



Bryssel, 22. marraskuuta 2022
(OR. en)

14440/22

Toimielinten välinen asia:
2022/0277(COD)

AUDIO 108
CODEC 1806
DIGIT 220
MI 855
DISINFO 93
FREMP 243
COMPET 931
EDPS 4
DATAPROTECT 328
JAI 1515
SERVICES 28
POLGEN 151

ILMOITUS

Lähettäjä:	Neuvoston pääsihteeristö
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Ed. asiak. nro:	12413/22
Asia:	Asetus eurooppalaisesta medianvapaussäädöksestä – Tilanneselvitys

1. Komissio esitti 16. syyskuuta 2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi mediapalveluja yhteisestä kehyksestä sisämarkkinoilla (eurooppalainen mediavapaussäädös) ja direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta¹. Ehdotuksen mukana toimitettiin komission suositus toimituksellista riippumattomuutta ja omistussuhteiden läpinäkyvyyttä koskevista sisäisistä suojatoimista media-alalla sekä vaikutustenarviointi.

¹ Asiak. 12413/22 – COM(2022) 457 final.

2. Eurooppalaista mediavapaussäädöstä koskeva ehdotus esiteltiin pysyvien edustajien komitealle 21. syyskuuta 2022.
3. Audiovisuaali- ja media-alan työryhmä tarkasteli säädösehdotuksen tekstiä (erityisesti sen 1–24 artiklaa) useissa kokouksissaan syys-marraskuussa 2022².
4. Tällä välin neuvosto on käynnistänyt Euroopan talous- ja sosiaalikomitean pakollisen kuulemisen³ ja alueiden komitean vapaaehtoisen kuulemisen⁴.
5. Euroopan parlamentti otti ehdotuksen käsittelyyn täysistunnossaan 17. maaliskuuta 2018. Prosessi asian käsittelyä johtavan valiokunnan, kuultavien valiokuntien ja esittelijän nimeämiseksi ei ole vielä valmis.
6. Pysyvien edustajien komiteaa pyydetään toimittamaan liitteenä oleva puheenjohtajavaltion laatima eurooppalaista mediavapaussäädöstä koskeva tilanneselvitys neuvostolle, jotta ministereille voidaan tiedottaa ehdotuksen käsittelystä ja tähänastisesta edistymisestä.

² Audiovisuaali- ja media-alan työryhmä tarkasteli vaikutustenarviointia kokouksessaan 29. syyskuuta 2022.

³ SEUT 114 artikla.

⁴ SEUT 307 artikla ja neuvoston työjärjestyksen 19 artiklan 7 kohdan h alakohta.

EUROOPPALAINEN MEDIAVAPAUSÄÄDÖS

PUHEENJOHTAJAVALTION TILANNEKATSAUS

I JOHDANTO

1. Taustatietoa

Komissio esitteli 3. joulukuuta 2020 Euroopan demokratiatoimintasuunnitelman, jäljempänä 'suunnitelma', jonka tavoitteena on lisätä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja rakentaa kestävämpiä demokratioita kaikkialla EU:ssa. Suunnitelmaan sisältyvissä pilareissa keskitytään muun muassa median vapauden ja moniarvoisuuden vahvistamiseen sekä disinformaation torjuntaan.

Euroopan komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen korosti unionin tilasta 15. syyskuuta 2021 pitämässään puheessa, että Eurooppa tarvitsee lain, jolla turvataan median riippumattomuus, ja ilmoitti, että komissio antaa vuonna 2022 lainsäädäntöehdotuksen mediavapaussäädöksen muodossa.

Julkinen kuuleminen järjestettiin 10. tammikuuta ja 21. maaliskuuta 2022 välisenä aikana. Kuulemisen tarkoituksena oli kerätä näkemyksiä tärkeimmistä media-alan sisämarkkinoiden toimintaan vaikuttavista kysymyksistä. Se käsitteli hallinnointivaihtoehtoja ja kolmea keskeistä media-alan markkinoihin liittyvää osa-aluetta:

- median riippumattomuus ja moniarvoisuus (esim. mediamarkkinoiden liiketoimien valvonta, tiedotusvälineiden omistuksen avoimuus ja yleisömittaus);
- niiden terveen toiminnan edellytykset (esim. monimuotoisten näkemysten esittäminen yleisölle, media-alan innovointi EU:n markkinoilla, sääntely-yhteistyö);
- valtion varojen oikeudenmukainen kohdentaminen (esim. julkisten tiedotusvälineiden riippumattomuus, avoimuus ja valtion mainonnan oikeudenmukainen jakautuminen).

Komissio esitti 16. syyskuuta 2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi mediapalveluja yhteisestä kehyksestä sisämarkkinoilla (eurooppalainen mediavapaussäädös) ja direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta⁵. Samana päivänä hyväksyttiin ehdotusta täydentävä komission suositus toimituksellista riippumattomuutta ja omistussuhteiden läpinäkyvyyttä koskevista sisäisistä suojatoimista media-alalla.

2. Komission ehdotus ja vaikutustenarviointi

Mediavapaussäädöksen yleisenä tavoitteena on parantaa media-alan sisämarkkinoiden toimintaa. Ehdotus rakentuu neljän erityistavoitteen ympärille:

- edistää rajat ylittävää toimintaa ja investointeja media-alan palveluihin
- lisätä sääntely-yhteistyötä ja sääntelyn lähentymistä
- helpottaa laadukkaiden mediapalvelujen tarjontaa
- varmistaa taloudellisten resurssien avoin ja oikeudenmukainen jakaminen

Mediavapaussäädöksen vaikutustenarviointiraportissa selvitettiin oikeusperustan valintaa ja sitä, onko ehdotus toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen.

Toimituksellista riippumattomuutta ja omistussuhteiden läpinäkyvyyttä koskevista sisäisistä suojatoimista media-alalla annetussa komission suosituksessa esitetään luettelo mediatyhtiöitä koskevista vapaaehtoisista hyvistä käytännöistä toimituksellisen riippumattomuuden edistämiseksi. Lisäksi siinä annetaan mediatyhtiöille ja jäsenvaltioille suosituksia ja pyritään lisäämään tiedotusvälineiden omistussuhteiden läpinäkyvyyttä. Suosituksessa painotetaan riskien lieventämistä perusteettomasta puuttumisesta yksittäisiin toimituksellisiin päätöksiin ja tiedotusvälineiden omistussuhteita koskevien tietojen saatavuuden parantamista.

⁵ Asiak. 12413/22 – COM(2022) 457 final.

3. Muut toimielimet ja elimet

Euroopan parlamentti otti eurooppalaista mediavapaussäädöstä koskevan ehdotuksen käsittelyyn täysistunnossa 17. lokakuuta 2022. Kulttuuri- ja koulutusvaliokunta on asian käsittelyä johtava valiokunta, ja asiassa kuullaan sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokuntaa ja kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokuntaa. Nimeämisprosessi saatetaan päätökseen normaaliin tapaan. Esittelijää ei ole vielä nimetty.

SEUT-sopimuksen 114 artiklan mukaan Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa on kuultava, ja kuulemismenettely on käynnistetty.

Vaikka alueiden komitean kuuleminen on vapaaehtoista, komission ehdotuksessa ehdotettiin komitean kuulemista. Pysyvien edustajien komitea päätti 16. marraskuuta 2022 SEUT-sopimuksen 307 artiklan ja neuvoston työjärjestyksen 19 artiklan 7 kohdan h alakohdan perusteella kuulla alueiden komiteaa.

Talous- ja sosiaalikomitea ja alueiden komitea eivät ole vielä antaneet lausuntojaan eurooppalaista mediavapaussäädösä koskevasta ehdotuksesta.

II KÄSITTELY NEUVOSTON VALMISTELUELIMISSÄ

Tšekin puheenjohtajakaudella eurooppalaista mediavapaussäädöstä koskeva ehdotus esiteltiin ensimmäistä kertaa pysyvien edustajien komiteassa 21. syyskuuta 2022.

Audiovisuaali- ja media-alan työryhmä tarkasteli komission ehdotusta useissa kokouksissaan syysmarraskuussa 2022.

Komissio esitteli 29. syyskuuta 2022 audiovisuaali- ja media-alan työryhmälle eurooppalaista mediavapaussäädöstä koskevan ehdotuksen yhdessä vaikutustenarvioinnin sekä toimituksellista riippumattomuutta ja omistussuhteiden läpinäkyvyyttä koskevista sisäisistä suojatoimista media-alalla annetun komission suosituksen kanssa. Tämän jälkeen valtuuskunnat esittivät yleisiä kommentteja eurooppalaista mediavapaussäädöstä koskevasta ehdotuksesta. Monet jäsenvaltiot kannattivat säädöksen yleisiä tavoitteita ja totesivat, että tiettyjä artikloja on tarkasteltava lähemmin.

Audiovisuaali- ja mediatyöryhmä tarkasteli yksityiskohtaisesti kaikkia eurooppalaisen mediavapaussäädöksen aineellisia määräyksiä (1–24 artikla).

Useat valtuuskunnat ovat pitäneet voimassa eurooppalaista mediavapaussäädöstä koskevat yleiset ja erityiset tarkasteluvaraukset.

III VALTUUSKUNTIEN KESKEISET HUOMAUTUKSET

Valtuuskuntien tärkeimmät eurooppalaista mediavapaussäädöstä koskevat huomautukset voidaan ryhmitellä seuraavien keskeisten kysymysten perusteella:

1. Oikeusperusta

Komission ehdottama eurooppalaisen mediavapaussäädöksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä (SEUT) 114 artikla, jossa säädetään sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevista toimenpiteistä jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi. Ehdotuksen tarkoituksena on puuttua hajanaisiin sääntelymalleihin, joita jäsenvaltioissa sovelletaan tiedotusvälineiden vapauteen ja moniarvoisuuteen sekä toimitukselliseen riippumattomuuteen ja jotka vaikuttavat sisämarkkinoiden toimintaan.

Vaikka audiovisuaali- ja media-alan työryhmä ei ole vielä erikseen tarkastellut oikeusperustakysymystä, useat jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet haluavansa ymmärtää SEUT 114 artiklan käyttämisen eurooppalaisen mediavapaussäädöksen oikeusperustana, erityisesti mitä tulee ehdotuksen ja sisämarkkinoiden väliseen yhteyteen ja unionin toimivaltaan antaa lainsäädäntöä kaikissa eurooppalaisen mediavapaussäädöksen kattamissa kysymyksistä. Neuvoston oikeudelliselta yksiköltä pyydettiin näkemystä näistä kysymyksistä. Neuvoston oikeudellinen yksikkö tarkastelee parhaillaan eurooppalaisen mediavapaussäädöksen ehdotettua oikeusperustaa.

2. Soveltamisala ja määritelmät

a) Suhde muihin oikeudellisiin välineisiin

Useat jäsenvaltiot esittivät kysymyksiä audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin (2010/13) ja eurooppalaisen mediavapaussäädöksen asiaankuuluvien säännösten täsmällisistä suhteista erityisesti mediavapaussäädöksen 1 artiklan 2 kohdan yhteydessä, jossa audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaa direktiiviä ei mainita niiden säädösten luettelossa, joihin mediavapaussäädös ei vaikuta. Eurooppalainen mediavapaussäädös vaikuttaa audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaan direktiiviin erityisesti muuttamalla sen 30 b artiklaa, joka koskee audiovisuaalisten mediapalvelujen eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmän (ERGA) perustamista, kokoonpanoa ja tehtäviä. Oikeudellinen yksikkö selitti, että audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin 30 b artiklan muuttamisen lisäksi eurooppalainen mediavapaussäädös vaikuttaa myös muihin audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin säännöksiin, jotka liittyvät kansallisten sääntelyviranomaisten tai audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin 30 artiklassa tarkoitettujen elinten velvollisuuksiin (ks. erityisesti mediavapaussäädöksen 7 artiklan 1 kohta, 7 artiklan 2 kohta, 13 artiklan 1 kohta, 13 artiklan 4 kohta ja 14 artiklan 1 kohta).

b) Yhdenmukaistamisen vähimmäistaso

Eurooppalainen mediavapaussäädös noudattaa yhdenmukaistamisen vähimmäistason lähestymistapaa mediapalvelujen sisämarkkinoiden tiettyjen näkökohtien osalta. Jäsenvaltiot voivat vapaasti antaa yksityiskohtaisempia sääntöjä joillakin aloilla mediavapaussäädöksen 1 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Tältä osin jotkut jäsenvaltiot eivät haluaisi rajoittaa tätä mahdollisuutta 1 artiklan 3 kohdassa mainittuihin aloihin, vaan toivovat, että jäsenvaltiot voisivat hyväksyä yksityiskohtaisempia sääntöjä muilla eurooppalaisen mediavapaussäädöksen kattamilla politiikan aloilla, esimerkiksi valtion mainonnan alalla. Jotkut jäsenvaltiot ehdottivat myös sanan ”tiukempia” lisäämistä ilmaukseen ”yksityiskohtaisempia sääntöjä”, koska ne katsovat, että yksityiskohtaiset säännöt eivät välttämättä merkitse tiukempia sääntöjä.

c) Päätoimittaja, toimituksellinen päätös, toimituksellinen vastuu

Eurooppalaisen mediavapaussäädöksen 2 artiklassa määritellään ”päätoimittaja”, ”toimituksellinen päätös” ja ”toimituksellinen vastuu”. Nämä kolme määritelmää liittyvät toisiinsa.

Useat jäsenvaltiot pyysivät selvennystä siihen, kuka kuuluu ”päätoimittajan” määritelmän piiriin ja koskeeko se vain vastaavia päätoimittajia vai myös muita toimittajia. Ehdotuksessa ’toimituksellisen vastuun’ määritelmä viittaa ”sekä ohjelmien tai lehtijulkaisujen valinnan että niiden organisoinnin tosiasialliseen valvontaan mediapalvelun tarjoamista varten riippumatta siitä, onko taho vastuussa tarjotusta palvelusta kansallisen lainsäädännön nojalla”.

d) Vakava rikos

Eurooppalaisen mediavapaussäädöksen 2 artiklan 17 kohdassa luetellaan rikokset, jotka kuuluvat ”vakavan rikoksen” käsitteen piiriin ehdotuksessa. Siinä viitataan joihinkin rikoksiin, jotka on lueteltu eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2002/584/YOS 2 artiklan 2 kohdassa. Jotkut jäsenvaltiot kysyivät määritelmässä lueteltujen rikosten valinnasta ja katsoivat, että määritelmää voitaisiin laajentaa, kun taas useat muut jäsenvaltiot ovat ottaneet esiin toissijaisuuskysymyksen, kun otetaan huomioon vuorovaikutus kansallisten rikosoikeudellisten menettelyjen kanssa.

3. Mediapalvelujen tarjoajien oikeudet

Eurooppalaisen mediavapaussäädöksen 4 artiklan 2 kohdassa todetaan, että jäsenvaltioiden on kunnioitettava mediapalvelujen tarjoajien tosiasiallista toimituksellista vapautta. Säännöksen mukaan on lisäksi kiellettyä ”pidättää, pysäyttää tai valvoa mediapalvelujen tarjoajia tai tapauksen mukaan heidän perheenjäseniään, työntekijöitään tai näiden perheenjäseniä tai valvoa heidän yritys- ja yksityistilojaan, määrätä heille seuraamuksia tai kohdistaa heihin kotietsintöjä sillä perusteella, että he kieltäytyvät paljastamasta tietolähteitään, paitsi jos tämä on perusteltua yleistä etua koskevan pakottavan syyn vuoksi”. Siinä myös rajoitetaan mahdollisuutta ”asentaa vakoiluohjelmia mihinkään mediapalvelujen tarjoajien tai tapauksen mukaan heidän perheenjäsentensä tai työntekijöidensä tai näiden perheenjäsenten käyttämiin laitteisiin tai koneisiin, paitsi jos se on perusteltua” useiden, 4 artiklassa tyhjentävästi lueteltujen eri syiden perusteella.

Jotkut jäsenvaltiot ovat esittäneet kysymyksiä mahdollisesta ristiriidasta eurooppalaisen mediavapaussäädöksen 4 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja niiden kansallisen rikosoikeuden välillä. Ne ovat painottaneet, että asiaa on tarkasteltava lähemmin kansallisella tasolla.

Useat jäsenvaltiot ovat korostaneet, että on tarpeen selventää edelleen ”työntekijöiden” ja ”perheenjäsenten” soveltamisalaa eurooppalaisen mediavapaussäädöksen 4 artiklan 2 kohdan b ja c alakohdassa ja 4 artiklan 3 kohdassa, koska kaikki nämä henkilöt eivät osallistu mediasisältöön liittyvään toimintaan.

4. Uutis- ja ajankohtaissisältöä tarjoavien mediapalvelujen tarjoajien velvollisuudet

Eurooppalaisen mediavapaussäädöksen 6 artiklassa veloitetaan uutis- ja ajankohtaissisältöä tarjoavat mediapalvelujen tarjoajat asettamaan tiedot omistussuhteistaan helposti ja suoraan palvelujensa vastaanottajien saataville sekä toteuttamaan asianmukaisiksi katsomansa toimenpiteet yksittäisten toimituksellisten päätösten riippumattomuuden takaamiseksi. Useat jäsenvaltiot mainitsivat, että mediavapaussäädöksen 6 artiklan kattaa ainoastaan uutis- ja ajankohtaissisältöä tarjoavat mediapalvelujen tarjoaja, ja pyysivät myös selvennystä siitä, mitkä yhteisöt katsotaan uutis- ja ajankohtaissisältöä tarjoaviksi mediapalvelujen tarjoajiksi.

Eurooppalaisen mediavapaussäädöksen 6 artiklan 3 kohdan osalta jäsenvaltiot tarkastelivat direktiivin 2013/34/EU 3 artiklassa tarkoitettuja mikroyrityksiä koskevan vapautuksen etuja ja haittoja. Tällainen vapautus voi yhtäältä vähentää mikroyritysten hallinnollista taakkaa, mutta toisaalta se, että mikroyrityksiä ei vapautettaisi, lisäisi avoimuutta kaikkien uutis- ja ajankohtaissisältöä tarjoavien mediapalvelujen tarjoajien omistuksen ja toimituksellisen riippumattomuuden osalta.

5. Eurooppalainen mediapalvelulautakunta

Eurooppalaisen mediavapaussäädöksen 8 artiklalla perustetaan eurooppalainen mediapalvelulautakunta, (lautakunta), joka korvaa audiovisuaalisia mediapalveluja koskevalla direktiivillä perustetun audiovisuaalisten mediapalvelujen eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmän (ERGA). Mediavapaussäädöksen 9 artiklan mukaan lautakunnan on hoidettava tehtäviään ja käytettävä valtuuksiaan täysin riippumattomasti. Useat jäsenvaltiot esittivät kysymyksiä lautakunnan riippumattomuudesta erityisesti suhteessa komissioon, kun otetaan huomioon komission ehdotettu osallistuminen tietyissä tapauksissa, myös silloin, kun lautakunnan päätös tai lausunto tehdään tai annetaan ”yhteisymmärryksessä komission kanssa”.

Useat jäsenvaltiot ehdottivat mediavapaussäädöksen 12 artiklan osalta, että tekstissä olisi nimenomaisesti mainittava, että lautakunta voi toimia omasta aloitteestaan.

6. Unionin ulkopuolelle sijoittautuneita mediapalvelujen tarjoajia koskevien toimenpiteiden koordinointi

Eurooppalaisen mediavapaussäädöksen 16 artiklassa todetaan, että lautakunta koordinoi kansallisten sääntelyviranomaisten tai -elinten toimenpiteitä, jotka liittyvät unionin ulkopuolelle sijoittautuneiden mediapalvelujen tarjoajien tarjoamien mediapalvelujen levittämiseen tai saatavuuteen unionissa, jos tällaiset mediapalvelut ”aiheuttavat tai uhkaavat aiheuttaa vakavan vaaran yleiselle turvallisuudelle ja puolustukselle”.

Tältä osin jäsenvaltiot keskustelivat kansallisten sääntelyviranomaisten koordinoitujen toimenpiteiden käytännön näkökohdista sekä mediavapaussäädöksen 16 artiklan ja neuvoston toisen oikeusperustan nojalla määrittämien viimeaikaisten medioita koskevien seuraamusten välisestä suhteesta. Jotkin jäsenvaltiot pyysivät lisäselvityksiä koordinointimenettelyistä ja toteutettavien toimenpiteiden laajuudesta. Osa jäsenvaltioista otti esille kysymyksiä ja selvennyspyyntöjä liittyen ilmaukseen ”vaara yleiselle turvallisuudelle ja puolustukselle”.

7. Valtion mainonnan jakaminen

Säädöksen 24 artiklan 2 kohdassa todetaan, että ”viranomaisten, kuten kansallisten, liittovaltion tai alueellisten hallitusten, sääntelyviranomaisten tai -elinten sekä valtion omistamien yritysten tai muiden valtion määräysvallassa olevien kansallisen tai alueellisen tason tahojen tai yli miljoonan asukkaan alueellisten yhteisöjen paikallishallintojen”, on asetettava julkisesti saataville muun muassa tiedot mediapalvelujen tarjoajille jakamistaan mainosmenoista. Valtuuskunnat keskustelivat tästä kynnysarvosta aiheutuvasta hallinnollisesta taakasta. Useat jäsenvaltiot katsoivat, että avoimuuden lisäämiseksi miljoonan asukkaan kynnysarvo olisi poistettava kokonaan tai sitä olisi alennettava.