

Selvitys kotimaisten mediapalveluiden löydettävyyden parantamisesta audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin mukaisesti



Sisältö

1.	Johdanto	3
2.	Mediamarkkinoiden muutos ja nykytila	4
3.	Yleisen edun mukaisten audiovisuaalisten mediapalveluiden löydettävyyttä.....	9
3.1	Audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi	9
3.1.1	Asianmukainen korostaminen	9
3.1.2	Yleisen edun mukainen palvelu	11
3.2	Eurooppalainen medianvapausasetus	13
3.3	Direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä	13
3.3.1	Alkuperämaaperiaate	13
3.4	Digipalveluasetus	15
3.5	Digimarkkina-asetus.....	15
3.6	Palveluiden vapaa liikkuvuus	16
4.	Kansainvälisiä sääntelymalleja	18
4.1	Saksa	18
4.2	Ranska	19
4.3	Italia.....	20
4.4	Irlanti	21
4.5	Kooste sääntelymalleista.....	22
5.	Johtopäätökset kansallisista sääntelymahdollisuuksista.....	24

1. Johdanto

Suomalainen mediamarkkina on muuttunut viime vuosina nopeasti kuluttajien siirryttyä enenevässä määrin perinteisistä mediapalveluista internetpohjaisiin palveluihin. Vaikka suomalaiset seuraavat edelleen kansainvälisesti tarkasteltuna verrattain paljon televisiota ja radiota, ovat kansainväliset toimijat, kuten Netflix ja Spotify, jo pitkään kasvattaneet suosiotaan niin Suomessa kuin muuallakin maailmalla. Verkkoalustat, kuten YouTube ja TikTok, puolestaan houkuttelevat erityisesti nuoria ja vievät tällä hetkellä suurimman osuuden mediamarkkinan mainosinvestoinneista. Mediamarkkinoiden digitaalinen murros on johtanut lineaaristen sisältöpalveluiden aseman heikkenemiseen ja siihen, että kotimainen media kilpailee jatkuvasti katsojista ja mainostuloista kansainvälisten suoratoisto- ja alustapalveluiden kanssa. Kilpailu kuluttajien huomiosta tulee kiristymään entisestään, kun verkkopohjaisten palveluiden suosio kasvaa. Samalla mediapalveluiden jakelu on entistä riippuvaisempi laitevalmistajista ja älylaitteiden käyttöjärjestelmien kehittäjistä.

Yleisradion tehtäviä ja rahoitusta tarkastellut parlamentaarinen työryhmä on syksyllä 2024 julkaistussa mietinnössään esittänyt, että valtioneuvosto selvittäisi konkreettisia toimenpiteitä kaupallisen median toimintaedellytysten edistämiseksi huomioiden erityisesti kotimaisten mediapalveluiden löydettävyyden parantamisen EU:n audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/13/EU audiovisuaalisista mediapalveluista, *AVMS-direktiivi*) mukaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa mietinnön mukaan kotimaisten mediapalvelujen löydettävyyden ja näkyvyyden parantamista esimerkiksi mediapalveluiden kulutukseen käytettävissä päälaitteissa, kuten älytelevisioiden käyttöliittymissä ja mobiililaitteiden sovelluskaupoissa.¹ Lisäksi pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallitus edistää reilua kilpailua mediakentällä ja digitaalisessa mainosmarkkinassa huomioiden kansainvälisten alustajättien aseman.

Tämän selvityksen tarkoituksena on parlamentaarisen Yle-työryhmän toimeksiannon mukaisesti arvioida AVMS-direktiivin löydettävyyssääntelyn toimeenpanon edellytyksiä ja vaikutuksia sekä tarvittavia kansallisia lakimuutoksia. Selvityksessä tarkastellaan myös muiden jäsenmaiden toteuttamia toimenpiteitä. Arvioinnin tuloksia on tarkoitus myös hyödyntää EU-sääntelyyn vaikuttamisessa. Euroopan komissio julkaisee AVMS-direktiiviä koskevan jälkiarvioinnin loppuvuodesta 2026, ja tämän yhteydessä komissio voi esittää myös mahdollisia lainsäädäntöehdotuksia direktiivin muuttamiseksi.

Selvitys on valmisteltu virkatyönä liikenne- ja viestintäministeriössä.

¹ Yleisradion julkisen palvelun tehtävää ja rahoitusta arvioiva parlamentaarinen työryhmän mietintö 12.9.2024, s. 8.

2. Mediamarkkinoiden muutos ja nykytila

Pohjoismaisilla mediamarkkinoilla on perinteisesti nähty olevan muutamia keskeisiä ominaisuuksia. Näihin on luettu vakiintunut kaupallinen media, vaikutusvaltainen yleisradioyhtiö ja journalismin korkea ammattimaisuuden taso.² Mediamarkkinat ovat kuitenkin muuttuneet 2000-luvulla merkittävästi internetin yleistymisen, yhteiskunnan digitalisaation, uusien internetpohjaisten palveluiden kehittymisen ja kuluttajakäyttäytymisen muutoksen myötä. Mediasisältöjä kulutetaan kasvavassa määrin internetin kautta ja sosiaalisen median palvelut ovat keskeinen osa ihmisten arkea. Televisioyhtiöt kilpailevat kansainvälisten suoratoistopalvelujen kanssa, ja perinteistä radiota haastavat kansainvälisten musiikkisuoratoistopalveluiden lisäksi podcastit eli verkossa julkaistavat puheohjelmat.

Myös Suomessa kuluttajat ovat siirtyneet entistä enemmän perinteisistä tiedotusvälineistä internetpohjaisiin palveluihin ja digitaalisille alustoille. Suomalaiset viettävät päivittäin keskimäärin lähes 3,5 tuntia televisioruutujen äärellä. Vuonna 2025 suurin osa käytetystä ajasta kului tv-kanavien parissa (2 tuntia 16 minuuttia). Suomessa televisiomarkkina jakautuu pääsääntöisesti viiden toimijan kesken. Koko väestön tasolla suurin katseluosuus on Yleisradion kanavilla (n. 40 %). Kaupallisista yhtiöistä suurin katseluosuus on vuorostaan MTV:llä (n. 28 %). Loput katseluosuudet jakautuvat Sanoma Median, Warner Bros. Discoveryn ja Disneyn kesken. Lisäksi pienen katseluosuuden keräävät muut tv-yhtiöt. Kaupallinen televisio tavoittaa noin puolet suomalaisista päivittäin. Suomalaisia television ääreen vetävät tyypillisesti suorat lähetykset, kuten urheilutapahtumat ja viihdeohjelmat.³ Itsenäisyyspäivänä järjestettävistä Linnan juhlista tehtävä lähetys on ollut kesto-suosikki television katselua mittaavissa tutkimuksissa.

Vaikka tv-kanavien katselu on edelleen verrattain suosittua Suomessa, on katseluun käytetty aika ollut laskusuuntaista viimeisen 10 vuoden ajan. Vielä vuonna 2014 kaikesta katseluajasta 90 prosenttia käytettiin koko väestön tasolla tv-kanavilla, kun taas 10 vuotta myöhemmin osuus on pudonnut tasaisesti 69 prosenttiin. Tv-kanavien osuus katseluajasta on vähentynyt samaan aikaan, kun suoratoistopalvelujen ja videonjakoalustojen suosio on kasvanut. Koko väestön tasolla suoratoisto- ja videopalveluihin käytettiin 35 prosenttia katseluajasta. Alle 45-vuotiaiden keskuudessa suoratoistopalveluiden ja videonjakoalustojen suosion kasvu tv-kanavien kustannuksella on ollut vielä merkittävämpää. Vuonna 2025 alle 45-vuotiaiden katseluajasta 70 prosenttia kohdistui suoratoistopalveluihin ja videonjakoalustoihin, kun taas tv-kanavat keräsivät 30 prosentin katseluosuuden.⁴ Liikenne- ja viestintävirasto Traficomien loppuvuonna 2025 toteuttaman kuluttajatutkimuksen mukaan nuoremmista kuluttajista (18-24-vuotiaat) 40 prosenttia ei katso lainkaan perinteisiä tv-lähetyksiä.⁵

Suoratoistopalveluiden suosio alkoi kasvamaan Suomessa 2010-luvulla. Yhdysvaltalaiset suoratoistopalvelut Netflix ja HBO rantautuivat Suomeen vuosikymmenen alussa. Tätä ennen Yleisradio oli saattanut käyttäjien saataville oman Yle Areena -palvelunsa, minkä lisäksi myös Sanoma Media Finland ja MTV olivat julkaisseet omat suoratoistopalvelunsa, Ruudun ja Katsomon. Myöhemmin Suomeen on tullut myös muun muassa

² Andesson, Thomas, Nordic Media Systems, 2023.

³ Finnpanel tv-vuosi 2026.

⁴ Ibid.

⁵ <https://traficom.fi/fi/uutiset/alle-55-vuotiaat-katsovat-enemman-suoratoistopalveluja-kuin-perinteisia-tv-lahetyksia>

Disneyn oma suoratoistopalvelu. Nykyisellään Suomeen suoratoistopalveluitaan suuntaavia palveluntarjoajia on yli 20.⁶

Vuonna 2024 Suomessa jo keskimäärin joka toiseen kotitalouteen tilattiin suoratoistopalveluita. Suosituin palvelu on järjestäen ollut Yle Areena, joka tarjoaa sisältöjä ilmaiseksi osana Yleisradion lakisääteistä julkisen palvelun tehtävää. Kaupallisista suoratoistopalveluista MTV Katsomo ja Sanoma Median Ruutu+ ovat verrattain suosittuja suomalaisten keskuudessa. Toisaalta myös kansainvälisesti tilaajamääriltään suurimmaksi palveluksi kasvaneen Netflixin suosio on Suomessa ollut nousujohteista ja se on Suomen käytetyin maksullinen suoratoistopalvelu⁷. Suomessa vain noin 8 prosenttia kuluttajista tilaa pelkästään kotimaisia suoratoistopalveluja, kun taas noin 24 prosenttia käytti ainoastaan ulkomaisia palveluja.⁸ Huomionarvoista on, että esimerkiksi Yhdysvalloissa suoratoistopalveluiden katseluosuus ohitti vuonna 2025 perinteisen television katselun kaikissa ikäluokissa.⁹ Yhdysvalloissa katsotuin audiovisuaalinen palvelu on YouTube.¹⁰

Kansainvälisten suoratoistopalveluiden tarjoajien panostukset sisältöihin ovat olleet merkittäviä uusien tilaajien ja katsojien houkuttelemiseksi. Viime aikoina nämä palveluntarjoajat ovat tehneet jättimäisiä investointeja muun muassa eri yhdysvaltalaisen urheilusarjojen lähetysoikeuksien hankintaan. Euroopassa eri yhdysvaltalaiset suoratoistopalveluiden tarjoajat ovat vuorostaan tehneet eri maiden televisioyhtiöiden kanssa sisältöjen näkyvyyttä koskevia sopimuksia.¹¹ Muun muassa Netflix on ilmoittanut käyttävänsä vuonna 2025 noin 15 miljardia euroa palvelun sisältöihin.¹² Kansainväliset suoratoistopalvelut investoivat yhteensä eurooppalaisiin sisältöihin enemmän kuin yleisradioyhtiöt tai kaupalliset tv-toimijat esimerkiksi Espanjassa, Norjassa, Italiassa, Iso-Britanniassa ja Ruotsissa.¹³

Oman lukunsa katseluun ja kulutustottumuksiin tuovat videonjakoalustapalvelut, joista suosituimpia ovat muun muassa YouTube ja TikTok. Uutismedian liiton tilaaman tutkimuksen mukaan TikTok on kasvanut seuratuimmaksi uutiskanavaksi suomalaisten 13–18-vuotiaiden keskuudessa.¹⁴ Vuodesta 2023 eteenpäin YouTube oli koko väestön tasolla toiseksi katsotuin videopalvelu Yle Areenan jälkeen.¹⁵ Niin ikään Metan palveluissa, kuten Facebookissa ja Instagramissa, vierailee viikoittain suurin osa suomalaisista.¹⁶ Edellä mainitut kansainväliset palvelut vievät myös suurimman osan mainostuloista Suomessa.¹⁷

⁶ https://mavise.obs.coe.int/advanced-search?service_type=5&targeted_countries=66

⁷ <https://traficom.fi/fi/uutiset/alle-55-vuotiaat-katsovat-enemman-suoratoistopalveluja-kuin-perinteisia-tv-lahetyksia>

⁸ <https://traficom.fi/fi/uutiset/alle-55-vuotiaat-katsovat-enemman-suoratoistopalveluja-kuin-perinteisia-tv-lahetyksia>

⁹ <https://www.nielsen.com/news-center/2025/streaming-reaches-historic-tv-milestone-eclipses-combined-broadcast-and-cable-viewing-for-first-time/>

¹⁰ <https://www.nielsen.com/data-center/the-gauge/>

¹¹ Ks. esim. <https://www.francetelevisions.fr/groupe/notre-actualite/prime-video-et-france-television-annoncent-le-lancement-de-francetv-sur-prime-45403> & <https://www.hollywoodreporter.com/business/business-news/netflix-does-tf1-carriage-deal-in-france-1236293992/>

¹² <https://variety.com/2025/digital/news/netflix-content-spending-2025-ceiling-cfo-1236328510/>

¹³ <https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/-/one-third-of-spending-on-european-original-content-is-made-by-global-streamers>

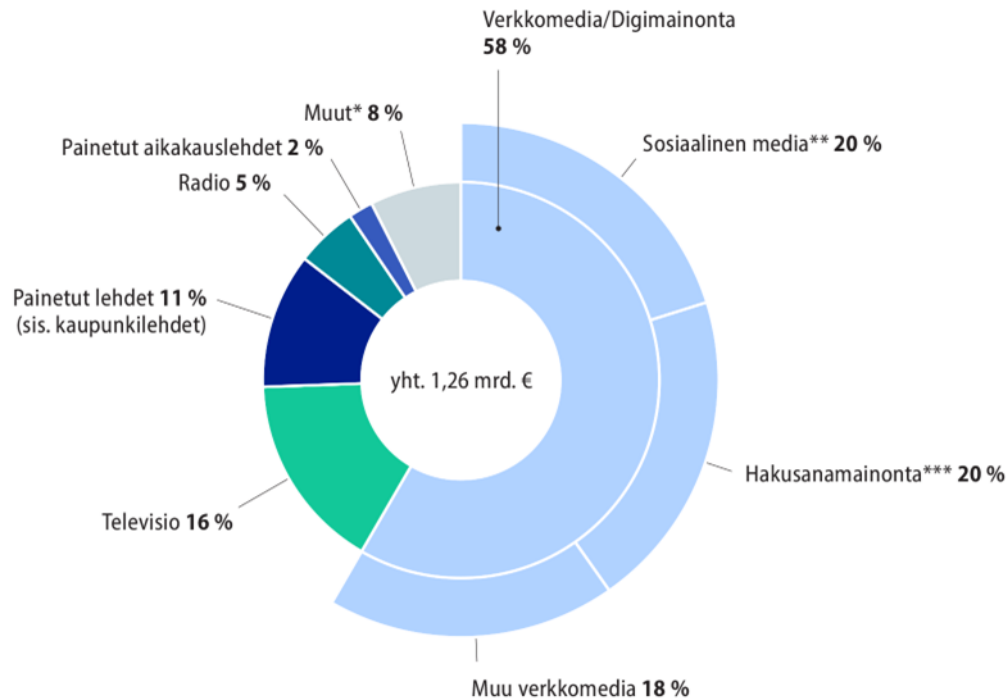
¹⁴ <https://www.uutismediat.fi/wp-content/uploads/2025/01/ul-nuoret-ja-uutismediasuhde-2025-poiminnat-tuloksista.pdf>

¹⁵ <https://traficom.fi/fi/uutiset/alle-55-vuotiaat-katsovat-enemman-suoratoistopalveluja-kuin-perinteisia-tv-lahetyksia>

¹⁶ https://corporate.dna.fi/documents/d/dna-oij/dna-digitaalinen-elama-2025_pdf

¹⁷ Mediamainonnan määrä 2024

Digimainonnan jakautuminen 2025¹⁸



* Mediaryhmään sisältyy ulko- ja elokuvamainonta

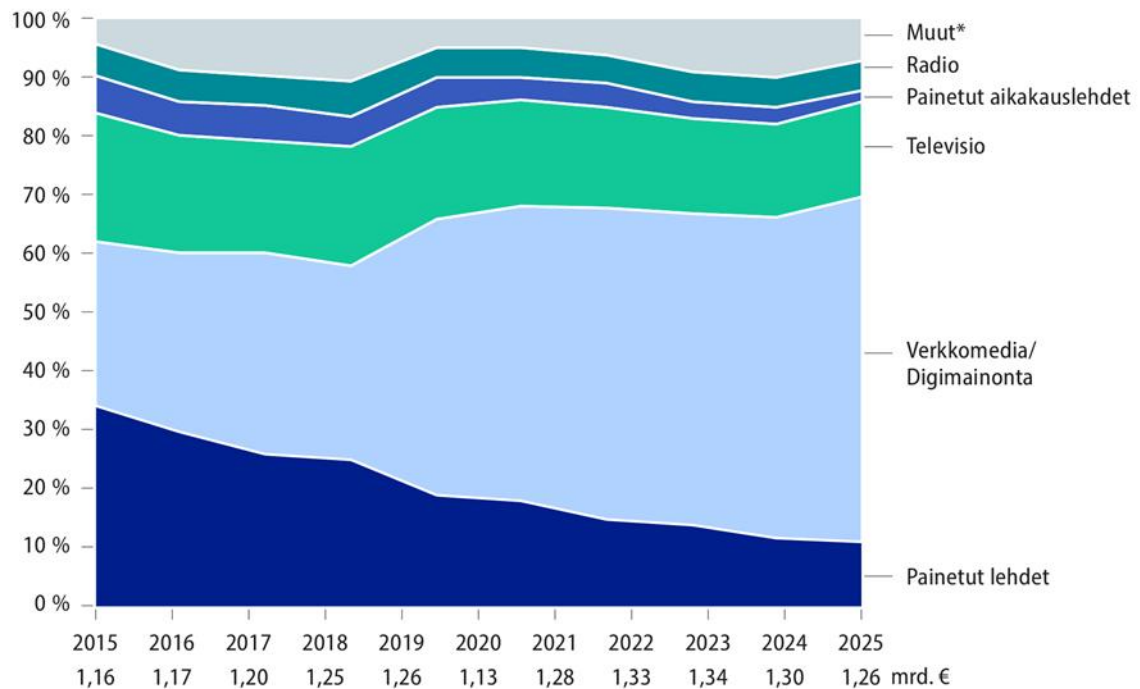
** sis. Facebook, Instagram, YouTube, Twitter, LinkedIn, Snapchat, TikTok

*** sis. Google ja Bing

Kulutusta ja käyttäjämääriä koskevien tilastojen sekä sisältöinvestointien perusteella voidaan luotettavasti arvioida, että tulevaisuudessa suoratoistopalveluiden ja videonjakoalustojen suosio yhdessä sosiaalisen median palveluiden kanssa kasvaa, kun taas lineaaristen tv-kanavien katseluosuus jatkaa laskusuuntaista kehityskulkua. Näin ollen voidaan myös arvioida, että mainonta tulee kuluttajien perässä siirtymään enenevässä määrin internetpohjaisiin palveluihin. Suomessa kaupalliset televisiokanavat ovat riippuvaisia mainostuloista, joiden vähentyessä tv-kanavien jakelukustannukset voivat ylittää saatavat tuotot. Tämä voi johtaa siihen, että jakelukanavia harvennetaan tai kanava lopetetaan kokonaisuudessaan, jolloin jakelukustannukset edelleen kallistuvat muille kanaville. Muun muassa Ruotsissa kaupalliset tv-kanavat eivät enää lähetä ohjelmiaan antenniverkon kautta jakelukustannusten ylittäessä tulot.

¹⁸ IAB Finland (2026). "Mediamainonnan määrä päättyi -0,7 % laskuun vuonna 2025." Tiedote, 30.1.2026.
<https://www.iab.fi/julkaisut/ajankohtaista/mediamainonnan-maara-paatty-i-07-laskuun-vuonna-2025.html>

Mainosvarojen jakautuminen 2015–2025¹⁹



*Mediaryhmään sisältyy ulkomainonta, elokuvamainonta ja joinain vuosina messumainonta

Digitalisaation myötä julkisessa keskustelussa nousee yhä useammin esiin mis- ja disinformaation leviäminen. Etenkin sosiaalisen median alustat ja tekoäly tarjoavat disinformaatiolle uudenlaisia kanavia levitä nopeasti ja laajalle.²⁰ Muun muassa Maailman talousfoorumi on kansainvälisiä riskejä kartoittavassa raportissaan tunnistanut väärän tiedon ja sitä levittävän teknologian yhdeksi keskeiseksi kansainväliseksi riskiksi.²¹ Videonjakoalustojen ja sosiaalisen median toimintalogiikka aiheuttaa monilta osin riskin väärän tiedon leviämiseksi.²² Esimerkiksi Saksassa perusoikeustuomioistuim (BVerfG) on myös nähnyt uhkana algoritmien avulla yksilölle räätälöityvän sisällön yksipuolisuuden, ja huomauttanut, että tällainen yksipuolistuminen vaikeuttaa tosiasioiden erottamista mielipiteistä. Tämän takia BVerfG on painottanut yleisradion merkitystä aidon, huolellisesti tutkitun tiedon tarjoajana ja vastapainona polarisoitumista aiheuttavalle sisällölle.²³ Myös Yhdistyneen kuningaskunnan viestintäviranomaisen, Ofcom, julkaisi heinäkuussa 2025 raportin julkisen palvelun median tulevaisuudesta. Raportissa Ofcom toteaa, että Yhdistyneen kuningaskunnan mediakenttä muuttuu nopeasti: globaali kilpailu, algoritmit ja generatiivinen tekoäly muokkaavat sisältöä ja sen kulutusta.

¹⁹ Kantar Media ja TNS-Gallup Oy

²⁰ Yleisradion julkisen palvelun tehtävää ja rahoitusta arvioiva parlamentaarinen työryhmä 2024, s. 4.

²¹ https://reports.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2025.pdf

²² <https://academic.oup.com/heapro/article/40/2/daaf023/8100645>

²³ <https://rm.coe.int/iris-special-2022-2en-prominence-of-european-works/1680aa81dc>

Tässä toimintaympäristössä julkisen palvelun mediat ovat keskeisiä luotettavan uutisoinnin ja kulttuurisen monimuotoisuuden ylläpitäjiä. Ofcom katsoo, että tarvitaan kiireellisiä toimia julkisen palvelun medioiden säilyttämiseksi ja vahvistamiseksi.²⁴

Algoritmit vaikuttavatkin merkittävästi siihen, mitä sisältöjä käyttäjät näkevät. Niiden rooli kasvaa tulevaisuudessa todennäköisesti myös televisiopalveluissa esimerkiksi siten, että perinteiset ohjelmaoppaat korvautuvat personoiduilla suosituksilla. Ofcom on tuoreessa tutkimuksessaan havainnut, että valtaosa Iso-Britannian verkkoselaimilla katsotuista YouTube-videoista katsotaan YouTuben suosittelujärjestelmän perusteella.²⁵ Käyttöliittymien ja hakutoimintojen kautta tapahtuvalla sisällön suosittelulla on merkittävä vaikutus mediakulutukseen. Algoritmien vaikutus ei kuitenkaan rajoitu vain siihen, mitä sisältöjä näytetään, vaan ne muokkaavat myös käsitystä siitä, mikä on suosituttua ja merkityksellistä. Algoritmit keskittyvät yleensä näyttämään sisältöä, joka käyttäjän aiemman toiminnan perusteella todennäköisimmin pitää hänet sisällön parissa piimpään. Tällainen sisältö on monesti viihteellistä ja tunteita herättävää sekä käyttäjän mieltymyksiä vastaavaa, eikä välttämättä yleisen edun mukaista: sosiaalisesti, demokraattisesti tai kulttuurillisesti merkittävää. Näin ollen riskinä on, että yleisen edun mukaisten audiovisuaalisten mediapalvelujen näkyvyys heikkenee ja samalla esimerkiksi demokraattista keskustelua, kulttuurista monimuotoisuutta ja luotettavaa tiedonvälitystä tukevan sisällön rooli pienenee.

Lisäksi haasteeksi on tunnistettu jakelualustojen ja päätelaitteiden kehitys, joka voi heikentää kansallisten mediapalvelujen löydettävyyttä. Kehityksen myötä jotkin mediapalvelut voivat jäädä aiempaa vaikeammin löydettäväksi tai ne eivät välttämättä sisälly uusien laitteiden oletusvalikoimiin, kuten on arvioitu tapahtuvan esimerkiksi osassa uusia automalleja analogisten radiovastaanottimien osalta. Jakelun keskittyminen kansainvälisten teknologiayritysten hallitsemille alustoille voi heikentää kansallisten mediatoimijoiden asemaa alustojen omistajien määrittellessä palveluiden jakeluun ja näkyvyyteen liittyvät ehdot. Tämä voi kasvattaa markkinoille pääsyn kustannuksia ja vaikeuttaa erityisesti pienempien toimijoiden mahdollisuuksia tavoittaa yleisöjä yhdenvertaisesti.

Algoritmien ja jakelualustojen kehityksen aiheuttamiin haasteisiin sekä yleisemmin mediamarkkinoiden muutokseen vastaamiseksi yhtenä ratkaisuna on esitetty sääntelyä yleisen edun mukaisen mediapalveluiden asianmukaiseksi korostamiseksi (nk. *prominence*-sääntely). Sääntely on jo toimeenpantu kansallisesti osassa EU-jäsenmaista, mutta se herättää edelleen kysymyksiä esimerkiksi palveluiden vapaasta liikkuvuudesta ja kansallisesta tulkinnasta sekä keskeisten käsitteiden määritelmistä, kuten siitä, mikä katsotaan yleisen edun mukaiseksi palveluksi, jota voidaan asianmukaisesti korostaa.

²⁴ <https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/public-service-broadcasting/public-service-media-review/transmission-critical-the-future-of-public-service-media.pdf?v=400631>

²⁵ Ofcom, Transmission Critical, The Future of Public Service Media, Report 2025, s. 46. PSBs in the platform era: A YouTube case study. Annex 1: Review of Public Service Media.

3. Yleisen edun mukaisten audiovisuaalisten mediapalveluiden löydettävyys

3.1 Audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi

EU:n audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin tarkoituksena on luoda audiovisuaalisten mediapalvelujen yhtenäismarkkinat ja taata niiden asianmukainen toiminta sekä samalla edistää kulttuurien moninaisuutta ja tarjota riittävän tasoinen kuluttajansuoja ja alaikäisten suojelu. Vuonna 2018 AVMS-direktiiviä on päivitetty osana digitaalisten sisämarkkinoiden strategiaa direktiivillä (EU) 2018/1808²⁶, jossa sääntelyyn lisättiin muiden muutosten ohella uusi 7 a artikla. Artiklan mukaan *”Jäsenvaltiot voivat toteuttaa toimenpiteitä yleisen edun mukaisten audiovisuaalisten mediapalvelujen asianmukaisen korostamisen varmistamiseksi”*.

Tätä prominence-sääntelyksi kutsuttua mahdollisuutta säätää kansallisesti yleisen edun mukaisten mediapalveluiden asianmukaisesta korostamisesta on täsmennetty direktiivin johdantokappaleessa 25. Johdantokappaleen mukaan velvoitteita olisi asetettava *vain silloin, kun se on tarpeellista jäsenvaltioiden selkeästi määrittelemien yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi unionin oikeuden mukaisesti*. Edelleen johdantokappaleessa todetaan, että velvoitteiden tulisi olla oikeasuhteisia perustellun yleisen edun nimissä. Siten artikla ja sen johdantokappale asettavat edellytyksiä sille, milloin jäsenmaat voivat asettaa mediapalvelujen korostamiseen liittyviä velvoitteita, mitä velvoitteet voivat olla ja mitä mediapalveluja korostamisvelvoite voi koskea.

Audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaa direktiivistä on käynnissä jälkiarviointi ja komission työohjelman mukaan direktiivin uudistamisesta annetaan lainsäädäntöehdotus vuoden 2026 kolmannella neljänneksellä. Tanskan EU-puheenjohtajuuskaudella 26 jäsenmaan tukemissa puheenjohtajan päätelmissä jäsenmaat nostivat esiin tarpeen selkeyttää ja vahvistaa yleisen edun mukaisten mediapalveluiden löydettävyttä koskevaa sääntelyä digitaalisessa ympäristössä.²⁷ Lisäksi isot jäsenmaat ovat korostaneet tarvetta uudistaa löydettävyttä koskevaa sääntelyä siten, että se olisi tehokasta ja kunnianhimoista sekä koskisi kaikkia yleisen mielipiteen muodostukselle merkityksellisiä kanavia.²⁸ Siten on todennäköistä, että yleisen edun mukaisten mediapalveluiden löydettävyttä koskeva sääntely on yksi uudistuksen kohteena olevista teemoista.

3.1.1 Asianmukainen korostaminen

AVMS-direktiivin perusteella jäsenmaat voivat velvoittaa sisältöjen jakelussa yleisen edun mukaisten audiovisuaalisten mediapalvelujen korostamiseen silloin, kun se on

²⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1808, annettu 14 päivänä marraskuuta 2018, audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun direktiivin 2010/13/EU (audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi) muuttamisesta vaihtuvien markkinarealiteettien vuoksi

²⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15992-2025-INIT/en/pdf>

²⁸ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8621-2026-INIT/en/pdf>

tarpeellista kunkin jäsenmaan selkeästi määrittelemän yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi. Yleisen edun mukainen tavoite voi liittyä median moniarvoisuuden, sananvapauden tai kulttuurien monimuotoisuuden turvaamiseen yhteiskunnassa. Lisäksi direktiivi edellyttää, että asetettavien velvoitteiden tulee olla oikeasuhtaisia.²⁹

Velvoitteen oikeasuhtaisuuden varmistamiseksi tulee arvioida velvoitteen yleisen edun mukaista tavoitetta ja hyötyä suhteessa velvoitteen aiheuttamaan haittaan. Direktiivi jättää kansalliseen harkintavaltaan asianmukaisen korostamisen piiriin kuuluvien toimien määrittelyn. Tästä seuraa, että lainsäätäjien tai kansallisten sääntelyviranomaisten ei tarvitse päättää yksityiskohtaisesti, miten asianmukainen korostaminen saavutetaan, vaan asianmukaiseen korostamiseen velvoitettu voi määritellä sen lain tai viranomaisen asettaman kehyksen puitteissa.

Asianmukaiseksi korostamiseksi voidaan ymmärtää esimerkiksi palveluiden ja/tai sisältöjen priorisointi sijoittaminen käyttöliittymässä. Palveluiden näkyvyyttä ja löydettävyyttä voidaan parantaa esimerkiksi asettamalla palvelut käyttöliittymän yläosaan tai korostamalla niitä visuaalisilla elementeillä, kuten väreillä ja typografialla. Yleisen edun mukaisen palvelun asianmukainen korostaminen voidaan katsoa toteutuneeksi, jos kyseinen palvelu on helposti löydettävissä tai havaittavissa.

Yleisradion julkisen palvelun tehtävää ja rahoitusta arvioiva parlamentaarinen työryhmä on todennut, että kotimaisten mediapalvelujen löydettävyyttä ja näkyvyyttä voitaisiin parantaa paitsi älytelevisioiden käyttöliittymissä myös mobiililaitteiden sovelluskaupoissa.³⁰ Yleisen edun mukaisten audiovisuaalisten mediapalvelujen asianmukaista korostamista voidaankin pitää digitaalisen ajan kanavapaikkanumerointia vastaavana sääntelynä. Kanavapaikkanumerointia koskevan sääntelyn (laki sähköisen viestinnän palveluista (917/2014) 228 §) mukaan kanavapaikkanumeroinnissa tulee asettaa etusijalle Yleisradion ja yleisen edun ohjelmistotoimiluvan haltijan (tällä hetkellä MTV3) ohjelmistot.

Ajatus asianmukaisesta korostamisesta ei ole täysin uusi. Käytännön esimerkkinä asianmukaisesta korostamisesta voidaan pitää viranomaisten koronapandemian aikana verkkopalveluissa hyödyntämiä uusia työkaluja. Erilaisin tietopaneelein, ponnahdusikkunoin ja kehoittein pyrittiin ohjaamaan verkkopalveluiden käyttäjät suoraan luotettaviin tietolähteisiin.³¹ Näin verkkopalvelut pystyivät helpottamaan viranomaistietojen havaittavuutta ja löydettävyyttä rajoittamatta kuitenkaan muuta sisältöä kohtuuttomasti. Viranomaistiedon asianmukaisella korostamisella oli tärkeä yleisen edun mukainen tavoite edistää luotettavan ja kansanterveydellisestikin merkittävän tiedon saatavuutta aikana, jona alkoi liikkumaan valtavia määriä virheellistä ja harhaanjohtavaa tietoa.³²

Tässä yhteydessä on huomionarvoista, että AVMS-direktiivin 7 a artikla viittaa yleisen edun mukaisten *"audiovisuaalisten mediapalvelujen"* asianmukaiseen korostamiseen, kun taas direktiivin (EU) 2018/1808 johdanto-kappaleessa 25 todetaan, että AVMS-direktiivi ei rajoita jäsenvaltioiden mahdollisuutta asettaa velvoitteita yleisen edun mukaisen *"sisällön"* asianmukaisen korostamisen varmistamiseksi.³³ Tätä voitaisiin tulkita

²⁹ (EU) 2018/1808

³⁰ Yleisradion julkisen palvelun tehtävää ja rahoitusta arvioiva parlamentaarinen työryhmän mietintö 12.9.2024, s. 8.

³¹ Communication On the European democracy action plan, COM(2020) 790 final, Section 4.2, <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0790&from=EN>. Alaviite 94.

³² European Commission, Tackling coronavirus disinformation [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/fighting-disinformation/tackling-coronavirus-disinformation_en] (käyty 3.12.2025).

³³ <https://rm.coe.int/iris-special-2022-2en-prominence-of-european-works/1680aa81dc> s. 13–14.

niin, että jäsenvaltiot voisivat tarvittaessa asettaa paitsi älytelevisioiden käyttöliittymissä ja sovelluskaupoissa myös esimerkiksi internetissä toimiville välityspalveluille velvoitteita yleisen edun mukaisen sisällön edistämiseksi.³⁴ Koska asianmukaista korostamista koskevat säännökset ovat tulkinnanvaraisia, kansallisessa sääntelyssä olisi tärkeää täsmentää, millä ehdoilla näkyvyys toteutetaan: onko velvoite esimerkiksi voimassa vain tiettyinä aikoina tai koskeeko se vain tiettyjä osia palvelusta, joka tarjoaa myös yleisen edun mukaista sisältöä.³⁵

3.1.2 Yleisen edun mukainen palvelu

AVMS-direktiivi jättää kansalliseen harkintavaltaan paitsi asianmukaisen korostamisen piiriin kuuluvien toimien määrittelyn myös sen, mitä yleisen edun mukaisella mediapalvelulla tai yleisen edun mukaisella sisällöllä tarkoitetaan. Asianmukaista korostamista koskevista velvoitteista voivat hyötyä AVMS-direktiivin mukaan ainoastaan yleisen edun mukaiset mediapalvelut, ja jäsenmaat voivat määritellä niitä koskevat kriteerit itse. Tässä arvioinnissa jäsenmailla on laaja harkintavalta, mutta arviointia rajoittavat perusoikeudet ja -vapaudet. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisen edun sääntely on suhteellista ja johdonmukaista, ja ettei se syrji suoraan eikä epäsuoraan muissa EU- tai ETA-maissa tuotettua sisältöä.³⁶ Käytännössä jäsenvaltiot kuitenkin pyrkivät prominence-sääntelyllä nimenomaan korostamaan kansallisia mediapalveluja ja vahvistamaan niiden kilpailukykyä suhteessa kansainvälisiin toimijoihin.

Ajatus siitä, että median tulee palvella yleistä etua, on ollut jo pitkään keskeinen ja vakiintunut periaate tiedostusvälineiden sääntelyssä.³⁷ EU-tasolla esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on korostanut julkisen palvelun median keskeistä roolia yleisen edun mukaisen sisällön tuottamisessa³⁸, ja parlamentaarinen yleiskokous on kuvaillut julkisen palvelun median roolia välttämättömäksi korkealaatuisen journalismin tarjoamisessa yleistä etua koskevista asioista.³⁹ Samaten ministerikomitea on painottanut julkisen palvelun median tärkeyttä riippumattoman ja puolueettoman uutis- ja ajankohtaissisällön sekä laadukkaan journalismin tuottamisessa.⁴⁰ Niin ikään EU:n elimet ovat luonnehtineet julkisen palvelun mediaa olennaisena yleisenmielipiteen puolueettomana jakajana⁴¹ sekä korkealaatuisen tiedon ja yleisen edun mukaisen journalismin yhdistäjänä.⁴²

³⁴ IRIS Special 2023-01, Public interest content on audiovisual platforms: access and findability 2023, s. 12.

³⁵ IRIS Special 2022-2, Prominence of European works and of services of general interest 2022, s. 7.

³⁶ <https://rm.coe.int/iris-special-2022-2en-prominence-of-european-works/1680aa81dc> s. 15.

³⁷ IRIS Special 2023-01, Public interest content on audiovisual platforms: access and findability 2023, s. 1.

³⁸ IRIS Special 2023-01, Public interest content on audiovisual platforms: access and findability 2023, s. 73.: Commissioner for Human Rights, *Public service broadcasting under threat in Europe* (2017).

³⁹ Resolution 2255 (2019) of the Parliamentary Assembly on public service media in the context of disinformation and propaganda, 23 January 2019, para. 2.

⁴⁰ Recommendation CM/Rec(2007)3 of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society, 31 January 2007, Sections II.13-14, sekä Recommendation CM/Rec(2022)4 of the Committee of Ministers on promoting a favourable environment for quality journalism in the digital age, 17 March 2022, Appendix, Section A, 1.1.4.

⁴¹ Communication from the Commission on the application of state aid rules to public service broadcasting, 15 November 2001, Section 1(8).

⁴² Communication from the Commission on tackling online disinformation: a European Approach, 26 April 2018, Section 3.4.

Yksittäisen palvelun määrittelemisen yleisen edun mukaiseksi on kuitenkin haastavaa, sillä käsitykset siitä, mikä palvelee yleistä etua vaihtelevat demokraattisten, sosiaalisten ja kulttuuristen tarpeiden mukaan ja ja käsitykset voivat myös muuttua ajassa esimerkiksi teknologisen kehityksen myötä. Lähtökohtaisesti yleisen edun mukaisiin palveluihin voidaan kuitenkin lukea ainakin julkiseksi palveluksi määriteltävien tiedotusvälineiden maksuttomat palvelut, kuten yleisradiopalvelut. Niiden tehtävänä on turvata maksuton, monipuolinen ja luotettava tiedonsaanti sekä kulttuurinen sisältö koko väestölle. Suomessa tätä tehtävää toteuttaa Yleisradio, joka tuottaa Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993) mukaista julkista palvelua ja jota rahoitetaan julkisin varoin. Vastaavaa yleisradio toimintaa on ympäri Eurooppaa.⁴³

Audiovisuaalisten mediapalvelujen eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmä (ERGA) on kuitenkin korostanut, ettei yleisen edun mukaisen palvelun määritelmän tulisi kuitenkaan rajoittua vain julkiseen palveluun. Sen sijaan käsitteen tulisi ERGA:n mukaan kattaa myös sellaiset kaupalliset mediapalvelut ja niiden tarjoaman sisällön, jonka tarkoituksena on toteuttaa sosiaalisia, demokraattisia ja kulttuurillisia tavoitteita.⁴⁴ Siten yleisen edun mukaisiin palveluihin voisivat lukeutua yleisemmin sellaiset sisällöt, joilla on julkisen palvelun ominaisuuksia. Tällaisiksi voitaisiin katsoa esimerkiksi kansalliskielinen sisältö, lastenohjelmat, uutis- ja ajankohtaisohjelmat, alueellisia ja paikallisia aiheita käsittelevät sisällöt sekä muut koulutuksellisesti tai kulttuurillisesti merkitykselliset sisällöt.⁴⁵ Lisäksi yleisen edun mukaiseksi sisällöksi voitaisiin laajemmin katsoa myös sellainen sisältö, joka palvelee tiettyä yleisöä, kuten tiettyjä yhteiskuntaryhmiä (esim. vähemmistöjä, lapsia tai vammaisia henkilöitä).⁴⁶

Osa EU-maista on jo ottanut prominence-sääntelyn osaksi kansallista sääntelyään, joita käsitellään tarkemmin luvussa 4. *Kansainvälisiä sääntelymalleja*.

Vertailumaiden ratkaisuja tarkasteltaessa voidaan havaita, että yleisen edun mukaisen mediapalvelun määritelmä kattaa monien maiden kansallisessa määritelmässä paitsi julkiset palvelut myös sellaiset sisällöt, jotka liittyvät demokraattisiin, kulttuurisiin ja yhteiskunnallisiin arvioihin. Useiden jäsenvaltioiden kriteereihin sisältyy vaatimus esimerkiksi riippumattomasta ja puolueettomasta journalismista, kulttuurin ja kielen ylläpitämisestä, monimuotoisuuden edistämisestä tai koulutuksellisen sisällön tarjoamisesta. Lisäksi huomionarvoista on, että monet määritelmistä ovat melko laveita. Näin prominence-sääntelyssä on tarkoituskin olla, jotta yleisen edun mukaisten palveluiden määritelmää voidaan joustavasti mukauttaa audiovisuaalisen mediasisällön markkinoiden nopeaankin kehitykseen.⁴⁷ Määritelmien laueus on herättänyt muun muassa komissiossa huolta yleisen edun mukaisten palveluiden määritelmän paisumisesta joko sellaiseksi, että se tekee sääntely tarkoituksen tyhjäksi, tai niin, että se vaarantaa oikeusvarmuuden.

⁴³ Esim. BBC Iso-Britanniassa, SVT Ruotsissa, NRK Norjassa ja DR Tanskassa. Yle.fi, *Mitä on Ylen julkinen palvelu?* (käyty 12.11.2025).

⁴⁴ ERGA Subgroup 1, Consistent implementation and enforcement of the AVMSD framework 2022, s. 4: "a definition of general interest content should not be limited to *public service media*."

⁴⁵ ERGA Subgroup 3, *Ensuring Prominence and Access of Audiovisual Media Content to all Platforms (Findability)*, 2020, s. 17.

⁴⁶ IRIS Special 2023-01, Public interest content on audiovisual platforms: access and findability 2023, s. 2.

⁴⁷ ERGA, Subgroup 3 - Ensuring Prominence and Access of Audiovisual Media Content to all Platforms (Findability). Deliverable 1: Overview document in relation to Article 7a of the Audiovisual Media Services Directive, p. 7.

3.2 Eurooppalainen medianvapausasetus

Eurooppalaisella medianvapausasetuksella (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1083 mediapalvelujen yhteisestä kehyksestä sisämarkkinoilla ja direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta, *medianvapausasetus*) vahvistetaan tiedotusvälineiden moniarvoisuuden ja riippumattomuuden suojelua EU:ssa. Asetuksen sääntelyllä pyritään varmistamaan, että julkiset ja yksityiset tiedotusvälineet voivat toimia EU:n sisämarkkinoilla helpommin yli rajojen ilman perusteetonta painostusta ja median toimintaympäristön digitalisaatio huomioon ottaen. Asetus sisältää sääntelyä käyttäjien oikeudesta mukauttaa mediatarjontaa. Käyttäjillä on 20 artiklan mukaisesti oltava oikeus muuttaa helposti sellaisen laitteen tai käyttöliittymän konfiguraatiota, oletusasetukset mukaan luettuna, joka ohjailee tai hallinnoi pääsyä ohjelmia tarjoaviin mediapalveluihin sekä niiden käyttöä, jotta he voivat unionin oikeuden mukaisesti mukauttaa median tarjonnan omien kiinnostuksen kohteidensa tai mieltymystensä mukaiseksi.

Asetuksen johdantokappaleessa 57 on tunnistettu, että *media-alan kaupalliset käytännöt voivat rajoittaa palvelujen vastaanottajien vapautta valita sisältöjä*. Tällaisia käytäntöjä ovat esimerkiksi sisällön priorisointia koskevat sopimukset mediapalvelujen tarjoajien ja sellaisten laitteiden valmistajien tai sellaisten käyttöliittymien tarjoajien välillä, jotka ohjailevat tai hallinnoivat pääsyä ohjelmia tarjoaviin mediapalveluihin (kuten verkkoon liitetyt televisiot tai autojen audiojärjestelmät) sekä niiden käyttöä. Kun otetaan huomioon sääntelyn tavoitteena oleva oikeudenmukainen pääsy monipuolisiin mediapalveluihin sekä käyttäjien että mediapalvelujen tarjoajien näkökulmasta, olisi sääntelyn katsottava kattavan *kaikki laitteiden tai käyttöliittymien sellaiset räätälöintiominaisuudet, joilla käyttäjiä ohjaillaan heidän valitessaan haluamiaan mediapalveluja tai sisältöä ja joiden avulla käyttäjät hakevat ja löytävät palveluja tai sisältöä*. Medianvapausasetuksen sääntely ei kuitenkaan rajoita toimia, joilla pyritään varmistamaan yleisen edun mukaisten audiovisuaalisten mediapalvelujen asianmukainen korostaminen AVMS-direktiivin mukaisesti.

Medianvapausasetuksen yllä esitetty sääntely eroaa AVMS-direktiivin mahdollistamasta yleisen edun mukaisten audiovisuaalisten mediapalvelujen korostamisesta siten, ettei medianvapausasetuksen sääntely mahdollista tiettyjen kansallisten mediapalvelujen priorisointia käyttöliittymässä tai laitteessa. Sääntely kuitenkin osaltaan voi tasapainottaa kansainvälisten suoratoistopalveluiden kilpailuasemaa suhteessa kotimaisiin mediapalveluihin, kun jatkossa käyttäjät voivat itse määrittää eri mediapalveluiden järjestyksen ja mahdolliset pikavalinnat omien mieltymystensä perusteella. Sääntely tulee sovellettavaksi toukokuussa 2027. Tässä vaiheessa on vielä epäselvää, kuinka laajasti medianvapausasetuksen sääntely tulee muuttamaan nykytilannetta, jossa käyttäjillä on jo mahdollisuuksia muokata esimerkiksi älytelevisioiden käyttöjärjestelmien oletusasetuksia.

3.3 Direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä

3.3.1 Alkuperämaaperiaate

EU:n direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/31/EY tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista, *sähkökauppadirektiivi*) sääntelee tietoyhteiskunnan palvelujen vapaata liikkuvuutta jäsenvaltioiden välillä. Tietoyhteiskunnan palvelun määritelmä on laaja ja kattaa kaikki etäpalveluina sähköisessä muodossa palvelun vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä toimitettavat palvelut, joista tavallisesti maksetaan korvaus. Sähkökauppadirektiivin yhteensovitettu ala kattaa jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä asetetut tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajin

tai tietoyhteiskunnan palveluihin sovellettavat vaatimukset, kuten palvelun laatuun ja sisältöön liittyvät vaatimukset.

Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti tietoyhteiskunnan palveluntarjoajan tulee noudattaa sen jäsenmaan, johon palveluntarjoaja on sijoittautunut, kansallista lainsäädäntöä yhteensovitetulla alalla. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa edelleen edellytetään, etteivät jäsenmaat voi rajoittaa toisesta jäsenmaasta peräisin olevien tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisen vapautta yhteensovitettuun alaan liittyvien syiden vuoksi. Sääntelyllä varmistetaan palvelujen tarjoamisen vapaus sekä oikeusvarmuus palvelun tarjoajien ja palvelun vastaanottajien kannalta. Alkuperämaaperiaatteen mukaisesti palvelujen valvonta tapahtuu myös palveluntarjoajan sijoittautumismaan viranomaisten toimesta. Sähkökauppadirektiivin johdantokappaleessa 22 on todettu, että tietoyhteiskunnan palvelujen valvonnan olisi yleisen edun mukaisten tavoitteiden tehokkaan suojelun varmistamiseksi tapahduttava toiminnan lähteellä.

Sähkökauppadirektiivin 3 artiklan 4 kohdassa on mahdollistettu poikkeaminen alkuperämaaperiaatteesta tietyissä rajatuissa tilanteissa. Direktiivin 3 artiklan 4 kohdan perusteella alkuperämaaperiaatteesta poikkeavan toimenpiteen tulisi olla tarpeellinen yleisen järjestyksen, kansanterveyden suojelun, yleisen turvallisuuden tai kuluttajansuojan perusteella ja toimen tulisi kohdistua siihen tietoyhteiskunnan palveluun, joka vahingoittaa tai saattaa vaarantaa näiden tavoitteiden saavuttamisen. Lisäksi toimen tulisi olla oikeasuhtainen ja jäsenvaltion tulisi ennen toimen toteuttamista pyytää palvelun sijoittautumismaata toteuttamaan toimenpiteitä asian korjaamiseksi. Alkuperämaaperiaatteesta poikkeavan jäsenmaan tulisi myöskin ilmoittaa komissiolle ja sijoittautumismaalle aikomuksestaan toteuttaa tällaisia toimia. Unionin tuomioistuin on tapauksen C-376/22 (*Google Ireland ja muut*) tuomiossa katsonut, että tiettyä yleisesti kuvattua tietoyhteiskunnan palvelujen ryhmää koskevat yleiset ja abstraktit toimenpiteet, joita sovelletaan erotuksetta kaikkiin kyseisen ryhmän palvelujen tarjoajiin, eivät kuulu kyseisessä säännöksessä tarkoitetun tietyn tietoyhteiskunnan palvelun osalta toteutettavan toimenpiteen käsitteen alaan.⁴⁸ Perusteluissa tuomioistuin katsoi, että kyseisessä säännöksessä viitataan ”tiettyyn tietoyhteiskunnan palveluun”, joka viittaa siihen, että näin tarkoitettu palvelu on ymmärrettävä yhden tai useamman palveluntarjoajan tarjoamaksi yksilölliseksi palveluksi ja että jäsenvaltiot eivät siten voi kyseisen 3 artiklan 4 kohdan nojalla toteuttaa yleisiä ja abstrakteja toimenpiteitä, jotka koskevat tiettyä yleisesti kuvattua tietoyhteiskunnan palvelujen ryhmää ja joita sovelletaan erotuksetta kaikkiin kyseisen ryhmän palvelujen tarjoajiin.⁴⁹ Siten sähkökauppadirektiivin 3 artiklan 4 kohtaa ei voida käyttää perusteena kansalliselle lainsäädännölle, jolla poiketaan alkuperämaaperiaatteesta tietyn tietoyhteiskunnan palvelujen ryhmän osalta. Tämä tulkinta vahvistettu myös yhdistetyissä asioissa C-662 ja C-667/22 (*Airbnb and Amazon v. AGCOM*)⁵⁰ sekä yhdistetyissä asioissa C-188/24 (*WebGroup Czech Republic ja NKL Associates*) ja C-190/24 (*Coyote System*)⁵¹.

Alkuperämaaperiaatetta koskevaa sääntelyä sisältyy myös AVMS-direktiivin 2 ja 3 artikloihin, joiden mukaan jäsenmaiden on varmistettava, että niiden alueelle sijoittautuneet audiovisuaalisten mediapalveluiden tarjoajat noudattavat tarjoamisensa palveluissa sen kansallista lainsäädäntöä, ja muiden jäsenmaiden on varmistettava alueellaan vapaus vastaanottaa audiovisuaalisia mediapalveluja muista jäsenvaltioista. Yleisen edun mukaisten mediapalveluiden asianmukaista korostamista koskevan mahdol-

⁴⁸ C-376/22, ECLI:EU:C:2023:835, tuomio 9.11.2023 kohta 60.

⁴⁹ C-376/22, ECLI:EU:C:2023:835, tuomio 9.11.2023 kohta 27.

⁵⁰ yhdistetyt asiat C-662 ja C-667/22 ECLI:EU:C:2024:432, tuomio 30.5.2024.

⁵¹ yhdistetyt asiat C-188/24 (*WebGroup Czech Republic ja NKL Associates*) ja C-190/24 (*Coyote System*), ECLI:EU:C:2026:492, tuomio 16.6.2026.

lisen kansallisen lainsäädännön kannalta keskeistä on kuitenkin ennen kaikkea sähkökauppadirektiiviin perustuvan alkuperämaaperiaatteen arviointi, sillä sääntelyn velvoitteen kohteet ovat käytännössä toisiin jäsenmaihiin sijoittautuneita tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajia.

3.4 Digipalveluasetus

Digipalveluasetuksella (Digital Services Act, DSA, (EU) 2022/2065) säännellään verkossa toimivia välityspalveluja (intermediary services). Näitä ovat esimerkiksi internettyhteysspalvelut, pilvipalvelut sekä verkkoalustat, kuten sosiaalisen median alustat, verkon markkinapaikat, sovelluskaupat, matka- ja majoituspalvelut sekä verkon hakukonepalvelut. DSA on luonteeltaan täysharmonisoiva. Asetuksen tavoitteena on lisätä palvelujen turvallisuutta niin, että palveluntarjoajat poistavat laitonta sisältöä palveluistaan, sekä torjuvat haitallisen sisällön, esimerkiksi disinformaation, leviämistä. Asetuksella parannetaan palvelujen käyttäjien turvallisuutta, suojellaan perusoikeuksia ja luodaan oikeudenmukainen ja avoin verkkoalustaympäristö. Kaikkien verkon välityspalvelujen tarjoajien on EU:n sisämarkkinoilla tarjoamissaan palveluissa noudatettava asetuksen suoraan sovellettavia velvollisuuksia riippumatta siitä, ovatko ne sijoittautuneet EU:hun vai sen ulkopuolelle. Laajimmat velvoitteet koskevat erittäin suuria verkkoalustoja (Very Large Online Platform, VLOP) ja erittäin suuria verkon hakukoneita (Very Large Online Search Engine, VLOSE). Erittäin suuret toimijat nimetään komission toimesta ja nämä ovat toimijoita, joiden alustat tavoittavat yli 45 miljoonaa EU-käyttäjää kuukausittain (10% EU:n väestöstä). Komissio myös valvoo näitä toimijoita.

Muun ohella DSA:ssa asetetaan kieltä asettaa verkon välityspalveluille yleisiä velvoitteita valvoa siirtämää tai tallentamia tietoja eikä velvoitetta pyrkiä aktiivisesti saamaan selville laitonta toimintaa osoittavia tosiasioita tai olosuhteita. Edelleen DSA:ssa asetetaan verkkoalustojen tarjoajia koskevia velvoitteita koskien suosittelujärjestelmien avoimuutta. Sääntelyn mukaisesti verkkoalustojen tarjoajien on esitettävä ehdoissaan selkeällä ja ymmärrettävällä kielellä niiden suosittelujärjestelmissä käytettävät tärkeimmät parametrit sekä palvelun vastaanottajien mahdolliset vaihtoehdot kyseisten tärkeimpien parametrien muuttamiseksi tai niihin vaikuttamiseksi. Jos käytettävissä on useita vaihtoehtoja, jotka määrittävät palvelun vastaanottajille esitettyjen tietojen järjestyksen, verkkoalustojen tarjoajien on myös asetettava saataville toiminto, jonka avulla palvelun vastaanottaja voi tehdä valinnan ja milloin tahansa muuttaa valitsemaansa vaihtoehtoa. Siltä osin, kuin prominence-sääntely koskisi verkon välityspalveluja, erityisesti verkkoalustoja, tulee huomioon ottaa edellä kuvattu digipalveluasetuksen sääntely.

3.5 Digimarkkina-asetus

Kilpailullisista ja oikeudenmukaisista markkinoista digitaalialalla annettun asetuksen (digimarkkina-asetus, DMA, (EU) 2022/1925) tavoitteena on puuttua EU:n sisämarkkinoilla "portinvartijoina" toimivien suurimpien alustayritysten epäoikeudenmukaisiin kaupan käytänteisiin, joita yritykset ja kuluttajat kohtaavat asioidessaan näillä verkkoalustoilla. Asetus koskee vain suurimpia yrityksiä, jotka tarjoavat EU:n alueella asetuksessa mainittuja ydinalustapalveluita ja jotka on erikseen nimetty portinvartijoiksi asetuksen nojalla. Ydinalustapalveluiksi asetuksessa luetaan hakukoneet, käyttöjärjestelmät, verkkoyhteisöpalvelut, videonjakopalvelut, numeroista riippumattomat henkilöiden väliset viestintäpalvelut, verkkoselaimet, virtuaaliavustajat, pilvipalvelut, mainontapalvelut ja erilaiset verkossa toimivat välityspalvelut, kuten markkinapaikat.

Euroopan komissio voi nimetä portinvartijoiksi sellaiset ydinalustapalveluita tarjoavat yritykset, joilla on merkittävä vaikutus sisämarkkinoihin, joiden tarjoama ydinalustapalvelu muodostaa yrityskäyttäjille tärkeän väylän asiakkaidensa tavoittamiseen ja joilla

on tai todennäköisesti tulee olemaan vakiintunut ja kestävä asema markkinoilla. Asetuksessa on myös määritelty kynnysarvot, joiden täyttyessä yrityksen oletetaan täyttävän portinvartijan edellytykset. Yrityksen vuosittainen maailmanlaajuinen liikevaihto tulee olla vähintään 7,5 miljardia euroa viimeisen kolmen edeltävän vuoden aikana tai yrityksen markkina-arvon tulee olla vähintään 75 miljardia euroa. Lisäksi yrityksillä tulee olla vähintään 45 miljoonaa loppukäyttäjää kuukaudessa ja vähintään 10 000 yrityskäyttäjää EU:n alueella. Yrityksen tulee tarjota yhtä tai useampaa ydinalustapalvelua vähintään kolmessa EU-jäsenvaltiossa.

Digimarkkina-asetus asettaa portinvartijoille tiettyjä velvoitteita ja kieltoja, joita portinvartijoiden tulee noudattaa päivittäisessä toiminnassaan oikeudenmukaisten ja avoimen digitaalisten markkinoiden varmistamiseksi. Portinvartijoiden velvoitteena on esimerkiksi mahdollistaa kolmansien osapuolten ohjelmistosovellusten tai sovelluskauppojen asentaminen ja tehokas käyttö portinvartijan omassa käyttöjärjestelmässä, sallia palvelujen tarjoajille ja laitteistojen toimittajille maksutta pääsy laitteiston ja ohjelmiston ominaisuuksiin (esimerkiksi sovellusten kehittäjille pääsy älypuhelinien lisätoimintoihin), mahdollistaa loppukäyttäjän toiminnan kautta tuotetun tiedon tosiasiallinen siirrettävyys, varmistaa eri pikaviestintäpalveluiden perustoimintojen yhteensopivuus (kuten viestien lähettäminen ja äänipuhelun soittaminen eri viestintäpalveluiden välillä) sekä ilmoittaa komissiolle tietyistä suunnitelmissa olevista yritysostoista ja -sulautumisista. Portinvartijat eivät voi esimerkiksi kohdella järjestystä määrittäessä omia palveluitaan ja tuotteitaan suotuisammin verrattuna vastaaviin kolmannen osapuolen tarjoamiin palveluihin tai tuotteisiin, yhdistellä henkilötietoja eri palveluiden välillä ilman suostumusta henkilötietojen kohteelta, vaatia käyttämään portinvartijan omaa maksu- tai tunnistuspalvelua ydinalustapalvelun käyttämisen ehtona, estää loppukäyttäjää poistamasta valmiiksi asennettuja tiettyjä ohjelmistosovelluksia tai harjoittaa käytänteitä, joilla vaikeutetaan loppukäyttäjää lopettamasta ydinalustapalvelun käyttöä.

Digimarkkina-asetuksen nojalla komissio on nimennyt seitsemän portinvartijayritystä: Alphabet, Amazon, Apple, Booking, ByteDance, Meta ja Microsoft. Kaikkiaan näiden yritysten nimettyjä ydinalustapalveluja on 23, muun muassa Android, iOS, Windows PC OS, App Store, Google Play sekä YouTube.

3.6 Palveluiden vapaa liikkuvuus

Palveluiden vapaa liikkuvuus on yksi EU:n sisämarkkinoiden neljästä perusvapaudesta. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 56 artikla kieltää rajoitukset, jotka estävät tai vaikeuttavat palvelujen tarjoamista toisessa jäsenvaltiossa. Tätä periaatetta täydentää EU:n palveludirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY palveluista sisämarkkinoilla), joka vahvistaa palveluntarjoajien oikeutta toimia vapaasti koko unionin alueella. Lisäksi sähkökauppadirektiivin 3 artiklassa vahvistetaan erikseen tietoyhteiskunnan palvelujen vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla. Samaten AVMS-direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa todetaan, että jäsenvaltioiden on varmistettava alueellaan vapaus vastaanottaa audiovisuaalisia mediapalveluja muista jäsenvaltioista.

Euroopan komissio on tunnustanut AVMS-direktiivin tavoitteet ja erityisesti yleisen edun mukaisten audiovisuaalisten mediapalvelujen korostamisen tarpeen. Samalla se on kuitenkin painottanut, etteivät kansalliset toimenpiteet saa rikkoa EU:n sisämarkkinoiden perusperiaatteita. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusvapauksia voidaan rajoittaa vain, jos se on perusteltua yleisen edun kannalta pakottavalla syyllä, kuten median moniarvoisuuden turvaamisella, sillä edellytyksellä, että rajoituksella pystytään takamaan tavoitellun päämäärän toteutuminen ja ettei rajoitus ylitä sitä, mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi. Komissio onkin korostanut sitä, että yleisen edun mukaisten audiovisuaalisten mediapalvelujen sääntelyn on

oltava suhteellista ja johdonmukaista, eikä sillä saa syrjiä suoraan tai epäsuoraan muissa EU- tai ETA-maissa tuotettua sisältöä.⁵²

Palveluiden vapaan liikkuvuuden näkökulmasta prominence-sääntelyyn liittyy riski siitä, että jäsenvaltiot suosivat kansallisia toimijoitaan syrjien muiden jäsenvaltioiden toimijoita tai rajoittaen niiden näkyvyyttä suhteettomasti. Mikäli ulkomaisille toimijoille asetetaan kansallisiin toimijoihin nähden ylimääräisiä vaatimuksia, kilpailu sisämarkkinoilla heikkenee.⁵³ Lisäksi sisämarkkinoiden toimivuuteen voi vaikuttaa se, että yleisen edun mukaisia palveluita ja sisältöjä koskevat kriteerit määritellään kansallisesti eri tavoilla⁵⁴, jolloin palveluntarjoajien on mukauduttava eri maiden erilaiseen sääntelyyn. Tämä voi hidastaa palveluiden käyttöönottoa, nostaa kustannuksia ja lisätä oikeudellista epävarmuutta.⁵⁵

Näin ollen prominence-sääntelyn toimeenpanossa on keskeistä arvioida huolellisesti, ovatko suunnitellut toimenpiteet kohtuullisia, oikeasuhtaisia ja EU-oikeuden mukaisia. Euroopan komissio on tunnistanut mahdollisia sisämarkkinoihin liittyviä ongelmia sille ilmoitetuista luonnoksista AVMS-direktiivin 7 a artiklan toimeenpanevaksi lainsäädännöksi. Ranskan lainsäädännön osalta komissio on huomauttanut, että maan ehdottamat velvoitteet todennäköisesti muodostavat perusteettoman rajoituksen palvelujen vapaalle liikkuvuudelle.⁵⁶ Ranska on ehdottanut viestinnän vapaudesta annetun lakiinsa (*Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*) velvoitteita, jotka koskisivat muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita palveluntarjoajia, jos ne ylittävät tietyt käyttöliittymiin tai käyttäjämääriin liittyvät rajat. Komission mukaan prominence-sääntely ei voi koskea tietoyhteiskunnan palveluja, joita tarjoavat muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet toimijat, ja Ranskan ehdotus rikkoo sähkökauppadirektiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaista kieltoa rajoittaa toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevien tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisen vapautta yhteensovitettuun alaan liittyvien syiden vuoksi. Lisäksi komissio huomautti, että välityspalveluna toimivan käyttöliittymän tarjoajan velvoite valvoa yleisesti tai ryhtyä aktiivisesti tiedonhakuun kaikkien tai lähes kaikkien palvelujensa kautta välitettyjen tietojen osalta, voi herättää kysymyksiä yhteensopivuudesta sähkökauppadirektiivin 15 artiklan 1 kohdan kanssa. Samansuuntaisia huomioita komissio teki myös Saksan ja Italian lakiluonnoksista.⁵⁷

⁵² Cerre, *Towards Coherent Rules on the Prominence of Media Content on Online Platforms and Digital Devices*. Issue Paper 2023, s. 35–36.

⁵³ Cerre, *Towards Coherent Rules on the Prominence of Media Content on Online Platforms and Digital Devices*. Issue Paper 2023, s. 6.

⁵⁴ Ks. Kohta 3.1.2.

⁵⁵ Digital Europe, *Why we need guidelines on audiovisual prominence rules*, 2025, s. 1 ja 3.

⁵⁶ Communication de la Commission - TRIS/(2022) 02356. Observations de la Commission (article 5, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535).

⁵⁷ Näihin palataan luvussa 4. *Kansainvälisiä sääntelymalleja*. Ks. myös Communication from the Commission - TRIS/(2023) 01111. Public consultation on the prominence of audiovisual and radio media services of general interest and accessibility of the automatic numbering system for digital terrestrial television channels.

4. Kansainvälisiä sääntelymalleja

4.1 Saksa

Vuona 2020 voimaan tulleen Saksan medialainsäädännön (*Interstate Media Treaty, MStV*) kattavan uudistuksen yhteydessä implementoitiin AVMS-direktiivin 7 a artiklan mukainen prominence-sääntely MStV:n 84 §:ään. Sääntely on notifioitu komissiolle ilmoituksella 2021/0204/D. MStV:n 84 §:n sääntöjä sovelletaan silloin, kun käyttöliittymät esittävät tai välittävät äänimuotoista tietoa esimerkiksi lineaaristen lähetysten, niitä muistuttavien telemediapalvelujen tai muiden MStV:n 19 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen telemediapalvelujen yhteydessä. Sääntelyssä ei ole *must carry* -velvoitetta.⁵⁸ MStV koskee media-alustoja ja käyttöliittymiä, jotka on tarkoitettu käytettäväksi Saksassa. Tämä kriteeri täyttyy, jos palvelu suuntaa tarjontansa Saksan käyttäjille – erityisesti käyttämällä saksan kieltä – tai jos merkittävä osa sen rahoituksesta (esim. mainostuloista) tulee Saksasta. Käyttöliittymän tarjoajan ei kuitenkaan tarvitse edistää löydettävyyttä, jos sen tekninen toimeenpano ei ole mahdollista tai edellyttäisi kohtuuttomia investointeja.

Sääntelyssä asetetaan sen 84 §:n 2 kohdassa velvollisuus kohdella samanlaisia palveluja ja sisältöjä yhdenmukaisesti löydettävyyden suhteen. Tämän periaatteen lisäksi säädetään tiettyjen palvelujen ja ohjelmien prominenssista. Pykälän 3 kohdan mukaan lineaaristen sisältöpalveluiden on oltava käyttöliittymässä suoraan saavutettavissa ja helposti löydettävissä käyttöliittymän ensimmäisellä tasolla ja erityisesti julkisella rahoituksella tuotetut ohjelmat, alueelliset ohjelmat sekä kaupalliset ohjelmat, jotka tekevät erityisen valtakunnallisen panoksen mielipiteiden ja tarjonnan moninaisuuteen, on voitava löytää helposti. Tilausohjelmalveluiden osalta taas MStV 84 §:n 4 kohdassa määrätään, että julkisen palvelun medioiden tilausohjelmalveluiden sekä kaupallisten toimijoiden tilausohjelmalveluiden, jotka edistävät erityisellä tavalla mielipiteiden ja tarjonnan monimuotoisuutta, on oltava helposti löydettävissä käyttöliittymässä.⁵⁹

Osavaltioiden riippumattomat mediaviranomaiset vastaavat niiden kaupallisten toimijoiden nimeämisestä, jotka täyttävät MStV:ssä asetetut kriteerit ja jotka ovat siten oikeutettuja edellä kuvattuun näkyvyyden edistämiseen. Nämä kriteerit ovat; poliittisiin ja historiallisiin tapahtumiin ilmoittamiseen käytetty aika, alue - ja paikallistietojen raportointiin käytetty aika, omien tuotantojen ja kolmansien osapuolten tuottaman ohjelmasisällön välinen suhde, esteettömien sisältöjen osuus, ohjelman laatimiseen osallistuvien koulutettujen ja vielä koulutettavien työntekijöiden välinen suhde, eurooppalaisten tuotantojen osuus ja nuorille kohderyhmille tarjottavien sisältöjen osuus. Kaupalliset toimijat nimetään hakemusten perusteella kolmen vuoden ajaksi ja kootaan verkossa julkaistavaan listaan. Yleisen edun mukaisen sisällön status koskee koko tarjontaa eli kaikkien sisältöjen kokonaisuutta. Tästä syystä vaatimus helposta löydettävyydestä koskee koko tarjontaa, eikä yksittäisiä sisältöjä. Vastaavasti koko tarjonta nimetään yleisen edun mukaiseksi sisällöksi.⁶⁰ Yleisen edun mukaiset mediapalvelut on viimeksi nimetty vuonna 2025.⁶¹ Nimettyjä mediapalveluja on 320 kappaletta.⁶²

⁵⁸ CERRE_Prominence-of-Media-Content_Issue-Paper.pdf

⁵⁹ Microsoft Word - Interstate_Media_Treaty_en

⁶⁰ <https://www.die-medienanstalten.de/service/merkblaetter-und-leitfaeden/faqs-public-value/>

⁶¹ <https://www.die-medienanstalten.de/aufgaben/vielfaltssicherung/public-value/>

⁶² <https://merlin.obs.coe.int/article/10348>

4.2 Ranska

Ranskan medialakiin (*Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*) on vuonna 2021 lisätty säännös, joka edellyttää käyttöliittymien tarjoajia varmistamaan yleisen edun mukaisten palveluiden asianmukaisen löydettävyyden (artikla 20-7). Ranskan laki määrittelee myös, missä katselukokemuksen vaiheissa löydettävyyden on toteuduttava (artikla 20-7 II.). Käyttöliittymien tarjoajien on varmistettava, että edunsaajapalvelut ovat näkyvästi esillä: etusivulla tai aloitusnäytöllä; käyttäjille annetuissa suosituksissa; käyttäjän tekemissä hakutuloksissa; ja kaukosäätimissä, jotka ohjaavat audiovisuaalisten viestintäpalveluiden käyttöä. Löydettävyyttä koskeva sääntelystä hyötyvät tahot on niin ikään lueteltu laissa, ja niihin kuuluvat kansalliset julkisen palvelun mediatoimijat (artikla 20-7 II). Saksan tavoin tietyt kansalliset kaupalliset audiovisuaaliset mediapalveluntarjoajat voidaan määritellä löydettävyyssääntelyn soveltamisalaan kuuluviksi, jos ne edistävät kulttuurista monimuotoisuutta ja ilmaisuja. Ranskan sääntelyviranomainen määrittää asiaankuuluvat palvelut julkisen kuulemisen jälkeen.

Löydettävyyttä koskeva sääntely velvoittaa käyttöliittymien tarjoajia tai operaattoreita, jotka määrittävät palveluiden esitystavan käyttöliittymissä. Näin ollen suuretkin toimijat, vaikka ne olisivat sijoittautuneet Ranskan ulkopuolelle, kuuluvat Ranskan löydettävyyssääntelyn piiriin.⁶³ Ranskan laki määrittelee, minkälaisissa laitteissa ja sovelluksissa prominenssia tulee antaa, mutta jättää asetuksella määrättäväksi ne laitevalmistajat ja palveluntarjoajat, joiden on noudatettava löydettävyyssääntelyä.⁶⁴ Kyseinen asetus (Decree n° 2022–1541) hyväksyttiin joulukuussa 2022, ja siinä on määritelty kynnysarvo asetuksen soveltamiselle. Käyttöliittymiksi määritellään kaikki laitteet, jotka tarjoavat käyttäjälle valinnan useiden audiovisuaalisten palveluiden tai niiden ohjelmien välillä ja jotka ovat joko asennettu televisioon tai sen kanssa yhteensopivaan laitteeseen, asennettu virtuaaliavustajaan, saatavilla audiovisuaalisten palveluiden jakelijan kautta tai saatavilla sovelluskaupassa. Laki edellyttää myös, että Arcom julkaisee vuosittain listan käyttöliittymistä, jotka ovat velvollisia tarjoamaan näkyvyyttä, koska ne ylittävät asetuksessa määritellyt rajat.⁶⁵ Viimeisin vuoden 2025 lista on julkaistu Arcomin sivuilla.⁶⁶

Komissio on katsonut Ranskan lainsäädännön osalta (notifikaation ilmoitusnumero 2022/63/F, muokatun asetuksen ilmoitusnumero 2022/194/F)⁶⁷, että tämä voi rajoittaa tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisen vapautta sisämarkkinoilla (sähkökauppadirektiivin 3 artikla). Lisäksi komissio toi esiin joitakin riskejä, jotka liittyvät mahdolliseen ristiriitaan sähkökauppadirektiivin 15 artiklan (nykyisin DSA:n 8 artikla) kanssa. Komission mukaan ainakin osa palveluista, jotka kuuluvat 20 artiklan 7 kohdassa ja ilmoitustussa luonnoksessa tarkoitettujen ”käyttöliittymien” käsitteen piiriin, ovat tietoyhteiskunnan palveluita sähköisen kaupan direktiivin 2 artiklan a alakohdan ja direktiivin (EU) 2015/1535 1 artiklan b alakohdan mukaisesti. Komissio katsoi, että Ranskan säädösluonnos ei ole perusteltavissa sähkökauppadirektiivin 3(4) artiklassa mahdollistetulla poikkeuksella ja erikseen huomatti, että direktiivin 3(4) artiklan poikkeus tulisi kohdentaa tiettyyn tietoyhteiskunnan palveluun. Lisäksi komissio korosti, että vaikka tavoite varmistaa median monimuotoisuus ja pluralismi tunnustetaan sähkökauppadirektiiv-

⁶³ <https://www.arcom.fr/en/we-know/our-missions/ensuring-regulation-of-technical-and-economic-actors/ensuring-appropriate-visibility-for-general-interest-services>

⁶⁴ <https://rm.coe.int/iris-special-2022-2en-prominence-of-european-works/1680aa81dc>

⁶⁵ <https://rm.coe.int/session-2-danielle-sartori-arcom/1680aef787>

⁶⁶ <https://www.arcom.fr/sites/default/files/2025-04/Arcom-Liste-interfaces-assujetties-aux-obligations-de-article-20-7-liste-2025.pdf>

⁶⁷ <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/fi/notification/17576>

vissä, sen 1 artiklan 6 kohta säättää, että pluralismin edistämiseksi hyväksytyjen toimenpiteiden on kuitenkin kunnioitettava EU:n lainsäädäntöä, mukaan lukien sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin omia sääntöjä.

Komissio muistutti myös kiellosta jäsenvaltioille asettaa palveluntarjoajille yleistä valvontavaltuutusta, joka olisi ristiriidassa sähkökauppadirektiivin artiklan 15(1), nykyisin DSA:n 8 artiklan, kanssa. Huomio perustui siihen, että käyttöliittymien tarjoajien tulisi monitoroida sen palvelussa olevaa sisältöä saadakseen tiedon siitä, onko yleisen edun mukaisia mediapalveluja tai niiden osia on saatavilla palvelussa. Koska myöskään tarjontaa ei voida pitää muuttumattomana, johtaisi tämä siihen, että käyttöliittymien tarjoajien olisi tehtävä tällaista monitorointia jatkuvasti antaakseen yleisen edun mukaisille mediapalveluille tai niiden osille asianmukaisen näkyvyyden.⁶⁸

4.3 Italia

Italiassa vuonna 2021 voimaan tullut muutos medialainsäädäntöön (TUSMA), artikla 29(1), saattoi AVMS-direktiivin 7 a artiklan osaksi kansallista lainsäädäntöä.⁶⁹ Artiklassa määrätään, että yleisen edun mukaisille mediapalveluille, jotka tarjotaan minkä tahansa vastaanottotavan ja minkä tahansa alustan kautta, olisi annettava asianmukainen löydettävyyttä. Lain artikla 29(2) velvoittaa Italian sääntelyviranomaisen AGCOM:in määrittelemään suuntaviivat, joiden perusteella mediapalvelu katsotaan yleisen edun mukaiseksi palveluksi sekä ne velvoitteet, jotka koskisivat palveluntarjoajia, jotka löydettävyyttä edistäisivät tuotteissaan tai palveluissaan.

Direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisen ilmoitusmenettelyn puitteissa Italian viranomaiset toimittivat komissiolle huhtikuussa 2023 tiedoksi lainsäädäntömuutoksen prominence-sääntelystä (ilmoitusnumero: 2023/205/IT).⁷⁰ Huomioissaan prominence-sääntelystä komissio katsoi, että ainakin osa soveltamislaan kuuluvista palveluista täyttävät sähkökauppadirektiivissä asetetun tietoyhteiskunnan palvelun määritelmän, sillä käyttöliittymiin liittyvien palvelujen, kuten verkkoon kytketyissä laitteissa käytettävien ohjelmistojen ja verkkopalvelujen (esim. sovelluskauppojen), tarjoaminen katsotaan tietoyhteiskunnan palveluiksi. Sähkökauppadirektiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät voi yhteensovitettuun alaan liittyvien syiden vuoksi rajoittaa toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevien tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisen vapautta. Italian lainsäädäntöluonnos poikkeaa 3(2) artiklan periaatteesta siltä osin, kun se kohdistuu muihin EU-maihin sijoittuneisiin yrityksiin. Komissio huomautti edelleen, että sähkökauppadirektiivin artikla 3(4)(a) listaa tyhjentävästi sallitut poikkeukset direktiivin 3(2) ja (1) artikloihin. Yleisen säännön mukaan yleiset ja abstraktit säännökset, jotka asettavat velvoitteita tietoyhteiskunnan palvelujen ryhmälle, kuten ilmoitetussa luonnoksessa on esitetty, eivät voi muodostaa "toimenpidettä" direktiivin 3(4) artiklan tarkoittamassa merkityksessä. Komissio katsoi, että Italian laaja poikkeaminen alkuperämaaperiaatteesta johtaisi kohtuuttomaan rajoitukseen tietoyhteiskunnan palvelujen vapaalle tarjoamiselle Italian alueella. Italian vastauksista ei välittömästi käy ilmi, kuinka moni audiovisuaalinen ja radiomedian palvelu voisi mahdollisesti täyttää yleisen edun palvelun kriteerit ja siten hyötyä löydettävyydestä, mutta komissio totesi luettelon palveluista vaikuttavan laajalta huomioiden AVMS-direktiivin johdantokappaleen 25, jonka mukaan löydettävyyssvelvoitteita "tulisi asettaa yrityksille vain oikeasuhteisesti ja oikeutettujen julkisen politiikan tavoitteiden mukaisesti". Komissio huomautti myös, että Euroopan unionin

⁶⁸ <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/fi/notification/17576/mes-sage/19593/EN>

⁶⁹ Art. 29 of the Decreto Legislativo 8 Novembre 2021, N. 208 - Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi (TUSMA).

⁷⁰ <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/fi/notification/23157>

tuomioistuin on omaksunut suppean tulkinnan palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksista. SEUT 56 artikla edellyttää niin suoran kuin epäsuoran syrjinnän poistamista palveluntarjoajia kohtaan kansalaisuuden tai sijoittautumispaikan perusteella.⁷¹

AGCOM on vuonna 2025 viimeksi tarkistanut yleisen edun mukaisten mediapalveluiden asianmukaista korostamista koskevat suuntaviivansa. Tarkistuksen tavoitteena oli yksinkertaistaa sääntelyä, täsmentää yleisen edun mukaisten palveluiden määrittelyä sekä rajata soveltamisalaa suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Uudistuksessa korostui erityisesti tarve välttää liian laajaa yleisen edun mukaisten palvelujen joukkoa sekä kohdistaa velvoitteet vain sellaisiin laitteisiin ja käyttöliittymiin, joissa ne ovat teknisesti toteuttamiskelpoisia ja oikeasuhteisia. Yleisen edun mukaiseksi mediapalveluksi katsotaan julkisen palvelun median audiovisuaalinen ja audiotarjonta sekä kaupallinen audiovisuaalinen ja audiotarjonta, jota tarjotaan ilmaiseksi kansallisella ja paikallisella tasolla tietyin edellytyksin (ohjelmiston tyyppi - vähintään kaksi päivittäistä uutisten kokonaisuutta ja kaksi palkattua toimittajaa, teleostoslähetysten osuus alle 20 % palvelun päivittäisestä ajasta). Suuntaviivat koskevat käyttöliittymien tarjoajia sekä laitevalmistajia, jotka soveltuvat audiovisuaalisten palvelujen ja radiosignaalien vastaanottoon. Käytännössä velvoitteet sovelutvat siis mm. televisioihin, radiovastaanottimiin, ml. autoradiot, sekä informaatio- ja viihdejärjestelmiin. Suuntaviivoja ei sovelleta älypuheliin, tietokoneisiin, älykaiuttimiin tai pelikonsoleihin.⁷²

4.4 Irlanti

Irlanti on hyväksynyt joulukuussa 2022 Online Safety and Media Regulation Act 2022 (OSMRA) nimisen lain, jolla toimeenpantiin AVMS-direktiivi. Laki sisältää säännökset julkisen palvelun median (PSM) palveluiden saatavuudesta ja laajentaa saatavuuden käsitettä. Lain mukaan Irlannin sääntelyviranomainen, Coimisiún na Meán (Mediakomissio), voi antaa sääntöjä, jotka velvoittavat alustojen ja interaktiivisten käyttöjärjestelmien, jotka mahdollistavat mediapalveluiden tai sisältöjen valinnan, tarjoajia antamaan näkyvyyttä julkisen palvelun ohjelmille tai niiden kategorioille. Tämä toimivaltuus on harkinnanvarainen, eikä Mediakomissio ole käyttänyt sitä ainakaan toistaiseksi.

Löydettävyyttä koskevien sääntöjen laatimista ohjaavat kriteerit, jotka Mediakomission on otettava huomioon (128C § (2)), sisältävät mm.:

- Tarve edistää mahdollisimman laajan yleisön pääsyä ohjelmiin ja palveluihin;
- Interaktiivisten oppaiden tarjoajien luonne, mukaan lukien tekniset valmiudet ja käyttäjämäärät ("Interaktiiviset oppaat" on määritelty OSMRA:n 128A §:ssä. Niillä tarkoitetaan käyttöliittymää, joka välitetään sähköisen viestintäverkon kautta ja jonka avulla henkilö voi valita palvelun tai ohjelman katsottavaksi alustalla, asianmukaisessa verkossa tai satelliittiteleviopalvelussa.);
- Julkisen palvelun tarjoajien luonne, mukaan lukien julkisen palvelun ohjelmien määrä;
- Sopimusjärjestelyt;
- Käyttäjien, oppaiden tarjoajien ja lähettäjien oikeudet edut;
- Teknologinen kehitys;
- Sääntöjen suhteellisuus.

Laki tunnistaa, että eri tyyppisille tarjoajille ja oppaille voidaan tarvita erilaisia sääntöjä (128C § (4)).

⁷¹ <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/fi/notification/23157>

⁷² <https://www.agcom.it/provvedimenti/delibera-250-25-cons>

"Julkisen palvelun tarjoaja" määritellään lain 128A §:ssä. Se kattaa julkisen palvelun mediat sekä muut tarjoajat, jotka on nimetty lain 128D §:n nojalla. Tässä yhteydessä komissio voi suositella, että tietty audiovisuaalinen lähetyspalvelu nimetään "julkisen palvelun" audiovisuaaliseksi lähetyspalveluksi. Tämä riippuu siitä, liittyvätkö ohjelmat Irlannin kulttuuriin, historiaan, perintöön, urheiluun, kieleen tai muihin saaren väestöä kiinnostaviin aiheisiin, sisältävätkö ne riippumatonta ja puolueetonta journalismia, liittyvätkö ne merkittäviin tapahtumiin, ympäristön kestävyys ja ilmastonmuutokseen, ihmisoikeuksiin tai tieteeseen tai oppimiseen (128C § (3)).

4.5 Kooste sääntelymalleista

Maa	Kuka määrittää?	Määritelmä
Saksa	Osavaltioiden mediaviranomaiset	Palvelut ja sisällöt, jotka edistävät mielipiteiden ja tarjonnan moninaisuutta Saksassa. Lainsäädäntö määrittelee useita kriteerejä, jotka on palvelua arvioitaessa otettava huomioon: 1) poliittisiin ja historiallisia tapahtumia koskevaan raportointiin käytetty aika, 2) alueellista ja paikallista tietoa koskevaan raportointiin käytetty aika, 3) suhde omien tuotantojen ja kolmansien osapuolten tuottaman ohjelmasisällön välillä, 3) saavutettavan sisältötarjonnan osuus, 4) koulutettujen työntekijöiden ja vielä koulutusta tarvitsevien työntekijöiden suhde ohjelman tuotannossa, 5) eurooppalaisten tuotantojen osuus ja 6) nuorille kohderyhmille suunnattujen sisältöjen osuus.
Ranska	Ranskan audiovisuaalisen ja digitaalisen viestinnän sääntelyviranomainen	Kansalliset julkisen palvelun media-toimittajat (artikla 20-8 II), jotka on lueteltu laissa. Lisäksi tietyt kaupalliset av-mediapalveluntarjoajat voivat saada prominenssia, mikäli ne edistävät kulttuurillista moninaisuutta ja ilmaisua.
Italia	Italian viestintäviranomainen	Julkisen palvelun median audio- ja audiovisuaalinen sisältö

		Kaupallinen audio- ja audiovisuaalinen sisältö, jos: 1) tarjotaan ilmaiseksi (kansallisesti tai paikallisesti), 2) sisältää vähintään kaksi päivittäistä uutislähetystä, 3) työllistää vähintään kaksi palkattua toimittajaa, ja 4) teleostoslähetyksiä on alle 20 % päivittäisestä sisällöstä.
Irlanti	Irlannin mediakomissio	Julkisen palvelun mediat sekä muut tarjoajat, jotka täyttävät OSMRA-laissa asetetut kriteerit. Määrittelyssä otetaan huomioon sisällöt, jotka 1) liittyvät Irlannin kulttuuriin, historiaan, perintöön, yhteiskuntaan, urheiluun, kieleen tai muihin Irlannin saaren asukkaita kiinnostaviin asioihin; 2) sisältävät puolueetonta ja riippumatonta journalismia; 3) liittyvät tapahtumaan tai kysymykseen, jolla on suuri merkitys Irlannin saaren asukkaille ja ulkomailla asuville irlantilaista syntyperää oleville; 4) liittyvät ympäristön kestävyys- ja ilmastonmuutokseen; 5) liittyvät ihmisoikeuksiin, (ml. tasa-arvo, monimuotoisuus ja osallisuus); tai 6) liittyvät tieteeseen tai oppimiseen.

5. Johtopäätökset kansallisista sääntelymahdollisuuksista

Tarkastelun perusteella AVMS-direktiivin 7 a artikla antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden toteuttaa yleisen edun mukaisten audiovisuaalisten mediapalveluiden löydettävyyttä edistäviä toimenpiteitä, mutta kansallinen liikkumavara ei ole rajoittamaton. Direktiivin sanamuodosta, johdantokappaleesta 25 sekä jäsenvaltioiden toimeenpanoratkaisuista voidaan vetää johtopäätös, että sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta keskeistä on yleisen edun tavoitteen selkeä määrittely, sääntelyn oikeasuhtaisuus sekä yhteensopivuus EU:n sisämarkkina- ja digisääntelyn kanssa.

Kansainvälinen vertailu osoittaa, että jäsenvaltiot ovat tulkinneet yleisen edun mukaisen palvelun käsitettä varsin laajasti. Sääntely ei rajoitu yksinomaan julkisen palvelun mediaan, vaan se voi kattaa myös kaupallisia toimijoita, jotka tuottavat esimerkiksi riippumatonta journalismia, kansalliskielistä sisältöä, lastenohjelmia tai muuta yhteiskunnallisesti, kulttuurisesti tai demokraattisesti merkittävää sisältöä. Vertailumaissa yleisen edun mukaisten palvelujen määrittely on pääsääntöisesti annettu riippumattoman viranomaisen tehtäväksi, mikä on mahdollistanut sääntelyn joustavan päivittämisen markkinoiden ja teknologian muuttuessa.

Samalla EU-oikeudelliset reunaehdot ovat yleisen edun mediapalveluiden löydettävyyttä koskevan sääntelyn merkittävin haaste. Euroopan komissio on useissa notifikaatiomenettelyissä katsonut, että jäsenvaltioiden ehdottamat säännöt voivat muodostaa rajoituksen tietoyhteiskunnan palvelujen vapaalle liikkuvuudelle silloin, kun velvoitteita kohdistetaan muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin käyttöliittymä- tai alustapalveluihin. Komissio on erityisesti Ranskan ja Italian notifioitujen säädösluonnosten yhteydessä korostanut sähkökauppadirektiivin alkuperämaaperiaatteen merkitystä sekä sitä, että yleiset ja abstraktit velvoitteet eivät lähtökohtaisesti voi perustua direktiivin 3 artiklan 4 kohdan poikkeusmekanismiin. Tätä tulkintaa vahvistavat myös unionin tuomioistuimen ratkaisut asioissa C-376/22, sekä yhdistetyissä asioissa C-662 & C-667/22 ja C-188/24 & C-190/24, joissa tuomioistuin katsoi, että sähkökauppadirektiivin 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu poikkeus koskee yksilöityjä palveluja eikä mahdollista kokonaista palveluluokkaa koskevien yleisten ja abstraktien velvoitteiden asettamista.

Suomen kannalta keskeinen haaste liittyy siihen, että yleisen edun mukaisten mediapalvelujen löydettävyyteen vaikuttavat käytännössä sellaiset sovelluskaupat, älytelevisioalustat, käyttöjärjestelmät ja muut käyttöliittymät, joiden tarjoajat ovat pääsääntöisesti sijoittautuneet Suomen ulkopuolelle. Euroopan komission esittämien näkemysten sekä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella jäsenvaltioiden mahdollisuudet asettaa tällaisille toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille tietoyhteiskunnan palveluille yleisiä löydettävyyttä koskevia velvoitteita ovat rajalliset. Nykyisen sääntelykehikon puitteissa myös velvoitteiden toimeenpanon valvonta olisi hyvin haastavaa. Käytännössä mahdollinen kansallinen prominence-sääntely voitaisiin suurelta osin kohdistaa vain Suomeen sijoittautuneisiin toimijoihin, vaikka mediapalveluiden löydettävyyteen vaikuttavat merkittävimmin muihin jäsenmaihiin sijoittautuneiden toimijoiden käyttöliittymät ja alustat.

Tämän vuoksi kansallisen prominence-sääntelyn vaikutukset kotimaisten mediapalveluiden asemaan jäisivät todennäköisesti vähäisiksi. Sääntelyllä ei olisi mahdollista vaikuttaa niihin keskeisiin käyttöympäristöihin, joissa kuluttajien mediakulutus yhä enenevässä määrin tapahtuu, eikä se siten merkittävästi parantaisi kotimaisten mediapalveluiden löydettävyyttä suhteessa kansainvälisiin toimijoihin. Ottaen lisäksi huomioon, että komissio toteuttaa parhaillaan AVMS-direktiivin jälkiarviointia ja on vuoden 2026

työohjelmansa mukaisesti antamassa direktiivin tarkistamista koskevan lainsäädäntöehdotuksen vuoden 2026 kolmannella neljänneksellä, ei kansallisen prominence-sääntelyn valmistelua ole tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista edistää. Suomen kannalta tarkoituksenmukaisempaa on vaikuttaa AVMS-direktiivin tulevaan uudistukseen siten, että mahdolliset löydettävyyttä koskevat ratkaisut voidaan toteuttaa yhdenmukaisesti koko unionissa ja ne voivat kohdistua myös niihin toimijoihin, joilla on tosiasiallinen määräysvalta mediapalveluiden löydettävyyteen digitaalisissa ympäristöissä.