

Eero Fromond

Median moniarvoisuuden sääntelystä Euroopan Unionissa

Hakusanat: eurooppaoikeus, kilpailuoikeus, sisämarkkinaoikeus, EU:n toimivalta, mediapolitiikka, mediasääntely,

1. Johdanto

Median moniarvoisuuden eli mediapluralismin (media pluralism) turvaamista pidetään vakiintuneesti yhtenä keskeisimpänä tavoitteena EU:n ja sen jäsenvaltioiden mediapolitiikassa ja mediaa koskevassa sääntelyssä.¹ EU:n piirissä keskeisin kysymys mediapluralismin sääntelyyn liittyen on ollut toimivallanjako unionin ja jäsenvaltioiden välillä. EU:n sääntelytoimivallan on nähty kytkeytyvän sisämarkkinaperusteeseen, ja tämä tulkinta on osin johtanut siihen, että mediapluralismia on EU:n toimesta turvattu yhtäältä oikeudellisesti kilpailu- ja sisämarkkinaoikeuden säännöksiin ja toisaalta mediapolitiikan välinein. Varsinainen mediapluralismia turvaava sääntely on unionin alueella koostunut puolestaan jäsenvaltioiden toimilupäsääntelystä ja median omistusta koskevasta erityissääntelystä. Käyn tässä artikkelissa läpi niitä EU:n perustamissopimusten säännöksiä, joihin median sääntely EU:n oikeudessa perustuu. Pysin siten analysoimaan EU:n toimivallan ja sääntelyn ulottuvuutta ja sisältöä sekä EU:n oikeuden soveltuvuutta mediapluralismin sääntelyyn.

2. Mediapluralismin käsitteestä

Mediapluralismin käsite on vakiintuneesti liitetty *sananvapauden ja demokration toteutumiseen* sekä *tavoitteeseen estää median keskittymistä yhteiskunnas-*

¹ Kiitän kaikista artikkelin kirjoitusvaiheissa saamistani, erityisesti *Suvi Sankarin* ja *Riikka Rosendahlin* esittämistä kommentteista. Eurooppalaisen media- ja audiovisuaalisen politiikan kehityksestä ks. esimerkiksi *Burgelman Jean-Claude – Pauwels Caroline*, Audiovisual policy and cultural identity in small European states: the challenge of a unified market, *Media, Culture and Society*, Vol. 14 (1992), s. 169–183; *Collins Richard*, Broadcasting and Audio-visual Policy in the European Single Market, London 1994; *Van Cuilenburg Jan – McQuail Denis*, Media Policy Paradigm Shifts. Towards a New Communications Policy Paradigm, *European Journal of Communication* 2003, s. 181–207; *Levy Davis A L*, Europe's Digital Revolution. Broadcasting Regulation, the EU and the Nation State, London – New York 2001, s. 50–59 sekä *Karpinen Kari*, Media Diversity and the Politics of Criteria. Diversity Assessment and Technocratisation of European Media Policy, *Nordicom Review* 27 (2006), s. 53–68.

sa.² Mediapluralismin perustuslaillisena takeena ja välttämättömänä edellytyksenä on taas nähty olevan sananvapauden turvaaminen yhteiskunnassa.³ Näin ollen mediapluralismi on liittynyt läheisesti myös media- ja lehdistönvapauden käsitteisiin. Mediapluralismilla on toisaalta myös vahva *kansalaisulottuvuus*, kun median tehtäväksi on nähty informaation välittäminen yksilön, yhteiskunnan ja päätöksentekijöiden välillä. Näin ollen mediapluralismi on nähty myös informaation vastaanottajana toimivan yksilön sananvapauden toteutumisen keskeiseksi edellytykseksi.⁴

Mediapluralismia koskevassa tarkemmassa sääntelyssä ja mediapoliittisessa ohjauksessa käsitteellä on nähty olevan yhteys moniin eri tekijöihin. Mediapluralismia on turvattu vaikuttamalla sisältötarjonnan moniarvoisuuden ja -muotoisuuden lisäksi esimerkiksi mediamarkkinoiden rakenteeseen ja kilpailukykyyn, mediatoimijoiden monipuolisuuteen ja keskinäiseen riippumattomuuteen tai niiden omistuksen monitahoisuuteen.⁵ Näin ollen mediapluralismia turvaavassa sääntelyssä ja ohjauksessa on kiinnitetty huomiota erilaisiin tekijöihin, kuten informaation sisältöön, mediatoimijoihin tai mediakentän rakenteisiin.

Mediapluralismia on eritelty käyttämällä sisäisen ja ulkoisen pluralismin käsitteitä.⁶ *Sisäisellä pluralismilla* (internal pluralism) tarkoitetaan tietyn yksittäisen joukkoviestimen tarjoaman informaation moniarvoisuutta ja -muotoisuutta. Sisäistä pluralismia on turvattu lähinnä televisio- ja radiotoiminnassa erityisillä ohjelmasisältöön liittyvillä positiivisilla velvoitteilla⁷ kuten toimilupaehdoilla. Selvimmillään sisäistä pluralismia edustaa julkisen palvelun yleisradio-

² Meier Verner A. – Trappel Josef, Media Concentration and the Public Interest s. 38, teoksessa Media Policy. Convergence, Concentration and Commerce, Denis McQuail – Karen Siune (ed.), London – Thousand Oaks – New Delhi 2002, s. 38–59. Mediapluralismin, demokratian ja julkisuuden välisestä suhteesta ks. esim *Karppinen Kari*, Against naïve pluralism in media politics: on the implications of the radical-pluralist approach to the public sphere, Media, Culture & Society Vol. 29(3) 2007, s. 495–508.

³ Barendt Eric, Freedom of Speech. Second Edition, s. 34–37, Oxford 2005.

⁴ Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisussa *Informationsverein Lentia ym.* (Informationsverein Lentia and Others v. Austria, 24.11.1993, A276) katsonut, että julkinen valta on moniarvoisuuden viimekätinen takaaja, (ks. tuomion kohta 38). Ks. tarkemmin esimerkiksi *Nordenstreng Kaarle*, Katsomosta areenalle. Kansalaisen paluu sananvapauden haltijaksi, s. 272, teoksessa Sananvapaus, Kaarle Nordenstreng (toim.), Helsinki 1996, s. 272–288; *Nieminen Hannu*, Viestintä ja demokratia. Kohti pluralistista julkisuutta?, s. 275, teoksessa Viestinnän jäljillä, Ulla-Maija Kivikuru – Risto Kunelius (toim.), Helsinki 1998, s. 275–299; *Nieminen Hannu – Nordenstreng Kaarle*, Sananvapaus ja viestintäpolitiikka, s. 255, teoksessa Viestinnän jäljillä, Ulla-Maija Kivikuru – Risto Kunelius (toim.), Helsinki 1998, s. 248–276 ja *Meier-Trappel 2002*, s. 42.

⁵ Ks. myös esimerkiksi *Kaitatzi-Whitlock Sophia*, Pluralism and Media Concentration in Europe, s. 457–458, European Journal of Communication 11(4) 1996, s. 453–483.

⁶ Ks. esimerkiksi *Humphreys Peter J.*, Mass media and media policy in Western Europe, Manchester and New York 1996, s. 142 ja *Meier-Trappel 2002*, s. 42. Ks. tähän liittyen myös *Hoikka Mikko*, Viestinnän moniarvoisuus eurooppalaisena oikeusperiaatteena, s. 147–151, teoksessa Miten vapaa sana. Viestintäoikeuden vuosikirja 2006, Helsinki 2007, s. 135–160.

⁷ Median ja erityisesti televisio- ja radiotoiminnan sääntelyyn liittyvistä negatiivisista ja positiivisista velvoitteista ks. *Barendt Eric*, Broadcasting Law. A Comparative Study, Oxford 1993, s. 105 ja *Barendt 2005*, s. 444.

toiminta, jossa (julkiselle) mediatoimijalle on esimerkiksi lainsäädännössä nimenomaisesti määrätty tiettyjä ohjelmatarjontaan liittyviä velvoitteita, kuten monipuolisuuden, tasapuolisuuden, puolueettomuuden ja riippumattomuuden velvoitteet. Sisäisen pluralismin turvaamisessa on siten kyse aktiivisesta mediapolitiikasta ja -sääntelystä, jolla pyritään ohjaamaan mediatoimijoita ja niiden sisältötarjontaa.

Ulkoisella pluralismilla (external pluralism) tarkoitetaan puolestaan eri joukkoviestimien muodostaman informaatiokokonaisuuden moniarvoisuutta ja -muotoisuutta. Tällöin yksittäisen joukkoviestimen tarjoama informaationsisältö voi olla yksipuolista tai puolueellista, mutta eri toimijoiden välittämä sisältö muodostaa moniarvoisen ja -muotoisen sisältökokonaisuuden. Ulkoista pluralismia turvaavaa mediapolitiikkaa ja -sääntelyä voidaan luonnehtia passiivisemmaksi ja itseohjautuvuuteen perustuvaksi, ja sen tavoitteena on turvata lähinnä median (mediamarkkinoiden) toimivuutta toimialaa kokonaisuutena koskevilla säännöksillä ja määräyksillä. Ulkoista pluralismia turvataan useimmiten, esimerkiksi EU:ssa ja monissa sen jäsenvaltioissa, yleisen kilpailuoikeuden ja mediamarkkinoita koskevan erityissääntelyn turvin. Näin ollen kyse on myös pitkälti markkinaohjautuvasta mediapluralismista, joka edellyttää toteutuakseen tiettyjen markkinaolosuhteiden olemassaoloa.⁸

On kuitenkin huomattava, että ulkoista pluralismia ei tule ymmärtää identtiseksi kilpailuoikeuden toimivien markkinoiden käsitteen kanssa. Ulkoisen pluralismin toteutumisen voidaan ensinnäkin katsoa edellyttävän myös kilpailuoikeutta täydentävää erityislainsäädäntöä, kuten mediayhtiöiden omistuksen sääntelyä, koko mediatoimialan kattavan sääntelyn turvaamiseksi. Toiseksi mediapluralismiin on tavallisesti liitetty sellaisia yleisen edun mukaisia tavoitteita, joiden toteuttaminen saattaa vaatia erityisiä mediapolitiikan keinoja kuten toimilupapolitiikkaa ja erilaisia tukiohjelmia (esimerkiksi lehdistötuki). Tällaisina tavoitteina voidaan pitää esimerkiksi mediatoimijoiden monipuolisuutta ja riippumattomuutta, eri väestö- ja kieliryhmien informaatiotarpeiden täyttämistä, ohjelmatarjonnan ja journalismin korkeaa laatua tai esimerkiksi riippumatonta uutistarjontaa.

Mediapolitiikassa ja -sääntelyssä sisäistä ja ulkoista pluralismia ei voida myöskään asettaa »joko–tai» -tyyppisesti toistensa vaihtoehdoiksi. Sisäisen ja ulkoisen pluralismin mallit voidaan pikemminkin ymmärtää markkinalähtöisen ja julkiseen palveluun perustuvan mediapolitiikan erilaisina painotuksina, jotka vaihtelevat eri maiden ja joukkoviestimien kesken riippuen sääntelytraditiosta (esimerkiksi sananvapaustulkinnat), mediamarkkinoiden koosta ja elinkelpoisuudesta sekä mediapoliittisten instrumenttien ja erityissääntelyn sisällöstä.

⁸ Yleisen edun mukaisten tavoitteiden turvaamisesta kilpailuoikeuden keinoin ks. esimerkiksi *Gal Michael S. – Faibish Inbal, Six principles for limiting government-facilitated restraints on competition*, s. 69, *Common Market Law Review* 44, 2007, s. 69–100.

Mediapluralismin arvioimiseen on käytetty myös monomedia- ja multimedipluralismin käsitteitä. *Monomediapluralismilla* tarkoitetaan tietyn mediasektorin (televisio, radio sekä sanoma- ja aikakauslehdet) sisäistä moniarvoisuutta ja -muotoisuutta. *Multimedipluralismilla* tarkoitetaan puolestaan koko media-toimialan moniarvoisuutta ja -muotoisuutta, jolloin arviointi suoritetaan eri mediasektorien rajat ylittäen. Molempia käsitteitä on käytetty esimerkiksi kilpailuoikeuden soveltamisessa, jolloin eri mediasektoreita on tarkasteltu relevanttien markkinoiden käsitteen avulla. Mediatutkimuksen ja -politiikan puolella eri mediasektoreita ei puolestaan ole eroteltu markkinamäärittelyjen turvin vaan perinteisemmin eri joukkoviestimien mukaisesti. Mono- ja multimedipluralismin käsitteitä on käytetty myös mediapluralismia turvaavassa erityissääntelyssä kuten mediayhtiöiden omistuksen sääntelyssä.

3. EU:n toimivalta median sääntelyssä

3.1. EU:n toimivaltaperusteet ja sääntelykompetenssin ulottuvuus

EU:n oikeudessa mediatuotteita ja -palveluita ei eroteta muista tavaroista ja palveluista vaan niitä säädellään normaalisti EU:n perustamissopimuksen yleisin sisämarkkina- ja kilpailuoikeuden säännöksiin. EU:n oikeuden soveltuminen mediatuotteisiin ja -palveluihin vahvistui lähinnä EY:n tuomioistuimen ratkaisukäytännön myötä.⁹ EU:n oikeudessa printtimediaa säädellään siten tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevin säännöksiin ja televisiomediaa palveluiden tarjoamisen vapautta sekä sijoittautumisvapautta koskevin säännöksiin. *EU:n toimivalta* antaa mediaa koskevia säännöksiä (sääntelykompetenssi) *perustuu* siten niihin EU:n perustamissopimuksen artikloihin, joilla mahdollistetaan sisämarkkina- ja kilpailuoikeutta koskeva sekundaarilainsäädäntö.¹⁰ EU:n toimivalta me-

⁹ Ks. printtimedian osalta esimerkiksi ratkaisut *Maria Salonia v. Giorgio Poidomani ja Franca Baglieri, o.s. Giglio*, 16.6.1981, asia 126/80; *Mediaprint* (Oscar Bonner GmbH & Co. v. Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG, Mediaprint Zeitungsvertriebsgesellschaft mbH & Co. KG ja Mediaprint Anzeigengesellschaft mbH & Co. KG, asia C-7/97) ja *Familiapress* (Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v. Heinrich Bauer Verlag, 26.6.1997, asia C-368/95) sekä televisiotoiminnan osalta esimerkiksi ratkaisut *Sacchi* (Giuseppe Sacchi, 30.4.1974, asia 155/73) ja *ERT* (Elliniki Radiophonia Tileorassi AE ja Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou v. Dimotiki Etairia Pliroforissis ja Sotirios Kouvelas ja Nicolaos Avdellas ym.), 18.6.1991, asia C-260/89.

¹⁰ Keskeisin mediaa koskeva EU:n oikeuden erityissäännös on ns. televisiodirektiivi (neuvoston direktiivi televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta, 89/552/ETY, jota muutettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/36/EY). Komissio antoi vuoden 2005 lopulla televisiodirektiivin uudistamishdotuksen, KOM(2005) 646 lopullinen (ks. myös komission muutettu ehdotus, KOM(2007) 170). Direktiivin oikeusperusta on sijoittautumisvapautta koskeva EY 47(2) artikla ja palveluiden tarjoamisen vapautta koskeva EY 55 artikla.

dian sääntelyssä on siten sidottu sisämarkkinoiden ja kilpailun toimivuuden turvaamiseen.¹¹

Sisämarkkinoiden toiminnan ja kilpailun turvaamiseen mediatoimialalla liittyy läheisesti myös EU:n perustamissopimuksen EY 157 artiklan tarkoittama *teollisuuspolitiikka*, jonka keskeisenä tavoitteena on unionin alueen teollisuuden kilpailukyvyn turvaaminen. EY 157 artiklan mukaan unionin voi kuitenkin toteuttaa vain »erityistoimenpiteistä», joiden tarkoituksena on tukea jäsenvaltioissa toteutettuja toimia. EY 157 artikla ei siten muodosta EU:lle varsinaista sääntelykompetenssia eri teollisuuspolitiikan lohkoille, kuten mediatoimialalle ja erityisesti sen audiovisuaaliselle sektorille, vaan antaa unionille lähinnä mahdollisuuden harjoittaa teollisuuspolitiikkaa yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.¹²

Median sääntelyyn liittyvää EU:n toimivaltaa tarkasteltaessa on otettava huomioon myös EU:n perustamissopimuksen *kulttuuria koskeva EY 151 artikla*, jonka mukaan yhteisö ottaa kulttuuriin liittyvät näkökohdat huomioon muiden perustamissopimuksen määräysten mukaisessa toiminnassa. Kulttuuria koskevan artiklan keskeisenä tavoitteena on edistää kulttuuriarvojen huomioon ottamista EU:n eri lainsäädäntö- ja politiikkasektoreilla¹³ sekä edistää kulttuurista monimuotoisuutta (cultural diversity) unionin alueella.¹⁴ »Kulttuuri» -käsitettä ei ole artiklassa määritelty¹⁵, mutta se on vakiintuneesti yhdistetty jäsenvaltioiden kansallisiin kulttuureihin ja niiden taustalla oleviin erilaisiin arvoihin, tapoihin ja identiteettiin.¹⁶

Keskeistä on huomata, että kulttuuria koskevan artiklan perusteella ei voida harmonisoida jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä. EY 151 artiklan mukaan neuvosto voi antaa vain suosituksia tai toteuttaa sellaisia edistämistoimia, jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista.¹⁷ Kulttuuriartikla ei siis anna unionille sääntelykompetenssia esimerkiksi mediasektorilla, mutta

¹¹ Sisämarkkinaorientoitunut tulkinta EU:n toimivallasta käy ilmi esimerkiksi televisiodirektiivin esipuheesta: »tässä direktiivissä säädetään vähimmäissäännöt televisio-ohjelmien lähettämisen vapauden takaamiseksi; direktiivi ei sen vuoksi vaikuta jäsenvaltioiden eikä jäsenvaltioiden viranomaisten vastuuseen lähetys- ja ohjelmatoiminnan organisoinnin – mukaan luettuna toimiluvat, hallinnolliset luvat ja verotus – rahoituksen ja sisällön osalta; sen vuoksi jäsenvaltioiden kulttuurin kehityksen itsenäisyys ja kulttuurin monipuolisuus säilytetään yhteisössä.»

¹² Ks. aiheesta myös esimerkiksi *Joutsamo Kari – Aalto Pekka – Kaila Heidi – Maunu Antti*, Eurooppaoikeus, Helsinki 2000, kolmas painos, s. 706–707; *Jääskinen Niilo*, Euroopan Unioni. Oikeudelliset perusteet, Helsinki 2007, s. 182–183.

¹³ *Psychogiopoulou Evangelia*, EC competition law and cultural diversity: the case of the cinema, music and book publishing industries, s. 839, (2005) 30 E.L.Rev., s. 838–861.

¹⁴ Ks. esimerkiksi KOM(2007) 242, s. 4; Kulttuuriohjelma 2007–2013 (Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1855/2006/EY) johdannon kohta 2 ja Kulttuuri 2000 ohjelman (parlamentin ja neuvoston päätös 508/2000/EY) johdannon kohta 3.

¹⁵ *Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu* 2000, s. 688.

¹⁶ *Schlesinger Philip*, From cultural defence to political culture: media, politics and collective identity in the European Union, s. 372, *Media, Culture and Society*, Vol. 19 1997, s. 369–391.

¹⁷ Ks. myös KOM(2007) 242, s. 4.

se voi vaikuttaa muiden perustamissopimuksen artiklojen tulkintaan ja siten laajentaa esimerkiksi sisämarkkinasääntelyn käyttöalaa. On kuitenkin huomattava, että tämä ei mahdollista muiden EU:n säännösten tulkintaa yli niiden keskeisen sisällön ja tarkoituksen. Näin ollen kulttuuriartiklan turvin ei voida poiketa esimerkiksi kilpailuoikeuden ydintavoitteista.¹⁸

Kulttuuri- ja teollisuuspolitiikkaa koskevat artiklat eivät näin ollen muodosta EU:lle erityistä sääntelykompetenssia mediatoimialalle, mutta niillä on unionin mediapolitiikan toteuttamiseen sekä sisämarkkinatoimivaltaperusteen tulkintaan liittyvä vaikutus. Mediapolitiikkaan liittyen niiden vaikutus on näkynyt erityisesti unionin audiovisuaalisen politiikan sisällössä, jonka yhtenä keskeisenä tavoitteena on tukea sekä eurooppalaista kulttuuria että eurooppalaista audiovisuaalista tuotantoa.¹⁹ Tavoitteita on pyritty tukemaan erityisesti televisiodirektiiviin sisältyvällä eurooppalaisten ohjelmien kiintiösäännöksellä (4 art.), jonka mukaan eurooppalaisille tuotteille tulisi varata suurin osa lähetyksajasta. Säännöksen tarkoituksena on edistää eurooppalaista audiovisuaalista tuotantoa ja tuotteiden tarjontaa, luoda unioniin kansainvälisesti kilpailukykyiset markkinat sekä edesauttaa toimialan yritysten tuottavuutta.²⁰

Mediatoimialaan liittyvää EU:n toimivaltaa tarkasteltaessa on kiinnitettävä huomiota myös *EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklan säännökseen sanan- ja tiedonvälityksen vapaudesta*. Poliittisena julistuksena nyt voimassa oleva EU:n perusoikeuskirjan säännös ei kuitenkaan voimaan tullessaan muuttaisi EU:n sääntelykompetenssin sisältöä. Sopimuksen Euroopan perustuslaista II-111 artiklan 2 kohdan (nykyisen perusoikeuskirjan 51.2 artikla) mukaan »Tällä perusoikeuskirjalla ei uloteta unionin oikeuden soveltamisalaa unionin toimivaltaa laajemmaksi eikä luoda unionille uutta toimivaltaa tai uusia tehtäviä eikä muuteta tämän perustuslain muissa osissa määriteltyjä toimivaltuuksia ja tehtäviä.» Näin ollen EU:n sääntelykompetenssi mediatoimialalla säilyisi edelleen sisämarkkinaperusteisena, mutta unioni saisi selvän ja merkittävän perusteen edistää mediapluralismia mediapolitiikan välinein. Sanan- ja tiedonvälityksen vapautta koskevan säännöksen tulkinnassa korostuu nimittäin selvästi mediaplu-

¹⁸ Psychogiopoulou 2005, s. 858.

¹⁹ Audiovisuaalisella sektorilla »kulttuuri» ymmärretään selvemmin kulttuurituotteina, jotka voivat olla vaihdannan kohteena. Katso tarkemmin »kulttuuri» -käsitteen jaottelusta Schlesinger 1997, s. 371.

²⁰ COM(90) 78, s. 11. Ks. tarkemmin esimerkiksi *Garzaniti Laurent*, Telecommunications, broadcasting and the Internet, London 2003, Second Edition, s. 160; *Collins Richard*, 1994, s. 61; *Porter Vincent*, The Janus character of television broadcasting, s. 64, teoksessa *The Single European Market and the Information and Communication Technologies*, Gareth Locksley (toim.), London and New York 1990, s. 59–72. Eurooppalaisten ohjelmien kiintiösäännöksen kriitikoista ks. *Katsirea Irimi*, Why the European broadcasting quota should be abolished, (2003) 28 E.L.Rev., s. 190–209.

ralismin rooli yksilön sananvapauden toteutumisessa ja joukkoviestinnän sääntelylle asetetut erilaiset yhteiskunnallis-kulttuuriset tavoitteet.²¹

On kuitenkin huomattava, että EU:n sääntelyn tulee nykyisinkin olla sopu-
soinnussa unionin oikeuteen oikeusperiaatteena sisältyvän sananvapauden kans-
sa (EU 6.2 artikla), jonka sisältöä sanan- ja tiedonvälityksen vapautta koskeva
artikla ilmentää.²² Perusoikeuskirjan sananvapausartikla vastaa taas sisällöllises-
ti (perusoikeuskirjan 52.3 artiklan perusteella) Euroopan ihmisoikeussopimuksen
sananvapaussäännöstä, ja sen tulkinnassa tulee näin ollen ottaa huomioon myös
Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö.²³ EY:n tuomioistuin
onkin viitannut median ja erityisesti televisio- ja radiotoiminnan sääntelyä kos-
kevissa sisämarkkinaoikeudellisissa ratkaisuisaan ihmisoikeussopimuksen san-
nanvapaussäännökseen ja sitä koskevaan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu-
käytäntöön, ja korostanut EU:n oikeuden soveltamisen yhdenmukaisuutta Eu-
roopan ihmisoikeussopimuksen sananvapaussäännöksen kanssa.²⁴

Sanan- ja tiedonvälityksen vapautta turvaavalla artiklalla ei siten ole vain
unionin mediapolitiikan sisältöön ulottuva vaikutus, vaan myös selvä media-
pluralismia korostava juridinen tulkintavaikutus sisämarkkinakompetenssin
käyttämisessä. EU:n sisämarkkinoita edistävien toimien ei siten tule ainakaan
tapahtua mediapluralismin kustannuksella vaan pikemminkin edistää median
moniarvoisuuden toteutumista unionin alueella.²⁵

EU:n mediapolitiikan ja mediaa koskevan sääntelyn välillä voidaan sanoa
olevan toimivaltaperusteista johtuva sisältöero. EU:n mediapolitiikka sisältää
sekä sisämarkkinatavoitteen että selviä ei-taloudellisia tavoitteita kuten media-
pluralismi, sananvapaus ja kulttuurinen monimuotoisuus. EU:n sääntelykompe-

²¹ Sanan- ja tiedonvälityksen vapautta turvaavan artiklan selitysten mukaan »tiedonvälityksen vapaus» pohjautuu EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöön televisio toiminnan alalla, muun muassa ratkaisuun asiassa *Gouda*, (Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda ym. v. Commissariat voor de Media, 25.7.1991, asia C-288/89), EY:n perustamissopimukseen liitettyyn jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoimintaa koskevaan pöytäkirjaan (N:o 32) sekä ns. televisiodirektiiviin ja erityisesti sen johdanto-osan 17 kappaleeseen (Charte 4473/00, s. 13–14). Säännöksen tulkinnassa on vielä otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen sananvapausartiklan (10. artikla) sisältö ja siihen liittyvä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Ks. myös esimerkiksi komission työasiakirja: Commission staff working document: »Media pluralism in the Member States of the European Union» SEC(2007) 32, s. 4. Sanan- ja tiedonvälityksen vapautta koskevan artiklan ja mediapluralismin välisestä suhteesta katso laajemmin Hoikka 2007.

²² Perusoikeuskirjan oikeudellisesta asemasta ja velvoittavuudesta EU:n oikeudessa ks. esimerkiksi *Duheil de la Rochère Jacqueline*, The EU and the Individual: Fundamental Rights in the Draft Constitutional Treaty, s. 348–349, *Common Market Law Review* 41, 2004, s. 345–354.

²³ EU:n perusoikeuskirjan sanan- ja tiedonvälityksen vapautta turvaavasta artiklasta katso tarkemmin esimerkiksi *Ollila Riitta*, Sanan- ja tiedonvälityksen vapaus, teoksessa *Perusoikeudet EU:ssa*, Liisa Nieminen (toim.), Helsinki 2001, s. 327–350.

²⁴ Ks. esimerkiksi EY:n tuomioistuimen ratkaisut *ERT*, *Gouda* ja *Familiapress*.

²⁵ Näkemys esitettiin jo komission audiovisuaalista politiikkaa koskevassa tiedonannossa vuodelta 1990 »Communication from the Commission to the Council and Parliament on audiovisual policy», 21.2.1990, [COM(90) 78 final], s. 4.

tenssi rajoittuu taas sisämarkkinaperusteisiin, mikä johtaa siihen, että EU:n sääntelyllä tulisi olla jonkinlainen liittymä sisämarkkinoiden toteutumisen turvaamiseen. Näin ollen sääntely, jonka tarkoituksena olisi turvata nimenomaisesti mediapluralismia, kuuluisi jäsenvaltioiden toimivaltaan. Toimivalta median sääntelyssä jakautuu siten EU:n ja jäsenvaltioiden kesken (kyse ei ole tässä kuitenkaan EU:n oikeuden ns. jaetusta toimivallasta).

3.2. EU:n sisämarkkinatoimivalta ja lainsäädäntöjen harmonisoinnin mahdollisuus

EU:n sääntelykompetenssin rajaaminen sisämarkkinakysymyksiin johtaa siihen, että mediapluralismia koskevan lainsäädännön harmonisointi olisi mahdollista vain sisämarkkinaperusteella. Toimivallan rajaamista on perustelu lähinnä sillä, että mediatoimiala ja joukkoviestinnän sääntely, niin lehdistön kuin televisio- ja radiotoiminnan alalla, vaihtelevat selvästi EU:n jäsenvaltioiden kesken esimerkiksi kielen, väestömäärän ja erilaisten mediarakenteiden vuoksi. Näin ollen myös käsitykset mediapluralismista tai esimerkiksi julkisen palvelun yleisradiotoiminnan sisällöstä²⁶ voivat vaihdella jäsenvaltioiden kesken.²⁷ Oman haasteensa unionin yhteiselle sääntelylle ja mediapluralismin määrittelylle asettaa vielä se, että myös mediamarkkinoiden koko ja niiden kilpailukyky vaihtelevat jäsenvaltioiden kesken.²⁸

Näillä perusteilla median moniarvoisuuden turvaaminen olisi myös EU:n oikeuden *subsidiariteettiperiaatteen* asettamien lähtökohtien mukaisesti perusteltua toteuttaa ensisijaisesti kansallisella tasolla. Subsidiariteettiperiaatteen merkitystä korostaa vielä kulttuurisen monimuotoisuuden ja jäsenvaltioiden kansallisten kulttuurien ylläpitäminen unionin kulttuuripolitiikan toteuttamisessa.²⁹ Toisaalta on myös painotettu, että toimialan kansainvälistymisen ja korkean

²⁶ Julkisen palvelun yleisradiotoimintaa koskevan pöytäkirjan mukaan jäsenvaltioilla on määrittelyoikeus julkisen palvelun sisältöön, kun taas komissio valvoo, että rahoitus ja määritelmä ovat EU:n kilpailuoikeuden (valtiontukisäännökset) mukaisia. Pöytäkirjan mukaan »EY:n perustamissopimuksen määräykset eivät rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa rahoittaa julkista yleisradiotoimintaa, siinä määrin kuin rahoitus myönnetään yleisradioyrittäjälle kunkin jäsenvaltion antaman, määrittelemän ja järjestämän julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi, ja siinä määrin kuin rahoitus ei vaikuta yhteisön kauppaa- ja kilpailuolosuhteisiin sellaisessa laajuudessa, että se olisi yleisen edun vastaista, kun samalla otetaan huomioon tällaisen julkisen palvelun tehtävän toteuttaminen». Ks. myös *Harrison Jackie – Woods Lorna*, Defining European Public Service Broadcasting, s. 478–479, *European Journal of Communication* 16(4) 2001, s. 477–504.

²⁷ Ks. *Craufurd Smith Rachael*, Rethinking European Union competence in the field of media ownership: the internal market, fundamental rights and European citizenship, s. 656–658, (2004) 29 *E.L.Rev.*, s. 652–672; *Harcourt Alison*, The European Union and the regulation of media markets, s. 35, Manchester and New York 2005 ja *Harrison – Woods* 2001, s. 479.

²⁸ *Doyle Gillian*, Towards a pan-European Directive? From 'Concentration and Pluralisms' to 'Media Ownership', s. 12–13, *Communications Law*, Vol. 3, No. 1 1998, s. 11–15.

²⁹ Ks. esimerkiksi KOM(2007) 242, s. 4 ja Kulttuuri 2000 ohjelman (parlamentin ja neuvoston päätös 508/2000/EY) johdannon kohta 7.

kilpailuasteen vuoksi mediapluralismia ei voida koko EU:n alueella turvata pelkästään jäsenvaltioiden kansallisin toimin.³⁰ EU:n sääntelyä on perusteltu myös siitä näkökulmasta, että mediapluralismin toteutumisella on vaikutusta kansalaisiin myös EU:n kansalaisina ja näin ollen lopulta myös EU:n toimintaan.³¹

On kuitenkin huomattava, että ero mediamarkkinoiden sekä median välittämän sisällön sääntelyn välillä voi olla osin epäselvä ja keinotekoinen. Tämä käy ilmi esimerkiksi EY:n tuomioistuimen ratkaisusta *Familiapress*, jossa lehdistön moniarvoisuutta koskevaa jäsenvaltion sääntelyä arvioitiin EU:n sisämarkkinasääntelyn näkökulmasta.³² Sisämarkkinasääntely voi näin ollen ulottaa vaikutuksensa myös itse mediatuotteiden ja -palveluiden sisältökysymyksiin ja siten myös mediapluralismia koskevaan sääntelyyn.

Kysymys EU:n sääntelykompetenssin ulottuvuudesta ja mediapluralismia koskevan kansallisen sääntelyn harmonisoinnista oli esillä erityisesti 1990-luvun alkupuolella, jolloin komissio julkaisi aiheetta käsittelevän vihreän kirjan.³³ Vihreän kirjan ja sitä seuranneen konsultaatioprosessin lähtökohtana oli, että *sisämarkkinoiden ja kilpailun turvaaminen* yhdistettynä teollisuuspoliittisiin tavoitteisiin olivat *ensisijaisia perusteita EU:n toimille*, ja vasta toissijaisena perusteena voitiin pitää EU:n audiovisuaalisen politiikan tavoitetta turvata median moniarvoisuutta sinänsä.³⁴ Sisämarkkinoiden toimivuuteen liittyen komissio kiinnitti huomiota erityisesti siihen, että median omistusta koskeva jäsenvaltioiden kansallinen erityissääntely oli varsin heterogeenista.³⁵ Jäsenvaltioiden

³⁰ Craufurd Smith 2004, s. 658.

³¹ Craufurd Smith 2004, s. 658. Ks. myös esim. komission valkoinen kirja eurooppalaisesta viestintäpolitiikasta [KOM(2006) 35, lopullinen].

³² Tapauksessa Itävallan lainsäädäntö kielsi sellaisten aikakauslehtien myynnin, joihin sisältyivistä peleistä ja kilpailuista saattoi voittaa palkintoja. Lainsäädännön tavoitteena oli suojata liialliselta kilpailulta sellaisia pieniä kustantamoita, jotka eivät kyenneet tarjoamaan vastaavia suuria palkintoja sisältäviä kilpailuja lehdissään. Näin ollen kyse oli loppujen lopuksi tavoitteesta turvata lehdistön moniarvoisuutta. Sääntely pakotti toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneet toimijat muuttamaan aikakauslehtien sisältöä ja EY:n tuomioistuimen harkittavaksi tuli siten ennakkoratkaisupyyntö siitä, oliko kansallinen lainsäädäntö ristiriidassa tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen kanssa. EY:n tuomioistuimen mukaan lehdistön moniarvoisuuden säilyttäminen oli sellainen (EY:n perustamissopimuksen 30 artiklan mukainen) pakottava vaatimus, jonka perusteella saatettiin rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta (ks. tuomion kohdat 13, 15 ja 18). Lehdistön moniarvoisuuden turvaaminen oli EY:n tuomioistuimen mukaan peruste rajoittaa myös sananvapautta, johon liittyen se viittasi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuun *Informationsverein Lentia ym.* (ks. tuomion kohta 26). Tapaukseen liittyvästä sananvapausarviosta ks. *Kombos Costas*, *Fundamental Rights and Fundamental Freedoms: A Symbiosis on the Basis of Subsidiarity*, s. 444–445, *European Public Law*, volume 12 issue 3, 2006, s. 433–460.

³³ »Pluralism and media concentration in the internal market – an assessment of the need for community action, [COM(92) 480 final]». Vihreää kirjaa seurasi konsultointiprosessi: Follow-up to the consultation process relating to the green paper on »Pluralism and media concentration in the internal market – an assessment of the need for community action», [COM(94) 353 final].

³⁴ COM (92) 480 final, s. 62; Doyle 1998, s. 12.

³⁵ Ks. COM(92) 480 final, s. 88 ja komission työasiakirja SEC(2007) 32, s. 7.

sääntely perustui, ja perustuu edelleen, osin erilaisiin sääntelymalleihin ja määrittelykriteereihin sekä kohdistui vaihtelevasti eri mediasektoreille.

Lainsäädäntöjen heterogeenisuuden ei sinänsä katsottu olevan riittävä peruste jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen harmonisointiin. EU:n toimenpiteiden tarpeellisuutta perusteltiin kuitenkin siitä syystä, että heterogeeninen kansallinen lainsäädäntö saattoi aiheuttaa monia esteitä sisämarkkinoiden ja kilpailun toimivuudelle.³⁶ Erilaisten kansallisten lainsäädäntöjen nähtiin esimerkiksi estävän palveluiden ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta tai vapaan sijoittautumisoikeuden ja vapaan mediamarkkinoille pääsyn toteutumista unionin alueella.³⁷ Kansallinen sääntely saattoi myös rajoittaa tai vääristää kilpailua tai estää pääomien vapaata liikkuvuutta unionin alueella. Näin oli esimerkiksi, jos jäsenvaltioiden kansallinen sääntely vaihteli merkittävästi ja johti investointien suuntautumiseen vapaamman sääntelyn jäsenvaltioihin. Ongelmien nähtiin vielä korostuvan, mikäli mediatoimijat pyrkisivät kiertämään kansallista lainsäädäntöä sijoittamalla jäsenvaltioon, jossa sääntely oli lievempää tai sitä ei ollut lainkaan. EU:n toimenpiteitä perusteltiin vielä siitä näkökulmasta, että kansallisen erityissääntelyn aiheuttamia ongelmia sisämarkkinoiden toimivuudelle ei voitu poistaa vain yleisen kilpailuoikeuden turvin.³⁸

Komission esitti siten jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen harmonisointia edellä mainituilla sisämarkkinaperusteilla.³⁹ EU:n toimenpiteet olisivat komission mukaan poistaneet oikeudellista epävarmuutta unionin mediamarkkinoilla, lisänneet jäsenvaltioiden rajojen yli tapahtuvia investointeja sekä unionin mediamarkkinoiden kilpailukykyä, poistaneet esteitä mediatuotteiden ja -palveluiden liikkuvuudelta ja edistäneet siten sisämarkkinoiden toimintaa. Sisämarkkinoiden toiminnan turvaaminen oli siten EU:n toimenpiteiden varsinainen peruste, minkä lisäksi harmonisoidulla unionin sääntelyllä voitiin komission mukaan turvata mediapluralismia siinä määrin kuin olisi ollut tarpeellista sisämarkkinoiden toiminnan turvaamiseksi. Komissio ei kuitenkaan lopulta antanut varsinaista direktiiviehdotusta.⁴⁰

³⁶ COM (92) 480 final, s. 88. *Doyle*n mukaan EU:n oikeuden sääntelyä pidettiin tarpeellisena myös siksi, että kansallista sääntelyä purettiin useissa EU:n jäsenvaltioissa 1990 alkupuolella (*Doyle* 1998, s. 11).

³⁷ COM(92) 480 final, s. 88–90.

³⁸ COM(94) 353 final, s. 26.

³⁹ Komissio esitti kolmea vaihtoehtoista etenemistapaa sisämarkkinoiden toimivuuden turvaamiseksi: 1) ei toimenpiteitä, 2) jäsenvaltioiden välisen tiedonvaihdon tehostaminen median omistuksen läpinäkyvyyden turvaamiseksi ja 3) kansallisten säännösten harmonisointi unionin tasolla.

⁴⁰ Ks. aiheesta *Levy* 2001, s. 50–59; *Doyle* 1998, s. 13–15; *Harcourt Alison J.*, EU Media Ownership Regulation: Conflict Over the Definition of Alternatives, *Journal of Common Market Studies*, Volume 36, No. 3 (1998), s. 369–389 sekä *Schlesinger* 1997, s. 382–383.

4. Mediapluralismin sääntely EU:n kilpailuoikeudessa

4.1. EU:n kilpailuoikeuden ja jäsenvaltioiden kansallisen erityissääntelyn välinen suhde

Edellä esitetystä käy ilmi, että EU:n alueella median moniarvoisuutta turvataan ensisijaisesti jäsenvaltioiden kansallisen erityissääntelyn⁴¹ turvin ja vain välillisesti EU:n oikeuden säännöksiin eli yleisen kilpailuoikeuden ja sisämarkkina-sääntelyn sekä televisiodirektiivin sisältämän erityissääntelyn turvin. Tämä lähtökohta ilmenee myös esimerkiksi yrityskeskittymien valvontaa koskevan EY:n sulautuma-asetuksen⁴² 21(4) artiklasta⁴³, jonka mukaan »jäsenvaltiot voivat toteuttaa aiheelliset toimenpiteet suojatakseen muita kuin kyseisessä asetuksessa tarkoitettuja etuja». Tällaisena oikeutettuna etuna pidetään esimerkiksi tiedonvälityksen moniarvoisuuden turvaamista. Unionin piirissä lopullinen arvio mediapluralismin sisällöstä ja sen riittävästä suojantasosta, mikä käytännössä tarkoittaa sääntelyn tiukkuuden astetta, jää siten pitkälti jäsenvaltioiden harkintaan, kun kansallisella erityissääntelyllä voidaan antaa pidemmälle menevää suojaa median moniarvoisuuden turvaamiseksi.⁴⁴ Näin ollen vaikka tietty mediayhtiöiden yhteensulautuma olisikin EU:n kilpailuoikeuden mukainen, ei se välttämättä ole kansallisen erityissääntelyn mukainen.

Kansallisen sääntelyn on kuitenkin oltava sopusoinnussa EU:n oikeuden yleisten periaatteiden ja muiden säännösten kuten palveluiden ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden sekä suhteellisuusperiaatteen kanssa. Kansallisten säännösten soveltaminen ei myöskään voi olla EU:n kilpailuoikeuden vastaista⁴⁵, minkä johdosta EU:n kilpailuoikeus asettaa unionin alueella tietyn yhteisen minimitalon mediapluralismia koskevalle sääntelylle. Mediapluralismin turvaamisen kannalta voi kuitenkin olla hankalaa, että unionin alueella mediapluralismia säännellään monin eriasteisin säännöksin, joilla on vielä erilainen tavoite. Säännösten erilaiset tavoitteet näkyvät lopulta myös mediapluralismin erilaisena arviointina ja sisältönä.

⁴¹ Median omistusta koskevasta EU:n jäsenvaltioiden sääntelystä ks. esim. komission työasiakirja SEC(2007), s. 32 sekä *Television and Media Concentration. Regulatory Models on the National and the European Level*, European Audiovisual Observatory 2001.

⁴² Neuvoston asetus (EY) N:o 139/2004, annettu 20 päivänä tammikuuta 2004, yrityskeskittymien valvonnasta ('EY:n sulautuma-asetus').

⁴³ »Sen estämättä, mitä 2 ja 3 kohdassa säädetään, jäsenvaltiot voivat toteuttaa aiheelliset toimenpiteet suojatakseen muita kuin tässä asetuksessa tarkoitettuja oikeutettuja etuja, jos toimenpiteet ovat sopusoinnussa yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden ja muiden yhteisön sääntöjen kanssa.

Yleistä turvallisuutta, tiedonvälityksen moniarvoisuutta ja vakavaraisuussääntöjä pidetään ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuina oikeutettuina etuina.»

⁴⁴ Ks. myös *Kuoppamäki Petri*, Markkinavoiman sääntely EY:n ja Suomen kilpailuoikeudessa, Helsinki 2003, s. 1062; *Jones Alison – Sufrin Brenda*, EC Competition Law. Text, Cases, and Materials, Oxford – New York 2004, Second Edition, s. 889.

⁴⁵ *Jones – Sufrin* 2004, s. 889.

4.2. EU:n kilpailuoikeuden soveltuvuus mediapluralismin sääntelyssä

Mediapluralismin turvaaminen kilpailuoikeudellisella sääntelyllä perustuu ajatuksen, että näin voidaan taata riittävän monien mediatoimijoiden (mediayritysten) pääsy mediamarkkinoille ja edistää siten sisältötarjonnan monipuolisuutta sekä estää median keskittymistä. Mediapluralismin turvaaminen kilpailuoikeuden keinoin tarkoittaa siten mediamarkkinoiden toimivuuden takaamista ja edistää ensisijaisesti edellä mainittua ulkoisen mediapluralismin mallia.

Kilpailuoikeuden toimivuuteen mediapluralismin turvaamisessa on kuitenkin suhtauduttu osin pidättyvästi.⁴⁶ Kilpailuoikeuden tavoitteena mediasektorilla ei nimittäin ole turvata mediapluralismia, vaan kilpailuoikeudellisesti tehokkaita ja toimivia markkinoita. Kilpailuoikeuden näkökulmasta markkinat toimivat taas hyvin, mikäli ne tarjoavat kuluttajalle riittävästi erilaisia ja kohtuuhintaisia tuotteita ja palveluita. Mediamarkkinoilla tämä voisi tarkoittaa sisällöltään ja käyttötarkoitukseltaan eri tavoin profiloituja mediatuotteita ja -palveluita. Keskeistä on tuotteiden ja palveluiden sekä niiden käyttötarkoituksen monipuolisuus, joka viittaa myös informaatiovälitykseen, mutta ei välttämättä sisällön moniarvoisuuteen. Mediamarkkinoiden tehokkuus ja toimivuus eivät siten ole suoraan käännettävissä sisällön moniarvoisuudeksi ja mediapluralismin korkeaksi asteeksi, vaikka markkinoiden toimivuus voikin luoda hyviä edellytyksiä mediapluralismin turvaamiselle. Näin ollen kyse ei ole edes markkinoiden epäonnistumisesta vaan, niin kuin komissiokin on asian ilmaissut, »perustavanlaatuisesti erilaisista asioista».⁴⁷

Mediapluralismin turvaaminen kilpailuoikeuden keinoin voi tuottaa ongelmia myös säännösten käytännön soveltamisen tasolla. Kilpailuoikeuden soveltamisen perusteena on relevanttien markkinoiden määrittely, jonka avulla tunnistetaan ja määritellään yritysten välisen kilpailun rajat sekä luodaan puitteet kilpailupolitiikan soveltamiselle⁴⁸. Mediatoimialalla lopputuotteiden ja -palveluiden relevantteja markkinoita⁴⁹ on kuluttajien näkökulmasta jaoteltu yleisesti

⁴⁶ Esimerkiksi *Harcourt* on katsonut, että jäsenvaltioiden erityislainsäädännön mahdollistaminen sulautuma-asetuksen 21 artiklalla, on osoitus EU:n kilpailuoikeuden riittämättömydestä mediapluralismin turvaamisessa (*Harcourt* 1998, s. 384). Ks. myös esimerkiksi COM(92) 480 final, s. 82–84 ja SEC(2007) 32, s. 7.

⁴⁷ COM(92) 480 final, s. 83. Ks. myös SEC(2007) 32, s. 5. Ks. televisiotoiminnan tavoitteisiin ja markkinoiden vapauteen liittyen myös *Gardini Gianluca*, Broadcasting, the Free Market and the Public Interest: Is the Italian Path to Pluralism Viable?, s. 243, *European Public Law*, Volume 13, Issue 2, 2007, s. 239–261.

⁴⁸ Ks komission tiedonanto merkityksellisten markkinoiden määritelmästä yhteisön kilpailuoikeuden kannalta (C 372, 09/12/1997). Relevanteilla markkinoilla voidaan erottaa tuotekohdainen, alueellinen ja ajallinen ulottuvuus (*Kuoppamäki Petri*, Uusi kilpailuoikeus, Helsinki 2006, s. 167–176). Ks. aiheesta myös esimerkiksi *Korah Valentine*, An Introductory Guide to EC Competition Law and Practice, Oxford – Portland Oregon 2004, Eighth Edition, s. 95–105.

⁴⁹ On vielä huomattava, että mediamarkkinoilla on tarjoajan näkökulmasta erotettava myös itse mediatuotteiden ja -palveluiden ja niiden sisältämien mainosten markkinat. Ks. esimerkik-

ottaen eri joukkoviestimien mukaisesti, jolloin esimerkiksi televisio, radio sekä sanoma- ja aikakauslehdet ovat muodostaneet toisistaan erilliset relevantit tuotemarkkinat. Määrittelyn perusteena ovat ensisijaisesti olleet eri joukkoviestimien tarjoaman sisällön erilaisuus ja siitä johtuvat vaikutuserot. Esimerkiksi erottelua printtimedian ja televisiotoiminnan välillä on perusteltu printtimedian kyvyllä laajempaan ja syvällisempään uutisointiin.⁵⁰ Eri mediasektoreiden sisällä mediatuotteiden ja -palveluiden markkinoita on komission käytännössä jaoteltu kuluttajan näkökulmasta vieläkin yksityiskohtaisemmin.⁵¹

Relevantit maantieteelliset markkinat ovat taas jakautuneet pääsääntöisesti niin printtimedian kuin televisio- ja radiotoiminnan osalta lähinnä jäsenvaltioiden rajojen mukaisesti tai paikallisten mediatuotteiden ja -palveluiden osalta tietyllä pienemmälle alueelle.⁵² Tämän on katsottu esimerkiksi printtimediassa johtuvan niin kielellisistä rajoista kuin mediatoimijoiden tavoitteesta vastata kansallisiin informaatiotarpeisiin.⁵³ Televisiotoiminnan osalta on kielellisten ja kulttuuristen rajojen lisäksi korostettu kansallisten markkinoiden (rakenteellista) erilaisuutta sekä jäsenvaltioiden kansallisesta sääntelystä johtuvia tekijöitä.⁵⁴ Maantieteellisten relevanttien markkinoiden määrittelyssä jäsenvaltioiden kansalliset rajat voisivat kuitenkin mahdollisesti ylittyä esimerkiksi tietyillä kielellis-kulttuurisesti yhtenäisillä alueilla.⁵⁵

Edellä esitetyn perusteella on huomattavissa, että median keskittymistä ja mediapluralismia voidaan kilpailuoikeuden keinoin säännellä lähinnä *monomedia*-tasolla eli tietyn mediasektorin sisällä (televisio, radio, sanoma- ja aikakauslehdet jne.), kun eri mediayritykset kilpailevat tällöin samoilla relevanteilla markkinoilla. Sääntely *multimedia*-tasolla jää siten, ainakin osin, kilpailuoikeuden vaikutuksen ulkopuolelle, kun kyse ei ole samoista relevanteista markki-

si komission päätökset *Gruner+Jahr/Financial Times/JV*, (20.4.1999/IV/M.1455), kohta 19; *Recoletos/Unedisa* (1.2.1999/IV/M.1401), kohta 26.

⁵⁰ Ks. esimerkiksi komission päätös *Recoletos/Unedisa* (1.2.1999/IV/M.1401), kohta 17 ja *Newspaper Publishing* (14.3.1994/IV/423), kohta 13.

⁵¹ Ks. tarkemmin esimerkiksi komission päätökset: *Newspaper Publishing* (14.3.1994/IV/423); *Groupe de la Cité* (29.11.1995/IV/M.665); *Gruner+Jahr/Financial Times/JV*, (20.4.1999/IV/M.1455) ja *Wegener/PCM/JV* (7.7.2005/COMP/M.3817); *Screensport/EBU members* (19.2.1991/IV/32.524); *MSG Media Service* (9.11.1994/IV/M.469); *Bertelsmann/CLT* (7.10.1996/IV/M.779); *Bertelsmann/Kirch/Premiere* (27.5.1998/IV/M.993); *TPS* (3.3.1999/IV/36.237); *Kirch/Mediaset* (3.8.1999/IV/M.1574); *Newscorp/Telepiù* (2.4.2003/COMP/M.2876); Relevantteista markkinoista televisiotoiminnassa ks. myös esimerkiksi *Nitsche Ingrid, Broadcasting in the European Union: The Role of Public Interest in Competition Analysis*, The Hague 2001, s. 24–28.

⁵² Ks. esimerkiksi komission päätökset *Recoletos/Unedisa* (1.2.1999/IV/M.1401), kohta 29; *Gruner+Jahr/Financial Times/JV*, (20.4.1999/IV/M.1455), kohta 21; *Wegener/PCM/JV* (7.7.2005/COMP/M.3817), kohta 24.

⁵³ Ks. esimerkiksi komission päätös *Recoletos/Unedisa* (1.2.1999/IV/M.1401), kohta 29.

⁵⁴ *Bertelsmann/CLT* (7.10.1996/IV/M.779) kohta 20; *Canal+/UFA/MDO* (13.11.1995/IV/M.655), kohta 10.

⁵⁵ Ks. esimerkiksi komission päätös *Gruner+Jahr/Financial Times/JV*, (20.4.1999/IV/M.1455), kohta 21.

noista.⁵⁶ Samoin kilpailuoikeuden turvin ei voida juurikaan turvata mediapluralismia yli jäsenvaltioiden rajojen, kun unionin alueella relevantit maantieteelliset markkinat jakautuvat kielellisistä ja kulttuurisista syistä pitkälti jäsenvaltioiden mukaisesti. Mediapluralismin näkökulmasta olisi taas puutteellista, mikäli arviointia ei voida suorittaa koko mediakenttä huomioden yhtenä kokonaisuutena. Onkin katsottu, että mediapluralismin turvaamisessa kilpailuoikeus ei erilaisten arviointikriteerien ja tavoitteenasettelun vuoksi pysty korvaamaan mediayhtiöiden omistusta koskevaa kansallista erityissääntelyä.⁵⁷

Edellä mainittua ongelmaa turvata mediapluralismia kilpailuoikeuden keinoin on yritetty ratkaista korostamalla mediamarkkinoiden *teknologianeutraalia kilpailuoikeudellista arviointia*.⁵⁸ Tällöin eri mediasektoreita ei arvioidaisi toisistaan erillään vaan yhtenä kokonaisuutena, mikä edistäisi myös multimediapluralismin turvaamista. Kilpailuoikeuden teknologianeutraalia soveltamista on perusteltu viestinnän konvergoitumisella ja digitalisoitumisella, mutta se ei välttämättä kilpailuoikeuden soveltamista helpota. Konvergenssi ja digitalisoituminen johtavat selvästi eri viestintätekniikoiden ja jakelutapojen yhdentymiseen, mutta mahdollisesti myös mediatuotteiden ja -palveluiden erikoistumiseen ja siten myös kilpailuoikeudellisten relevanttien markkinoiden spesifioitumiseen. Vielä on huomattava, että teknologianeutraali kilpailuoikeuden tulkinta liittyy ensisijaisesti eri mediatuotteiden ja -palveluiden välitystekniikkaa koskeviin eroihin, eikä niinkään niiden informaatioisisältöön. Multimediapluralismin turvaamisen näkökulmasta tulisi kuitenkin pystyä kiinnittämään huomiota erityisesti eri mediatuotteiden ja -palveluiden sisältöön, ja ylittämään kilpailuoikeudellisessa arvioinnissa tuotekohtaisten relevanttien markkinoiden rajoja.

Multimediapluralismin turvaaminen edellyttäisi siten eräänlaista mediaspesifiä ja relevanttien markkinoiden rajat ylittävää tulkintaa ja näin ollen varsin keskeisiä muutoksia kilpailuoikeuden soveltamiseen. Tällöin tulisi kuitenkin pystyä määrittämään sellaiset yhtenäiset mediapluralismin kriteerit, joihin kilpailuoikeuden soveltamisella lopulta pyritään. Todennäköisesti olisi kuitenkin mahdotonta asettaa eri mediatuotteille ja -palveluille samoja mediapluralismin kriteerejä, ainakaan yksityiskohtaisia sellaisia, kun eri tuotteet ja -palvelut tarjoavat kuluttajalle erilaista sisältöä kuten uutislähettyksiä, dokumentteja, kevyttä viihdettä, elokuvia, urheilua jne. Kyse ei siten voisi olla täysin sisältöneutraalista mediapluralismin arvioinnista. Tähän liittyen nousee myös esille kysymys EU:n toimivallasta, kun EU:n sääntelyssä tulisi, tai on ainakin aiemmin pitäy-

⁵⁶ COM(92) 480 final, s. 84–85.

⁵⁷ COM(94) 353 final, s. 26. Kilpailuoikeuden ja erityissääntelyn välisestä suhteesta yleisesti ks. myös *Gal – Faibish* 2007.

⁵⁸ Ks. esimerkiksi SEC(2007) 32, s. 5.

dytty, selvästi vain mediamarkkinoiden rakenteen sääntelyssä eikä pyrittykään turvaamaan mediapluralismia sisältösääntelyllä.⁵⁹

5. Lopuksi

Mediapluralismin turvaaminen EU:n oikeuden välinein on osoittautunut monessa suhteessa hankalaksi. Erityisenä ongelmana on ollut se, että EU:n varsinainen sääntelykompetenssi kattaa vain sisämarkkinoiden ja kilpailun turvaamisen ja muodollisesti tulkiten tämä tarkoittaa yksinomaan mediapluralismia koskevan sääntelyn jäämistä EU:n sääntelykompetenssin ulkopuolelle. Mahdollisten mediapluralismia turvaavien *EU:n toimenpiteiden tarpeellisuutta tulee siten nykyisin arvioida sisämarkkinaperusteen näkökulmasta*. Tämän lisäksi sääntelyn tulisi täyttää myös EU:n oikeuteen sisältyvän *suhteellisuusperiaatteen asettamat vaatimukset* ja olla siten sopivaa, välttämätöntä ja oikeasuhtaista asetettuun tavoitteeseen nähden. Vaikka sisämarkkinoiden ja kilpailun toimivuudella sekä mediapluralismin toteutumisella on selviä yhtymäkohtia, voisi tällaisen yhteyden osoittaminen olla kuitenkin hankalaa.

Sisämarkkinaperusteen ohittaminen edellyttäisi taas, että myös EU:lla olisi perustamissopimuksessa nimenomainen toimivalta antaa mediapluralismia koskevia säännöksiä. Sääntelyn tarpeellisuutta tulisi tällöin *arvioida erityisesti subsidiariteettiperiaatteen näkökulmasta*, ja osoittaa, että jäsenvaltioiden kansallinen erityissääntely olisi riittämätöntä mediapluralismin turvaamiseksi unionin alueella. Tällöin tulisi arvioida, mitä sellaisia riskejä voidaan nähdä kohdistuvan median moniarvoisuudelle, joita voitaisiin estää nimenomaisin EU:n oikeuden toimenpitein.⁶⁰ EU:n toimivallan kannalta tarkastelu tulee kohdistaa myös siihen, ovatko mahdolliset EU:n toimenpiteet tarpeellisia ja riittäviä turvaamaan mediapluralismia koko unionin alueella. On vielä huomattava, että subsidiariteettiperiaatteen kannalta EU:n toimenpiteitä voi olla vaikeampi perustella demokraattisten tai kulttuuristen syiden kuin sisämarkkinoiden turvaamisen näkökulmasta.⁶¹

Mediapluralismia koskevien EU:n toimenpiteiden tarpeellisuutta voitaisiin perustella esimerkiksi siksi, että kilpailuoikeuden soveltuminen mediapluralismin turvaamiseen on ollut osin puutteellista eikä viestintä- ja mediamarkkinoiden nykyinen kehitys välttämättä tätä tilannetta muuta. Mediatuotteiden ja -palveluiden spesifioituminen voi johtaa kilpailuoikeuden soveltamisen (relevanttien

⁵⁹ COM(92) 480 final, s. 105. Komission uudessa työasiakirjassa tuodaan esiin myös sisältösääntelyn tärkeys, mutta toisaalta pyritään vaikuttamaan vain siihen, mikä taho sisällön on tuottanut. Tältä osin asiakirjassa viitataan televisiodirektiivin ns. kiintiösäännösten tärkeyteen mediapluralismin turvaamisessa (SEC(2007) 32, s. 11).

⁶⁰ COM(92) 480 final, s. 62.

⁶¹ Craufurd Smith 2004, s. 658.

markkinoiden määrittely) fragmentoitumiseen, mikä saattaa edelleen vaikeuttaa mediapluralismin turvaamista kilpailuoikeuden keinoin. Mediapluralismin turvaaminen EU:n oikeudessa saattaisi siten edellyttää mediaspesifää kilpailuoikeuden tulkintaa tai nimenomaisesti mediapluralismia koskevaa erityissääntelyä.

EU:n toimenpiteiden tarpeellisuutta arvioitaessa on vielä otettava huomioon *mediamarkkinoiden kansainvälistyminen*.⁶² Kansainvälistyminen saattaa antaa merkittävän lisäperusteen EU:n toimenpiteille mediapluralismin turvaamiseen kahdesta syystä. Ensinnäkin kansainvälistymisen seurauksena jäsenvaltioiden kansallinen lainsäädäntö ei välttämättä enää voi riittävästi suojella mediapluralismia niin kansallisella kuin eurooppalaisella tasolla. Toiseksi asetelma tekee entistä haasteellisemmaksi käyttää EU:n kilpailuoikeutta mediapluralismin turvaamiseen unionin alueella. Mediamarkkinoiden kansainvälistymiseen liittyen on esimerkiksi korostettu tarvetta edistää vahvojen eurooppalaisten mediatoimijoiden kehitystä ja toimintamahdollisuuksia.⁶³ Eurooppalaisten toimijoiden vahva asema kansainvälisillä mediamarkkinoilla saattaa kuitenkin edellyttää yrityskeskittymien muodostumista, mikä taas voi olla kilpailuoikeuden näkökulmasta hankalaa. Myös nämä tekijät johtavat kysymään, tulisiko EU:lla olla toimivalta antaa mediapluralismia koskevia erityissäännöksiä.

EU:n varsinaisen sääntelykompetenssin rajallisuudesta huolimatta, ja ikään kuin vastapainona, mediapluralismi on ollut vahvasti esillä EU:n mediapolitiikassa sekä esimerkiksi yleishyödyllisiä palveluja koskevissa EU:n asiakirjoissa.⁶⁴ EU:n mediapolitiikassa ja varsinkin audiovisuaalisen politiikan sisällössä mediapluralismi on ilmennyt erityisesti sananvapauden, moniarvoisuuden ja kulttuurisen monimuotoisuuden korostamisena, vaikka itse mediapluralismi-terminiä ei näissä politiikka-asiakirjoissa aina selvästi mainitakaan.⁶⁵ Mediapluralismi on siten selvästi noussut itsenäiseksi mediapoliittiseksi tavoitteeksi sisämarkkinoiden toimivuuden rinnalle, vaikka EU:lla ei ole asiassa varsinaista sääntelykompetenssiä eikä erityissääntelyä.

⁶² Mediamarkkinoiden kansainvälistyminen tuotiin esiin jo komission vuoden 1994 asiakirjassa COM(94) 353 final, s. 29. Ks. myös komission työasiakirja SEC(2007) 32, s. 9.

⁶³ SEC(2007) 32, s. 5.

⁶⁴ Komissio toi mediapluralismin esiin yleishyödyllisiä palveluja koskevassa vihreässä kirjassa, ja pyysi mielipiteitä siitä, olisiko asiassa tarvetta yhteisön toimille [KOM(2003) 270, s. 22, kohdat 73 ja 74]. Valkoisessa kirjassa komissio yhtyi kuulemisessa esitettyihin näkemyksiin, että asia olisi toistaiseksi jätettävä jäsenvaltioiden harkintavaltaan. Perusteena tässä viitattiin jäsenvaltioiden välisiin eroavaisuuksiin [KOM(2004) 374, s. 19].

⁶⁵ Ks. esimerkiksi komission tiedonanto »Periaatteita ja suuntaviivoja yhteisön audiovisuaaliselle politiikalle digitaaliaikaa varten» [KOM(1999) 657, s. 12] ja sitä koskevat neuvoston päätelmät (2000/C 196/01) sekä neuvoston päätöslauselma »Audiovisuaalialan kehittämisestä» (2002/C 32/04). Mediapolitiikan osalta voidaan mainita myös Euroopan audiovisuaalialan tukiohjelma MEDIA 2007, jossa viitataan mediapluralismin turvaamiseen perusoikeuskirjan 11. artiklan mukaisesti. Ohjelman oikeusperusta on kuitenkin teollisuuspolitiikkaa koskeva 157 artikla. (Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1718/2006).

On kuitenkin huomattava, että EU:n mediapolitiikalla on erilaisia painotuksia ja myös mediapluralismin käsite voi vaihdella hieman eri asiayhteyksissä. Sisämarkkina- ja teollisuuspoliittisesti ymmärrettyinä voidaan korostaa media-tuotteiden ja -palveluiden kilpailukykyä, kulttuuripoliittisesti (jäsenvaltioiden) kulttuurien monimuotoisuuden ylläpitämistä unionin alueella, kulttuuri- ja teollisuuspoliittisesti taas eurooppalaisen audiovisuaalisen tuotannon kilpailukykyä ja toimivia sisämarkkinoita. Sananvapausdoktriiniin liittyen mediapluralismi voidaan ymmärtää vielä itse informaation sisältöön ja yksilön sananvapauden toteutumiseen liittyväksi tavoitteeksi.

Vaikeudet turvata mediapluralismia EU:n oikeuden välinein voidaan nähdä myös osana laajempaan kysymystä EU:n toimivallasta ja tavoitteesta turvata ei-taloudellisia ja yleisen edun mukaisia tavoitteita kilpailuoikeuden keinoin.⁶⁶ Mikäli EU:n sääntelykompetenssi on rajattu sisämarkkinoiden edistämiseen, saatetaan erilaisia ei-taloudellisia tavoitteita pyrkiä turvaamaan sellaisen sääntelyn turvin, johon sitä ei välttämättä ole alun perin tarkoitettu. Lopputuloksena voi olla EU:n eri politiikkalohkojen kuten mediapolitiikan sisällön mukautuminen käytettävissä olevan sääntelyn keinoihin.

Mediapluralismiin liittyen on mielenkiintoista ja ajankohtaista, että komissio on vuoden 2007 alussa käynnistänyt prosessin, jolla pyritään määrittämään ja kehittämään mediapluralismin mittaamisessa käytettäviä kriteerejä ja edistämään näin keskustelua aiheesta unionin piirissä. Komission tavoitteet käyvät vasta varsin alustavasti ilmi komission työasiakirjasta⁶⁷, jossa esitellään mediapluralismiin liittyviä käsitteitä ja lähtökohtia sekä jäsenvaltioiden erityissääntelyjä. Tämän vuoden aikana on odotettavissa komission tilaama tutkimus mediapluralismista EU:n jäsenvaltioissa ja ensi vuonna komission tiedonanto tutkimuksen lopputuloksista, joita on mielenkiintoista jäädä odottamaan.

⁶⁶ Ks. tarkemmin esimerkiksi *Gal – Faibish* 2007, s. 87 ja 90.

⁶⁷ Commission staff working document: »Media pluralism in the Member States of the European Union», SEC(2007) 32.