

31.12.2003

112/2/01

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

Esittelijä: Esittelijäneuvos Eero Kallio

**SAAMELAISTEN MAHDOLLISUUS TOIMIA YLEISRADIO OY:N
HALLINTOELIMISSÄ**

1

ASIAN VIREILLE TULO

Apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkka selvitti Saamelaiskäräjillä ja Saamen radiossa syksyllä 2000 suorittamiensa tarkastusten yhteydessä saamelaisten mahdollisuuksia vaikuttaa saamelaisväestöä ja heidän elinolojaan koskevien päätösten valmisteluun ja itse päätöksentekoon. Tällöin kävi ilmi muun muassa, että saamelaisilla ei ole edustusta Yleisradio Oy:n hallintoneuvostossa eikä hallituksessa.

Koska perustuslain 17, 22 ja 121 §:n säännösten on yleisesti katsottu velvoittavan julkista valtaa turvaamaan saamelaisille aikaisempaa paremmat mahdollisuudet vaikuttaa heitä koskevien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon, apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkka päätti ottaa asian omana aloitteena tutkittavakseen. Tässä tarkoituksessa hän pyysi liikenne- ja viestintäministeriötä hankkimaan asiassa Yleisradio Oy:n selvityksen sekä antamaan asiasta oman lausuntonsa. Jonkka pyysi lausunnossa kiinnittämään huomiota erityisesti siihen, aiotaanko saamenkieliselle väestöryhmälle järjestää mahdollisuus toimia Yleisradio Oy:n hallintoelimityksessä ja vaikuttaa saamenkielisten lähetystoimintaan ja sen edellytyksiä koskevaan päätöksentekoon.

2

SELVITYS

Liikenne- ja viestintäministeriö hankki Yleisradio Oy:n 2.3.2001 päivätyn selvityksen ja antoi oman 16.3.2001 päivätyn lausuntonsa.

Jonkan varattua Saamelaiskäräjille tilaisuuden lausua näkemyksensä edellä selostetusta selvityksestä, Saamelaiskäräjät antoi 23.8.2001 päivätyn lausuntonsa.

Jonkan estyneenä ollessa oikeusasiamies Lauri Lehtimaja lähetti Saamelaiskäräjien lausunnon liikenne- ja viestintäministeriölle ja varasministeriölle tilaisuuden lausua käsitelyksensä erityisesti siitä, olisiko Yleisradio Oy:stä annettu lakia aihetta tarkistaa sen valossa, mitä Saamelaiskäräjien lausunnossa esitettiin.

Liikenne- ja viestintäministeriö toimitti oikeusasiamiehen kansliaan vielä Yleisradio Oy:n 26.11.2001 antaman selvityksen ja antoi oman 10.10.2001 päivätyn lausuntonsa.

Lausunnot ja selvitykset ovat tämän päätöksen liitteenä.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeet

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 121 §:n mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Perustuslain 109 §:n mukaan Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Yleisradio Oy:stä annetun lain 4 §:n mukaan yhtiön hallintoeliminä ovat hallintoneuvosto, hallitus ja toimitusjohtajana toimiva pääjohtaja. Yleisradio Oy:stä annetun lain 5 §:n mukaan Yhtiöllä tulee olla hallintoneuvosto, jonka jäsenten lukumäärä on 21.

Yleisradio Oy:stä annetun lain 5 §:n 2 momentin (21.1.2000/37) mukaan hallintoneuvoston jäsenet valitsee eduskunta vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä. Heidän toimensa alkaa niin pian kuin vaali on toimitettu ja kestää seuraavan hallintoneuvoston jäsenten vaalin toimittamiseen. Hallintoneuvoston jäseniksi on valittava tiedettä, taidetta, sivistystyötä ja elinkeino- ja talouselämää tuntevia sekä eri yhteiskunta- ja kieliryhmiä edustavia henkilöitä.

Saman lain 6 §:n mukaan hallintoneuvoston tehtävänä on muun muassa valita yhtiön hallitus siten, että se edustaa molempia kieliryhmiä (siis suomea ja ruotsia) ja riittävää asiantuntemusta tämän lain 7 §:n (9.10.1998/746) mukaisten julkisen palvelun tehtävien hoitamisessa ja päättää asioista, jotka koskevat toiminnan huomattavaa supistamista tai laajentamista taikka yhtiön organisaation olennaista muuttamista sekä pitää huolta, että erityisesti julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuksi.

Saamelaiskäräjistä annetun lain 1 §:n mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on saamelaisten kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin tässä laissa ja muualla

laissa säädetään. Tähän itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten saamelaiset valitsevat vaaleilla keskuudestaan saamelaiskäräjät.

Lain 9 § asettaa viranomaisille velvollisuuden neuvotella saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat esimerkiksi tiettyjen saamenkielisten palvelujen kehittämistä tai muuta vastaavaa saamelaisten kieleen kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavaa seikkaa.

Suomi on hyväksynyt 3 päivänä lokakuuta 1997 annetulla lailla Strasbourgissa 1 päivänä helmikuuta 1995 tehdyn Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen. Laki saatettiin voimaan 1.2.1998 (Asetus 12/98). Puiteyleissopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat tarvittaessa ryhtymään riittäviin toimenpiteisiin täyden ja tehokkaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi kaikilla talous- ja yhteiskuntaelämän sekä poliittisen elämän ja kulttuurielämän aloilla kansalliseen vähemmistöön ja valtaväestöön kuuluvien välillä.

Mainitun sopimuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan sopimuspuolten tulee oikeusjärjestelmänsä puitteissa varmistaa, että kansalliseen vähemmistöön kuuluvia henkilöitä ei syrjitä viestintävälineiden käytössä. Saman artiklan 3 kohdan mukaan sopijapuolet takaavat, että kansallisiin vähemmistöihin kuuluville henkilöille suodaan mahdollisuus omien viestintävälineiden käyttöön.

Suomessa 4 päivänä maaliskuuta 1998 voimaan tulleen alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan Eurooppalaisen peruskirjan 11 artiklassa todetaan, muun muassa seuraavaa:

Sopimuspuolet sitoutuvat alueellista kieltä tai vähemmistökieltä käyttävien osalta alueilla, joilla näitä kieliä puhutaan, kunkin kielen tilanne huomioon otteen ja sikäli kuin julkisilla viranomaisilla on välillisesti tai välittömästi toimivaltaa, valtuudet tai muutoin mahdollisuus vaikuttaa tällä alalla, ja kunnioittaen joukkoviestimien itsenäisyyden ja itsehallinnon periaatetta :

a) sikäli kuin radiolla ja televisiolla on julkinen palvelutehtävä

i) varmistamaan ainakin yhden radioaseman ja yhden televisiokanavan perustamisen alueellisilla kielillä tai vähemmistökielillä, tai

ii) rohkaisemaan ja/tai helpottamaan ainakin yhden radioaseman ja yhden televisiokanavan perustamista alueellisella kielellä tai vähemmistökielellä; tai

iii) huolehtimaan riittävästi siitä, että radio ja televisio lähettävät ohjelmaa alueellisilla kielillä tai vähemmistökielillä;

b) i) rohkaisemaan ja/tai helpottamaan ainakin yhden alueellisilla kielillä tai vähemmistökielillä toimivan radioaseman perustamista; tai

ii) rohkaisemaan ja/tai helpottamaan radio-ohjelmien lähettämistä säännöllisesti alueellisilla kielillä tai vähemmistökielillä;

c) i) rohkaisemaan ja/tai helpottamaan ainakin yhden alueellisilla kielillä tai vähemmistökielillä toimivan televisiokanavan perustamista; tai

ii) rohkaisemaan ja/tai helpottamaan televisio-ohjelmien lähettämistä säännöllisesti alueellisilla kielillä tai vähemmistökielillä;

d) rohkaisemaan ja/tai helpottamaan auditiivisten ja audiovisuaalisten teosten luomista alueellisilla kielillä tai vähemmistökielillä;

3.2

Oikeudellinen arviointi

Liikenne- ja viestintäministeriö tote si lausunnoss aan, että eduskunta valitsee Yleisradio Oy:stä annetun lain 5 §:n mukaan hallintoneuvoston jäsenet. Ministeriö ei ota kantaa eduskunnan tekemään hallintoneuvoston valintaan sinänsä, mutta katsoo, että eduskunnan valinnassa täytyvät lain osoittamat vaatimukset samoin kuin hallintoneuvoston tekemässä hallituksen valinnassa. Saamenkielisen väestöryhmän edustaja ei hallintoneuvostossa eikä yhtiön hallituksessa ole. Ministeriön mukaan yhteiskunnassa on myös monia muita ryhmiä, joilla ei ole omaa edustajaa. Tällaisia ryhminä ministeriö mainitsee venäjänkieliset, romanit, viittomakieliset ja vammaisryhmät. Ministeriön mukaan lainsäädännössä ei aseteta mitään estettä saamenkielisen väestöryhmän edustajan valinnalle hallintoneuvostoon.

Ministeriön käsityksen mukaan saamelaisilla on joka tapauksessa verraten hyvät mahdollisuudet vaikuttaa saamelaisväestöä ja tässä tapauksessa radio- ja televisio toimintaa koskevaan päätöksentekoon. Saamenkielinen radion ohjelmatoiminta eli Saamen Radio on nyttemmin muodostettu Lapin Radiosta itsenäiseksi oman ohjelmapäällikön alaiseksi ohjelmatoiminnaksi. Saamen Radion ohjelmapäällikkö, joka on tällä hetkellä syntyperäinen saamelainen, raportoi Radio Suomen johtajalle ja tätä kautta koko suomenkielisen radiotoiminnan johtajalle, joka vastaa puolestaan toimialan ohjelmatoiminnasta suoraan hallintoneuvostolle. Tässä järjestelmässä saamenkielistä radiotoimintaa koskevat asiat tulevat säännöllisesti hallintoneuvoston käsiteltäväksi.

Yleisradio Oy toteaa omassa selvityksessään muiden Pohjoismaiden osalta, että Norjan radion hallintoneuvostoa vastaavassa elimessä ei ole saamelaisten edustusta. Saamelaisradion päällikkö on kuitenkin nykyään jäsenenä yhtiön toimivasta johdosta koostuvassa johtokunnassa. Ruotsissa saamelaiset asiat on koottu erityiseen "Saami-ryhmään", jonka päällikkö voi saada alansa kysymykset käsiteltäväksi normaalia organisatorista tietä. Saamelaisilla ei ole organisaatiossa edustuksellista asemaa. Yleisradio Oy katsoo, ettei se voi ottaa kantaa hallintoneuvostoon valittavien jäsenten edustuksellisuuteen.

Saamelaiskäräjät lausuu puolestaan eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle 23.8.2001 osoittamassaan lausunnossa, että se ei ole vakuuttunut Yleisradion

nykyisen hallintojärjestelmän toimivuudesta. Saamelaiskäräjät viittaa Suomen menettelyyn yhteispohjoismaisten saamenkielisten tv- uutisten aloittamisessa. Saamenkieliset uutislähetykset aloitettiin nimittäin 20.8.2001 suorana lähetyksenä koko Norjassa ja Ruotsissa joka arki-ilta kello 17.00. Suomen Yleisradio ilmoitti yllättäen kesäkuussa 2001, ettei se ehdikään mukaan yhteisiin uutisiin, vaikka se oli jo tammikuussa 1998 päättänyt niihin osallistumisesta. Yleisradion pääjohtaja ilmoitti, että saamelaisuutisia nähtäneen TV 2:lla ehkä tammikuussa 2002. Norjan saamelaisradion ja television johtaja Nils Johan Hetta totesi Suomen Yleisradion pääjohtajan antaneen vastaavia lupauksia jo kaksi vuotta.

Yleisradion pääjohtaja Arne Wessberg selosti 26.11.2001 antamassaan selvityksessä saamenkielisten televisiouutisten lähettämistä ja totesi muun ohessa, että tammikuussa 2002 Suomessa käynnistyvät uutislähetykset ovat kestoltaan samat kymmenen minuuttia kuin muissa pohjoismaissa. Aikaerosta johtuen niitä ei voida kuitenkaan lähettää suorana kello 18, koska tällöin jouduttaisiin ohjelmakaaviosta poistamaan toiseksi suosituin uutislähetys. Yleisradio pyrkii Wessbergin mukaan kuitenkin ratkaisemaan yhteispohjoismaisten saamenkielisten tv-uutisten sijoittamisen analogisessa jakelussa lähetykskaavioon siten, että ohjelma saa säännöllisen ja sisällöllisesti sopivan ympäristön. Lisäksi uutislähetys sijoitetaan digitaalisen YLE24-kanavan ohjelmistoon. Tämä lähetys palvelee erityisesti saamelaisalueen ulkopuolella asuvia suomalaisia. Wessbergin mukaan digitaalisen lähetysverkon laajeneminen lähivuosina parantaa Yleisradion mahdollisuuksia myös saamelaisväestön palvelemiseen. Saamenkieliset uutiset lähetetään suomeksi tekstitettyinä.

Tällä hetkellä yhteispohjoismaiset et saamenkieliset tv-uutiset lähetetään Pohjois-Lapissa tekstittämättö minä päivittäin kello 18 eli samaan aikaan kuin Ruotsissa ja Norjassa. Muualla Suomessa näitä uutisia voidaan seurata digitaalisessa verkossa YLE24 kanavalla kello 23.15.

3.3

Kannanotto

Saamelaisradion kehittämistyöryhmä ehdotti jo vuonna 1987, että saamelaisväestölle tulisi antaa oikeus nimetä oma edustajansa Yleisradion hallintoneuvostoon. (Saamelaisradion kehittämistyöryhmän mietintö s. 32, Liikenneministeriön julkaisu 5/87).

Kohdassa 3.1 selostetut säännökset eivät sinänsä velvoita Suomen valtiota takaamaan saamelaisväestölle edustusta Yleisradio Oy:n hallintoneuvostossa tai hallituksessa. Sen sijaan ruotsinkieliselle väestölle taataan tasapuolinen kohtelu suomenkielisen valtaväestön kanssa. Tämä merkitsee sitä, että myös Yleisradio Oy:n hallituksessa on oltava ruotsinkielisen väestöryhmän edustajia.

Vaikka perustuslaista, Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista tai muustakaan lainsäädännöstä ei voida johtaa velvollisuutta taata saamelaisten edustusta Yleisradio Oy:n hallintoelimissä, on mielestäni kuitenkin syytä pohtia, onko saamelaisten nykyinen vaikutusmahdollisuus sopusoinnussa

lainsäädännön saamelaisille tunnustaman erityisaseman kanssa. Perustuslain 17 §:n 3 momentin säännös asettaa saamelaiset muihin lainkohdassa tarkoitettuihin ryhmiin nähden eri asemaan siinä suhteessa, että saamelaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisissa tulee säätää lailla. Lainkohta toteaa myös saamelaisten aseman alkuperäiskansana. Lisäksi perustuslain 121 §:n 4 momentissa taataan saamelaisille kotiseutualueellaan oikeus kieltään ja kulttuuriaan koskevaan itsehallintoon sen mukaan kuin lailla säädetään.

Mainitut lainkohdat jättävät saamelaisten aseman tarkemman määrittämisen lainsäädännön varaan. Silti ne nähdäkseni samalla ilmentävät myös sitä, että saamelaisilla on aivan erityinen asema, jota ei suoraan voida verrata muihin edellä tarkoitettuihin ryhmiin. Osa tästä erityis asemasta johtuu saamelaisten poikkeuksellisesta asemasta alkuperäiskansana, mikä puolestaan perustuu kansainvälisiin ihmisoikeusasiakirjoihin. Tältä perustalta on ymmärtääkseni syytä erityisesti huolehtia saamelaisten kulttuurista. Kulttuurin turvaamisessa radion ja television ohjelmatoiminnalla on huomattava merkitys. Edellä kerrottuja seikkoja kokonaisuutena arvioiden on mielestäni ymmärrettävää, että saamelaisten edustava Saamelaiskäräjät näkee perustelluksi myöntää saamelaisille jonkinasteisen erityiskohtelun myös yleisradiotoiminnassa.

Tarkastelen seuraavassa vielä tarkemmin saamelaisten asemaa koskevia tekijöitä juuri yleisradiotoiminnan velvoitteita silmällä pitäen.

Suomessa on saamelaisia tällä hetkellä noin 7 500, joista vajaat 4 000 asuu saamelaisten kotiseutualueella. Eduskunta valitsee Yleisradio Oy:n 21-jäsenisen hallintoneuvoston. On käytännössä mahdotonta, että saamelaisväestön edustus Yleisradio Oy:n hallintoneuvostossa voisi perustua osaltaan saamelaisia edustavien kansanedustajien vaikutukseen hallintoneuvoston valinnassa. Eduskunnalla on tietenkin mahdollisuus niin halutessaan valita saamelaisväestön edustaja hallintoneuvostoon.

Toisaalta on muistettava, että Yleisradio Oy:stä annetun lain 5 §:n (21.1.2000/37) mukaan hallintoneuvoston jäseniksi on valittava tiedettä, taidetta, sivistystyötä ja elinkeino- ja talouselämää tuntevia sekä eri yhteiskunta- ja kieliryhmiä edustavia henkilöitä. Liikenneministeriö esittää 16.3.2001 lausunnossaan, että yhteiskunnassa on myös monia muita ryhmiä, joilla ei ole hallintoneuvostossa "omaa" edustajaa, ja mainitsee esimerkkinä venäjänkieliset, romanit, viittomakieliset ja vammaisryhmät. Viittaus perustuu Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n 2 momentin 4 kohtaan (9.10.1998/746), jonka mukaan Yleisradion julkisen palvelun erityisiin tehtäviin kuulu muun ohessa kohdella ohjelmatoiminnassa yhtäläisin perustein suomen- ja ruotsinkielisiä kansalaisia ja tuottaa palveluja saamen, romanin ja viittomakielellä sekä soveltuvin osin myös maan muille kieliryhmille. Saamelaiset on asetettu säännöksessä samaan asemaan romanien ja viittomakielisten kanssa. Liikenneministeriö tuo esiin samankaltaisina vielä vammaisryhmät. Rinnastaminen mainittuihin erityisryhmiin ei edellä esittämälläni perusteilla mielestäni ole kaikilta osin perusteltua. Saamelaisia on nähdäkseni tarkasteltava erityisenä vähemmistönä, jonka asema jossakin määrin poikkeaa muista perustuslain 17 §:n 3 momentissa tarkoitetuista

ryhmistä. Tämä tarkastelukulma puoltaa saamelaisten aseman erityistä huomioon ottamista.

Itse asiassa Yleisradio Oy:n lähetystoiminnassa saamelaiset onkin otettu suhteellisen hyvin huomioon. Sen sijaan mahdollisuudet osallistua yleisradiotoiminnan hallintoon eivät ole saaneet yhtä vahvaa erityisasemaa kuin mikä ilmenee lähetystoiminnassa. Tämä puute on saattanut vaikuttaa myös ohjelmatoimintaan. Huomiota kiinnittää esimerkiksi se, että saamenkielisiä tv-uutisia ei käynnistetty Suomessa samaan aikaan kuin Ruotsissa ja Norjassa, aikanaan - jo vuosia sitten - sovitusta huolimatta.

Vähemmistöjen kohteluun kiinnitetään jatkuvasti huomiota myös kansainvälisissä ihmisoikeuselimissä. Esimerkiksi YK:n yhteydessä toimiva ihmisoikeuskomitea totesi vuonna 1994, että valtiovallan positiiviset toimenpiteet voivat olla välttämättömiä vähemmistön identiteetin ja vähemmistön jäsenten oikeuksien suojelemiseksi. Komitea piti vähemmistöjen erityiskohtelua kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan vuoden 1966 yleissopimuksen (KP- sopimus) 27 artiklan kannalta hyväksyttävänä. Kulttuurioikeuksien toteutuminen voi komitean mukaan edellyttää erityisiä suojelutoimenpiteitä ja toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että vähemmistöyhteisöt kykenevät tehokkaasti osallistumaan heidän etujaan koskevaan päätöksentekoon (YK-asiakirja CCPR/C/21/rev.1/Add.5,1994).

Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen 15 artiklan mukaan Suomi on sitoutunut luomaan tarpeelliset olosuhteet kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tehokkaalle osallistumiselle kulttuuri-, yhteiskunta- ja talouselämään sekä erityisesti heitä koskeviin julkisiin asioihin. Todettakoon, että Euroopan neuvoston tämän sopimuksen asiantuntijat ovat olleet kiinnostuneita saamelaisten vaikutusmahdollisuudesta Yleisradio Oy:n hallinnossa. Tämä ilmenee muun muassa heidän 20.9.2001 antamastaan raportista ECRML (2001) 3 kohdassa 179.

Saamelaisten asemaa tunnustettuna Suomen alkuperäiskansana on pyritty tukemaan ja parantamaan eri tavoin. Ensi vuoden alusta tulee voimaan saamen kielilaki. Uusi askel saamelaisten tukemisessa olisi heidän edustuksensa vahventaminen Yleisradio Oy:n hallinnossa. Vaikka edellä mainittu saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:stä ilmenevä neuvotteluvaikeus ei ulotu Yleisradio Oy:öön, olisi mielestäni olemassa myös kerrottuja oikeudellisia perusteita vahventaa saamelaisten edustusta Yleisradio Oy:n hallinnossa. Tähän on useita mahdollisuuksia kuten Ruotsin ja Norjan esimerkit osoittavat - olkoonkin, että edustus hallintoneuvostossa olisi ilmeisesti periaatteellisesti vahvimaksi koettu tuki saamen kielelle ja kulttuurille.

Saatan edellä selostetut havaintoni ja käsitykseni eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvoston tietoon.