



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 30. huhtikuuta 2015
(OR. en)

8351/15

AUDIO 9
DIGIT 23
COEST 127
CONSOM 69
JAI 256

ILMOITUS

Lähettiläjä:	Neuvoston pääsihteeristö
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Ed. asiak. nro:	8115/15 AUDIO 8 DIGIT 17 COEST 121 CONSOM 65 JAI 242
Asia:	Euroopan tuleva audiovisuaalipolitiikka ja digitaalisia sisämarkkinoita koskeva strategia: audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin toiminta nykyisessä geopolitisessä tilanteessa – <i>Periaatekeskustelu</i> [Neuvoston työjärjestyksen 8 artiklan 2 kohdan mukainen julkinen keskustelu (puheenjohtajavaltion ehdotuksesta)]

Puheenjohtajavaltio on laatinut audiovisuaalialan työryhmää kuultuaan liitteenä olevan tausta-asiakirjan 18. ja 19. toukokuuta 2015 kokoontuvan neuvoston (koulutus, nuoriso, kulttuuri ja urheilu) istunnossa käytävän periaatekeskustelun pohjaksi.

**Euroopan tuleva audiovisuaalipolitiikka ja digitaalisia sisämarkkinoita koskeva strategia:
Audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin toiminta nykyisessä
geopoliittisessa tilanteessa**

Puheenjohtajavaltion tausta-asiakirja

Taustatietoa

1. Digitalisoitumisen merkitys ja sen muutosvaikutus kaikenlaiseen inhimilliseen toimintaan on tunnustettu korkeimmalla poliittisella tasolla EU:ssa, mistä johtuu tarve laatia kattava strategia mahdollisimman suuren hyödyn saamiseksi tästä kehityksestä. Viestimien lähentyminen jatkuu nopeasti ja tuo mukanaan uusia mahdollisuuksia teollisuudelle ja kuluttajille sekä uusia haasteita poliittisille päättäjille ja sääntelijöille.
2. Digitaalisten sisämarkkinoiden luomisesta on tullut komission tärkeimpiä prioriteetteja. Tämä vahvistetaan Euroopan digitaalisia sisämarkkinoita koskevassa strategiassa, jonka komissio ilmoitti hyväksyneensä 6. toukokuuta. Kuten komission puheenjohtaja Jean-Claude Juncker totesi, osa näistä uusista yhteenliitetyistä digitaalisista sisämarkkinoista ja niiden strategiasta on myös osoitus Euroopan viestin- ja sisältöteollisuuden menestyksestä. Digitaalisen toimintaympäristön tulisi olla käyttäjäystävällinen ja perustua tiedonvälityksen vapauteen, tiedotusvälineiden vapauteen ja moniarvoisuuteen, internetin avoimuuteen sekä kulttuuriseen ja kielelliseen monimuotoisuuteen samalla kun varmistetaan julkisen edun mukaiset turvallisuus- ja vakaustavoitteet.
3. Tämä tarkoittaa sitä, että kulttuurisesti rikas ja laadukas sisältö sekä uudet ja erilaiset palvelut saatetaan helposti kansalaisten saataville ja että teollisuudelle tarjotaan kasvumahdollisuuksia mahdollistamalla perinteisten ja verkkoviestimien lähentymisestä johtuvat hyödyt ja samalla estäen Euroopan audiovisuaalialan markkinoita koskevan sääntelyn, erityisesti audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin¹, takaamien vapauksien väärinkäytön.

¹ Direktiivi 2010/13/EU (EUVL L 95, 15.4.2010, s. 1.).

4. Komissiossa on meneillään audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin tarkistus (REFIT-arviointi)², joka on määrä saada päätökseen vuoden 2015 loppuun mennessä. Kyseisen menettelyn aikana tarkastellaan direktiivin toiminnan tehokkuutta konvergoituneessa mediaympäristössä ja muun muassa tämänhetkisen geopoliittisen todellisuuden asettamia haasteita.

Tausta

5. Ilmaisuvapaus on valokeilassa Euroopassa. Yhtäältä sitä uhkaavat tahot, jotka haluaisivat vaientaa kriittiset äänet. Pelkästään tänä vuonna on nähty ranskalaisen *Charlie Hebdo* -julkaisun toimituksessa tammikuussa tehdyt kauhistuttavat murhat ja huhtikuussa Ranskan julkisen palvelun televisioverkkoon kuuluvaan *TV5 Monde* -kanavaan kohdistunut verkkohyökkäys, jonka toteuttaneet henkilöt väittivät kuuluvansa Daesh-ryhmään. Toisaalta ilmaisuvapautta käytetään hyväksi vihapuheen levittämisessä sekä kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen vaarantamisessa.
6. Ilmaisuvapaus ei ole ehdotonta. Se ei tarkoita ainoastaan oikeuksia vaan myös velvollisuuksia ja vastuuta. Kansainvälisessä oikeudessa kielletään sotapropaganda ja vihaan yllyttäminen. Valtioilla on oikeus rajoittaa ilmaisuvapauden harjoittamista silloin, kun se uhkaa kansallista turvallisuutta, alueellista koskemattomuutta ja yleistä järjestystä.³

² Komission tiedonanto sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevasta ohjelmasta (REFIT), asiak. 10648/14.

³ Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, 19 ja 20 artikla. Euroopan ihmisoikeussopimus, 10 artikla.

7. Ministerit palauttavat mieleen Ranskan Conseil d'État'n päätöksen, jonka mukaan Ranskaan sijoittautunut Eutelsat Company määrättiin lopettamaan Hizbollah-järjestöön kytköksissä olevan *AL-Manar*-kanavan⁴ toiminnan juutalaisvastaisen sisällön lähettämisen vuoksi. Lisäksi mainittakoon Tanskassa toimiluvan saaneen ja ohjelmansa Saksan turkkilais- ja kurdityhteisöille suuntaavan kanavan *Roj TV*:n⁵ tapaus, jonka osalta Euroopan unionin tuomioistuin katsoi, ettei jäsenvaltioita estetä toteuttamasta toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen lähetystoiminnan harjoittajan vastaisia toimenpiteitä yleislainsäädännön nojalla sillä perusteella, että asianomaisen lähetystoiminnan harjoittajan toimet ja tavoitteet ovat ristiriidassa kansainvälisen yhteisymmärryksen periaatteiden rikkomista koskevan kiellon kanssa. Tanskan korkein oikeus vahvisti vuonna 2014 annetun tuomion kanavan toimiluvan peruuttamisesta sillä perusteella, että se on Euroopassa, Yhdysvalloissa ja Turkissa kielletyn Kurdistanin työväenpuolueen (PKK) äänitorvi.
8. Sen jälkeen kun Venäjä hyökkäsi Ukrainaan ja käytti valtion suoraan tai välillisesti omistamia viestimiä sotilaallisten ja poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi, EU on nyt sen tosiasian edessä, että viestimiä ei enää käytetä pelkästään tiedonvälitys-, valistus- ja viihdetarkoituksiin. Niitä käytetään lisäksi välineinä poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi; näitä tavoitteita ovat esimerkiksi Euroopan yhtenäisyyden ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden heikentäminen jäsenvaltioissa yleistä mielipidettä manipuloimalla.
9. Euroopan parlamentti⁶ on jyrkästi tuominnut Venäjän aggressiivisen laajentumiskäytännön ja pitää sitä mahdollisena uhkana EU:lle itselleen. Lisäksi neuvosto (ulkoasiat) tunnusti Venäjän levittämän disinformaation aiheuttaman vaaran.⁷

⁴ Conseil d'État'n 13. joulukuuta 2004 antama päätös N:o 274757 (saatavilla vain ranskankielisenä).

⁵ Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio, annettu 22. syyskuuta 2011, yhdistetyissä asioissa C-244/10 ja C-245/10.

⁶ Euroopan parlamentin 15. tammikuuta 2015 antama päätöslauselma.

⁷ Neuvoston 29. tammikuuta 2015 antamat päätelmät Ukrainasta
<http://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2015/01/council-conclusions-ukraine/>

10. Eurooppa-neuvosto korosti, että Venäjän käynnissä oleviin disinformaatiokampanjoihin on reagoitava, ja kehotti korkeaa edustajaa laatimaan strategisen viestinnän toimintaohjelman.⁸

Audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi, vapaa lähetysoikeus ja lainkäyttövaltakysymys

11. Audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin johdanto-osassa todetaan selkeästi, että "alkuperämaan periaatteen olisi oltava tämän direktiivin ydinperiaate, koska se on keskeisen tärkeä sisämarkkinoiden aikaansaamisen kannalta" (johdanto-osan 33 kappale). Toisin sanoen se tarkoittaa sitä, että kukin audiovisuaalisten palvelujen tarjoaja kuuluu ainoastaan yhden jäsenvaltion lainkäyttövallan piiriin. Tämän tarkoituksena on varmistaa tietojen ja audiovisuaalisten ohjelmien vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla ja oikeusvarmuus, jotka ovat edellytyksiä sille, että palveluntarjoajat voivat kehittää uusia liiketoimintamalleja rajat ylittäviä palveluja varten.
12. Direktiivissä säädetään vähimmäissäännöistä, ja jäsenvaltiot voivat halutessaan antaa tiukempia kansallisia sääntöjä. Niitä voidaan kuitenkin soveltaa vain asianomaisten jäsenvaltioiden lainkäyttövallan piiriin kuuluviin palveluntarjoajiin. Poikkeustapauksissa jäsenvaltiot voivat tietyin edellytyksin ja tiettyä menettelyä noudattaen⁹ väliaikaisesti estää toisesta jäsenvaltiosta tulevien televisiolähetysten edelleenlähettämisen, jos niissä rikotaan "ilmiselvästi, törkeästi ja vakavasti" alaikäisten suojelua ja vihaan yllyttämistä koskevia sääntöjä.

⁸ Eurooppa-neuvoston 20. maaliskuuta 2015 antamat päätelmät (EUCO 11/15).

⁹ Audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi, 3 artiklan 2 kohta.

Haasteiden kohtaaminen

13. Alkuperämaan periaate on epäilemättä merkittävästi edistänyt yli rajojen tapahtuvan audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamisen vapautta: jäsenvaltioissa on rekisteröity noin 9 000 kanavaa ja melkein 2 000 kanavaa suuntaa ohjelmiaan muihin kuin sijoittautumisvaltioihinsa¹⁰. Tämä on omalta osaltaan selvästi lisännyt viestimien moniarvoisuutta ja kuluttajien valinnanvaraa. Direktiivin täytäntöönpano on kuitenkin tuonut esille tiettyjä ongelmia.
14. Unionin turvallisuusympäristössä tapahtunut muutos on tuonut näkyvämmiin esille direktiivin kaksi näkökulmaa: ensinnäkin lainkäyttövaltakysymys, kun on kyse palveluista, joita tarjoavat EU:n ulkopuoliset, jossakin jäsenvaltiossa toimiluvan saaneet palveluntarjoajat ja jotka kohdistetaan toisen jäsenvaltion yleisölle, ja toiseksi menettely, jota noudatetaan jäsenvaltioissa silloin, kun niihin toisista jäsenvaltioista kohdistettua sisältöä ei voida hyväksyä.
15. Direktiivissä säädetty menettely ei mahdollista nopeaa reagointia televisiolähetystoimintaan liittyvissä hätätilanteissa ja saattaa kestää jopa kaksi kuukautta. Tilanne on erilainen tilattavien palvelujen osalta silloin kun tarkoituksena on käynnistää hätämenettely ja vastaanottavilla valtioilla on toimien toteuttamiseen laajempia perusteita, joista esimerkkeinä mainittakoon yleinen järjestys ja yleisen turvallisuuden suojeleminen, muun muassa kansallisen turvallisuuden ja puolustuksen turvaaminen. Neuvoston marraskuussa 2014 antamissa päätelmissä¹¹ käsiteltiin lisäksi porrastetun sääntelyn mahdollisuutta ja pyydettiin komissiota arvioimaan, onko voimassa olevassa lainsäädännössä ei-lineaaristen ja lineaaristen audiovisuaalisten mediapalvelujen välillä tehty ero edelleen asianmukainen digitaaliaikana.

¹⁰ Euroopan audiovisuaalialan seurantakeskus. *2014 Yearbook*. s. 125

¹¹ Neuvoston päätelmät Euroopan audiovisuaalipolitiikasta digitaaliajalla (EUVL C 433, 3.12.2014, s. 2).

16. On myös tapauksia, joissa kolmannen maan kanavien toimilupa on jäsenvaltiossa sellaisen yhteisön nimissä, joka ei ole audiovisuaalisia mediapalveluja koskevassa direktiivissä tarkoitettu mediapalvelujen tarjoaja, eli se ei valvo tosiasiallisesti kyseisten kanavien sisältöä eikä harjoita mitään lähetystoimintaa, vaan on itse asiassa postilaatikkoyritys. Audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin asianmukainen täytäntöönpano kaikissa jäsenvaltioissa on olennaista sen varmistamiselle, että ainoastaan EU:n lainsäädännön mukaiset EU:hun aidosti sijoittautuneet mediapalvelujen tarjoajat hyötyvät palvelujen tarjoamisen vapaudesta sisämarkkinoilla.
17. Audiovisuaalisia mediapalveluja koskevassa direktiivissä edellytetään, että lähetysten sisältö jo noudattaa toimiluvan myöntämisvaltion säännöksiä eikä lisätarkastuksia tarvitsisi tehdä. Tästä johtuu, että lähetyksen alkuperäjäsenvaltion sääntelyviranomaisen vastuulla on varmistaa, että kaikkien sen lainkäyttövaltaan kuuluvien kanavien sisällön suhteen noudatetaan kielestä riippumatta kansallista lainsäädäntöä ja audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaa direktiiviä, ja tarvittaessa tätä valvotaan¹². Tämä ei ehkä kuitenkaan ole aina käytännössä mahdollista.
18. Tilanne mutkistuu entisestään, kun kyse on kansallisista erityispiirteistä ja kun lainkäyttövaltaa käyttävä valtio ei ehkä täysin ymmärrä kulttuurista ja historiallista kontekstia. On ehdotettu, että tämänhetkisessä geopoliittisessa tilanteessa (eikä vain siinä) lähetysten sisältöä olisi analysoitava vastaanottavan valtion sekä lainkäyttövaltaa käyttävän valtion näkökulmasta. Näissä tapauksissa näyttää ilmeiseltä, että asianomaisten sääntelyviranomaisten välinen tiivis ja tehokas yhteistyö on äärimmäisen tärkeää.

¹² Tähän liittyvä valvonta on jo lähetettyjen sisältöjen analysointia eikä sitä pidä sekoittaa sensuuriin tai ennakkolta tapahtuvaan rajoittamiseen, joka tarkoittaa toistaiseksi levittämättä olevan sisällön kieltämistä. Sisällön valvonta on edellytys sille, että voidaan varmistaa esimerkiksi mainontaa, alaikäisten suojelua ja eurooppalaisten teosten kiintiötä koskevien sääntöjen noudattaminen.

Ministerien keskustelu

19. Jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet kannattavansa ja pitävänsä tärkeänä keskustelua audiovisuaalisista mediapalveluista annetun direktiivin tärkeistä ja erityisistä näkökohdista, jotka vaikuttavat digitaalisten sisämarkkinoiden kehittämiseen. Puheenjohtajavaltio uskoo, että on tärkeää käydä keskustelua poliittisella tasolla direktiivin toimivuudesta niiden tämänhetkisten geopolittisten haasteiden osalta, jotka liittyvät ilmaisuvapauteen ja julkisen edun mukaisiin, turvallisuus- ja vakaustavoitteisiin.
20. Tämä keskustelu on erityisen tärkeää, koska audiovisuaalipolitiikasta jäsenvaltioissa vastaavat ministerit vahvistavat pääsuuntaviivat Euroopan audiovisuaalialan tulevaa sääntelypolitiikkaa varten.
21. Puheenjohtajavaltio katsoo, että periaatekeskustelu käydään neuvostossa oikeaan aikaan ja se tuo arvokkaan lisän meneillään olevaan REFIT-arvointiin. Ministereitä pyydetään ystävällisesti vastaamaan edellä mainitut seikat huomioon ottaen seuraavaan kysymykseen:

Miten audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin yhteydessä ilmaisuvapaus ja julkisen edun mukaiset turvallisuus- ja vakaustavoitteet voidaan saattaa tasapainoon keskenään ja samalla säilyttää kulttuurisesti monimuotoinen ja laadukas audiovisuaalialan toimintaympäristö Euroopassa?

22. Koska komissio on ilmoittanut, että Euroopan digitaalisia sisämarkkinoita koskeva strategia on otettu käyttöön, ministerit voivat lisäksi halutessaan käsitellä seuraavaa kysymystä:

Mitä toimia olisi toteutettava sen varmistamiseksi, että kulttuurisesti monimuotoista ja laadukasta audiovisuaalista sisältöä tuetaan digitaalisia sisämarkkinoita koskevan strategian täytäntöönpanossa?

Edellä mainittujen kysymysten olisi toimittava ministereiden puheenvuorojen ohjenuorana, ja ministereitä rohkaistaan käymään vapaata keskustelua ilman paperia esittäen kysymyksiä ja huomautuksia sekä tekemään konkreettisia ehdotuksia tulevista toimista. Molempia kysymyksiä käsitellään yhden puheenvuorokierroksen aikana.

Jotta kaikki ministerit saisivat osallistua, puheenvuorot saavat kestää enintään kolme minuuttia.
