Mikael Hidén

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNTA 18.5.2017 KELLO 12.30

HE 13/17 vp laiksi Yleisradio Oy:stä annetun lain muuttamisesta

Esityksen pääasiallisen sisällön kuvauksen mukaan lakiehdotuksella tarkennetaan yhtiön julkisen palvelun tehtävänantoa kahdessa yksityiskohdassa. Lisäksi todetaan , että Yleisradion tehtäviä täydennetään siten, että niihin kuuluisi myös sananvapauden, korkeatasoisen journalismin ja median monimuotoisuuden edistäminen. Näissä suhteissa tehtyjä muutoksia voidaan pitää yksityiskohtiin rajoittumisen ja käytettyjen ilmausten väljyyden vuoksi tosiasialliselta merkitykseltään niin vähäisinä, että lain muuttamiseen ryhtymistä pelkästään niiden vuoksi tuskin olisi voitu pitää aiheellisena. Keskeinnä asiana lain muuttamisessa ehkä onkin pääasiallista sisältöä koskevan kuvauksen lopulla mainittu Yleisradion hallintoneuvoston aseman vahvistaminen siten, että hallintoneuvosto päättäisi jatkossa yhtiön strategiasta. - En oikein tiedä, mistä kysymyksistä valtiosääntöjuristia on haluttu tällaisen lakiehdotuksen käsittelyssä kuulla. Esitän seuraavassa joitakin hallintoneuvostolle ehdotettua tehtävää koskevia näkökohtia. Kommentoin kuitenkin aluksi joitakin lakiehdotuksen sellaisia piirteitä, jotka pelkkää lakitekniikkaa merkittävämpinä asioina mielestäni ansaitsevat tässä mietintövaliokunnan huomiota.

- - - - - - -

Eräs piirre ehdotuksessa on turhankin joustavalta vaikuttava suhtautuminen ehdotettujen säännösten perustelemiseen. Tavanomaiseen hallituksen lakiehdotusten valmisteluun kuuluu, että säännösehdotuksille esitetään asianmukaiset perustelut. Yleeensä tämä tapahtuu säännösten yksityiskohtaisissa (säännöskohtaisissa ) perusteluissa. Perustelujen

asiallinen esittäminen ei palvele vain lakiehdotusten eduskuntakäsittelyä, vaan niillä voi olla - täysin asiaan kuuluvasti – huomattava merkitys myös lakien soveltamisvaiheessa. Soveltamisvaiheen merkitys osaltaan korostaa sitä, että konkreettiset perustelut on syytä esittää säännöskohtaisissa (yksityiskohtaisissa) perusteluissa eikä vain yleisperusteluihin sisällytettyinä. Perusteluilla annetaan tarkempaa kuva siitä, mitä säännöksellä on sitä säädettäessä tarkoitettu, mutta perusteluilla ei voida ”säätää” - niillä ei ts. voida tavoitella normivaikutuksia, joille ei ole perustaa itse säännöksessä.

Ehdotuksessa lisätään hallintoneuvoston tehtäviä koskevaan 6 §:ään uusi 4 a) kohta, jonka mukaan hallintoneuvosto ”päättää yhtiön strategiasta.” Yksityiskohtaisissa perusteluissa ei säännöksen sisältöä lainkaan perustella tai edes käsitellä, vaan pelkästään todetaan, minkälainen sanamuoto lisätään. Yleisperusteluissa on viittauksia tarkoitukseen vahvistaa hallintoneuvoston asemaa. Missään ei havaitakseni lausuta siitä, mitä strategialla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Palaan säännökseen vielä myöhempänä.

Lain nykyisen 6 b §:n sisältö esitetään siirrettäväksi uuteen 6 c §:ään ja 6 b §:ksi tulisi nimikkeellä ” Asiantuntijakuulemismenettely” seuraava uusi säännös: ” Hallintoneuvosto voi toimintansa tueksi pyytää tarpeellisiksi katsomiltaan asiantuntijoilta lausunnot tai kuulla heitä suullisesti.” Säännös on sikäli erikoinen, että säännöksessä tarkoitettu ”valtuus” kai on olemassa ilman erillistä säännöstäkin. Säännöksen perusteluissa todetaan:

”Hallintoneuvoston on ehdotuksen mukaan kuultava valitsemiaan, käsiteltävän asian kannalta tarpeellisiksi katsottavia asiantuntijoita sen suorittaessa 6 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisia tehtäviään.”

(Mainittu 6,1 §:n 4) kohta koskee 6 a §:ssä tarkoitetun ennakkoarvioinnin laatimista.) Perustelujen kohta poikkeaa säännöksen sisällöstä sikäli, että kohdassa puhutaan velvollisuudesta tietyssä tilanteessa, kun säännöksessä sen sijaan selvästi puhutaan vain harkinnan varaan jäävästä valtuudesta (”voi...”). Perusteluilla ei voida tällä tavoin muuttaa säännöksessä asetettua normia.

Lain nykyisen 7 a §:n säännös aineiston tarjonnan eriyttämisestä ehdotetaan siirrettäväksi uuteen 7 b §:ään. Ehdotuksessa on 7 a §:nä nimikkeellä ”Yhteistyö” seuraava uusi säännös: ”Yhtiön on toiminnallaan edistettävä sananvapautta, korkeatasoista journalismia ja median monimuotoisuutta”. Säännnöksen sisältö ei oikeastaan sano mitään nimikkeen

viittaamasta yhteistyöstä. Perusteluissa on säännöksen sanamuodon viittaamaa sisältöä merkittävästi rikastettu:

”Yleisradion tulee ehdotuksen mukaan edistää toiminnallaan sananvapautta, korkeatasoista journalismia ja median monimuotoisuutta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Yleisradion tulee huomioida nämä tavoitteet sekä julkisen palvelun ohjelmatoiminnassaan että mahdollisessa muussa toiminnassaan pyrkimällä yhteistyöhön kaupallisten tiedotusvälineiden kanssa siltä osin kuin se on kilpailuoikeuden, valtiontukisääntelyn ja tekijänoikeuksien näkökulmasta mahdollista. Lisäksi on tärkeää, että yhteistyömalleja kehitetään siten, että yhteistyö tapahtuu tasapuolisin ja syrjimättömin ehdoin eikä tarpeettomasti lisää kilpailijoiden välisen kilpailunvastaisen yhdenmukaisen käyttäytymisen riskiä.

Yhteistyön tulee hyödyttää molempia osapuolia. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa sitä, että Yleisradio tekee kaupallisten mediatoimijoiden kanssa tiivistä yhteistyötä esimerkiksi urheilutuotannossa sekä verkossa. Verkossa yhteistyö voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kaupallisten mediatoimijoiden sisältöjä linkitetään myös Yleisradion verkkosivuille. Yleisradio voisi lisäksi jakaa sisältöjä kaupallisille mediatoimijoille sekä hankkia näiltä uutis- ja ajankohtaismateriaalia molempia osapuolia hyödyttävällä tavalla. Yhteistoimintaan voisi edelleen sisältyä myös yhteistä Yleisradion ja kaupallisten radiokanavien kuuntelututkimusten tekoa. Yleisradion ja kaupallisten toimijoiden yhteistyössä tulee lisäksi huomioida muun muassa lain 12 §:ssä asetettu mainonnan kielto

Perusteluissa viitatut tavoitteet voivat sinänsä olla paikallaan. On kuitenkin syytä kysyä, eikö jo säännöstekstin pitäisi selvemmin kytkeytyä nimikkeen asiaan ja eikö jotakin perusteluissa esitetyistä tarkoituksista pitäisi sisällyttää jo säännöstekstiin.

- - - - - - -

Edellä on jo viitattu 6 §:n 1 momentin uuteen 4 a) kohtaan, jonka mukaan hallintoneuvosto päättää yhtiön strategiasta, ja todettu, että säännöstä ei ole (yksityiskohtaisissa) perusteluissa mitenkään perusteltu. Esityksen yleisissä perusteluissa on kuitenkin viitattu säännöksen tavoitteisiin. Perustelujen sivulla 6 todetaan:

”Yleisradion hallintoneuvoston aseman vahvistaminen siten, että se jatkossa päättäisi yhtiön strategiasta, parantaisi eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia Yleisradion toiminnan linjauksiin.”

Saman suuntaisia tavoitteita koskee myös s. 5 oleva viittaus kesälllä 2016 julkaistuun parlamentaarisen työryhmän muistioon. Säännöksen ja perustelujen pohjalta muodostuvaa tilannetta voitaneen lyhyesti kuvata niin, että hallintoneuvostolle säädettäisiin uutena tehtävänä yhtiön strategiasta päättäminen, säännöksessä tarkoitetun strategian sisältöä ei mitenkään määritellä tai kuvata, uuden säännöksen todetaan vahvistavan eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia Yleisradion toiminnan linjauksiin ja kun hallitus

virallisesti näin toteaa, on perusteltua lähteä siitä, että tällainen vahvistuminen on lakiehdotuksen (yhtenä) tavoitteena.

Miten tällaiseen ehdotukseen ja tällaiseen tavoitteeseen tulisi suhtautua? Konkreettisena asiana on tärkeää todeta, että yleisradion toimintaan kohdistuvia ohjailumahdollisuuksia koskevassa säätelyssä ei jo asian merkittävyyden vuoksi voida käyttää niin väljiä kriteereitä kuin sisällöltään täysin konkretisoimatta jätetty strategia. Periaatteellisesti oleellista on, että Yleisradion toiminnassa ja siten myös tähän toimintaan kohdistuvissa vaikuttamismahdollisuuksissa on kysymys sananvapauden toteutumisesta. Jo perustuslain 12 §:n säännöksen sanamuodon mukaan sananvapauteen kuuluu myös oikeus vastaanottaa tietoja. Sananvapaussäännös on säilynyt vuoden 1995 perusoikeusuudistuksesta lähtien oleellisesti muuttumattomana. Tuohon uudistukseen johtaneessa hallituksen esityksessä todettiin sananvapaudesta mm.(HE 309/93 vp, s. 56):

”Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin.”

Yleisradion toiminnalla on hyvin keskeinen merkitys joukkotiedotuksen ja sen kehityksen ja myös vallankäyttöön kohdistettavissa olevan julkisen kritiikin kannalta. Jos lainsäädännöllä merkittävällä tavalla järjestellään mahdollisuuksia vaikuttaa Yleisradion toimintaan, ollaan samalla järjestämässä mahdollisuuksia vaikuttaa sananvapauden toteutumiseen. Tästä on kysymys tässäkin tapauksessa. Hallintoneuvosto ei ole sananvapauden toteutumisen kannalta arvioituna aidosti Yleisradion sisäinen elin, vaan sen toiminta merkitsee neuvoston asettamistavan, sen syntyhistorian ja sille osoitetut tehtävät huomioon ottaen ulkopuolelta tulevaa mahdollisuutta vaikuttaa Yleisradion tiedonvälitykseen. Kun lähden siitä, että tässäkin on kyse sananvapauden toteutumiseen vaikuttavasta järjestelystä, en tarkoita mitään säätämisjärjestysongelmia. Kysymys on lähinnä vain suotavuudesta sananvapauden (hyvän) toteutumisen kannalta.

Se, että tässä tavoitellaan eduskunnan - ja siten ei vain hallitusryhmittymän vaan periaatteessa kaikkien eduskunnassa edustettuina olevien puolueiden - vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä, ei tee vaikuttamismahdollisuuksista mitenkään neutraaleja tai vain jotenkin objektiivisiin, yleispäteviin seikkoihin kiinnittyviä.

”Mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin” edellyttää mahdollisuutta kaiken julkisen vallankäytön kriittiseen tarkasteluun. Sananvapauden toteutumisen ja siihen

kuuluvan julkisen vallankäytön kriittisen tarkastelun aidon mahdollisuuden kannalta ei minusta hevin voida perustella ajatusta, jonka mukaan eduskunnalla pitäisi olla nykyisten säännösten sallimaa suuremmat mahdollisuudet vaikuttaa yleisradion toimintaan.