisestä laitetarkkailusta. Päätökset kyseisten pakkokeinojen käytöstä on kuitenkin saatettava 24 tunnin kuluessa tuomioistuimeen. Muiden kuin salaisten pakkokeinojen osalta on huomattava, että myös erityisestä kotietsinnästä päättää tuomioistuin, ellei asian kiireellisyydestä muuta johdu.

Pakkokeinolain 10 luvun 2 §:n mukaan salaisen pakkokeinon käytön yleisenä edellytyksenä on, että käytöllä voidaan olettaa saatavan rikoksen selvittämiseksi tarvittavia tietoja. Vastaavasti poliisilain 5 luvun 2 §:n mukaan salaisen tiedonhankinnan yleisenä edellytyksenä on, että sillä voidaan olettaa saavan rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka vaaran torjumiseksi tarvittavia tietoja. Pakkokeinojen käyttöä ohjaa laissa säädettyt keskeiset periaatteet, kuten suhteellisuus-, vähimmän haitan ja hienotunteisuusperiaatteet. Suomessa salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnasta vastaa eduskunnan oikeusasiamies. Salaiseen tiedonhankintaan ja sen keinoihin sisältyy muun muassa telekuuntelu- ja valvonta sekä tekninen kuuntelu ja tarkkailu. Sisäministeriön on pakkokeinolain 10 luvun 65 §:n ja poliisilain 5 luvun 63 §:n mukaan annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus salaisten pakkokeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta poliisissa. Samoin valtiovarainministeriön on annettava kertomus näiden keinojen käytöstä Tullissa. Lisäksi

puolustusministeriön tulee antaa vastaava kertomus puolustusvoimista. Eduskunnan oikeusasiamies voi tehdä myös oma-aloitteista valvontaa, kuten tarkastuksia.

Asetus sisältää myös informatiivisen viittauksen ns. rikosasioiden tietosuojadirektiiviin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680). Kansallisesti direktiivi on toimeenpantu lailla henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018). Lain 4 luvussa säädetään rekisteröidyn oikeuksista.

Rikosten uhrien oikeuksista kerrotaan tietoa oikeus.fi –sivustolla: <https://oikeus.fi>. Sivustolla kerrotaan myös, miten viranomaisen menettelystä on mahdollista kannella eduskunnan oikeusasiamiehelle, joka edellä kuvatulla tavalla valvoo salaisen tiedonhankinnan laillisuutta, tai valtioneuvoston oikeuskanslerille.

Kansallisen todistelua koskevan sääntelyn on pääosin katsottava täyttävän medianvapausasetuksen edellytykset. Lähdesuojan henkilöpiiri saattaa kuitenkin asetuksen 4 artiklan 3 kohdassa olla osin laajempi kuin kansallisessa lainsäädännössä, mitä selostetaan tarkemmin jäljempänä säännöskohtaisissa perusteluissa.

Asetusta sovelletaan suoraan eikä siihen sisälly kansallista liikkumavaraa, jonka puitteissa asetuksen mukaista henkilöpiiriä voitaisiin kansallisesti kaventaa. Asetuksen käsitteitä ei näin ollen voida kansallisessa lainsäädännössä tämentää. Selvyyden vuoksi kuitenkin ehdotetaan, että oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 22 §:ään lisättäisiin informatiivinen viittaus asetukseen. Viittauksella kiinnitettäisiin lainsoveltajan huomiota siihen, että oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 20 ja 22 §:n sääntely lähdesuojasta ja sen henkilöpiiristä ei ole tyhjentävä. Koska eräissä esitutkintalain ja pakkokeinolain säännöksissä (ETL 7:8, PKL 7:3, 10:52) viitataan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 22 §:n 2 momenttiin, uusi viittaus olisi perusteltua sijoittaa mainitun säännöksen viimeiseksi virkkeeksi.

Kansallisen lähdesuojaa koskevan sääntelyn on katsottava muilta osin täyttävän medianvapausasetuksen 4 artiklan edellytykset.

3.4 Kansallista sääntelyviranomaista koskeva kansallinen sääntely

Sähköisen viestinnän palveluista annetulla lailla (917/2014) on pantu täytäntöön AVMS-direktiivi lukuun ottamatta alaikäisten suojelua ja medialukutaitoa koskevia säännöksiä. Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain mukaan Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on valvoa laissa säädettyjen audiovisuaalisia palveluja ja radiotoimintaa koskevien säännösten noudattamista. Kansallisen audiovisuaalinen instituutti (KAVI) vuorostaan valvoo kuvaohjelmalain (710/2011) 19 §:n mukaan, että audiovisuaaliset palvelut noudattavat alaikäisten suojelua koskevia säännöksiä. Lisäksi Kansallisen audiovisuaalisen instituutin tehtäviin kuuluu edistää mediakasvatusta, lasten mediataitoja ja lapsille turvallisen mediaympäristön kehittämistä.

Suomessa sekä Liikenne- ja viestintävirasto että Kansallinen audiovisuaalinen instituutti toimivat AVMS-direktiivissä tarkoitettuna kansallisina sääntelyviranomaisina. Valtaosa AVMS-direktiivin mukaisen sääntelyn noudattamisen valvonnasta kuuluu Liikenne- ja viestintävirastolle, joka on myös toiminut Suomen edustajana AVMS-direktiivillä perustetussa Audiovisuaalisten mediapalvelujen eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmässä (ERGA), jonka eurooppalainen mediapalveluiden lautakunta medianvapausasetuksen 8 artiklan mukaisesti korvaa. AVMS-direktiivin kansallisen toimeenpanon yhteydessä on katsottu, ettei direktiivin säännös koskien kansallisen viranomaisten nimeämistä, riippumattomuutta, toimivaltaa ja valtuuksia edellytä uutta sääntelyä kansalliseen lainsäädäntöön. Sen sijaan

viranomaistoiminnan edellytykset on katsottu sisältyvän Liikenne- ja viestintäviraston ja Kansallisen audiovisuaalisen instituutin lakisääteisiin tehtäviin, perustuslain oikeusvaltioperiaatteeseen, yleiseen hallinto-oikeudelliseen lainsäädäntöön sekä suomalaiseen hallintokulttuuriin (HE 98/2020 vp, s. 94–95).

Ahvenanmaalla AVMS-direktiivi on niin ikään toimeenpantu maakuntalailla radio- ja televisiotoiminnasta (*Landskapslag (2011:95) om radio- och televisionsverksamhet*). Lain 38 §:n mukaan ohjelmalautakunnan (*Programnämndens*) tehtävänä on valvoa lain mukaisten säännösten noudattamista. Ohjelmalautakunnan lisäksi säännösten noudattamisen valvonnasta vastaa Ahvenanmaan maakuntahallitus.

Medianvapausasetuksen mukaisissa viranomaistehtävissä on kyse uusista mediamarkkinoiden valvontaa koskevista viranomaistehtävistä, jotka eivät pääsääntöisesti sisälly minkään viranomaisen nykyisiin lakisääteisiin tehtäviin. Koska viranomaisten tehtävien on perustuttava lakiin, tehtävät on säädettävä jollekin viranomaiselle. Tarkoituksenmukaisin viranomainen olisi Liikenne- ja viestintävirasto. Ahvenanmaalla säädettäisiin maakunnan viranomaisesta siltä osin kuin asetuksen säädökset kuuluvat maakunnan toimivaltaan. Valtakunnan ja maakunnan toimivaltaa medianvapausasetuksen osalta on selostettu tarkemmin Ahvenanmaan asemaa koskevassa kohdassa.

3.5 Yrityskauppojen arviointia koskeva kansallinen sääntely

Suomessa yrityskauppavalvonnasta säädetään kilpailulaissa. Yrityskauppavalvonnasta vastaa työ- ja elinkeinoministeriön alainen Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV). Kilpailulaki on markkinoiden toimintaa turvaava yleislaki, jossa säädetään muun muassa KKV:n toimivaltuuksista, yrityskaupan estämisestä tai ehtojen asettamisesta sekä yrityskauppavalvontaa koskevien käsittelyiden määräajoista. Kilpailulaki ei sisällä eri toimialoja koskevaa erityissääntelyä. Näin ollen KKV:n toimivaltaan ei kuulu esimerkiksi selvittää tai arvioida käsiteltävän yrityskaupan vaikutuksia median moniarvoisuuteen.

Yrityskauppavalvonnan liikevaihtorajat laskivat kansallisesti vuoden 2023 alussa, jonka seurauksena aiempaa useammat yrityskaupat tulevat KKV:n arvioitaviksi. Kilpailulain 22 §:n mukaan yrityskauppa on ilmoitettava KKV:lle, jos yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 100 miljoonaa euroa ja vähintään kahden yrityskaupan osapuolten Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 10 miljoonaa euroa.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 30 §:ssä säädetään ohjelmistotoimiluvan siirtämisestä digitaalisessa radio- ja televisiotoiminnassa sekä analogisessa radiotoiminnassa. Pykälän mukaan toimiluvan haltijaa koskevan määräysvallan muuttuessa muutoksesta on ilmoitettava välittömästi toimilupaviranomaiselle, jonka on päätettävä kahden kuukauden kuluessa ilmoituksesta peruuttaako se toimiluvan määräysvallassa tapahtuneen muutoksen vuoksi. Toimilupaviranomainen voi jättää luvan peruuttamatta, jos on ilmeistä, että lain mukaiset toimiluvan edellytykset täyttyvät ja toiminta jatkuu määräysvallan muutoksesta huolimatta toimiluvan ehtojen mukaisena.

Ohjelmistotoimiluvanhaltija voi pyytää toimilupaviranomaiselta ennakkopäätöksen määräysvallan muutoksen vaikutuksesta toimilupaan. Kyseisen viranomaisen tulee antaa päätös kahden kuukauden kuluessa siitä, kun hakemus on saapunut. Jos määräysvalta muuttuu yrityskaupassa, joka on kilpailulain mukaan ilmoitettava KKV:lle tai EY:n sulautuma-asetuksen mukaan komissiolle, toimilupaviranomaisen päätös on annettava kahden kuukauden kuluessa siitä, kun yrityskauppa koskeva asia on lainvoimaisesti ratkaistu.

Ohjelmistotoimilupien toimilupaviranomaisena toimii Liikenne- ja viestintävirasto tai valtioneuvosto tilanteessa, jossa ohjelmistotoimiluvan siirtämisellä voi olla huomattavia vaikutuksia viestintämarkkinoiden yleiseen kehitykseen.

Medianvapausasetuksen 22 artiklan mukaisessa mediamarkkinoiden keskittymien arvioinnissa on kyse uudenlaisesta lainsäädännöstä. Tarkempi harkintavalta arvioinnin menettelysäännöistä jää kansalliselle tasolle. Mediamarkkinoiden keskittymien arvioinnissa on kyse uusista viranomaistehtävistä, jotka on säädettävä jollekin viranomaiselle. Menettelyn osalta valmistelun aikana on arvioitu, että selkeintä ja tarkoituksenmukaisinta olisi sitoa medianvapausasetuksen mukaisesti arvioitavat yrityskaupat kilpailulain mukaisiin liikevaihtorajoihin. Tarkoituksenmukaisin viranomainen laatimaan arvioinnin mediamarkkinoilla tapahtuvien yrityskauppojen vaikutuksista median moniarvoisuuteen ja toimitukselliseen itsenäisyyteen olisi Liikenne- ja viestintävirasto.

3.6 Valtion mainontaa koskeva kansallinen sääntely

Suomessa ei ole julkishallinnon mainonnan sekä tavara- ja palveluhankintojen avoimuutta koskevaa kansallista lainsäädäntöä sen lisäksi, mitä laissa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) on säädetty. Julkishallinnon ostolaskuihin sovelletaan julkisuuslakia (621/1999), jonka mukaan ostolaskut ovat pääosin julkisia asiakirjoja. Lisäksi muun muassa valtion viranomaisten hankinnoista on saatavilla tietoja julkisesta palvelusta (tutkihankintoja.fi). Palvelusta näkee, keneltä eri valtion viranomaiset ovat tuotteita ja palveluita hankkineet, ja milloin nämä hankinnat on tehty. Valmistelun aikana on katsottu, että nykyiset kansalliset taloustietopalvelut eivät kaikilta osin sisällä niitä valtion mainontaan liittyviä tietoja, joita medianvapausasetuksen 25 artiklan 2 kohta velvoittaa viranomaiset ja julkiset tahot julkaisemaan. Näitä tietoja ovat muun muassa yritysryhmien nimet, joihin kuuluvilta mediapalveluiden ja verkkoalustojen tarjoajilta palveluita on ostettu sekä mediapalveluiden ja verkkoalustojen tarjoajia kohden käytetyt vuosittaiset summat.

Kuntalain (410/2015) 120 a §:n mukaisesti kuntien ja kuntayhtymien sekä niiden liikelaitosten tulee raportoida taloustietonsa Valtiokonttorille. Myös hyvinvointialueista annetun lain (611/2021) 120 §:n mukaan hyvinvointialueiden on toimitettava vastaavat tiedot Valtiokonttorille. Taloustiedot julkaistaan valtiokonttorista annetun lain (305/1991) 2 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisessa kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietovarannossa. Valtiovarainministeriön alla toimivassa kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietojen yhteensovittamisen yhteistyöryhmässä seurataan muun muassa lainsäädännössä tapahtuvia taloustietoraportointiin vaikuttavia muutoksia ja toimeenpannaan muutokset raportoitaviin tietosisältöihin. Valtiovarainministeriön asetuksilla annetaan vuosittain tarkemmat säännökset tietosisällöistä ja teknisistä kuvauksista.

Jatkossa valtiovarainministeriön asetuksissa tulisi huomioida medianvapausasetuksen 25 artiklan 2 kohdan mukaiset valtion mainontaa koskevat velvoitteet, jolloin kuntien, kuntayhtymien ja niiden liikelaitosten osalta medianvapausasetuksen 25 artiklan 2 kohdan mukaisten valtion mainontaa koskevat tiedot tuotettaisiin ja julkaistaisiin osana kuntalain 120 a §:n mukaista tiedonkeruuta. Vastaavasti hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien osalta medianvapausasetuksen kyseiset velvoitteet tulisi huomioida valtiovarainministeriön asetuksessa hyvinvointialueen taloustietojen toimittamiseen sovellettavasta tietosisällöstä ja teknisistä kuvauksista tilikaudelle, jolloin hyvinvointialueiden valtion mainontaa koskevat tiedot tuotettaisiin ja julkaistaisiin osana hyvinvointialueista annetun lain 120 §:n mukaista tiedonkeruuta. Valtion mainontaa koskevat tiedot olisivat siten kyseisten julkisten tahojen osalta saatavissa Valtiokonttorin tutkihallintoa.fi-taloustietopalvelusta, josta myös Liikenne- ja viestintävirasto voisi vuosittain kootusti tarkistaa ja tarvittaessa hakea tiedot

medianvapausasetuksen 25 artiklan 3 kohdan mukaista valtion mainontaa koskevaa vuosikertomusta varten.

Valtionvarainministeriössä käynnistyi tammikuussa 2025 kansallinen julkisten hankintojen tietovarantoa ja ostolaskudatan julkaisemista koskeva hanke (<https://vm.fi/hanke?tunnus=VM009:00/2025>). Hankkeen tavoitteena on toteuttaa kansallinen julkisten hankintojen tietovaranto, joka kattaa julkisen sektorin laajuudella tietoja julkisista hankinnoista ja ostoista koko hankinnan elinkaaren ajalta yhdisteltävässä ja vertailtavassa muodossa, sekä valmistella tarpeelliset muutokset lainsäädäntöön valtiovarainministeriön johdolla. Hankintatietovarannon perustamisen myötä julkisista hankinnoista ja ostolaskuista saataisiin entistä tarkempaa tietoa. Hankintatietovarantoa ylläpitäisi Valtiokonttori.

Medianvapausasetuksen 25 artiklan mukaisissa seuranta- ja raportointitehtävissä on kyse uusista viranomaistehtävistä, eivätkä seuranta- ja raportointitehtävät sisälly minkään viranomaisen nykyisiin lakisääteisiin tehtäviin. Koska viranomaisten tehtävien on perustuttava lakiin, tehtävät on säädettävä jollekin viranomaiselle. Seuranta- ja raportointitehtävät säädettäisiin Liikenne- ja viestintävirastolle, joka voisi tehtävässään hyödyntää Valtiokonttorin tietoaaineistoja.

Tarkoituksena olisi, että valtiovarainministeriön valmisteleman hankintatietovarannon valmistuttua medianvapausasetuksen 25 artiklan 2 kohdassa määritellyt valtion mainontaa koskevat tiedot kerättäisiin Valtiokonttorin ylläpitämään hankintatietovarantoon viranomaisten ja julkisten tahojen ostolaskudataa hyödyntämällä. Näin ollen valtion mainontaa koskevat tiedot, kuten viranomaisen tai muun julkisen tahon ostama mainonnan määrä palveluntarjoajaa kohden, olisivat avoimesti ja julkisesti saatavilla tietovarannosta. Tietovarannon myötä yksittäisten viranomaisten tai muiden julkisten tahojen ei tarvitsisi itse julkaista niiden mainos- ja ilmoitusmenoja koskevia tietoja.

Hankintatietovarantoa koskeva hanke on käynnistynyt tammikuussa 2025. Toistaiseksi on vielä epäselvää, kerättäisiinkö hankintatietovarantoon valtion mainontaa koskevia tietoja kaikilta niiltä julkisyhteisöiltä, kuten valtio-omisteisilta yhtiöiltä, jotka kuuluvat myös medianvapausasetuksen mukaisten säännösten soveltamisalaan. Valtionvarainministeriö laati hankintatietovarannon perustamisesta arviomuistion, joka oli julkisella lausuntokierroksella syksyllä 2024 (lausuntopyynnön diaarinumero: VN/2588/2024). Arviomuistion mukaan hankintatietovaranto olisi kokonaisuudessaan valmis aikaisintaan vuoden 2027 loppupuolella eli noin vuoden sen jälkeen, kun ensimmäiset valtion mainontaa koskevat tiedot tulisi julkaista.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Ehdotetut muutokset johtuvat medianvapausasetuksen toimeenpanosta.

Hallituksen esityksellä säädettäisiin uusi laki mediamarkkinoiden valvonnasta, jolla toimeenpantaisiin medianvapausasetuksen mediamarkkinoiden keskittymien arviointia koskevat menettelysäännöt. Ehdotuksella Liikenne- ja viestintävirastolle annettaisiin tehtäväksi arvioida mediamarkkinoilla tapahtuvien yrityskauppojen vaikutuksia tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen ja toimitukselliseen riippumattomuuteen. Ehdotuksen mukaan lain soveltamisalaan kuuluisivat medianvapausasetuksen mukaisesti sellaiset yrityskaupat, johon osallistuu vähintään yksi mediapalvelujen tarjoaja tai yksi mediasisältöön pääsyn tarjoava verkkoalusta. Soveltamisalan ehdotetaan olevan liikevaihtorajojen suhteen yhteneväinen kilpailulain soveltamisalan kanssa. Laissa säädettäisiin yrityskaupan ilmoittamisesta Liikenne-

ja viestintävirastolle ja tiedoista, joita yrityskaupan osapuolten tulisi toimittaa Liikenne- ja viestintävirastolle arvioinnin laadintaa varten. Lisäksi lakiin sisällytettäisiin säännökset koskien Liikenne- ja viestintäviraston tekemän arvioinnin käsittelymääraaikoja. Arvioinnin suorittamista koskeva ilmoituskynnys, arvioinnin tekemisen määräajat ja arviointia varten annettavat tiedot perustuvat kansalliseen harkintaan.

Laissa säädettäisiin myös Liikenne- ja viestintävirastolle tehtäväksi perustaa tiedotusvälineiden omistussuhteita koskeva avoin kansallinen tietokanta, jonka tulisi sisältää medianvapausasetuksen 6 artiklan 1 kohdassa luetellut tiedot. Laissa säädettäisiin lisäksi viranomaisten, julkisten tahojen sekä mediapalveluiden tarjoajien velvoitteesta ilmoittaa Liikenne- ja viestintävirastolle, kun valtion mainosmenoja koskevat tiedot ovat julkaistu mukaan lukien tiedot siitä, missä ja mitä tietoja on julkaistu. Liikenne- ja viestintäviraston tehtäväksi säädettäisiin myös valvoa kansallisesti asetuksen mukaisten velvoitteiden noudattamista Suomessa sekä seurata valtion mainosmenojen jakautumista ja raportoida siitä vuosittain.

Sananvapauslain 5 §:ssä säädetään julkaisijan, ohjelmatoiminnan harjoittajan ja vastaavan toimittajan ilmoitusvelvollisuudesta. Koska medianvapausasetuksen mukaiset mediapalveluiden tarjoajien ilmoitus- ja avoimuusvelvoitteet ovat edellä selostetusti kansallista lainsäädäntöä laajempia, lisättäisiin pykälään uusi momentti, jossa olisi informatiivinen viittaus medianvapausasetukseen.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 22 § sisältää täydentävää sääntelyä oikeudesta tai velvollisuudesta kieltäytyä todistamasta. Pykälän 2 momentissa säädetään muun ohella henkilöiden, jotka ovat saaneet lähdesuojan alaisen tiedon toimiessaan 20 §:n 1 momentissa tarkoitetun henkilön palveluksessa tai muuten hänen apunaan, oikeudesta kieltäytyä todistamasta. Koska asetuksen 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu lähdesuojan henkilöpiiri voi edellä selostetusti olla oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 22 §:n 2 momentissa mainittua laajempi, momenttiin lisättäisiin informatiivinen viittaus medianvapausasetukseen. Lähdesuojan murtamiseen voidaan myös tällaisten henkilöiden osalta soveltaa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 20 §:n 2 momentissa säädettyjä ja 22 §:n 2 momentissa viitattuja edellytyksiä, jotka täyttävät asetuksen poikkeamisedellytykset.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset yritysisiin

Avoimuusvelvoitteet

Medianvapausasetus asettaa mediapalveluiden tarjoajille ja tiedotusvälineille uudenlaisia kansallista sääntelyä laajempia omistussuhteita koskevia avoimuusvelvoitteita, joiden mukaan mediayhtiöiden tulee julkistaa tiedot niiden suorista ja välillisistä omistajista käyttäjäystävällisessä muodossa. Suomessa mediayhtiöitä ei kansallisen lainsäädännön mukaan ole velvoitettu julkaisemaan tietoja suorista tai välillisistä omistajistaan, mutta esimerkiksi osa eri mediayhtiöitä omistavista konserneista on vakiintuneesti pitänyt tiedot konsernin osakkeenomistajista helposti kuluttajien nähtävillä. Uutena velvollisuutena Suomessa toimiville mediayhtiöille tulee myös velvoite julkaista vastaanottajien saataville vuotuinen kokonaismäärä saaduista valtion mainontaan tarkoitetuista julkisista varoista sekä kolmansilta mailta saaduista mainostuloista. Mediayhtiöt voivat julkaista omistussuhteita ja valtion mainonnan kautta sekä kolmansilta mailta saatuja tuloja koskevat tiedot esimerkiksi verkkosivuillaan.

Suurimpien Suomessa toimivien mediapalveluita tarjoavien yhtiöiden osalta uusista avoimuusvelvoitteista johtuvien hallinnollisten vaikutusten ja kustannusten arvioidaan yleiseltä osin olevan kohtuullisia tai vähäisiä. Valtion mainontaan tarkoitettujen julkisten varojen ilmoittamisen osalta merkittävimpien kustannusten katsotaan painottuvan asetuksen voimaantulon jälkeisille ensimmäisille vuosille muun muassa järjestelmiin ja asiakastietoihin liittyvien päivitystarpeiden vuoksi. Keskisuurille ja pienemmille mediapalveluiden tarjoajille velvoitteiden toteuttamisesta arvioidaan seuraavan merkittävämpiä hallinnollisia ja taloudellisia vaikutuksia johtuen nykyisten järjestelmien puutteista. Arvioiden mukaan muun muassa osalle lehtikustantajista asetuksen julkaisuvelvoitteiden toimeenpano lisää töitä merkittävästi ensimmäisenä vuonna ja seuraavina vuosina vähemmän. Ensimmäisen vuoden työmäärään vaikuttaa muun muassa julkisen sektorin toimijoiden hajanaisuus.

Mediamarkkinoiden keskittymien arviointi

Medianvapausasetuksessa säädetään mediamarkkinoilla tapahtuvien yrityskauppojen vaikutusten arvioinnista tilanteessa, jossa yrityskauppaan osallistuu vähintään yksi mediapalvelujen tarjoaja tai yksi mediasisältöön pääsyn tarjoava verkkoalusta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että yrityskaupan osapuolten tulisi ilmoittaa yrityskaupasta Liikenne- ja viestintävirastolle yrityskaupan liikevaihtorajojen ylittäessä kilpailulaissa säädetty liikevaihtorajat. Ehdotuksen mukainen yrityskauppojen ilmoituskynnys olisi yritysten näkökulmasta selkeä ja ennustettava.

Kilpailulain liikevaihtorajat ylittäviä KKV:lle ilmoitettuja yrityskauppoja, joissa hankinnan kohteena on ollut tietyn yhtiön harjoittama medialiiketoiminta, on viimeisen 10 vuoden aikana ollut yhteensä viisi. Kaikissa ilmoitetuissa yrityskaupoissa molempina osapuolina on ollut mediapalveluita tarjoava yhtiö. Näistä viidestä yrityskaupasta kolme on ilmoitettu yrityskaupparavonnan liikevaihtorajojen laskettua vuoden 2023 alusta. Ennen vuoden 2023 muutosta muun muassa useat sanomalehtitoimialalla tapahtuneet yrityskaupat eivät ylittäneet kilpailulain edellyttämää liikevaihtorajaa.

Kilpailulain muutoksen esitöissä (HE 172/2022 vp, s. 10) esitetyn arvion mukaan liikevaihtorajojen madaltaminen tulee kokonaisuudessaan noin kaksinkertaistamaan ilmoitettavien yrityskauppojen määrän. Tarkempaa toimialakohtaista arviota on kuitenkin haasteellista tehdä. Kun tarkastellaan median keskittymistä toimialatasolla, tutkimusten mukaan suurin keskittymisaste on havaittu radiotoiminnassa ja televisiotominnassa. Yrityskaupat ja keskittyminen luonnehtivat myös sanomalehtitoimialaa, mutta toistaiseksi sanomalehdistössä merkittävä toimijoita on enemmän ja omistus on valtakunnallisella tasolla hieman enemmän hajaantunut kuin radio- tai televisiotomimialalla. Reilun 10 viime vuoden aikana sanomalehtialalla on kuitenkin nähty useita yrityskauppoja ja omistusjärjestelyjä. Tutkimuksissa on arvioitu, että jos nykyisin mukainen ilmoituskynnys olisi ollut voimassa jo 2010-luvulla, useat media-alalla ja etenkin sanomalehtitoimialalla tapahtuneet yrityskaupat olisivat tulleet kilpailuviranomaisen arvioitavaksi (Lehtisaari, Katja ym. (2024): Median keskittyminen ja mediasisältöjen moninaisuus Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:6).

Suomessa sanomalehtialan keskittymiskehitystä kuvaa muun muassa toimijoiden määrän kehitys. Utismedian liittoon kuuluvia sanomalehtialan toimijoita oli vuonna 2023 yhteensä 64, kun vielä vuonna 2000 vastaava luku oli 117. Sanomalehtitoimialalla on pieniä alueellisia toimijoita, joiden liikevaihto verrattuna suuriin mediakonserneihin on merkittävän pientä. Taloudellisten lukujen valossa voidaan arvioida, että noin kolmannes lehtiä kustantavista yhtiöistä toimii tappiollisesti. Myös radiotoimialalla liikevaihdot vaihtelevat suuresti isojen mediakonsernien ja pienempien paikallisradiotoimijoiden välillä.

Media-alalla omistusjärjestelyjen taustalla ovat yleensä taloudelliset syyt. Alaan on 2000-luvulla vaikuttanut merkittävästi digitalisaatio, joka on johtanut kuluttajakäyttäytymisen ja mainosmarkkinan muutoksiin. Muutokset ovat horjuttaneet perinteisen joukkoviestintien roolia sekä tuoneet alalle kokonaan uusia palveluita. Mainosmarkkinalla kasvu on suuntautunut ennen kaikkea verkkomediamainontaan, ja merkittävä osa mainostuloista suuntautuu kansainvälisille toimijoille. Kehityssuunta on tehnyt kansalliset mediapalveluita tarjoavat yhtiöt aikaisempaa riippuvaisemmaksi tilaustuotoista. Keskittyminen on alalla nähty tarpeelliseksi, jotta etenkin pienillä paikallisilla toimijoilla olisi paremmat edellytykset selvitä digitaalisesta siirtymästä ja pysyä mukana muun teknologian kehityksessä. Tällöin keskittymisen katsotaan turvaavan pienempien toimijoiden resurssit, mikä osaltaan edistää eri mediapalveluiden toimintaedellytyksiä markkinoilla ja mediamarkkinoiden moniarvoisuutta verrattuna tilanteeseen, jossa pienemmät palvelut katoaisivat markkinoilta. Suomessa huomiota on kiinnitetty myös siihen, että mediayhtiöiden omistajilla ei ole vaikutusta toimituksellisiin sisältöihin, vaan sananvapauslain mukaan toimituksellisista sisällöistä vastaavat mediapalveluiden vastaavat toimittajat. Lisäksi Julkisen Sanan Neuvoston journalistisissa ohjeissa edellytetään, että toimitukselliset päätökset on tehtävä toimituksissa. Näin ollen media-alan keskittymisen näkökulmasta huomiota tulisi kiinnittää mediayhtiöiden omistajien määrän lisäksi ennen kaikkea myös erillisten päätoimittavastuun alaisuudessa toimivien mediapalveluiden määrään.

Alan keskittymistä tarkastelleet tutkimukset ovat osoittaneet keskenään ristiriitaisia tuloksia. Osa tutkimustuloksista tukee johtopäätöstä, jonka mukaan saman omistajan alla toimivat mediapalvelut pyrkivät palvelemaan erilaisia yleisöjä profiloitumalla eri tavalla. Toisaalta tutkimukset osoittavat, että mediamarkkinoiden keskittyessä etenkin pienemmät mediapalvelut voivat olla vaarassa kutistua tai kadota markkinoilta, kun mediayhtiöt yhdistävät ja karsivat päällekkäisiä toimintoja yrityskauppojen myötä. Käytännössä tämä on voinut näkyä muun muassa niin, että samaan konserniin kuuluvissa eri mediapalveluissa sisällöt ovat keskenään yhdenmukaisia. Toisaalta tutkimuksissa, joissa on tarkasteltu suomalaisten sanomalehdistöjen sisältöjä ei ole havaittu erityistä sisällön yhdenmukaistumista konserniin kuuluvissa sanomalehdissä verrattuna itsenäisiin sanomalehtiin (Manninen, Ville & Haapanen, Lauri (2025): Does ownership matter? Comparing the contents of corporate and independently owned local newspapers. Journalism, OnlineFirst). Vuorostaan suomalaista sanomalehtimarkkinaa tutkittaessa on havaittu, että yrityskaupat ovat joissain tapauksissa johtaneet pienempien lehtien lakkauttamiseen, mikä osaltaan vähentää median moniarvoisuutta markkinoilla. Tutkimuksissa on arvioitu media-alan keskittymisen ja omistusjärjestelyiden jatkuvan alan rakenteellisten muutosten takia. (Lehtisaari, Katja ym. (2024)).

Ehdotuksella on vaikutuksia erityisesti yrityskauppoja suunnitteleville ja toteuttaville media-alalla toimiville yrityksille. Ehdotuksen mukaan osa kilpailuviranomaiselle ja Liikenne- ja viestintävirastolle toimitettavista tiedoista olisivat päällekkäisiä. Yrityskaupan vaikutusten arviointia varten Liikenne- ja viestintävirastolle tulisi toimittaa vähemmän tietoja kuin mitä kilpailulaissa vaaditaan toimitettavaksi Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Näin ollen ehdotettu ilmoitusvelvollisuus olisi kilpailulainsäädäntöä kevyempi. Yrityskaupan osapuolten tulisi ilmoittaa Liikenne- ja viestintävirastolle myös sellaisia tietoja, joita kilpailusäätelyn mukaan ei vaadita ilmoitettavaksi kilpailuviranomaiselle. Lain ehdotetun soveltamisalaan kuuluvan yrityskaupan yhteydessä vain Liikenne- ja viestintävirastolle ilmoitettavat tiedot koskisivat yrityskauppojen osapuolten arviota yrityskaupan odotetuista vaikutuksista tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen ja suojatoimista toimituksellisen itsenäisyyden varmistamiseksi.

Velvoite ilmoittaa yrityskaupasta kahdelle eri viranomaiselle lisää arvion mukaan yrityskauppaa suunnittelevien ja ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvien yritysten kustannuksia sekä hallinnollista taakkaa. Hallinnollista taakkaa kuitenkin keventäisi se, että

Liikenne- ja viestintävirastolle toimitettavat tiedot olisivat pääosin sellaisia, joita yrityskaupan osapuolet joutuisivat joka tapauksessa toimittamaan kilpailuviranomaiselle kilpailuoikeudellista arviointia varten. Lakiehdotus ei viivästyttäisi soveltamisalaan tulevien yrityskauppojen toteuttamista, sillä Liikenne- ja viestintäviraston arvioinnin ei itsessään esitetä estävän yrityskauppojen toteutumista.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Jatkossa Liikenne- ja viestintävirasto toimisi jäsenenä medianvapausasetuksella perustettavassa eurooppalaisessa mediapalvelulautakunnassa, joka korvaa olemassa olevan audiovisuaalisten mediapalvelujen eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmän (ERGA). Eurooppalaisen medialautakunnan tehtäväkenttä tulee olemaan laajempi kuin sen edeltäjän ERGA:n. Medianvapausasetuksen myötä EU:n mediasääntelyn piiriin tulevat av-mediapalveluiden lisäksi muun muassa myös sanomalehtitoimijat, mikä laajentaa myös Liikenne- ja viestintäviraston valvontatehtäviä nykyiseen verrattuna.

Uusiin Liikenne- ja viestintäviraston viranomaistehtäviin kuuluisi myös rekisterinpitotehtävä, joka koskee kansallisen tiedotusvälineiden avoimuustietokannan kehittämistä ja ylläpitoa. Rekisterinpidossa huomioon on otettava EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimukset henkilötietojen käsittelylle. Rekisterinpito ei edellytä merkittäviä järjestelmä uudistuksia, mutta tulee mahdollisesti vaatimaan virastolta muun muassa tietojen pyytämistä ja keräämistä mediapalveluita tarjoavilta yhtiöiltä.

Keskeinen Liikenne- ja viestintävirastolle esitetty uusi viranomaistehtävä koskisi mediamarkkinoilla tapahtuvien yrityskauppojen vaikutusten arviointia tilanteessa, jossa yrityskauppaan osallistuu vähintään yksi mediapalvelujen tarjoaja tai yksi mediasisältöön pääsyn tarjoava verkkoalusta, ja jossa yrityskauppa ylittää kilpailulaissa määritellyt liikevaihtorajat. Mediamarkkinoilla tapahtuvia yrityskauppoja tulee valmistelun aikana tehdyn arvion mukaan kilpailulain liikevaihtorajojen laskettua aikaisempaa enemmän viranomaisten arvioinnin piiriin. Yrityskauppojen toimialakohtaista määrää on hankala arvioida, mutta esimerkiksi sanomalehtitoimialalla merkittäviä omistajanvaihdoksia on aikavälillä 2013–2024 tehty vuositason tasolla pääsääntöisesti yksi tai kaksi (Lehtisaari, Katja ym. (2024)). Näin ollen voidaan arvioida, että vuosittain vain yksittäisiä media-alalla tapahtuvia yrityskauppoja ilmoitetaan Liikenne- ja viestintävirastolle. Arvioinnit yrityskauppojen vaikutuksista median moniarvoisuuteen ja toimitukselliseen itsenäisyyteen vaativat Liikenne- ja viestintävirastossa projektiluontoista työtä, johon joudutaan todennäköisesti sitouttamaan myös muissa kuin mediavalvonnan parissa työskenteleviä viraston asiantuntijoita riippuen yrityskaupan koosta ja vaikuttavuudesta markkinoiden toimintaan. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että Liikenne- ja viestintäviraston tulisi toimittaa arviointi yrityskaupan vaikutuksista yrityskaupan osapuolille 65 työpäivän kuluessa yrityskauppailmoituksen vastaanottamisesta. Ehdotetussa käsittelymääräajassa on pyritty antamaan Liikenne- ja viestintävirastolle tarpeellinen määrä aikaa arvioinnin laatimiseen myös suuremmissa ja vaikutuksiltaan huomattavammissa yrityskaupoissa. Valmistelun aikana on arvioitu, että etenkin pienemmissä yrityskaupoissa Liikenne- ja viestintäviraston arviointi valmistuu todennäköisesti merkittävästi nopeammin kuin 65 työpäivän kuluessa.

Medianvapausasetuksen mukainen valtion mainontaa koskevien tietojen julkaisuvelvoitteen arvioidaan aiheuttavan hallinnollisia kustannuksia kohtuullisessa määrin velvoitteen soveltamisalaan kuuluville viranomaisille ja julkisille tahoille. Suomessa valtion viranomaisten harjoittaman mainonnan arvioidaan olevan vähäistä ja vähämerkityksellistä mediamarkkinoiden toimintaedellytysten kannalta. Kaupungeille ja kunnille on kuitenkin tyypillistä käyttää alueellisia ja paikallisia tiedotusvälineitä sekä verkkoalustoja viestinnän

kanavina esimerkiksi erilaisten ilmoitusten muodossa. (Horowitz, Minna, Söderström, Astrid & Neuvonen, Riku (2025): Media Capture Monitoring Report: Finland. International Press Institute.). Velvoitteen soveltamisalaan kuuluu suuri määrä viranomaisia ja muita julkisia tahoja. Valtion mainontaan käytettävät menot vaihtelevat arvion mukaan merkittävästi eri valtion viranomaisten ja julkisten tahojen välillä, eivätkä useat velvoitteen soveltamisalaan kuuluvat julkiset tahot osta mainos- tai ilmoitustilaa mediapalveluilta tai verkkoalustoilta. Näin ollen velvoitteesta koituvaa hallinnollista taakkaa vaihtelee eri viranomaisten ja julkisten tahojen välillä. Kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien osalta uusien velvoitteiden ei arvioida aiheuttavan merkittävää uutta hallinnollista taakkaa valtion mainontaa koskevien tietojen raportoinnin kytkeytyessä osaksi olemassa olevia lakisääteisiä taloustietojen keräämistä ja toimittamista. Tältä osin myöskään Valtiokonttorin hallinnollisen taakan ei odoteta kasvavan nykyisestä.

Valtiovarainministeriössä käynnissä oleva kansallinen tietovarantohanke voi mahdollisesti tulevaisuudessa vähentää merkittävästi viranomaisille ja julkisille tahoille velvoitteista aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Valtion mainosmenoja koskevien tietojen ollessa julkisesti ja helposti saatavilla kansallisessa tietovarannossa, ei valtion viranomaisilla ja muilla julkisilla tahoilla olisi velvoitetta erikseen julkaista mainos- ja ilmoitusmenoja koskevia tietoja. Tällöin myös ehdotetusta tietojen ilmoitusvelvollisuudesta Liikenne- ja viestintävirastolle voitaisiin viranomaisten ja muiden julkisten tahojen osalta luopua.

Uudet viranomaistehtävät aiheuttavat Liikenne- ja viestintävirastolle henkilöstökuluja. Tehtäviä on arviolta 2 henkilötyövuoden edestä sisältäen asetuksen sääntöjen noudattamisen valvontaan, rekisterinpitoon ja –kehittämiseen sekä yrityskauppojen vaikutusten arviointeihin liittyvät tehtävät. Lisäksi valtion mainonnan jakautumisen seuranta ja vuosittainen raportointi lisäisi viraston tehtäviä arviolta 1 henkilötyövuoden edestä. Liikenne- ja viestintävirastossa keskimääräinen henkilötyövuoden hinta on viraston mukaan 100 000 euroa. Medianvapausasetuksen toimeenpanosta johtuvista uusista Liikenne- ja viestintäviraston tehtävistä aiheutuvat kustannukset on tarkoitus kattaa viraston nykyisten toimintamenojen puitteissa.

Jos valtion mainontaa koskevien tietojen kerääminen ja raportointi automatisoitaisiin Liikenne- ja viestintävirastossa, edellyttäisi se virastossa kustannustasoltaan verrattain suuria järjestelmäuudistuksia. Valtiovarainministeriössä käynnistyneen kansallinen tietovarantohanke toteutuessa Liikenne- ja viestintäviraston tarve resurssien osalta valmistelun aikana tehdyn arvioinnin mukaan vähenee.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Median keskittymien arviointi

Median keskittymien arvioinnin osalta esillä oli vaihtoehto, jossa arviointi suoritettaisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailulain mukaisesti käsittelemän yrityskaupan yhteydessä. Vaihtoehdossa kilpailulakiin lisättäisiin KKV:lle velvoite pyytää Liikenne- ja viestintävirastoa arvioimaan yrityskaupan vaikutuksia tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen ja toimitukselliseen riippumattomuuteen silloin, kun yrityskaupan osapuolena olisi mediapalveluita tarjoava yhtiö tai mediasisältöön pääsyn tarjoava verkkoalusta. Lisäksi kilpailulaissa velvoitettaisiin Liikenne- ja viestintävirasto laatimaan kyseinen arviointi medianvapaussäädöksessä esitetyn reunaehdoin ja laissa määritellyn määräajan puitteissa. Vaihtoehdossa riittäisi siis se, että yrityskaupan osapuolet ilmoittavat yrityskaupasta vain yhdelle viranomaiselle. Ratkaisuvaihtoehdossa

positiivisena puolena voidaan arvioida olevan selkeys ja kevyempi hallinnollinen taakka yrityskaupan osapuolien näkökulmasta.

Valmistelun aikana vaihtoehdon osalta haastavaksi todettiin muun muassa se, että kilpailulaki on markkinoiden toimintaa turvaava yleislaki. Kilpailulain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Mikäli kilpailulakiin lisättäisiin edellä esitetyn ratkaisuvaihtoehdon mukaiset muutokset, lain tarkoitus muuttuisi osittain myös koskemaan median moniarvoisuuden ja toimituksellisen riippumattomuuden arviointia, jolla ei ole suoraa yhteyttä kilpailunrajoituksiin tai yrityskauppojen kilpailuvaikutuksiin. Lisäksi kilpailulaki soveltuu kaikkiin taloudellista toimintaa harjoittaviin tahoihin niiden toimialasta riippumatta. Tältä osin ratkaisuvaihtoehdon ongelmana nähtiin, että kilpailulakiin tulisi lisätä yhtä toimialaa koskevia erityissäännöksiä.

Mediavapausasetuksen 22 artiklan mukaisen mediamarkkinoiden keskittymien vaikutusten arvioinnin on oltava asetuksen mukaan erillinen unionin ja kansallisen kilpailulainsäädännön mukaisista arvioinneista, kuten yrityskeskittymien valvontaa koskevien sääntöjen mukaisista arvioinneista. Tästä syystä on myös luontevaa, että valvontatehtävää ei osoiteta Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, jonka tehtäviin yrityskauppavalvonta kuuluu. Kilpailulain mukaisessa yrityskeskittymien arvioinnissa merkityksellistä on, estääkö yrityskauppa olennaisesti tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla. Siten kilpailulain mukaisessa yrityskauppojen arvioinnissa arvioidaan eri asioita kuin mediavapausasetuksen 22 artiklaan perustuvassa arvioinnissa. Lisäksi mediavapausasetuksen 22 artiklan mukaisen arvioinnin ja kilpailulain yrityskauppavalvontasääntöjen tavoite on erilainen. Vaihtoehdossa, jossa Liikenne- ja viestintävirasto laatisi mediavapausasetukseen perustuvan arvioinnin KKV:n pyynnöstä, jäisi epäselväksi se, mitä KKV:n tulisi tehdä arvioinnin saatuaan ottaen huomioon, että mediavapausasetukseen perustuvaa keskittymien arviointia ei asetuksen mukaan voi sisällyttää osaksi kilpailulain mukaista yrityskauppojen arviointia. KKV ei siten voisi ottaa arviointia huomioon osana kilpailulain mukaista yrityskauppojen arviointia.

Valmistelun aikana arvioitiin myös viranomaisten toimivaltuuksiin liittyviä vaihtoehtoisia ratkaisuja mediamarkkinoilla tapahtuvien yrityskauppojen mahdollisten negatiivisten median moniarvoisuuteen tai toimitukselliseen riippumattomuuteen kohdistuvien vaikutusten vähentämiseksi. Vaihtoehtona arvioitiin mahdollisuutta antaa Liikenne- ja viestintävirastolle kielto-oikeus yrityskauppaan tai oikeus asettaa yrityskaupalle ehtoja. Lievempänä vaihtoehtona arvioitiin neuvotteluvollisuuden asettamista virastolle ja yrityskaupan osapuolille. Neuvotteluiden kautta yrityskaupan osapuolet olisivat voineet antaa sitoumuksia, joilla olisi voitu vähentää kaupan mahdollisia kielteisiä vaikutuksia median moniarvoisuudelle ja toimitukselliselle riippumattomuudelle. Hallituksen esityksen valmistelun aikana esille nousseissa toteuttamisvaihtoehdoissa on huomioitu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelma, jonka mukaan hallitus minimoi kansallisen lisäsääntelyn, joka koskee alustatalouden, tekoälyn, datan ja digitalisaation EU-sääntelyä. Lisäksi toteuttamisvaihtoehtoja on arvioitu hallinnollisen taakan ja viranomaisresurssien näkökulmasta. Kansallisen lisäsääntelyn välttämiseksi ja uusien viranomaisresurssien niukkuuden vuoksi median keskittymien arviointia koskevat säännöt ehdotetaan toteutettavan hallinnollinen taakka minimoiden, jonka takia edellä mainittuja viranomaisen toimivaltuuksia ja oikeuksia ei ole ehdotettu otettavan mukaan 1. lakiehdotukseen.

5.1.2 Valtion mainontaa koskevien velvoitteiden viranomaisseuranta ja –raportointi

Valmistelun aikana on arvioitu, mille viranomaiselle 25 artiklan mukaisten valtion mainontaa koskevien velvoitteiden seuranta ja –raportointitehtävät voitaisiin osoittaa. Esityksen valmistelun aikana on käyty keskustelua valtiovarainministeriön kanssa, jossa on käynnissä

kansallista julkisten hankintojen tietovarantoa ja ostolaskudatan julkaisemista koskeva hanke. Hankkeen tavoitteena on perustaa kansallinen hankintatietovaranto, jossa julkaistaisiin eri julkisyhteisöjen ostolaskutiedot. Valmistelun aikana on keskusteltu mahdollisuudesta, jossa hankintatietovarantoon kerättävät ja sitä kautta julkaistavat tiedot sisältäisivät myös viranomaisten ja julkistentahojen markkinointia ja ilmoitustoimintaa koskevat tiedot medianvapausasetuksen velvoitteiden mukaisesti. Ratkaisuvaihtoehdossa viranomaisten ja julkisten tahojen ei tarvitsisi erikseen julkaista valtion mainontaan liittyviä tietoja ja ilmoittaa niistä Liikenne- ja viestintävirastolle, vaan tiedot olisivat julkisesti kaikkien nähtävillä Valtiokonttorin ylläpitämässä tietovarannossa. Näin ollen ratkaisuvaihtoehdossa positiivisena puolena olisi merkittävästi kevyempi hallinnollinen taakka sekä Liikenne- ja viestintävirastolle että muille valtion viranomaisille ja julkisille tahoille.

Kansallista julkisten hankintojen tietovarantoa ja ostolaskudatan julkaisemista koskeva lainsäädäntöhanke on käynnistynyt tammikuussa 2025. Hankkeen tavoitteena on toteuttaa kansallinen julkisten hankintojen tietovaranto, joka kattaa julkisen sektorin laajuudella tietoja julkisista hankinnoista ja ostoista koko hankinnan elinkaaren ajalta yhdisteltävässä ja vertailtavassa muodossa, sekä valmistella tarpeelliset muutokset lainsäädäntöön. Hanke pohjautuu kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta vuosina 2023–2024 laadittuun arviomuistioon ja siinä esitettyihin toimenpide-ehdotuksiin. Medianvapausasetusta aletaan soveltamaan elokuussa 2025, ja ensimmäinen vuosiraportti valtion mainosmenojen jakautumisesta tulisi julkaista vuoden 2026 aikana.

Valmistelun aikana tehdyn arvion mukaan tarkoituksenmukaisinta olisi keskittää valtion mainosmenojen viranomaisseuranta- ja raportointitehtävät Liikenne- ja viestintävirastolle. Mikäli julkisten hankintojen tietovarantoa ja ostolaskudatan julkaisemista koskeva hanke etenee, Valtiokonttorin ylläpitämä tietovaranto voisi toimia Liikenne- ja viestintäviraston seuranta- ja raportointitehtävän tietopalustana. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirastolle ehdotetun viranomaistehtävän helpottamiseksi ehdotetaan säädettäväksi valtion viranomaisten ja julkisten tahojen ilmoitusvelvollisuudesta mainosnoja koskevien tietojen osalta. Ilmoitusvelvollisuudesta voitaisiin kuitenkin valtion viranomaisten ja muiden julkisten tahojen osalta luopua, mikäli tiedot olisivat tulevaisuudessa suoraan saatavilla Valtiokonttorin ylläpitämästä tietovarannosta. Tietovarannon osalta on huomioitava, että tietovarantoon tietoa toimittavien julkisyhteisöjen määritelmä ei esiselvityksen määritelmien perusteella vastaa kaikilta osin mediavapauslainsäädännön 2 artiklan mukaista viranomaisten ja julkisten tahojen määritelmää.

Muita arvioituja viranomaisia olivat Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV). Valmistelun aikana tehdyssä arvioinnissa otettiin huomioon viranomaisten nykyiset lakisääteiset tehtävät ja toimivaltuudet, osaaminen ja kokemus vastaavista tehtävistä sekä etenkin viranomaisten nykyiset resurssit. Hallituksen esityksen valmistelussa asiaa on mietitty lisäksi sääntelytaakan näkökulmasta.

5.1.3 Salassa pidettävien tietojen antaminen mediapalvelulautakunnalle ja muiden EU-maiden kansallisille sääntelyviranomaisille

Medianvapausasetuksen 14 artiklan 1 kohdan mukaan kansallinen sääntelyviranomainen voi pyytää muita kansallisia sääntelyviranomaisia tekemään yhteistyötä muun muassa tietoja vaihtamalla asetuksen III luvun johdonmukaisen ja tehokkaan soveltamisen tai AVMS-direktiivin täytäntöönpanon varmistamiseksi. Lisäksi medianvapausasetuksen 22 artiklan 4 kohdan mukaan kansallisen sääntelyviranomaisen on kuultava mediamarkkinoiden keskittymän arvioinnin yhteydessä mediapalvelulautakuntaa ennen lopullisen arvioinnin laatimista, jos keskittymä todennäköisesti vaikuttaa mediapalvelujen sisämarkkinoiden toimintaan. Asetuksen

johdanto-osion perustelukappaleessa 68 on selvennetty, että arviointia tehdessään kansallisen sääntelyviranomaisen ja lautakunnan olisi kiinnitettävä huomiota muun muassa yrityskaupan osapuolen tai osapuolten taloudelliseen kestävyys. Lisäksi kansallisen viranomaisen ja lautakunnan olisi myös otettava huomioon se, olisiko yrityskaupan osapuoli tai osapuolet ilman yrityskauppaa taloudellisesti kestäviä niin, että ne voisivat keskipitkällä aikavälillä jatkaa taloudellisesti kannattavien, riittävästi resursoitujen ja teknisesti mukautettujen laadukkaiden mediapalvelujen tarjoamista ja kehittämistä markkinoilla.

Esityksen valmistelussa on arvioitu vaihtoehtoa säätää siitä, että medianvapausasetuksessa tarkoitettulla kansallisella viranomaisella olisi oikeus luovuttaa uusien tehtäviensä nojalla saamansa tiedot mediapalvelulautakunnalle tai muiden jäsenmaiden kansallisille sääntelyviranomaisille salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä. Liikenne- ja viestintävirastolle ehdotettujen uusien tehtävien nojalla viraston saamat tiedot saattaisivat sisältää muun muassa mediamarkkinoilla toimivien palveluntarjoajien liikesalaisuuksia. Liikenne- ja viestintävirasto joutuisi todennäköisesti käsittelemään salassa pidettäviä tietoja, kuten yritysten liikesalaisuuksia, muun muassa silloin, kun virastolle tehtäisiin viraston suorittamaa arviointia varten ilmoitus yrityskaupasta.

Medianvapausasetuksessa ei ole säädetty salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta komissiolle, mediapalvelulautakunnalle tai muiden jäsenmaiden viranomaisille. Lisäksi asetuksen johdanto-osion perustelukappaleessa 44 selvennetään, että kansallisten sääntelyviranomaisten välisessä tietojenvaihdossa olisi noudatettava kaikkea asiaankuuluvaa, tietojenvaihtoa koskevaa unionin oikeutta ja kansallista lainsäädäntöä. Kansallisesti viranomaisten salassa pidettävien tietojen antamisesta ulkomaan viranomaiselle ja kansainväliselle toimielimelle säädetään lain viranomaisen julkisuudesta (621/1999) 30 §:ssä. Pykälän mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle, jos ulkomaan ja Suomen viranomaisen välisestä yhteistyöstä määrätään Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa tai säädetään Suomea velvoittavassa säädöksessä ja tieto asiakirjasta voitaisiin tämän lain mukaan antaa yhteistyötä Suomessa hoitavalle viranomaiselle.

Medianvapausasetuksen johdanto-osion perustelukappaleen 44 valossa asetuksen mukaisten tehtävien hoitaminen ei edellytä kansallista sääntelyviranomaista luovuttamaan salassa pidettäviä tietoja mediapalvelulautakunnalle tai muiden jäsenmaiden kansallisille sääntelyviranomaisille. Hallituksen esityksen valmistelun aikana on arvioitu, että mediapalvelulautakunnan ei olisi välttämätöntä saada esimerkiksi yrityskaupan osapuolia koskevia liikesalaisia tietoja. Valmistelun aikana on katsottu, että mediamarkkinoiden keskittymiä koskevan vaikutusarvioinnin kannalta keskeisiä ovat muun muassa koko mediamarkkinaa koskevat tiedot, kuten alueellinen mediapalveluiden tarjoajien määrä ja yleinen mediamarkkinatilanteen kehittyminen. Medianvapausasetuksen myötä mediayhtiöiden omistusta koskevat tiedot tulevat jatkossa olemaan helposti saatavilla julkisista lähteistä. Lisäksi Suomessa toimivien yhtiöiden keskeiset taloustiedot, kuten yhtiön tulos ja varallisuusasema, ovat kaupparekisterilain (564/2023) mukaan julkisia. Mediapalvelulautakunta voi siis tarvittaessa antaa lausunnon kansallisten sääntelyviranomaisen laatimasta arviointiluonnoksesta julkisten tietojen pohjalta. Näin ollen hallituksen esityksen valmistelun aikana on päädytty siihen, ettei tiedonvaihtoa koskevan kansallisen sääntelyn antaminen ole välttämätöntä.

5.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot

Mediavapausasetuksen toimeenpano on parhaillaan käynnissä kaikissa jäsenvaltioissa. Liikenne- ja viestintäministeriö on käynyt epävirallisia keskusteluja eri jäsenvaltioiden kanssa

asetuksen toimeenpanosta. Muiden jäsenvaltioiden suunnitelmista on saatavilla vasta alustavaa tietoa.

5.2.1 Ruotsi

Ruotsin kulttuuriministeriön muistiossa (*Kompletterande bestämmelser till EU:s mediefrihetsförordning Ds 2024:28*) ehdotetaan laadittavaksi uusi medianvapausasetusta täydentävä kansallinen laki. Medianvapausasetuksen mukaisena kansallisena sääntelyviranomaisena toimisi AVMS-direktiivin 30 artiklan mukaisesti nimetty kansallinen mediasääntelyviranomainen *Mediemyndigheten*.

Muistion mukaan myös Ruotsissa mediamarkkinoiden keskittymien arviointi on tarkoitus sitoa kansallisen kilpailulain mukaisiin liikevaihtorajoihin. Ehdotuksen mukaan kilpailulain liikevaihtorajat ylittävistä yrityskaupasta tulisi ilmoittaa kilpailuviranomaisen (*Konkurrensverket*) lisäksi myös kansalliselle mediasääntelyviranomaiselle, mikäli yrityskaupan osapuolina ovat mediapalveluita tarjoava yhtiö tai mediasisältöihin pääsyn tarjoava verkkoalusta. Mediasääntelyviranomaisen olisi arvioitava yrityskaupan vaikutus tiedotusvälineiden ja mediasisältöjen monimuotoisuuteen sekä toimitukselliseen riippumattomuuteen ottaen huomioon medianvapausasetuksen 22 artiklan 2 kohdassa luetellut seikat.

Uutta mediamarkkinoiden keskittymien arviointia koskevaa lakia täydentävässä asetuksessa säädettäisiin muun muassa arvioinnin tekemisen määräajoista. Ehdotuksen mukaan mediasääntelyviranomaisen on tehtävä vaikutusten arviointi 30 päivän kuluessa yrityskauppaa koskevan ilmoituksen saapumisesta. Mikäli mediasääntelyviranomaisen on arvioinnin yhteydessä kuultava eurooppalaista mediapalvelulautakuntaa, arviointi on tehtävä 30 päivän kuluessa lautakunnan kuulemisen päättymisestä. Mediasääntelyviranomaisen on ilmoitettava kilpailuviranomaiselle, kun arviointi on saatu päätökseen. Lisäksi muistiossa ehdotetaan asetuksessa säädettäväksi, että kansallinen mediasääntelyviranomainen voi antaa tarkempia määräyksiä siitä, mitä tietoja sille tehtävissä ilmoituksissa on annettava sekä päättää edellä tarkoitettun ilmoituksen muodosta.

Ehdotuksen mukaan niiden yhtiöiden, joilla on medianvapausasetuksen 6 artiklan 1 kohdan omistustietoja ja valtion mainontaa koskeva julkaisuvelvoite ja niiden julkisyhteisöjen, joilla on 25 artiklan 2 kohdan mukainen valtion mainontaa koskeva julkaisuvelvoite, on ilmoitettava kansalliselle sääntelyviranomaiselle, kun velvoite on täytetty. Ilmoituksessa tulisi olla tieto siitä, mitä tietoja on asetettu julkisesti vastaanottajien saataville sekä mistä tiedot ovat saatavilla.

Ehdotuksen mukaan mediasääntelyviranomaiselle olisi pyynnöstä toimitettava tiedot ja asiakirjat, jotka viranomainen tarvitsee medianvapausasetuksen asetusten mukaisten tehtävien suorittamiseksi. Kansallinen sääntelyviranomainen voi tarvittaessa antaa määräyksiä sen varmistamiseksi, että asetuksen 6 artiklan 1 kohtaa ja 7–25 artikloja noudatetaan. Määräykseen voidaan liittää uhkasakko. Vain määräyksestä, johon on liitetty uhkasakko, voidaan valittaa yleiseen hallinto-oikeuteen.

Muistiossa esitetään, että kansalliset lakimuutokset astuisivat voimaan elokuussa 2025. Kansalliseen lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös kohta, jonka mukaan medianvapausasetuksen 20 artiklan soveltamisalaan kuuluvien valmistajien, kehittäjien tai maahantuojien olisi viranomaisen pyynnöstä toimitettava näytteitä tai vastaavaa, joita sääntelyviranomainen tarvitsee artiklan säännösten noudattamisen valvontaan.

Lisäksi muistiossa esitetään täydennyksiä mediasääntelyviranomaisesta tehtyyn asetukseen, jossa määritellään viranomaiset tehtävät kattamaan mediavapausasetuksessa asetetut valvonta- ja raportointitehtävät.

Valtionmainonnan soveltamisalan suhteen Ruotsi ei ole käyttämässä medianvapausasetuksen 25 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädettyä mahdollisuutta kansallisella tasolla ottaa käyttöön poikkeuksia alue- tai paikallisviranomaisten tiedonantovelvollisuuden osalta. Muistiossa ei tarkemmin eritellä, mitä julkisia tahoja katsotaan kansallisesti kuuluvan 25 artiklan soveltamisalaan.

5.2.2 Tanska

Tanskan kulttuuriministeriön lakiehdotuksessa ehdotetaan tehtäväksi muutoksia ja lisäyksiä radio- ja televisiotoinnasta annettuun lakiin sekä mediatuista annettuun lakiin medianvapausasetuksen toimeenpanemiseksi. Lakeihin tulevan sääntelyn määrä tulisi olemaan suhteellisen kevyttä ja valtaosa sääntelystä tulisi antaa kulttuuriministeriön hallinnollisilla määräyksillä. Kulttuuriministeriö perustelee tätä medianvapausasetuksen teknisellä luonteella.

Radio- ja televisiotoinnassa annetussa laissa säädettäisiin, että medianvapausasetuksen 5 ja 7 artiklojen mukaisena kansallisena sääntelyviranomaisena toimisi radio- ja televisiolausunkunta (*Radio- og tv- -nævnet*). Kulttuuriministeri antaisi yksityiskohtaiset säännöt lautakunnan velvollisuuksista ja valvontatehtävistä. Lakiin lisättäisiin pykälät, joiden mukaan kulttuuriministeri voisi antaa hallinnollisia määräyksiä medianvapausasetuksen 6 artiklan, 22 artiklan 1 kohdan, sekä 25 artiklan soveltamisen osalta. Mediatuista annettuun lakiin lisättäisiin pykälä, jonka mukaan kulttuuriministeri antaa yksityiskohtaiset säännöt radio- ja televisiolausunkunnan lausunnoista mediamarkkinoilla tapahtuvien yrityskauppojen vaikutusten arvioinnin osalta.

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esitysluonnos on ollut lausuntopalvelu.fi-sivustolla avoimessa lausuntomenettelyssä. Suomenkielinen luonnos hallituksen esityksestä oli lausuttavana 2.1.2025–14.2.2025. Ruotsinkielinen esitysluonnos oli lausuttavana 28.1.2025–25.2.2025.

6.1 Viranomaiset ja niille osoitetut tehtävät

Lausunnonantajat katsoivat, että Liikenne- ja viestintävirasto on asianmukainen viranomainen hoitamaan asetuksen sekä ehdotetun lain mukaisia viranomaistehtäviä. Osa lausunnonantajista kiinnitti huomiota viraston riittävään resursointiin virastolle kohdistuvien uusien tehtävien myötä.

6.2 Mediamarkkinoilla tapahtuvien yrityskauppojen vaikutusten arviointi

Lausunnonantajat pääosin kannattivat ehdotettua 2 §:ää, jonka mukaan arviointi koskien media-alalla tapahtuvien yrityskauppojen vaikutuksia median moniarvoisuuteen ja toimitukselliseen itsenäisyyteen sidottaisiin kilpailulain mukaisiin liikevaihtorajoihin (Medialiitto ry, RadioMedia ry) ja katsoivat, että ehdotettu malli on selkeä sekä viranomaisten että yritysten näkökulmasta (Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Liikenne- ja viestintävirasto). Samoin lausunnonantajat kannattivat pääosin sitä, ettei Liikenne- ja viestintäviraston arviointivelvoite vaikuta yrityskaupan käsittelyyn (Liikenne- ja viestintävirasto, Medialiitto ry, RadioMedia ry, Sanoma Media Finland Oy).

Osa lausunnonantajista ehdotti, että Liikenne- ja viestintävirastolle tai Kilpailu- ja kuluttajavirastolle lisättäisiin lakiin oikeus ottaa käsiteltäväksi myös sellaiset media-alan yrityskaupat, joissa osapuolien liikevaihto alittaa kilpailulaissa säädetyt liikevaihtorajat, mutta joilla voi olla merkitystä median moniarvoisuuteen ja toimitukselliseen itsenäisyyteen (Heikki Hellman [Tampereen yliopisto], Minna Horowitz [Helsingin yliopisto]). Lausuntojen perusteella ei ole tehty muutoksia esitykseen, koska Liikenne- ja viestintävirastolla ei viraston uusien tehtävien myötä olisi resursseja arvioida media-alalla tapahtuvien yrityskauppojen vaikutuksia laajemmin kuin mitä esityksessä ehdotetaan. Lisäksi valmistelun aikana on arvioitu verrattain hankalaksi määritellä yksiselitteisesti sellaiset media-alalla tapahtuvat yrityskaupat, joissa osapuolet eivät ylitä kilpailulaissa määriteltyjä liikevaihtorajoja, mutta joilla voisi olla merkittävä vaikutus median moniarvoisuuteen ja toimitukselliseen itsenäisyyteen.

Osa lausunnonantajista katsoi, että hallituksen esityksessä tulisi määritellä tarkemmin yrityskaupan arviointia koskevat kriteerit (Heikki Hellman [Tampereen yliopisto], MTV Oy, Sanoma Media Finland Oy). Jotkut lausunnonantajista ehdottivat arvioinnin käsittelymääräajan laskemista ehdotusta 65 päivästä 30 päivään (Medialiitto ry, RadioMedia ry, Päätoimittajien yhdistys ry). Lausuntojen perusteella 1. lakiehdotuksen 2 §:n (*soveltamisala*) ja 5 §:n (*yrityskaupan arviointi*) säännöskohtaisiaperusteluja täsmennettiin media-alan yrityskauppoja koskevan arvioinnin soveltamisalan ja arvioinnin kriteerien selkeyttämiseksi. Lisäksi esityksen vaikutusten arviointia kohdassa 4.2.1 täydennettiin. Sen sijaan ehdotettuun arvioinnin käsittelymääräaikaan ei tehty lausuntojen perusteella muutoksia, sillä valmistelun aikana on katsottu, että vaikka Liikenne- ja viestintävirasto tekee arvioinnin lähtökohtaisesti ehdotettua määräaikaan nopeammin, tulee määräajan olla kuitenkin riittävä myös suurempien yrityskauppojen vaikutusten arvioimiseksi.

Oikeusministeriö katsoi, että ehdotetun yrityskauppojen vaikutusten arviointia koskevan menettelyn oikeudellista merkitystä täsmennettäisiin hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Esitystä täsmennettiin näiltä osin.

6.3 Valtion mainontaa koskevat velvoitteet ja viranomaistehtävät

Valtion mainontaa koskevien velvoitteiden ja ehdotetun ilmoitusvelvollisuutta koskevan 10 §:n pykälän osalta lausunnoissa esitettiin yleisesti huolena hallinnollisen taakan kasvu sekä viranomaisten ja muiden julkisten tahojen että media-alan yritysten näkökulmasta. Lausunnoissa katsottiin, että velvoitteiden toteuttamisvaihtoehtojen osalta tulisi pyrkiä pitämään hallinnollinen taakka mahdollisimman kevyenä. Lausunnonantajat pitivät tärkeänä, että valtion mainontaa koskevat tiedot voitaisiin julkaista yleisön saataville kansallisessa tietokannassa hyödyntäen myös nykyisiä eri julkisia tahoja koskevia tiedonkeruvelvoitteita.

Valtiovarainministeriö katsoo, että medianvapausasetuksen valtion mainontaa koskevat velvoitteet voidaan huomioida ministeriön tammikuussa 2025 asettamassa kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisen ja julkisyhteisöjen ostolaskutietojen julkaisemisen hankkeessa. Valtiovarainministeriö kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että medianvapausasetuksen mukaiset valtion mainontaa koskevien velvoitteiden soveltamisala on verrattain laaja ja katsoi, että esitettyjä soveltamisalan rajoituksia olisi syytä vielä täsmentää. Velvoitteiden soveltamisalan täsmentämistä kannatti myös suurin osa muista lausunnonantajista (oikeusministeriö, valtioneuvoston kanslia, Medialiitto ry, RadioMedia ry, MTV Oy, Posti Group Oyj, Yleisradio Oy). Jatkovalmistelun aikana medianvapausasetuksen 2 artiklan 18 kohdan mukaista määritelmää ”viranomainen ja julkinen taho” on tarkasteltu suhteessa kansalliseen eri julkisia tahoja koskevaan lainsäädäntöön. Jatkovalmistelun aikana on kuitenkin arvioitu, ettei velvoitteiden soveltamisalaa ole mahdollista juurikaan täsmentää hallituksen esitysluonnokseen nähden.

Lisäksi valtiovarainministeriö nosti esiin, että medianvapausasetuksen velvoittamat valtion mainontaa koskevat tiedot voidaan kuntien ja kuntayhtymien sekä hyvinvointialueiden sekä -yhtymien osalta ottaa osaksi niiden Valtiokonttorille raportoitavaa tietokokonaisuutta, mikäli tietosisällöt ja raportoinnin ajankohta eivät aiheuta suurta ylimääräistä raportointirasitetta. Myös Kuntaliitto ja Hyvinvointialue Hyvil Oy katsoivat, että kuntia, kuntayhtymiä ja hyvinvointialueita koskevat jo nykyisin lakisääteiset ilmoitusvelvollisuudet, joissa jatkossa tulisi huomioida medianvapausasetuksen mukaiset velvoitteet uusien lakisääteisten ilmoitusvelvollisuuksien sijaan. Lausuntojen perusteella hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 10 §:ää ja sen säännöskohtaisia perusteluja täsmennettiin kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien ja niiden liikelaitosten osalta.

6.4 Muut asiat

Oikeusministeriö esitti lausunnossaan, että hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluita tulisi täydentää lähdesuojaa koskevan sääntelyn osalta, jolla on merkitystä myös perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvattu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Säätämisyjärjestysperusteluita ei ole tältä osin täydennetty, sillä medianvapausasetus ei sisällä sellaista kansallista liikkumavaraa, jonka perusteella lähdesuojan henkilöpiiri voisi olla asetuksessa esitettyä suppeampi. Oikeusministeriön lausunnon perusteella esityksen kappaletta 3.3 on kuitenkin täsmennetty.

Oikeusministeriö kiinnitti huomiota myös siihen, ettei hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ole riittävän tarkasti tehty selkoa ehdotettujen tiedonsaantia koskevien pykälien, kuten ehdotetun 9 §:n, suhteesta ja sen merkityksestä perustuslain 10 §:n 1 momentissa ja Euroopan perusoikeuskirjan 8 artiklassa turvattuun henkilötietojen suojaan. Oikeusministeriö katsoo, että siltä osin kuin esityksessä on tarkoitus käyttää tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 sallimaa liikkumavaraa ja ehdottaa tietosuoja-asetusta täsmentävää kansallista erityissääntelyä esityksessä tulee tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran käytöstä tietosuoja-asetuksen ja perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla (ks. tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohta sekä PeVL 14/2018 vp, s. 4–5, PeVL 26/2017 vp, s. 42 ja PeVL 2/2017 vp, s. 2). Lausunnon perusteella säätämisyjärjestysperusteluita on tarkennettu, kuvattu henkilötietojen käsittelyn perustetta ja käsittelyn suojatoimia sekä käsiteltäviä henkilötietoja aiempaa kattavammin.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnitti huomiota esityksessä ehdotetun 9 §:n mukainen Liikenne- ja viestintäviraston tiedonsaantioikeuteen ja katsoi tiedonsaantioikeutta koskevien muotoilujen olevan verrattain väljiä. Oikeusministeriö katsoi, että jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida ja täsmentää Liikenne- ja viestintäviraston tiedonsaantioikeutta koskevaa sääntelyä. Lausunnon perusteella asetuksen mukaista liikkumavaraa on edelleen tulkittu niin, että se mahdollistaa Liikenne- ja viestintäviraston 9 §:n mukaisen tiedonsaantioikeuden sidottavan välttämättömyyskriteeriin. Tämä on tarkoituksenmukaista siksi, että tiedonsaantioikeuden piiriin kuuluvaksi tulevaisuudessa tulevia asetuksen velvoitteiden noudattamisen valvontaa varten Liikenne- ja viestintävirastolle tarpeellisia tietosisältöjä ei ole mahdollista tulevaisuutta varten luetteloida etukäteen tyhjentävästi.

Oikeusministeriön lausunnon perusteella 9 §:n mukaista Liikenne- ja viestintävirastolle ehdotettua tiedonsaantioikeutta tarkennettiin esityksessä niin, että viraston oikeus saada salassa pidettävää tietoa koskisi ainoastaan liikesalaisuuksien vuoksi salassa pidettävää tietoa. Lisäksi esityksessä viraston tiedonsaantioikeutta medianvapausasetuksen 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuilta muilta luonnollisilta henkilöiltä tai oikeushenkilöiltä rajattiin niin, että näiltä tahoilta tiedonsaantioikeus koskee asetuksen mukaisesti vain asetuksen III luvun velvoitteiden valvontaa. Esityksen jatkovalmistelussa päädyttiin siihen, ettei näitä asetuksen 7 artiklan 4

kohdassa tarkoitettuja viraston tiedonsaantioikeuden kohteena olevia muita luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, joilla voidaan elinkeino-, liike- tai ammattitoimintaansa liittyvistä syistä kohtuudella odottaa olevan hallussaan asetuksen valvonnan kannalta välttämätöntä tietoa, voida etukäteen nyt ehdotetussa kansallisessa laissa tai sen perusteluissa tyhjentävästi määrittää. Ehdotetun 9 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on esitetty esimerkkinä tällaisista muista mahdollisista oikeushenkilöistä yhtiön tilintarkastusyhteisöt.

Lisäksi oikeusministeriön lausunnon perusteella on täydennetty säännöskohtaisia perusteluita, jotka liittyvät ehdotukseen sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain 5 §:n muuttamiseen ja tehty muita teknisiä muutoksia.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki mediamarkkinoiden valvonnasta

1 §. Lain tarkoitus. Lain tarkoituksena on toimeenpanna Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus mediapalvelujen yhteisestä kehyksestä sisämarkkinoilla ja direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta (eurooppalainen medianvapausasetus). Laissa säädettäisiin asetuksen toimeenpanon edellyttämät täydentävät kansalliset säännökset mediamarkkinoiden keskittymien arvioinnista ja lain ja asetuksen noudattamisen valvonnasta.

2 §. Soveltamisala. Pykälässä säädettäisiin lain 2 luvun soveltamisalasta. Luvussa säädettäisiin mediamarkkinoiden keskittymien arvioinnista. Median keskittymien arvioinnin tarkoituksena on arvioida media-alan yrityskauppojen vaikutuksia tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen ja toimitukselliseen riippumattomuuteen.

Pykälän mukaan mediamarkkinoiden keskittymien arviointia koskevaa sääntelyä sovellettaisiin sellaiseen kilpailulain (948/2011) 21 §:n mukaiseen yrityskauppaan, jonka osapuolena on vähintään yksi mediapalvelujen tarjoaja tai yksi mediasisältöön pääsyn tarjoava verkkoalusta. Soveltamisala vastaisi medianvapausasetuksen 2 artiklan 15 kohtaa. Mediapalvelun tarjoajalla tarkoitetaan medianvapausasetuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaisesti luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka ammattitoimintana on mediapalvelujen tarjoaminen ja jolla on toimituksellinen vastuu mediapalvelun sisällön valinnasta ja joka päättää sen järjestämistavan. Verkkoalustalla tarkoitetaan puolestaan EU:n digipalveluasetuksen (EU) 2022/2065 3 artiklan i alakohdassa määriteltyä verkkoalustaa.

Tämän lisäksi edellytyksenä olisi, että yrityskaupan osapuolten liikevaihto olisi kilpailulain 22 §:n 1 momentin mukainen. Tarkoituksena on, että mediamarkkinoiden keskittymien arviointia varten Liikenne- ja viestintävirastolle ilmoitettaisiin ne yrityskaupat, jotka täyttävät kilpailulain yrityskauppavalvonnan liikevaihtorajat ja jotka siten tulee ilmoittaa myös Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV) yrityskauppavalvontaa varten. Yrityskauppavalvontaan sovellettavien nykyisin voimassa olevien liikevaihtorajojen mukaisesti KKV:lle tulee ilmoittaa yrityskaupat, jossa yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 100 miljoonaa euroa ja jossa vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 10 miljoonaa euroa. Kilpailulain mukaisia yrityskauppavalvonnan liikevaihtorajoja sovellettaisiin siten myös median keskittymien arviointia varten tehtäviin yrityskauppailmoituksiin. Liikevaihdon laskemiseen sovellettaisiin kilpailulain 24 §:ää.

Medianvapausasetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on säädettävä kansallisessa lainsäädännössään aineellisista ja menettelyllisistä säännöistä, joilla mahdollistetaan sellaisten mediamarkkinoiden keskittymien arviointi, joilla voi olla merkittävä

vaikutus tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen ja toimitukselliseen riippumattomuuteen. Asetuksen johdanto-osan perustelukappaleen 64 valossa arviointia tulisi soveltaa sellaisten yrityskauppojen kohdalla, joiden seurauksena yksittäinen toimija voisi saada määräysvallan tai huomattavan omistusosuuden markkinoilla ja sitä kautta kyseisellä toimijalla voisi olla huomattava vaikutus yleisen mielipiteen muodostumiseen tietyillä mediamarkkinoilla yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa. Edelleen asetuksen johdanto-osan perustelukappaleen 67 mukaan arvioinnin kannalta merkitykselliseksi yrityskaupoiksi voidaan katsoa sellaiset media-alalla tapahtuvat yrityskaupat, joissa yrityskaupan osapuolena toimii toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut tai rajojen yli toimiva yritys.

Valmistelun aikana on arvioitu, että sellaiset yrityskaupat, joiden seurauksena yksittäinen toimija voi saada määräysvallan tai huomattavan omistusosuuden markkinoilla, tulevat lähtökohtaisesti myös kilpailuoikeudellisista syistä KKV:n selvitettäväksi. Lisäksi valmistelun aikana on katsottu, että yrityskauppoja suunnittelevien yritysten ja yrityskaupan vaikutuksia arvioivan viranomaisen näkökulmasta on selkeintä, että lain soveltamisala on sidottu kilpailulain soveltamisalaan.

Pykälässä ehdotettu soveltamisala vastaa medianvapausasetuksen 22 artiklan 1 kohtaa ja osaltaan toimeenpanee sitä.

Sähköisen viestinnän palvelulain 30 §:ssä säädetään ohjelmistotoimiluvan siirtämisestä. Pykälän mukaan, jos määräysvalta tai vastaava tosiasiallinen määräysvalta toimiluvan haltijaan nähden muuttuu, tulee tästä ilmoittaa välittömästi toimilupaviranomaiselle. Toimilupaviranomainen voi perua ohjelmistotoimiluvan määräysvallan muuttumisen seurauksena. Asiasta on annettava päätös kahden kuukauden kuluessa ilmoituksesta. Jos toimivaltainen lupaviranomainen on valtioneuvosto, tulee valtioneuvoston ratkaista asia kahden kuukauden kuluessa asian siirrosta. Ohjelmistotoimiluvan siirtämisestä voi pyytää myös toimilupaviranomaiselta ennakkoratkaisun. Ennakkoratkaisu on annettava vastaavalla tavalla kahden kuukauden kuluessa hakemuksen saapumisesta. Jos määräysvalta muuttuu yrityskaupassa, joka tulee kilpailulain nojalla ilmoittaa KKV:lle tai EY:n sulautuma-asetuksen mukaan komissiolle, tulee päätös toimiluvan siirtämisestä antaa kahden kuukauden kuluessa siitä, kun yrityskauppaa koskeva asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Ratkaisu siitä, onko toimivaltainen lupaviranomainen Liikenne- ja viestintävirasto vai valtioneuvosto ohjelmistotoimiluvan siirtämisestä koskevassa asiassa, tehdään samoin kuin ohjelmistotoimiluvan myöntämisessä. Valtioneuvoston toimivallasta myöntää ohjelmistotoimilupa säädetään sähköisen viestinnän palvelulain 25 §:n 3 momentissa.

3 §. Yrityskaupan ilmoittaminen. Pykälässä säädettäisiin yrityskauppailmoituksen tekemisen ajankohdasta sekä ilmoitusvelvollisesta tahosta. Pykälän mukaan yrityskauppa olisi ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle sopimuksen tekemisen, määräysvallan hankkimisen tai arvopaperimarkkinalain (746/2012) 11 luvun 9 §:n mukaisen julkisen ostotarjouksen julkistamisen jälkeen, mutta kuitenkin ennen kaupan täytäntöönpanoa. Yrityskauppa voitaisiin myös ilmoittaa Liikenne- ja viestintävirastolle heti, kun osapuolet voivat osoittaa riittävällä varmuudella aikomuksensa tehdä yrityskauppa. Yrityskaupan ilmoittamisen ajankohta vastaisi kilpailulain 23 §:n 1 momentissa säädettyä yrityskaupan ilmoittamisen ajankohtaa.

Pykälän 2 momentin mukaan ilmoitusvelvollisia olisivat määräysvallan hankkija, liiketoiminnan tai sen osan hankkija, sulautumiseen osallistuvat yhteisöt ja säätiöt sekä yhteisyrityksen perustajat. Ilmoitusvelvolliset tahot vastaisivat kilpailulain 23 §:n 3 momentin mukaisia ilmoitusvelvollisia tahoja.

Pykälällä toimeenpannaan medianvapausasetuksen 22 artiklan 1 kohdan b ja c alakohta.

4 §. Yrityskauppailmoituksessa annettavat tiedot. Pykälässä säädettäisiin niistä tiedoista, jotka tulee ilmoittaa 3 §:ssä tarkoitetussa yrityskauppailmoituksessa. Pykälän mukaisesti yrityskauppailmoituksessa annettavat tiedot vastaisivat osin niitä tietoja, jotka yrityskaupan osapuolten tulee ilmoittaa myös Kilpailu- ja kuluttajavirastolle kilpailuoikeudellista yrityskauppavalvontaa varten. Tämän lain mukaisessa yrityskauppailmoituksessa edellytettäisiin kuitenkin annettavan vähemmän tietoja verrattuna kilpailuoikeudelliseen yrityskauppavalvontaan, eli ilmoitusvelvollisuus olisi kevyempi. Tämän lain mukaisessa yrityskauppailmoituksessa edellytettäisiin lisäksi, että yrityskaupan osapuolet arvioisivat myös itse yrityskaupan vaikutuksia medianvapausasetuksen 22 artiklan 2 kohdassa listattujen tiettyjen arviointikriteerien mukaisesti.

Pykälän 1 momentin 1. ja 2. luetelmakohdan mukaisesti yrityskauppailmoituksessa tulisi olla yrityskaupan kunkin osapuolen yhteystiedot sekä mahdolliset yrityskaupan osapuolten asiamiesten yhteystiedot. Momentin luetelmakohdan 3 mukaisesti ilmoituksessa tulisi olla selvitys kunkin yrityskaupan osapuolen ja sen kanssa samaan yritysryhmään kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden yhteenlasketusta, Suomesta kertyneestä liikevaihdosta.

Luetelmakohdan 4 mukaisesti ilmoituksessa tulisi olla kuvaus yrityskaupasta ja sen taloudellisesta ja rahoituksellisesta rakenteesta, aikataulusta, järjestelyn kohteena olevasta liiketoiminnasta, mahdollisesta myyjätahosta, järjestelyä edeltävästä ja sen jälkeisestä omistuksen ja määräysvallan rakenteesta, järjestelyyn johtaneista taloudellisista ja muista tekijöistä sekä järjestelyn strategisista ja taloudellisista perusteista. Luetelmakohdan perusteella annettavat tiedot ovat erityisesti tarpeen, jotta Liikenne- ja viestintävirasto pystyisi arvioimaan medianvapausasetuksen 22 artiklan 2 kohdan c alakohdan liittyviä seikkoja.

Momentin luetelmakohdan 5 mukaan ilmoitukseen pitäisi sisältyä kuvaus kunkin yrityskaupan osapuolen toimialasta, sen harjoittamasta liiketoiminnasta ja ohjelmistotoimiluvan nojalla harjoitettavasta toiminnasta. Luetelmakohdan 6 mukaan yrityskauppailmoituksella tulisi olla selvitys markkinoista, joihin yrityskauppa vaikuttaa. Luetelmakohdan 7 mukaisesti ilmoituksessa tulisi olla kuvaus markkinoilla toimivista muista toimijoista ja näiden markkinaosuuksista. Näiden tietojen perusteella Liikenne- ja viestintävirasto voisi erityisesti arvioida kaupan odotettuja vaikutuksia tiedotusvälineiden moniarvoisuudelle sekä mediapalvelujen ja median tarjonnan monimuotoisuudelle medianvapausasetuksen 22 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti.

Pykälän 1 momentin 8 luetelmakohdan mukaisesti yrityskaupan osapuolten tulisi antaa ilmoituksessa oma arviointinsa yrityskaupan odotetuista vaikutuksista tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen, mukaan lukien sen vaikutukset yleisen mielipiteen muodostumiseen ja mediapalvelujen ja median tarjonnan moniarvoisuuteen markkinoilla. Kyseinen arviointikriteeri on osa asetuksen mukaista median keskittymisen arviointia. Arvioinnissaan yrityskaupan osapuolet voivat kiinnittää huomiota muun muassa siihen, kuinka paljon yrityskaupan toteutumisen myötä alueen markkinoilla toimii jatkossa mediapalveluita tarjoavia yhtiöitä mukaan lukien kuvauksen siitä, kuinka paljon markkinoilla olisi jatkossa saatavilla erilaisia mediasisältöjä yrityskaupan myötä. Lisäksi arvioinnissa voitaisiin kiinnittää huomiota muun muassa yrityskaupan osapuolten taloudelliseen kestävyyskykyyn ja niiden kykyyn jatkaa toimintaansa keskipitkällä aikavälillä ilman yrityskaupan toteutumista.

Yrityskauppailmoituksella tulisi luetelmakohdan 9 mukaisesti antaa kuvaus toimituksellista riippumattomuutta koskevista suojatoimista. Luetelmakohdan mukaisesti yrityskaupan osapuolten tulisi kuvata esimerkiksi mahdolliset toimet, joita toteutetaan toimituksellisten päätösten riippumattomuuden takaamiseksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että selkeyden vuoksi tietyt tiedot voidaan esittää liitteissä tai niitä voidaan täsmentää liitteillä taikka taulukoilla ja kaavioilla. Ilmoituksen keskeisen sisällön tulisi kuitenkin ilmetä varsinaisessa ilmoituksessa. Ilmoituksen ja liitteiden viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) tai muun lain nojalla salassa pidettäväksi esitettävät tiedot tulisi yksilöidä.

Pykälän 3 momentin mukaan ilmoitus ja sen liiteasiakirjat tulee toimittaa Liikenne- ja viestintävirastolle sähköisesti.

Pykälällä toimeenpannaan asetuksen 22 artiklan 1 kohdan b ja d alakohdat.

5 §. Yrityskaupan arviointi. Pykälän mukaan Liikenne- ja viestintäviraston tulisi arvioida yrityskauppa medianvapausasetuksen 22 artiklan 2 kohdassa säädettyjen kriteerien mukaisesti.

Artiklan mainitun kohdan mukaan arvioinnissa tulee huomioida mediamarkkinoiden keskittymän odotettu vaikutus tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen, mukaan lukien keskittymän vaikutukset yleisen mielipiteen muodostumiseen sekä mediapalvelujen ja median tarjonnan monimuotoisuuteen markkinoilla, ottaen huomioon verkkoympäristö ja osapuolten edut tai toiminta muissa tiedotusvälineissä tai muissa kuin media-alan yrityksissä ja osapuolten yhteydet niihin. Asetuksen johdanto-osan perustelukappaleen 64 mukaan median keskittymien arvioinnin yhteydessä tiedotusvälineiden moniarvoisuudella tarkoitetaan mahdollisuutta saada pääsy useisiin erilaisiin mediapalveluihin ja -sisältöihin, jotka ilmentävät erilaisia mielipiteitä, näkökulmia ja analyyseja. Edelleen asetuksen johdanto-osan perustelukappaleen 68 valossa arvioinnissa olisi otettava huomioon yrityskaupan osapuolten maantieteellinen kattavuus erityisesti, kun sillä on merkitystä arvioitaessa yrityskaupan mahdollista vaikutusta yleisen mielipiteen muodostumiseen suurissa osissa tiettyjä mediamarkkinoita. Arvioinnissa voitaisiin siten kiinnittää huomiota yrityskaupan osapuolten liiketoiminnan ja sisältöpainotusten päällekkäisyyteen maantieteellisesti. Perustelukappaleen mukaan arvioinnissa tulisi tarkastella myös sitä, olisiko markkinoilla edelleen tarjolla erilaista tai vaihtoehtoista sisältöä yrityskaupan toteutuessa.

Lisäksi arvioinnissa tulee 22 artiklan 2 kohdan mukaan huomioida toimituksellista riippumattomuutta koskevat suojatoimet, mukaan lukien toimet, joita mediapalvelujen tarjoajat ovat toteuttaneet toimituksellisten päätösten riippumattomuuden takaamiseksi ja tarvittaessa sitoumukset, joita jotkin mediamarkkinoiden keskittymän osapuolet saattavat tarjota tiedotusvälineiden moniarvoisuuden ja toimituksellisen riippumattomuuden turvaamiseksi. Asetuksen johdanto-osan perustelukappaleen 68 mukaan toimituksellista riippumattomuutta koskevia suojatoimia arvioitaessa olisi tarkasteltava mahdollisia riskejä siitä, että tuleva omistaja, johto tai hallintorakenne puuttuu sopimattomasti yrityskaupan myötä toimituksellisiin päätöksiin. Arvioinnissa olisi lisäksi otettava huomioon olemassa olevat tai suunnitellut sisäiset suojatoimet, joilla pyritään säilyttämään eettiset ja ammatilliset normit ja tehtyjen toimituksellisten päätösten riippumattomuus yrityskaupan osapuolina olevissa mediayrityksissä.

Edelleen arvioinnissa on 22 artiklan 2 kohdan perusteella huomioitava mediamarkkinoiden keskittymän osapuolten mahdollisuudet taloudellisesti kestävä toiminnan jatkamiseen ilman mediamarkkinoiden keskittymää ja mahdolliset muut vaihtoehdot niiden taloudellisen kestävyysvarmistamiseksi. Asetuksen johdanto-osion perustelukappaleessa 68 on selvennetty, että arvioinnissa tulisi tarkastella, ovatko yrityskaupan osapuolet ilman yrityskaupan toteutumista taloudellisesti kestäviä niin, että ne voisivat keskipitkällä aikavälillä jatkaa taloudellisesti kannattavien, riittävästi resursoitujen ja teknisesti mukautettujen laadukkaiden mediapalvelujen tarjoamista ja kehittämistä markkinoilla. Lisäksi arvioinnissa

tulisi perustelukappaleen mukaan huomioida sitoumukset, joita yrityskaupan osapuolet saattaisivat tehdä varmistaakseen tiedotusvälineiden moniarvoisuuden ja toimituksellisen riippumattomuuden yrityskaupan myötä.

Yrityskauppojen vaikutusta arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota myös päätoimittajavastuun alaisten mediapalveluiden määrään ja yrityskaupan osapuolten mahdollisiin aikeisiin tai sitoumuksiin jatkaa yrityskaupan osapuolina olevien mediapalveluiden toimintaa yrityskaupan toteutuessa. Arvioinnissa voitaisiin kiinnittää huomiota myös yrityskaupan vaikutuksiin, jotka mahdollisesti edistäisivät median moniarvoisuuden ja toimituksellisen itsenäisyyden toteutumista. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi silloin, kun arvioitaisiin, että ilman yrityskaupan toteutumista jonkun yrityskaupan osapuolen toiminta todennäköisesti loppuisi keskipitkällä aikavälillä esimerkiksi taloudellisista syistä johtuen.

Arvioinnissa on 22 artiklan 2 kohdan mukaan myös huomioitava tarvittaessa komission vuotuisen oikeusvaltiokertomuksen havainnot tiedotusvälineiden moniarvoisuudesta ja vapaudesta.

6 §. Käsittelymääräajat. Pykälässä säädettäisiin medianvapausasetuksen 22 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti median keskittymisen arvioinnin antamisen määräajasta. Pykälän mukaan Liikenne- ja viestintäviraston olisi otettava yrityskauppaa koskeva ilmoitus tutkittavaksi viivytystä ja arviointi yrityskaupan vaikutuksista tulisi toimittaa yrityskaupan osapuolille viimeistään 65 työpäivän kuluessa yrityskauppailmoituksen vastaanottamisesta. Määräaika ei kuitenkaan alkaisi kuluu, jos ilmoitus olisi olennaisesti puutteellinen. Määräaika alkaisi siten kuluu yrityskauppailmoituksen vastaanottamisesta tai siitä, kun virasto on saanut puutteellista ilmoitusta täydentävät tarvittavat tiedot arvion tekemiseksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin käsittelymääräajasta tilanteessa, jossa yrityskauppaan liittyy ohjelmistotoimiluvan nojalla harjoitettavaa toimintaa. Tällaisessa tilanteessa median keskittymien arviointi ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 30 §:ssä tarkoitettu määräysvallan muutoksen vaikutus toimilupaan tulisi pyrkiä käsittelemään samanaikaisesti. Toimilupaviranomainen on ohjelmistotoimiluvan siirtämistä koskevassa asiassa joko Liikenne- ja viestintävirasto tai valtioneuvosto. Valtioneuvosto on toimilupaviranomainen tilanteissa, joissa ohjelmistotoimiluvan siirtämisellä voi olla huomattavia vaikutuksia viestintämarkkinoiden yleiseen kehitykseen. Valtioneuvoston ollessa toimivaltainen viranomainen ratkaisemaan ohjelmistotoimiluvan siirtoa koskeva asia, tulisi Liikenne- ja viestintäviraston pyrkiä toimittamaan tämän luvun mukainen arviointinsa valtioneuvostolle mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on siirtänyt toimiluvan siirtämistä koskevan asian valtioneuvostolle. Pyrkimyksenä olisi, että valtioneuvostolla olisi toimiluvan siirtämistä koskevaa asiaa ratkaistessaan myös käytössään arviointi siitä, millaisia vaikutuksia yrityskaupalla on median moniarvoisuuteen ja toimitukselliseen itsenäisyyteen, mikä palvelisi osaltaan valtioneuvoston päätöksentekoa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että määräaika ei kulu siltä ajalta, jolloin Liikenne- ja viestintävirasto odottaa medianvapausasetuksen 22 artiklan 4 kohdan mukaista eurooppalaisen mediapalvelulautakunnan lausuntoa. Lautakuntaa tulee mainitun artiklakohtaan mukaisesti kuulla tilanteissa, joissa yrityskauppa todennäköisesti vaikuttaa mediapalvelujen sisämarkkinoiden toimintaan. Lautakunta antaa lausuntonsa työjärjestyksessään vahvistettavien määräaikojen puitteissa. Hallituksen esitystä valmisteltaessa ei ole vielä tietoa siitä määräajasta, jossa lautakunnan tulee lausuntonsa antaa. Jotta Liikenne- ja viestintävirastolla olisi riittävästi aikaa arvioida merkittävimpienkin media-alan yrityskauppojen vaikutukset, olisi tarkoituksenmukaista säätää siitä, ettei määräaikaan lueta aikaa, jolloin virasto odottaa lautakunnan lausuntoa.

7 §. Arvioinnin julkaiseminen. Pykälän mukaan Liikenne- ja viestintäviraston olisi julkaistava arviointi yrityskaupan vaikutuksista yleisön saataville. Arviointi tulisi julkaista mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on toimitettu yrityskaupan osapuolille. Arvioinnin julkaiseminen mahdollistaisi esimerkiksi media-alan tutkijoiden ja muiden asiasta kiinnostuneiden tahojen puolelta yrityskaupan mahdollisten vaikutusten tarkastelun. Arvioinnin julkaisemisella mahdollistettaisiin aiempaa avoimempi ja tietoperusteisempi keskusteltu mediamarkkinan tilasta ja media-alan keskittymisen yleisistä vaikutuksista. Koska medianvapausasetuksen 22 artiklan tarkoituksena on etenkin tuoda näkyväksi mediamarkkinoilla tapahtuvista yrityskaupoista seuraavat vaikutukset median moniarvoisuuteen, olisi arvioinnin julkaiseminen tarkoituksenmukaista asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

8 §. Liikenne- ja viestintäviraston tehtävät. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston tehtävistä. Sen mukaan virasto toimisi ehdotetun lain noudattamista valvovana viranomaisena sekä toimisi myös mediavapausasetuksessa tarkoitettuna kansallisena sääntelyviranomaisena. Suoraan sovellettavassa mediavapausasetuksessa on säädetty kansalliselle sääntelyviranomaiselle tehtäviä ja toimivaltuuksia, ja selkeyden vuoksi ehdotetussa pykälässä säädettäisiin, että Liikenne- ja viestintävirasto on tämä viranomainen. Ahvenanmaan maakunnan viranomaisten toimivalta medianvapausasetuksen valvonnassa perustuu Ahvenanmaan itsehallintolakiin.

Mediavapausasetuksen 2 artiklan 13 kohdan mukaan kansallisella sääntelyviranomaisella tarkoitetaan *mitä tahansa* jäsenvaltion AVMS-direktiivin 30 artiklan mukaisesti nimeämää viranomaista tai elintä. Suomessa AVMS-direktiivin 30 artiklassa tarkoitettujen viranomaistehtävät on lainsäädännössä annettu pääosin Liikenne- ja viestintävirastolle sähköisen viestinnän palvelulaissa ja joltain osin Kansalliselle audiovisuaaliselle instituutille kuvaohjelmalain nojalla (HE 98/2020 vp, s. 94). Nyt ehdotettu pykälä merkitsisi sitä, että Kansallisella audiovisuaalisella instituutilla ei olisi tehtäviä medianvapausasetuksen valvonnassa.

Ehdotetusta pykälästä seuraa, että Liikenne- ja viestintävirasto valvoisi mediavapausasetuksen 7 artiklan nojalla asetuksen III luvun säännösten noudattamista. Liikenne- ja viestintäviraston toimivalta valvoa medianvapausasetuksen III lukua ei käytännössä koskisi kuitenkaan asetuksen 18 artiklassa säädettyjä velvollisuuksia. Kyseisessä artiklassa säädetään EU:n digipalveluasetuksessa määriteltyjen erittäin suurten verkkoalustojen velvollisuuksista. Suomeen ei ole sijoittautunut erittäin suuria verkkoalustoja. Euroopan komissio valvoisi medianvapausasetuksen 18 artiklaa osana digipalveluasetuksessa säädettyjen erittäin suurten verkkoalustojen valvontaa.

Ehdotetun pykälän mukaan Liikenne- ja viestintävirasto myös osallistuisi asetuksen 14, 15 ja 17 artiklan mukaiseen EU-tasoiseen viranomaisten yhteistyöhön, kannustaisi yleisömittausjärjestelmien tarjoajia asetuksen 24 artiklan 3 kohdan mukaisesti laatimaan ja noudattamaan käytännesääntöjä liittyen yleisömittauksiin ja osallistuisi 8–13 artiklassa säädetyn eurooppalaisen mediapalvelulautakunnan toimintaan. Edelleen asetuksen 7 artiklan nojalla Liikenne- ja viestintävirasto hoitaisi myös asetuksen 25 artiklan 3 kohdassa säädettyä viranomaisen tehtävää.

Ehdotetun pykälän mukaan Liikenne- ja viestintävirasto valvoisi myös mediavapausasetuksen 6 artiklan 1 kohdan noudattamista. Sen mukaan mediapalvelujen tarjoajien on asetettava palvelujensa vastaanottajien saataville yhteystietonsa, omistustaan koskevia tietoja sekä julkisilta tahoilta saamiensa mainos- ja ilmoitustulojen vuotuinen määrä. Näitä mediapalvelun tarjoajien velvollisuuksia ei ole asetuksessa säädetty kansallisen sääntelyviranomaisen

valvottavaksi, mutta tämän esityksen mukaan olisi tarkoituksenmukaista, että Liikenne- ja viestintävirasto valvoisi myös näiden 6 artiklan 1 kohdan velvollisuuksien noudattamista.

Pykälässä annettaisiin Liikenne- ja viestintävirastolle myös tehtävä kehittää asetuksen 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja tiedotusvälineiden omistussuhteita koskeva kansallinen tietokanta. Kansallisen tietokannan tulisi sisältää kaikki 6 artiklan 1 kohdassa luetellut tiedot kunkin mediapalvelun tarjoajan osalta.

Asetuksen 4 artiklan 8 kohdan tehtävää ei osoitettaisi erityisesti millekään viranomaiselle eikä 6 artiklan 3 kohdan noudattamisen valvontaan ehdoteta liitettävän viranomaisvalvontaa.

Asetuksen 5 artiklan 4 kohdassa säädetystä riippumattoman elimen tehtävästä valvoa julkisen palvelun mediaa on tarkoitus säätää erikseen.

9 §. Liikenne- ja viestintäviraston tiedonsaantioikeus. Ehdotetun 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla olisi oikeus saada liikesalaisuuksia koskevien salassapitosäännösten estämättä medianvapausasetuksen ja tämän lain mukaisten tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömät tiedot niiltä, joiden velvollisuuksista medianvapausasetuksessa tai tässä laissa säädetään, sekä asetuksen III luvun valvonnassa myös muilta asetuksen 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuilta henkilöiltä tai oikeushenkilöiltä.

Liikenne- ja viestintäviraston tiedonsaantioikeudet liittyisivät ja rajoittuisivat sen tämän lain ja medianvapausasetuksen mukaisten tehtävien suorittamiseen, joista säädetään 8 §:ssä ja medianvapausasetuksessa. Näin ollen tiedonsaantioikeudet liittyisivät asetuksen 6 artiklan 1 kohdan valvontaan, 6 artiklan 2 kohdan mukaisen tehtävän hoitamiseen sekä asetuksen III luvun valvontaan pois lukien asetuksen 18 artikla. Ehdotetun 1 momentin nojalla saatavia tietoja olisivat esimerkiksi media-alalla tapahtuvaan yrityskauppaan liittyvät tiedot, kuten tiedot yrityskaupan osapuolten taloudellisista tilanteista, tai viranomaisilta ja julkisilta tahoilta saatavat tiedot niiden mainontaan ja ilmoituksiin käytetyistä menoista. Tiedonsaantioikeus ei kuitenkaan rajoittuisi esimerkiksi yrityskaupan vaikutusten arvioinnin osalta ehdotetun 4 §:n mukaisiin yrityskauppailmoituksella annettaviin tietoihin, vaan virastolla olisi oikeus saada yrityskaupan arvioimiseksi välttämättömät mahdolliset muutkin tiedot. Liikenne- ja viestintäviraston tiedonsaantioikeus ei koskisi esimerkiksi asetuksen 4 artiklan (mediapalvelujen tarjoajien oikeudet) ja 5 artiklan (julkisen palvelun medioiden riippumatonta toimintaa koskevat suojaustoimet) valvontaa, jotka eivät kuulu viraston valvottaviin asetuksen säännöksiin.

Virastolle ehdotetut tiedonsaantioikeudet perustuisivat osaltaan asetuksen 7 artiklan 4 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisilla sääntelyviranomaisilla on valtuudet pyytää tietoja, jotka ovat oikeasuhteisia ja tarpeellisia asetuksen III luvun mukaisten tehtävien suorittamiseksi. Asetuksen 7 artiklan mukaisesti valvontaviranomainen voisi pyytää tietoja luonnollisilta henkilöiltä tai oikeushenkilöiltä, joihin sovelletaan asetuksen III lukua, esimerkiksi mediapalveluita tarjoavilta yrityksiltä ja 25 artiklan 2 kohdan velvoittamilta viranomaisilta ja julkisilta tahoilta.

Ehdotetun 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintäviraston tiedonsaantioikeus koskisi asetuksen III luvun valvonnassa myös muita asetuksen 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, joilla voi elinkeino-, liike- tai ammattitoimintaansa liittyvistä syistä kohtuudella odottaa olevan hallussaan tällaisia tietoja. Tällaisia tahoja voisivat olla esimerkiksi yhtiöiden käyttämät tilintarkastusyhteisöt.

Ehdotetun 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettujen henkilön olisi luovutettava tiedot ilman aiheetonta viivytystä, viranomaisen pyytämässä muodossa ja maksutta.

Ehdotetulla pykälällä toimeenpannaan medianvapausasetuksen 7 artiklan 4 kohta.

10 §. Ilmoitusvelvollisuus. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin mediapalveluiden tarjoajien velvollisuudesta ilmoittaa medianvapausasetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaiset tiedot Liikenne- ja viestintävirastolle. Kyseisen artiklan 1 kohdan mukaiset tiedot sisältävät tiedot mediapalvelun tarjoajan virallisesta nimestä ja yhteystiedoista, sellaisten suorien tai välillisten omistajien nimet, joiden omistusosuus antaa oikeuden vaikuttaa mediapalvelujen tarjoajan toimintaan ja strategiseen päätöksentekoon, tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien nimet sekä tiedot mediapalveluiden tarjoajille jaettujen valtion mainontaan tarkoitettujen julkisten varojen vuotuisesta kokonaismäärästä ja kolmansien maiden viranomaisilta tai julkisilta tahoilta saatujen mainostulojen vuotuisesta kokonaismäärästä. Ehdotetun 1 momentin mukaan mediapalveluiden tarjoajien tulisi ilmoittaa vuosittain Liikenne- ja viestintävirastolle, kun kyseiset tiedot on julkaistu. Mediapalveluiden tarjoajien yhteystiedot, omistajat ja tosiasialliset edunsaajat eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti vaihdu vuosittain. Jos mediapalvelun tarjoajan yhteystiedoissa tai omistusta koskevissa tiedoissa ei ole vuoden aikana tapahtunut muutoksia, ilmoitukseen ei tarvitsisi sisällyttää niitä koskevia tietoja.

Virastolle tehtävässä ilmoituksessa tulisi kertoa tietojen julkaisupaikka eli mistä tiedot ovat saatavilla. Ilmoitus voi sisältää esimerkiksi linkin mediapalvelun tarjoajan nettisivulle. Liikenne- ja viestintävirastolle tulisi lisäksi ilmoittaa julkaistut tietosisällöt. Virastolle tehtävän ilmoituksen ei kuitenkaan tarvitsisi sisältää yksityiskohtaisia tietoja omistussuhteista ja mainosmenojen jakautumisesta, vaan ainoastaan yleisen kuvauksen tietosisällöistä.

Lisäksi pykälän 1 momentissa säädettäisiin valtion viranomaisten sekä muiden julkisten tahojen, joilla on velvollisuus julkaista medianvapausasetuksen 25 artiklan 2 kohdan mukaisia valtion mainontaa koskevia tietoja, ilmoitusvelvollisuudesta Liikenne- ja viestintävirastolle. Viranomaisten ja muiden julkisten tahojen osalta valtion mainontaa koskevilla tiedoilla tarkoitetaan medianvapausasetuksen 25 artiklan 2 kohdassa lueteltuja tietoja, joihin sisältyy niiden mediapalvelujen tarjoajien tai verkkoalustojen tarjoajien viralliset nimet, joilta palvelut on ostettu, niiden yritysryhmien viralliset nimet, joihin kyseiset mediapalvelujen tarjoajat tai verkkoalustojen tarjoajat kuuluvat ja mainontaan käytetty vuotuinen kokonaissumma sekä mediapalvelujen tarjoajaa tai verkkoalustan tarjoajaa kohti käytetyt vuotuiset summat mainonnan osalta. Mainonta käsitteenä sisältää asetuksen 2 artiklan 19 kohdan mukaan mainonnan lisäksi viranomaisten ja muiden julkisten tahojen ilmoitukset, kuulutukset ja informaatiokampanjat maksua tai muuta vastiketta vastaan. Viranomaisten ja muiden julkisten tahojen tulisi ilmoittaa vuosittain Liikenne- ja viestintävirastolle, kun valtion mainosmenoja koskevat tiedot on julkaistu käyttäjien saataville. Myös viranomaisten ja muiden julkisten tahojen ilmoituksen tulisi sisältää tietojen julkaisupaikka ja julkaistut valtion mainontaa koskevat tietosisällöt.

Hallinnollisen taakan vähentämiseksi ja ilmoitusten käsittelyn helpottamiseksi 1 momentissa ehdotetaan, että tiedot ilmoitettaisiin Liikenne- ja viestintävirastolle sähköisesti. Liikenne- ja viestintävirasto voi ohjeistaa mediapalvelujen tarjoajia, valtion viranomaisia ja julkisia tahoja ilmoituksen muodosta.

Asetuksen 2 artiklan 18 kohdan mukaisen viranomaisen tai julkisen tahon määritelmän voidaan katsoa sisältävän valtion hallintoviranomaiset, valtion virastot ja laitokset, valtion liikelaitokset sekä valtion talouden ulkopuoliset rahastot. Lisäksi määritelmä kattaa julkisomisteiset yhteisöt, jotka ovat kansallisen tai valtiotasoa alemman hallituksen suorassa tai välillisessä

määräysvallassa. Asetuksen johdanto-osan perustelukappaleessa 13 on selvennetty, että hallituksen määräysvalta voi johtua oikeuksista, sopimuksista tai muista keinoista, jotka antavat mahdollisuuden käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa yhteisössä. Määräysvallan osalta merkityksellisiä tekijöitä ovat erityisesti pääoman omistus, yhteisön kaikkien tai joidenkin varojen käyttöoikeus ja oikeudet tai sopimukset, joiden perusteella saadaan ratkaiseva vaikutusvalta yhteisön toimielinten kokoonpanossa, äänestyksissä tai päätöksissä.

Määritelmä kattaa asetuksen johdanto-osion perustelukappaleen 13 sanamuotojen perusteella ne valtionyhtiöt, joissa hallituksella on ratkaiseva määräysvalta. Valtioneuvoston omistajapolitiittisen periaatepäätöksen (Valtioneuvoston julkaisuja 2024:28) mukaan osittain omistamissaan yhtiössä valtio on osakkeenomistaja muiden osakkeenomistajien joukossa, ja se toimii omistussuutensa mukaisella painoarvolla. Näin ollen medianvapausasetuksen 25 artiklan soveltamisalaan voidaan katsoa sisältyvän vain sellaiset osakeyhtiöt, joissa valtiolla on enemmän kuin puolet kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä, ja äänen enemmistö perustuu omistukseen, yhtiöjärjestykseen taikka muuhun sopimukseen tai oikeus nimittää enemmistö osakeyhtiön hallituksen tai hallintoneuvoston jäsenistä, ja nimitysoikeus perustuu edellä mainittuihin seikkoihin.

Asetuksen sanamuodon perusteella määritelmä sisältäisi myös kaupungit ja kunnat mukaan lukien kuntayhtymät, hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät sekä näiden tytäryhteisöt ja liikelaitokset. Soveltamisalaan kuuluisivat johdanto-osion perustelukappaleen 13 valossa myös ne kuntaomisteiset ja hyvinvointialueiden omistamat yhteisöt, joissa kunnalla, kunnilla, hyvinvointialueella tai hyvinvointialueilla on yhteisössä ratkaiseva määräysvalta. Kansallisesti kuntien omistamien yhteisöjen osalta velvoitteiden soveltamisalaan voidaan katsoa kuuluvan ne yhteisöt, joissa kunnalla on kuntalain 6 §:n ja hyvinvointialueella hyvinvointialueesta annetun lain 4 §:n mukainen määräysvalta. Velvoite koskisi myös edellä mainittujen yhteisessä määräysvallassa olevaa yhtiötä.

Soveltamisalan ulkopuolelle voidaan katsoa jäävän sellaiset julkisomisteiset organisaatiot, joille on lailla taattu autonomia hallitukseen nähden, ja jotka eivät näin ollen ole hallituksen suorassa tai välillisessä määräysvallassa. Tällaisia organisaatioita ovat muun muassa yliopistot, joilla on perustuslain 123 §:n ja yliopistolain (558/2009) 3 §:n mukaisesti itsehallinto. Perustuslain esitöiden mukaan itsehallinnolla tarkoitetaan ennen kaikkea sitä, että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädettyin rajoituksin yliopiston omat hallintoviranomaiset. Myös perustuslakivaliokunta on yliopistojen autonomiaa arvioidessaan katsonut, että taloudellishallinnollisen autonomian mukaan yliopisto asettaa itse hallintoelimensä, jotka päättävät sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista (ks. PeVL 11/2009 vp, s. 2, PeVL 46/2010 vp, s. 4–5).

Lisäksi soveltamisalan ulkopuolelle katsottaisiin jäävän sellaiset julkisoikeudelliset laitokset sekä eduskunnan virastot ja laitokset, joiden toimielinten jäsenet valitsee eduskunta perustuslain 36 §:n nojalla tai joiden asemasta säädetään muualla perustuslaissa. Tällaisia julkisoikeudellisia laitoksia ovat Kansaneläkelaitos, Suomen Pankki ja Valtiontalouden tarkastusvirasto. Soveltamisalan rajaaminen olisi tarpeellinen johtuen näiden toimijoiden ja organisaatioiden pääosin valtiosääntöisestä asemasta, johon perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota (ks. PeVL 7/2001 vp, s. 3, PeVL 46/2010 vp, s. 5). Myös Suomen itsenäisyyden juhlarahaston Sitran ja Yleisradion hallintoneuvostot sekä Ulkopoliittisen instituutin hallituksen valitsee perustuslain 36 §:n mukaisesti eduskunta. Lisäksi laissa Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta (717/1990) ja laissa kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitoksesta (544/2006) todetaan, että Sitra ja Ulkopoliittinen instituutti toimivat eduskunnan vastattavana tai tämän yhteydessä. Vakiintuneen käytännön mukaan on katsottu, että Yleisradion omistajaohjaus tapahtuu eduskunnan valitseman hallintoneuvoston toimesta Yleisradion julkisen palvelun yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi. Yleisradio Oy:stä annetun lain

(1380/1993) esitöissä on niin ikään todettu, että Yleisradio toimii eduskunnan valvonnassa ja vastuulla (HE 43/2005 vp, s. 17). Siten Sitran, Ulkopoliittisen instituutin ja Yleisradion voidaan katsoa olevan eduskunnan, eikä hallituksen suorassa tai välillisessä määräysvallassa, jolloin myös nämä jäisivät asetuksen 25 artiklan mukaisten velvoitteiden soveltamisalan ulkopuolelle.

Pykälän 2 momentin mukaan kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien sekä niiden liikelaitosten tulisi jatkossa raportoida valtion mainontaa koskevat tiedot osana kuntalain (410/2015) 120 a §:n ja hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 120 §:n mukaista taloustietojen raportointia. Näin ollen kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden sekä niiden liikelaitosten ei tarvitsisi ilmoittaa valtion mainontaa koskevien tietojen julkaisusta Liikenne- ja viestintävirastolle, vaan niiden osalta valtion mainontaa koskevat tiedot olisivat saatavilla Valtiokonttorin taloustietovarannossa, josta Liikenne- ja viestintävirasto voisi tarkistaa ja tarvittaessa hakea tiedot vuosittaista raportointiaan varten.

Ehdotettu pykälä keventäisi medianvapausasetuksen 6 artiklan 2 kohdan ja 25 artiklan 3 kohdan mukaisista viranomaistehtävistä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja mahdollistaisi ajantasaisen kansallisen mediayhtiöiden omistustietokannan ylläpitämisen sekä tehokkaamman valtion mainonnan jakautumisen seurannan ja raportoinnin. Omistustietokannan ylläpito liittyy asetuksen 6 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan kansallisen sääntelyviranomaisen tehtävänä on kehittää kansallisia tiedotusvälineiden omistussuhteita koskeva tietokanta. Vuorostaan 25 artiklan 3 kohdan mukaan viranomaisen on seurattava valtion mainosmenojen jakautumista mediapalvelujen tarjoajille ja verkkoalustojen tarjoajille sekä raportoitava siitä vuosittain. Viranomaisen on julkaistava kyseiset vuosikertomukset helposti saatavilla olevassa muodossa.

11 §. *Valvontapäätös.* Pykälässä säädettäisiin medianvapausasetuksen ja tämän lain valvontaan liittyvästä Liikenne- ja viestintäviraston valvontapäätöksestä, joka olisi luonteeltaan hallintopäätös ja jossa virasto voisi velvoittaa sen, joka rikkoo asetusta tai tätä lakia, lopettamaan rikkomisen ja velvoittaa tämän korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä kohtuullisessa määräajassa.

12 §. *Uhkasakko.* Ehdotetun pykälän mukaan 11 §:n nojalla annetussa valvontapäätöksessä asetetun velvoitteen sekä 9 §:n mukaisen tiedonsaantioikeuden tehosteeksi voitaisiin asettaa uhkasakko. Uhkasakosta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

13 §. *Muutoksenhaku.* Ehdotettu pykälä sisältäisi informatiivisen säännöksen muutoksenhausta Liikenne- ja viestintäviraston päätökseen. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

7.2 Laki sähköisen viestinnän palveluista

30 §. *Ohjelmistotoimiluvan siirtäminen.* Pykälään lisättäisiin mediamarkkinoiden valvonnasta annetun lain 2 luvun mukaisen mediamarkkinoiden keskittymien arviointia koskevan sääntelyn johdosta uusi momentti koskien ajankohtaa, jolloin määräysvallan muuttumisesta tulee ilmoittaa toimilupaviranomaiselle nykyisen 6 momentin paikalle. Voimassa oleva 6 momentti siirrettäisiin pykälän 7 momentiksi.

Ehdotettavan uuden 6 momentin mukaan, jos määräysvalta muuttuu yrityskaupassa, joka on mediamarkkinoiden valvonnasta annetun lain mukaan ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle, tulee määräysvallan muuttumisesta ilmoittaa toimilupaviranomaiselle samaan aikaan yrityskauppailmoituksen tekemisen kanssa.

Momentin tarkoituksena on mahdollistaa media-alan yrityskaupasta median moniäänisyyteen ja toimitukselliseen itsenäisyyteen kohdistuvien vaikutusten arviointi samaan aikaan, kun Liikenne- ja viestintävirasto tai valtioneuvosto käsittelee määräysvallan muuttumisen vaikutuksia ohjelmistotoimilupaan.

Voimassa oleva 6 momentti siirrettäisiin edellä mainitun lisäyksen johdosta uudeksi 7 momentiksi. Momenttiin ei ehdoteta muutoksia.

7.3 Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä

5 §. Ilmoitusvelvollisuus. Pykälään lisättäisiin uusi 5 momentti, joka sisältäisi informatiivisen viittauksen medianvapausasetukseen. Säännöksellä kiinnitettäisiin lainsoveltajan huomiota siihen, ettei sananvapauslain 5 §:n säännökset ilmoitusvelvollisuutta koskien ole tyhjentäviä, vaan asiasta säädetään myös suoraan sovellettavassa asetuksessa. Sananvapauslain 5 § sisältää sääntelyä julkaisijan ja ohjelmatoiminnan harjoittajan ilmoitusvelvollisuuksista. Samankaltaisia ilmoitusvelvollisuuksia sisältyy myös medianvapausasetuksen 6 artiklan 1 kohtaan, jonka vuoksi informatiivinen viittaus ehdotetaan lisättäväksi pykälään. Medianvapausasetuksen 6 artiklassa säädetty mediapalveluiden tarjoajia koskevat avoimuusvelvoitteet ovat yksityiskohtaisempia ja laajempia kuin mitä kansallisella tasolla on säädetty. Kansallinen lainsäädäntö ei velvoita mediapalveluita tarjoavia yhtiöitä asettamaan helposti ja suoraan palvelujensa vastaanottajille tietoja, jotka koskevat muun muassa julkaisijoiden tai ohjelmatoiminnan harjoittajien omistussuhteita, julkisilta tahoilta mainonnasta saatuja vuotuisia tuloja tai kolmansien maiden viranomaisilta tai julkisilta tahoilta saatujen mainostulojen vuotuista kokonaismäärää. Koska avoimuusvelvoitteet itsessään tulevat suoraan sovellettavasta asetuksesta, riittävää olisi lisätä sananvapauslain 5 §:ään informatiivinen viittaus asetukseen.

7.4 Oikeudenkäymiskaari

17 Luku Todistelusta

22 §. Pykälään 2 momentin loppuun lisättäisiin uusi virke, joka sisältäisi informatiivisen viittauksen medianvapausasetukseen. Säännöksellä kiinnitettäisiin lainsoveltajan huomiota siihen, että oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 20 ja 22 §:n säännökset lähdesuojasta ja sen henkilöpiiristä eivät ole tyhjentäviä, vaan asiasta säädetään myös asetuksessa, jota sovelletaan suoraan. Asetuksen 4 artikla sisältää sääntelyä, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät saa velvoittaa mediapalvelujen tarjoajia, niiden toimituksellista henkilöstöä tai henkilöitä, joilla on säännöllinen tai ammatillinen suhde mediapalvelujen tarjoajaan tai sen toimitukselliseen henkilöstöön, paljastamaan lähdesuojan alaista tietoa, elleivät artiklan mukaiset poikkeusedellytykset täyty.

Lähdesuojan piirissä ovat asetuksen 4 artiklan 3 kohdan nojalla muun ohella henkilöt, joilla on *säännöllinen tai ammatillinen suhde* mediapalvelujen tarjoajaan tai sen toimitukselliseen henkilöstöön ja sitä kautta mahdollisesti hallussaan lähdesuojan alaisia tietoja. Säännöllisen ja ammatillisen suhteen käsitettä on avattu asetuksen johdanto-osassa, jonka perustelukappaleen 20 mukaan jotta vältetään journalististen lähteiden ja luottamuksellisen viestinnän suojan kiertäminen ja taataan yksityis- ja perhe-elämän, kodin ja viestien kunnioittaminen perusoikeuskirjan mukaisesti, suojatoimia olisi sovellettava myös henkilöihin, joilla on säännöllinen yksityinen tai ammatillinen suhde mediapalvelujen tarjoajiin tai niiden toimitukselliseen henkilöstöön ja sitä kautta todennäköisesti hallussaan tietoja, joiden perusteella journalistisia lähteitä tai luottamuksellista viestintää on mahdollista tunnistaa. Mainitun sanamuodon perusteella vaikuttaa siltä, että säännöllisellä suhteella tarkoitetaan *säännöllistä yksityistä suhdetta*. Käsitteen piiriin olisi johdanto-osan perustelukappaleen 20

sanamuodon valossa luettava henkilöt, jotka ovat *vakiintuneessa ja jatkuvassa läheisessä suhteessa kyseisiin henkilöihin ja asuvat heidän kanssaan yhteisessä taloudessa*. Kyse vaikuttaa siten olevan toimittajien ja muiden asetuksessa tarkoitettujen henkilöiden läheisistä. Tällaiset henkilöt eivät välttämättä toimi toimittajien ja muiden asetuksessa tarkoitettujen henkilöiden palveluksessa tai apuna siten kuin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 22 §:n 2 momentissa säädetään. Toisaalta edellä mainittu johdanto-osan perustelukappaleen 20 sanamuoto yhteisessä taloudessa asumisesta vaikuttaa rajaavan asetuksen 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen läheisten piiriä. Siten asetuksessa tarkoitettuja henkilöitä, joilla on säännöllinen yksityinen suhde toimittajaan tai muuhun asetuksessa tarkoitettuun henkilöön, voisivat olla esimerkiksi samassa taloudessa asuva puoliso ja lapset.

Ammatillisen suhteen käsite kattaa asetuksen johdanto-osan perustelukappaleen 20 valossa henkilöt, jotka ovat tai ovat olleet ammattinsa puolesta mukana ohjelmien tai lehtijulkaisujen valmistelussa, tuottamisessa tai levittämisessä ja jotka ovat joutuneet kohteeksi ainoastaan niiden läheisten yhteyksiensä vuoksi, joita heillä on mediapalvelujen tarjoajiin, toimittajiin tai muihin toimituksellisen henkilöstön jäseniin. Journalististen lähteiden ja luottamuksellisen viestinnän suojeleu olisi ulotettava myös mediapalvelujen tarjoajien henkilöstöön, kuten tekniseen henkilöstöön, myös kyberturvallisuusasiantuntijoihin, jotka voisivat joutua kohteeksi siksi, että heillä on tärkeä rooli toimittajien tukihenkilöinä näiden päivittäisessä työssä, joka edellyttää erilaisia ratkaisuja, joilla varmistetaan toimittajien työn luottamuksellisuus, ja että heillä on näin ollen todennäköisesti pääsy journalistisia lähteitä tai luottamuksellista viestintää koskeviin tietoihin.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 22 §:n 2 momentissa mainituilla henkilöillä, jotka ovat saaneet lähdesuojan alaisen tiedon toimiessaan 20 §:n 1 momentissa tarkoitetun henkilön palveluksessa tai muuten hänen apunaan, tarkoitetaan muitakin kuin alaisia. Lain esitöiden ja oikeuskirjallisuuden valossa käsite on laaja. Lain esitöissä on mainittu esimerkkinä käsitteen piirissä olevista henkilöistä muiden 22 §:n 2 momentissa viitattujen henkilöiden, joilla on oikeudenkäymiskaaren 17 luvun muiden säännösten nojalla oikeus tai velvollisuus kieltäytyä todistamasta, osalta asianajajan sihteeri, hammaslääkärinä avustava hoitaja, asianajajan käyttämä itsenäinen kääntäjä, asianajajan tai lääkärin konsulttoima kollega sekä asianajajan käyttämän pilvipalvelun palveluntarjoaja (HE 46/2014 s. 81 ja 148–149). Edelleen esimerkkeinä on mainittu sihteerit, vastaanottovirkailijat sekä laskutuksesta ja arkistoinnista huolehtivat henkilöt. Momentin soveltamista yksittäisessä tapauksessa on harkittava sen lähtökohdan valossa, että salassapito-oikeutta tai -velvollisuutta ei pidä voida kiertää niin, että kuullaan esimerkiksi lääkärin asemesta hänen alaistaan tai apuna toiminutta henkilöä. Apuna toimiminen ei ole myöskään sidottu henkilön muodolliseen asemaan, kuten palveluksessa olemiseen (LaVM 19/2014 s. 16). Ratkaisussa KHO 2018:93 hallinto-oikeus katsoi, että sairaalassa toiminut vartija oli toiminut terveydenhuollon ammattihenkilön apuna. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että kysymyksessä voi myös olla täysin satunnainen henkilö, kuten liikenneonnettomuuden uhria hoidettaessa ambulanssisairaanhoidajan apuna toiminut sivullinen henkilö (Rautio–Frände s. 168–169). Edellä mainituilla perusteilla oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 22 §:n 2 momentin sanamuoto vaikuttaa kattavan asetuksen 4 artiklassa tarkoitetun ammatillisen suhteen käsitteen ja menevän mahdollisesti sitä pidemmälle, koska kyse voi olla muustakin kuin ammatillisesta suhteesta.

Lähdesuojan murtamisen edellytyksistä säädetään asetuksen 4 artiklan 4 ja 5 kohdassa. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 20 §:n 2 momentin ja 22 §:n 2 momentin säännösten voidaan katsoa täyttävän kyseiset edellytykset.

9 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 8.8.2025.

8 Toimeenpano ja seuranta

Medianvapausasetuksella perustetaan jäsenmaiden asiantuntijoista koostuva eurooppalainen mediapalvelulautakunta. Lautakunta neuvoa ja avustaa komissiota mediasisämarkkinoita koskevan sääntelyn johdonmukaisessa ja tehokkaassa soveltamisessa. Lautakunnan tehtäviin kuuluu lisäksi kansallisten sääntelyviranomaisten yhteistyön edistäminen ja koordinointi. Liikenne- ja viestintävirasto osallistuisi mediapalvelulautakunnan työhön, mitä kautta lautakunnan työhön voidaan vaikuttaa ja työstä saadaan tietoa.

Medianvapausasetuksen 26 artiklan mukaan komissio toteuttaa ja julkaisee vuosittain seurannan, jossa tarkastellaan mediapalvelujen sisämarkkinoita mukaan lukien niihin toimintaan kohdistuvat riskit ja edistyminen. Seuranta sisältää muun muassa yksityiskohtaisen analyysin kaikkien jäsenvaltioiden mediamarkkinoista ja yleiskatsauksen mediapalveluiden sisämarkkinoiden toiminnasta. Komissio kuulee mediapalvelulautakuntaa osana seurantaa.

Vuosittaisen seurannan lisäksi komission on asetuksen 27 artiklan mukaan arvioitava asetusta ja annettava siitä kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle neljän vuoden välein. Kertomuksiin voidaan liittää tarvittaessa ehdotus asetuksen muuttamiseksi. Lisäksi artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot toimittavat komissiolle kyseisen kertomuksen laatimiseen tarvittavat tiedot. Asetuksen toimeenpanosta on siten kansallisesti kerättävä tietoa viimeistään raportointia varten. Tiedot saataisiin pääasiassa Liikenne- ja viestintävirastolta.

9 Suhde muihin esityksiin

Esitys liittyy Yleisradio Oy:stä annetun lain muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen, jossa ehdotetaan säädettävän medianvapausasetuksen 5 artiklan mukaisista julkisen palvelun median riippumattomuuden suojaustoimista. Kyseinen hallituksen esitys valmistellaan liikenne- ja viestintäministeriössä (<https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM032:00/2024>).

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

10.1 Ahvenanmaan asema ja suhde itsehallintoon

Esitys jakautuu osin valtakunnan ja osin maakunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla. Medianvapausasetuksen soveltamisala kattaa osittain Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita hallinnon ja viranomaisten osalta. Esitykseen sisältyvistä ehdotuksista valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat säädökset tulisivat sovellettavaksi myös Ahvenanmaan maakunnassa.

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 1 ja 4 kohtien mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnan viranomaisia ja julkisia tahoja sekä kuntia ja niiden viranhaltijoita. Maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu näin ollen määrittää viranomainen, joka toimii maakunnassa medianvapausasetuksen mukaisena kansallisena sääntelyviranomaisena ja asetuksen 25 artiklan 3 kohdan mukaisena seuranta- ja raportointiviranomaisena. Ahvenanmaalla AVMS-direktiivi on toimeenpantu maakuntalailla radio- ja televisiotoiminnasta (*Landskapslag (2011:95) om radio- och televisionsverksamhet*). Lain 38 §:n mukaan ohjelmalautakunnan (*Programnämnden*) tehtävänä on valvoa lain mukaisten

säännösten noudattamista. Lisäksi lain säännösten noudattamista valvoo Ahvenanmaan maakuntahallitus. Mediapalvelulautakunnan toimintaan liittyvien viranomaistehtävien osalta tulee huomioida myös Ahvenanmaan itsehallintolain 59b §, jossa säädetään maakunnan ja valtakunnan viranomaisten välisestä yhteistyöstä.

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 8 kohdan mukaisesti valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat yhdistyksiä, säätiöitä, yhtiöitä ja muita yksityisoikeudellisia yhteisöjä. Medianvapausetuksen 22 artiklan mukaisten mediamarkkinoiden keskittymien vaikutusten arviointia koskevien menettelysääntöjen säätäminen kuuluu siten valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

10.2 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

10.2.1 Kansallinen liikkumavara

Medianvapausetuksen 7 artiklan 4 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisilla sääntelyviranomaisilla on valtuudet pyytää tietoja, jotka ovat oikeasuhteisia ja tarpeellisia asetuksen III luvun mukaisten tehtävien suorittamiseksi. Asetuksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan mukaisesti valvontaviranomaisen tulisi voida pyytää tietoja luonnollisilta henkilöiltä tai oikeushenkilöiltä, joihin sovelletaan asetuksen III lukua, esimerkiksi mediapalveluita tarjoavilta yrityksiltä ja 25 artiklan 2 kohdan velvoittamilta viranomaisilta ja julkisyhteisöiltä. Liikenne- ja viestintäviraston tiedonsaantioikeus koskisi myös asetuksen III luvun valvonnassa muita asetuksen 7 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitettuja luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, joilla voi elinkeino-, liike- tai ammattitoimintaansa liittyvistä syistä kohtuudella odottaa olevan hallussaan tällaisia tietoja.

Asetuksen ei katsota jättävän kansallista liikkumavaraa tiedonsaantioikeuden kohteena olevien tahojen osalta esimerkiksi niin, että kansallisessa laissa voitaisiin tyhjentävästi etukäteen nimetä asetuksen 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitettut muut henkilöt. Sen sijaan asetuksen katsotaan jättävän jonkin verran kansallista liikkumavaraa tiedonsaantioikeuden kohteena olevien tietojen osalta. Asetuksen mukaan tiedonsaantioikeuden tulisi koskea tietoja, jotka ovat oikeasuhteisia ja tarpeellisia asetuksen III luvun mukaisten tehtävien suorittamiseksi. Tietojen oikeasuhteisuusvaatimuksen katsotaan mahdollistavan valtiosääntöisten lähtökohtien ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön huomioimisen tiedonsaantioikeudesta säädetettäessä.

Esityksen 1. lakiehdotuksessa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn sovellettava yleislainsäädäntö määrittäisi tietojen käsittelytarkoituksen mukaisesti. Henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin yleistä tietosuoja-asetusta ja sitä täydentävää kansallista tietosuojalakia näiden yleissäädösten soveltamisalaa koskevien säännösten mukaisesti. Yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluva henkilötietojen käsittely perustuu asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan. Esityksen 1. lakiehdotuksen 9 §:ssä annettaisiin tietosuoja-asetusta täydentävää kansallista erityissääntelyä, joka perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaiseen kansalliseen liikkumavaraan. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti mainitun artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettua käsittelyn perustasta on säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Tarkoitettua jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

10.2.2 Oikeudellinen arvio

Viranomaisen tiedonsaantioikeutta on tarkasteltava perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 11/2018 vp, PeVL 13/2016 vp).

Ehdotetun pykälän mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla olisi medianvapausasetuksen ja ehdotetun lain mukaisia tehtäviä suorittaessaan oikeus liikesalaisuuksia koskevien salassapitosäännösten estämättä saada välttämättömät tiedot niiltä, joiden velvollisuuksia asetuksessa tai ehdotetussa laissa säädetään sekä asetuksen III luvun valvonnassa myös muilta 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuilta henkilöiltä tai oikeushenkilöiltä. Viranomainen voisi pyytää salassa pidettäviä tietoja liittyen esimerkiksi viraston tekemään yrityskaupan vaikutusten arviointiin.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut usein tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 89/2022 vp, kappale 12). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 8/2021 vp, kappale 24 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Erityisesti tilanteessa, jossa ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 39).

Esityksen 1. lakiehdotuksen 9 §:n mukainen tiedonsaantioikeus on sidottu välttämättömyysvaatimukseen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön edellyttämällä tavalla. Edelleen tiedonsaantioikeus olisi rajattu siten, että salassapito murrettaisiin ainoastaan liikesalaisten tietojen osalta. Valmistelussa ei ole tunnistettu tarvetta käsitellä yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, 10 artiklan mukaisia rikoksiin tai rikostuomioihin liittyviä tietoja tai laajemminkaan valtiosääntöisesti arkaluonteisiksi henkilötiedoiksi katsottavia tietoja, kuten sosiaalihuoltoon taikka maksukortteihin liittyviä tietoja. Tiedonsaantioikeuden perusteella käsiteltäviä henkilötietoja olisivat erityisesti henkilöiden nimiin ja yhteystietoihin liittyvät tiedot. Pääasiassa tiedonsaantioikeuden on arvioitu liittyvän asetuksen 22 artiklan mukaiseen median keskittymien arviointiin (1. lakiehdotuksen 2 luvun sääntely) sekä valtion mainontaa koskevaan asetuksen 25 artiklan 3 kohdan mukaiseen seurantatehtävään. Siten tiedonsaantioikeuden kohteena olisivat erityisesti yritystoimintaan liittyvät tiedot, kuten yritysten taloudelliseen tilanteeseen liittyvät tiedot sekä tiedot julkisten varojen käytöstä mainos- ja ilmoitustoimintaan.

Kansallisesta sääntelytarpeesta johtuvana lisäyksenä viranomaisen tiedonsaantioikeus ulotettaisiin koskemaan myös medianvapausasetuksen 6 artiklan 1 kohdan valvontaa. Liikenne- ja viestintävirasto voisi siten pyytää mediapalvelujen tarjoajilta 6 artiklan 1 kohdan mukaiset

tiedot, jotka viraston tulee koota artiklan 2 kohdan mukaiseen tietokantaan. Asetuksen 6 artiklaan liittyvät henkilötiedot, joita virasto käsittelee, olisivat käytännössä henkilöiden nimitietoja. Merkityksellistä Asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti mediapalvelujen tarjoajien tulisi julkaista helposti ja suoraan palvelujensa vastaanottajien saataville esimerkiksi sellaisten suorien tai välillisten omistajien nimet, joiden omistusosuus antaa oikeuden vaikuttaa mediapalvelujen tarjoajan toimintaan ja strategiseen päätöksentekoon, tosiasiallisten edunsaajien nimet sekä julkisten varojen vuotuinen kokonaismäärä, jolla mediapalvelun tarjoajalta on ostettu asetuksen tarkoittamaa valtion mainontaa. Jos tiedonsaantioikeutta ei ulotettaisi kansallisesti koskemaan myös 6 artiklan 1 mukaisia tietoja, viraston ei käytännössä olisi mahdollista ylläpitää artiklan 2 kohdan edellyttämää tietokantaa, jos mediapalvelujen tarjoajat laiminlöisivät 6 artiklan 1 kohdan mukaisen velvollisuutensa osittain tai kokonaan.

Esitetyn tiedonsaantioikeutta koskevan sääntelyn voidaan katsoa olevan ongelmaton perustuslain 10 §:n kannalta.

10.3 Omaisuudensuoja ja elinkeinovapaus

10.3.1 Kansallinen liikkumavara

Median keskittymien arviointi perustuu asetuksen 22 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan kansallisessa lainsäädännössä on säädettävä mediamarkkinoiden keskittymän osapuolien ilmoitusvelvollisuudesta kansalliselle viranomaiselle ja velvollisuudesta antaa viranomaiselle keskittymän arvioinnissa tarvittavia tietoja sekä nimettävä kansallinen sääntelyviranomainen vastaamaan arvioinnista. Asetus ei jätä sellaista kansallista liikkumavaraa, jonka perusteella yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuudesta ja viranomaisen suorittamasta arvioinnista voisi jättää kansallisesti säättämättä. Asetus jättää kuitenkin kansallista liikkumavaraa ilmoituskynnyksen määrittelemisen ja menettelysääntöjen tarkemman sisällön osalta. Medianvapausasetuksen 22 artiklan mukaisesti median keskittymien arviointia koskevia sääntöjä tulisi soveltaa ainakin sellaisiin yrityskauppoihin, joilla voi olla merkittävä vaikutus tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen ja toimitukselliseen riippumattomuuteen. Asetuksen 22 artikla on minimiharmonisoiva asetuksen 1 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Siten kansallisesti voitaisiin säätää asetuksen edellytyksiä yksityiskohtaisemmin tai tiukemmin median keskittymien arvioinnista, jos yksityiskohtaisemmillä tai tiukemmilla säännöillä varmistetaan tiedotusvälineiden moniarvoisuuden ja toimituksellisen riippumattomuuden suojelun korkeampi taso.

10.3.2 Oikeudellinen arvio

Yrityskaupan ilmoittamisvelvollisuutta voidaan arvioida perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan ja siihen liittyvän sopimusvapauden sekä 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta. Perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen perusteella arvioidaan muun muassa omistajan käyttöoikeuksien ja omistajan määräämisvallan erilaisia rajoituksia. Omaisuudensuoja sisältää vallan määrätä omaisuudestaan ja siten yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuuksia voidaan arvioida omaisuudensuojan kannalta. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 2 luvussa säädettäisiin muun muassa yrityskaupan ilmoittamisesta Liikenne- ja viestintävirastolle, ilmoitusvelvollisista tahoista, ilmoitettavista tiedoista ja käsittelymääräajoista. Liikenne- ja viestintävirasto arvioisi yrityskaupan ehdotetun sääntelyn mukaan medianvapausasetuksen 22 artiklan 2 kohdassa säädettyjen kriteerien mukaisesti.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan omaisuuden käyttöä koskeva sääntely ei aina merkitse omaisuudensuojaan kohdistuvaa rajoitusta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että esimerkiksi vaalirahoituslainsäädännön osalta kyse ei ollut varsinaisesta omaisuudensuojan rajoituksesta vaan pikemminkin omaisuuden käytön sääntelystä, jolle on osoitettavissa painavat yhteiskunnalliset perusteet ja joka luontevasti kuuluu nykyaikaiseen demokraattiseen järjestelmään (PeVM 3/2010 vp, s. 6, PeVM 2/2009 vp, s. 5). Myös esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain nojalla annettavat kaavamääräykset on katsottu pikemminkin nykyaikaisessa yhteiskunnassa välttämättömäksi omaisuuden käytön sääntelyksi eikä varsinaiseksi rajoittamiseksi (PeVL 33/2008 vp, s. 3, PeVL 38/1998 vp, s. 3–4).

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt elinkeinovapauden kannalta merkityksellisinä yrityskaupan kieltämistä, purkamista ja ehtojen asettamista (ks. esim. PeVL 40/2010 vp, s. 2). Liikenne- ja viestintävirastolle ei esitetä valtuuksia 1. lakiehdotuksen 2 luvun mukaisen arvioinnin yhteydessä toteuttaa edellä mainittuja perustuslakivaliokunnan elinkeinovapauden kannalta merkityksellisinä pitämiä toimia. Ehdotetun 1. lakiesityksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto julkaisisi arvionsa yrityskaupan vaikutuksista median moniarvoisuuden ja riippumattomuuden kannalta, mutta arvioinnilla ei olisi oikeusvaikutuksia yrityskauppaan. Siten yrityskaupan osapuolet olisivat vapaita toteuttamaan kaupan jo ennen arvioinnin julkaisemista.

Ehdotettu sääntely 1. lakiehdotuksen 2 luvussa ei estä tai rajoita yrityksen myymistä, eikä siten yrityskaupan ilmoitusvelvollisuutta koskevaa sääntelyä katsota omistusoikeuden rajoittamiseksi eikä ilmoitusvelvollisuus ja yrityskauppojen arviointi myöskään rajoita elinkeinovapautta.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Koska medianvapausasetuksessa on säännöksiä, joita ehdotetaan täydennettäväksi lailla, annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

mediamarkkinoiden valvonnasta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Medianvapausasetus

Tällä lailla täsmennetään ja täydennetään mediapalvelujen yhteisestä kehyksestä sisämarkkinoilla ja direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta EU 2024/1083 (eurooppalainen medianvapaussäädös), jäljempänä *medianvapausasetus* ja sen kansallista soveltamista.

2 luku

Mediamarkkinoiden keskittymien arviointi

2 §

Luvun soveltamisala

Tämän luvun säännöksiä sovelletaan sellaiseen kilpailulain (948/2011) 21 §:ssä tarkoitettuun yrityskauppaan, jonka osapuolena on vähintään yksi mediapalvelujen tarjoaja tai yksi mediasisältöön pääsyn tarjoava verkkoalusta, ja jonka osapuolten liikevaihto täyttää kilpailulain 22 §:n 1 momentissa säädetty edellytykset. Laskettaessa yrityskaupan osapuolten liikevaihtoa sovelletaan mitä kilpailulain 24 §:ssä säädetään.

3 §

Yrityskaupan ilmoittaminen

Yrityskauppa on ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle sopimuksen tekemisen, määräysvallan hankkimisen tai arvopaperimarkkinalain (746/2012) 11 luvun 9 §:n mukaisen julkisen ostotarjouksen julkistamisen jälkeen, mutta kuitenkin ennen kaupan täytäntöönpanoa. Yrityskauppa voidaan myös ilmoittaa Liikenne- ja viestintävirastolle heti, kun osapuolet voivat osoittaa riittävällä varmuudella aikomuksensa tehdä yrityskauppa.

Ilmoitusvelvollisia ovat määräysvallan hankkija, liiketoiminnan tai sen osan hankkija, sulautumiseen osallistuvat yhteisöt ja säätiöt sekä yhteisyrityksen perustajat.

4 §

Yrityskauppailmoituksessa annettavat tiedot

Yrityskauppailmoituksessa on annettava seuraavat tiedot:

- 1) yrityskaupan kunkin osapuolen nimi, osoite ja puhelinnumero sekä kunkin osapuolen yhteyshenkilö ja tämän yhteystiedot;
- 2) yrityskaupan kunkin osapuolen mahdollinen asiamies ja tämän yhteystiedot;
- 3) selvitys kunkin yrityskaupan osapuolen ja sen kanssa samaan yritysryhmään kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden yhteenlasketusta, Suomesta kertyneestä liikevaihdosta;
- 4) kuvaus yrityskaupasta ja sen taloudellisesta ja rahoituksellisesta rakenteesta, aikataulusta, järjestelyn kohteena olevasta liiketoiminnasta, mahdollisesta myyjätahosta, järjestelyä edeltävästä ja sen jälkeisestä omistuksen ja määräysvallan rakenteesta, järjestelyyn johtaneista taloudellisista ja muista tekijöistä sekä järjestelyn strategisista ja taloudellisista perusteista;
- 5) kuvaus yrityskaupan kunkin osapuolen toimialasta, sen harjoittamasta liiketoiminnasta ja ohjelmistotoimiluvan nojalla harjoitettavasta toiminnasta;
- 6) selvitys markkinoista, joihin yrityskauppa vaikuttaa;
- 7) kuvaus markkinoilla toimivista muista toimijoista ja näiden markkinaosuuksista;
- 8) arvio yrityskaupan odotetuista vaikutuksista tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen sekä yleisen mielipiteen muodostumiseen ja mediapalvelujen ja median tarjonnan monimuotoisuuteen markkinoilla;
- 9) kuvaus toimituksellista riippumattomuutta koskevista suojatoimista.

Selkeyden vuoksi tietyt tiedot voidaan esittää liitteissä tai niitä voidaan täsmentää liitteillä taikka taulukoilla ja kaavioilla. Ilmoituksen keskeisen sisällön tulee kuitenkin ilmetä varsinaisessa ilmoituksessa. Ilmoituksen ja liitteiden viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) tai muun lain nojalla salassa pidettäväksi esitettävät tiedot tulee yksilöidä.

Ilmoitus ja sen liiteasiakirjat tulee toimittaa Liikenne- ja viestintävirastolle sähköisesti.

5 §

Yrityskaupan vaikutusten arviointi

Liikenne- ja viestintäviraston on arvioitava yrityskaupan vaikutukset median moniarvoisuuteen ja toimitukselliseen riippumattomuuteen medianvapausasetuksen 22 artiklan 2 kohdassa säädettyjen kriteerien mukaisesti.

6 §

Käsittelymääräaika

Liikenne- ja viestintäviraston on viivytyksettä otettava yrityskauppaa koskeva ilmoitus tutkittavaksi. Arviointi yrityskaupan vaikutuksista tulee toimittaa yrityskaupan osapuolille 65 työpäivän kuluessa yrityskauppailmoituksen vastaanottamisesta. Määräaika ei ala kulua, jos ilmoitus on olennaisesti puutteellinen.

Jos arvioitavana on yrityskauppa, johon liittyy ohjelmistotoimiluvan nojalla harjoitettavaa toimintaa, tulee yrityskaupan vaikutukset ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 30 §:ssä tarkoitettu määräysvallan muutoksen vaikutus toimilupaan pyrkiä arvioimaan samanaikaisesti. Jos toimivaltainen toimilupaviranomainen on valtioneuvosto, tulee arviointi yrityskaupan vaikutuksista pyrkiä toimittamaan valtioneuvostolle mahdollisimman pian sen jälkeen, kun toimilupaa koskeva asia on siirretty Liikenne- ja viestintävirastolta valtioneuvostolle.

Määräaika ei kulu siltä ajalta, jolloin Liikenne- ja viestintävirasto odottaa medianvapausasetuksen 22 artiklan 4 kohdan mukaista eurooppalaisen mediapalvelulautakunnan lausuntoa.

7 §

Arvioinnin julkaiseminen

Liikenne- ja viestintäviraston on julkaistava arviointi yrityskaupan vaikutuksista yleisön saataville.

3 luku

Valvonta

8 §

Liikenne- ja viestintäviraston tehtävät

Liikenne- ja viestintävirasto toimii medianvapausasetuksen 7 artiklassa tarkoitettuna kansallisena sääntelyviranomaisena ja valvoo tämän lain noudattamista. Lisäksi se valvoo medianvapausasetuksen 6 artiklan 1 kohdan noudattamista ja kehittää asetuksen 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja tiedotusvälineiden omistussuhteita koskevia kansallisia tietokantoja.

9 §

Liikenne- ja viestintäviraston tiedonsaantioikeus

Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus saada liikesalaisuuksia koskevien salassapitosäännösten estämättä medianvapausasetuksen ja tämän lain mukaisten tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömät tiedot niiltä, joiden velvollisuuksista medianvapausasetuksessa tai tässä laissa säädetään, sekä asetuksen III luvun noudattamisen valvomiseksi välttämättömät tiedot myös muilta asetuksen 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuilta luonnollisilta henkilöiltä tai oikeushenkilöiltä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettut tiedot on luovutettava ilman aiheetonta viivytystä, viranomaisen pyytämässä muodossa ja maksutta.

10 §

Ilmoitusvelvollisuus

Mediapalveluiden tarjoajien on ilmoitettava vuosittain Liikenne- ja viestintävirastolle, että medianvapausasetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetty tiedot on julkaistu. Viranomaisten sekä muiden julkisten tahojen, joilla on velvollisuus julkaista medianvapausasetuksen 25 artiklan 2 kohdan mukaiset valtion mainontaa koskevat tiedot, on ilmoitettava vuosittain Liikenne- ja viestintävirastolle, että kyseiset tiedot on julkaistu. Ilmoitukset on tehtävä sähköisesti ja niissä on kerrottava tietojen julkaisupaikka sekä kuvattava julkaistut tietosisällöt.

Kuntien ja kuntayhtymien tulee ilmoittaa valtion mainontaa koskevat tiedot Valtiokonttorille osana kuntalain (410/2015) 120 a §:n mukaista taloustietojen toimittamista. Hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien tulee ilmoittaa valtion mainontaa koskevat tiedot

Valtiokonttorille osana hyvinvointialueista annetun lain (611/2021) 120 §:n mukaista taloustietojen toimittamista.

11 §

Valvontapäätös

Liikenne- ja viestintävirasto voi tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan velvoittaa sen, joka rikkoo medianvapausasetusta tai tätä lakia, lopettamaan rikkomisen ja velvoittaa tämän korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä kohtuullisessa määräajassa.

12 §

Uhkasakko

Edellä 9 §:n ja 11 §:n nojalla asetetun velvoitteen tehosteeksi Liikenne- ja viestintävirasto voi asettaa uhkasakon. Uhkasakosta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

4 luku

Erinäiset säännökset

13 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Muutoksenhaussa uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen sovelletaan kuitenkin, mitä uhkasakkolaissa säädetään.

14 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 30 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 30 §:n 6 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1207/2020 ja
lisätään 30 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 1003/2018 ja 2307/2020, uusi 7 momentti seuraavasti:

30 §

Ohjelmistotoimiluvan siirtäminen

Jos määräysvalta muuttuu yrityskaupassa, joka on mediamarkkinoiden valvonnasta annetun lain (/) mukaan ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle, tulee määräysvallan muuttumisesta ilmoittaa toimilupaviranomaiselle samaan aikaan yrityskauppailmoituksen tekemisen kanssa.

Toimilupaviranomaisten toimivalta määräytyy 25 §:n 3 momentin mukaisesti. Jos toimilupa-asia siirtyy Liikenne- ja viestintävirastolta valtioneuvoston ratkaistavaksi, valtioneuvoston tulee ratkaista asia kahden kuukauden kuluessa siitä, kun asia on siirretty.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003) 5 §:ään
uusi 5 momentti seuraavasti:

5 §

Ilmoitusvelvollisuus

Mediapalvelujen tarjoajien velvollisuuksista säädetään mediapalvelujen yhteisestä
kehyksestä sisämarkkinoilla ja direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta annetussa Euroopan
parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2024/1083 (eurooppalainen medianvapaussäädös).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 22 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 22 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 732/2015, seuraavasti:

17 luku

Todistelusta

22 §

Sillä, joka on saanut 11 §:n 2 tai 3 momentissa, 13 §:n 1 tai 3 momentissa, 14 §:n 1 momentissa taikka 20 §:n 1 momentissa tarkoitetun tiedon toimiessaan lainkohdassa tarkoitetun henkilön palveluksessa tai muuten hänen apunaan, on vastaava velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta kuin vastaavassa lainkohdassa tarkoitetulla henkilöllä. Palveluksessa tai apuna toiminut henkilö voidaan kuitenkin määrätä todistamaan 15 §:n 1 momentissa säädetyillä edellytyksillä. Palveluksessa tai apuna toiminut henkilö saa myös todistaa 15 §:n 2 momentissa säädetyillä edellytyksillä 13 tai 14 §:ssä tarkoitetun henkilön ja muun hänen palveluksessaan tai apunaan toimineen henkilön asiassa. Lähdesuojasta säädetään lisäksi mediapalvelujen yhteisestä kehyksestä sisämarkkinoilla ja direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2024/1083 (eurooppalainen medianvapaussäädös).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 16.4.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Liikenne- ja viestintäministeri Lulu Ranne

2.

Laki

sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 30 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 30 §:n 6 momentti,
sellaisena kuin se on laissa 1207/2020 ja
lisätään mainittuun pykälään uusi 7 momentti, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

30 §

30 §

Ohjelmistotoimiluvan siirtäminen

Ohjelmistotoimiluvan siirtäminen

—————
Toimilupaviranomaisten toimivalta määräytyy 25 §:n 3 momentin mukaisesti. Jos toimilupa-asia siirtyy Liikenne- ja viestintävirastolta valtioneuvoston ratkaistavaksi, valtioneuvoston tulee ratkaista asia kahden kuukauden kuluessa siitä, kun asia on siirretty.

—————
Jos määräysvalta muuttuu yrityskaupassa, joka on mediamarkkinoiden valvonnasta annetun lain (/) mukaan ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle, tulee määräysvallan muuttumisesta ilmoittaa toimilupaviranomaiselle samaan aikaan yrityskauppailmoituksen tekemisen kanssa.

Toimilupaviranomaisten toimivalta määräytyy 25 §:n 3 momentin mukaisesti. Jos toimilupa-asia siirtyy Liikenne- ja viestintävirastolta valtioneuvoston ratkaistavaksi, valtioneuvoston tulee ratkaista asia kahden kuukauden kuluessa siitä, kun asia on siirretty.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

3.

Laki

sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003) 5 §:ään
uusi 5 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 §

5 §

Ilmoitusvelvollisuus

Ilmoitusvelvollisuus

Mediapalvelujen tarjoajien
velvollisuuksista säädetään mediapalvelujen
yhteisestä kehyksestä sisämarkkinoilla ja
direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta
annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston
asetuksessa (EU) 2024/1083 (eurooppalainen
medianvapaussäädös).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

. .

4.

Laki

oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 22 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 22 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 732/2015, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

17 luku

17 luku

Todistelusta

Todistelusta

22 §

22 §

Sillä, joka on saanut 11 §:n 2 tai 3 momentissa, 13 §:n 1 tai 3 momentissa, 14 §:n 1 momentissa taikka 20 §:n 1 momentissa tarkoitetun tiedon toimiessaan lainkohdassa tarkoitetun henkilön palveluksessa tai muuten hänen apunaan, on vastaava velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta kuin vastaavassa lainkohdassa tarkoitetulla henkilöllä. Palveluksessa tai apuna toiminut henkilö voidaan kuitenkin määrätä todistamaan 15 §:n 1 momentissa säädetyillä edellytyksillä. Palveluksessa tai apuna toiminut henkilö saa myös todistaa 15 §:n 2 momentissa säädetyillä edellytyksillä 13 tai 14 §:ssä tarkoitetun henkilön ja muun hänen palveluksessaan tai apunaan toimineen henkilön asiassa.

Sillä, joka on saanut 11 §:n 2 tai 3 momentissa, 13 §:n 1 tai 3 momentissa, 14 §:n 1 momentissa taikka 20 §:n 1 momentissa tarkoitetun tiedon toimiessaan lainkohdassa tarkoitetun henkilön palveluksessa tai muuten hänen apunaan, on vastaava velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta kuin vastaavassa lainkohdassa tarkoitetulla henkilöllä. Palveluksessa tai apuna toiminut henkilö voidaan kuitenkin määrätä todistamaan 15 §:n 1 momentissa säädetyillä edellytyksillä. Palveluksessa tai apuna toiminut henkilö saa myös todistaa 15 §:n 2 momentissa säädetyillä edellytyksillä 13 tai 14 §:ssä tarkoitetun henkilön ja muun hänen palveluksessaan tai apunaan toimineen henkilön asiassa. *Lähtesuojasta säädetään lisäksi mediapalvelujen yhteisestä kehyksestä sisämarkkinoilla ja direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2024/1083 (eurooppalainen medianvapaussäädös).*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20