

30.8.2007

Dnro 1767/4/07

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Kansliapäällikkö Jussi Pajuja

ESITUTKINNAN LOPETTAMINEN EI ANNA AIHETTA TOIMENPITEISIIN

1

KANTELU

Arvostelette allekirjoittamassanne kirjeessä Helsingin poliisilaitoksen menettelyä sen päättäessä esitutkinnan. Olitte tehnyt 14.2.2007 Helsingin poliisilaitokselle tutkintapyynnön, jossa olitte pyytänyt poliisia selvittämään, oliko Yleisradio Oy:n toimitusjohtaja syylistynyt rikoslain 11 luvun 9 §:ssä säädettyyn syrjintärikokseen tehdessään yleisradion eduskuntavaaliohjelmia koskevan päätöksen. Mielestänne Helsingin poliisilaitoksen päätös esitutkinnan lopettamisesta 14.3.2007 oli virheellinen monista syistä. Siinä todettiin mielestänne, ettei rikoslain syrjintäsäännös koske Yleisradio Oy:tä. Mielestänne se perustui Yleisradio Oy:n toimittamaan virheelliseen informaatioon, josta puuttui muun muassa tieto pienpuolueiden esiintymisistä ja niiden kestoajoista. Kysymyksessä olivat kertomanne mukaan ensimmäiset vaalit, joissa pienpuolueet oli rajattu ns. suuren vaalikeskustelun ulkopuolelle.

Lisäksi olitte tutkintapyynnössänne pyytäneet poliisia selvittämään, oliko syylistytty syrjintärikokseen, kun eduskuntapuolueille maksettiin vaaliavustuksia niiden eduskuntapaikkojen lukumäärän mukaisessa suhteessa. Vuoden 2007 eduskuntavaalikulujen kattamiseen oli myönnetty eduskuntapuolueille yhteensä 2 489 miljoonaa euroa. Koska tukea ei myönnetty eduskunnan ulkopuolisille puolueille, katsotte niiden joutuneen vaalitaistelussa eduskuntapuolueita huomompaan kilpailuasetelmaan. Kirjeessänne arvostelette sitä, että esitutkinnan lopettamispäätöksessä sivuutettiin tämä asia kokonaan.

2

SELVITYS

Käytettävissäni ovat olleet Helsingin poliisilaitoksen 14.3.2007 tekemä esitutkintapäätös (6070/S/305653/07), kantelun liitteenä oleva tutkintapyyntö poliisille ja Yleisradio Oy:n esitutkinta-asiassa antama lausunto 12.3.2007 sekä toimitusjohtaja Mikael Jungnerin oikeusasiamiehelle 14.2.2007 eräässä toisessa eduskuntavaalien vaaliohjelmia koskevassa kanteluasiassa antama lausunto (dnro 319/4/07). Jäljennös viimeksi mainitusta on vastauksen liitteenä.

3

YLEISRADION VAALIOHJELMAT

3.1

Lainsäädäntö

Perustuslaki

Yhdenvertaisuudesta säädetään perustuslain (731/1999) 6 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Rikoslaki

Syrjinnästä säädetään rikoslain 11 luvun 9 §:ssä (578/1995) seuraavaa:

Joka elinkeinotoiminnassa, ammatin harjoittamisessa, yleisönpalvelussa, virkatoiminnassa tai muussa julkisessa tehtävässä taikka julkista tilaisuutta tai yleistä kokousta järjestettäessä ilman hyväksyttävää syytä

- 1) ei palvele jotakuta yleisesti noudatettavilla ehdoilla,
- 2) kieltäytyy päästämästä jotakuta tilaisuuteen tai kokoukseen tai poistaa hänet sieltä taikka
- 3) asettaa jonkun ilmeisen eriarvoiseen tai muita olennaisesti huonompaan asemaan

rodun, kansallisen tai etnisen alkuperän, ihonvärin, kielen, sukupuolen, iän, perhesuhteiden, sukupuolisen suuntautumisen tai terveydentilan taikka uskonnon, yhteiskunnallisen mielipiteen, poliittisen tai ammatillisen toiminnan tai muun näihin rinnastettavan seikan perusteella, on tuomittava, jollei teko ole rangaistava työsyryntänä, syrjinnästä sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Rikoslain syrjintäsäännöstä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 94/1993 vp) todetaan muun muassa, että syrjintää on jonkun asettaminen ilmeisen eriarvoiseen tai muita olennaisesti huonompaan asemaan. Toisaalta syrjintää ei ole merkitykseltään vähäinen tai perusteiltaan tulkinnanvarainen asettaminen eriarvoiseen tai muita huonompaan asemaan. Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että vaikka kohtelu olisi epäyhdenvertaista, se ei ole syrjintänä rangaistavaa, jos siihen on hyväksyttävä syy. Hallituksen esityksen mukaan hyväksyttävä syy saattaa perustua muun muassa oikeussäännöksiin tai niiden nojalla pätevästi annettuihin viranomaisten määräyksiin. Esimerkiksi syrjintää iän perusteella ei ole se, että kieltäydytään myymästä alkoholijuomia henkilölle, joka ei niitä saisi ostaa. Oikeussäännöksin on määritelty esimerkiksi oppilaitosten kieli, jolloin oppilaitokseen pääsevien rajoittaminen kyseisenkielisiin henkilöihin ei ole muihin kohdistuvaa syrjintää. Hallituksen esityksen mukaan rangaistussäännöksessä tai sen perusteluissa ei kuitenkaan ole voitu esittää tyhjentävää luetteloa niistä perusteista, jotka oikeuttavat muutoin syrjintänä rangaistavaan kohteluun.

Laki Yleisradio Oy:stä

Yleisradion julkisesta palvelusta säädetään Yleisradio Oy:stä annetun lain (jäljempänä myös yleisradiolaki) 7 §:ssä (635/2005). Pykälän 1 momentin mukaan yhtiön tehtävänä on tuoda täyden palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Näitä ja muita julkiseen palveluun liittyviä sisältöpalveluja voidaan tarjota kaikissa televerkoissa.

Pykälän 2 momentin 1 kohdassa säädetään, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tulee erityisesti tukea kansanvaltaa ja jokaisen osallistumismahdollisuuksia tarjoamalla monipuolisia tietoja, mielipiteitä ja keskusteluja sekä vuorovaikutusmahdollisuuksia. Edelleen momentin 3 kohdan mukaan julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tulee ottaa ohjelmistossa huomioon sivistys- ja tasa-arvonäkökohdat.

Puoluelaki

Puoluelain 10 §:n 1 momentin (10/1969) mukaan valtion viranomaisen sekä valtion tai sen määräämisvallassa olevan yhteisön tai laitoksen on kohdeltava kaikkia puolueita tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen. Yleisradio Oy:stä säädetään nimenomaisesti pykälän 2 momentissa (653/1992). Sen mukaan Yleisradio Oy voi soveltaessaan 1 momenttia yhtiön vaaliohjelmiin ottaa huomioon myös ohjelmallisia näkökohtia.

Esitutkintalaki

Esitutkintalain 43 §:n (645/2003) 2 momentin 1 kohdan mukaan esitutkinta lopetetaan saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi, jos tutkinnassa on käynyt selville, ettei rikosta ole tehty taikka ettei asiassa voida nostaa ketään vastaan syytettä tai esittää muuta rikokseen perustuvaa julkisoikeudellista vaadetta.

3.2

Oikeudellinen arviointi

Perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn syrjintäkiellon mukaan ketään ei siis saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp) viitataan syrjintäkiellon osalta aikaisempaan hallitusmuodon 5 §:n säännökseen. Sitä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) todetaan muun muassa, että syrjinnän kieltö sisältyy kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen määräyksiin. Sopimuksen 25 artikla kieltää syrjinnän poliittisten osallistumisoikeuksien käytössä ja takaa oikeuden päästä yhdenvertaisesti julkisiin virkoihin.

Myös yleisradiolaissa lähtökohtana on yhdenvertaisuus. Lain 7 §:n mukaan Yleisradion tehtävänä on tuoda täyden palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tulee erityisesti tukea toimivaa kansanvaltaa ja jokaisen osallistumismahdollisuuksia tarjoamalla monipuolisia tietoja,

mielipiteitä ja keskusteluja sekä vuorovaikutusmahdollisuuksia ja ottaa ohjelmistossa huomioon tasa-arvonäkökohdat.

Puolueiden tasapuolista ja yhdenvertaista kohtelua edellytetään myös puoluelaisissa, jonka 10 §:n 1 momentissa säädetään, että valtion viranomaisen sekä valtion tai sen määräämisvallassa olevan yhteisön tai laitoksen on kohdeltava kaikkia puolueita tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen.

Mainituissa perustuslain, yleisradiolain ja puoluelain kohdissa kysymys on yhdenvertaisuuden ja osallistumisoikeuden turvaamisesta yleisradio- ja puoluetoiminnassa. Erityissäännös tässä asiassa on kuitenkin puoluelain 10 §:n 2 momentti, jossa nimenomaisesti säädetään Yleisradio Oy:n vaaliohjelmista ja niiden järjestämisessä noudatettavista periaatteista. Tämän säännöksen mukaan Yleisradion vaaliohjelmissa voidaan puolueiden tasapuolista ja yhdenvertaista kohtelua toteutettaessa ottaa huomioon ohjelmalliset näkökohdat. Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi asiaa käsitellessään, että vaaliohjelmissa voidaan ohjelmallisina näkökohtina ottaa huomioon ainakin puolueen suuruus ja puolueen parlamentaarinen asema (PeVM 6/1992 vp).

Eduskunnan oikeusasiamies on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota tasa-puolisuuden toteutumiseen Yleisradion kunnallisvaaliohjelmissa (1347/4/92). Oikeusasiamies totesi tuolloin, että Yleisradion kunnallisvaaleja koskevassa päätöksessä ei ollut varattu lainkaan mahdollisuutta muiden kuin puolueiden edustajien ja ehdokkaiden esittelyyn radion vaaliohjelmissa. Vaikka puoluelain 10 §:n 2 momentin mukaan vaaliohjelmia järjestettäessä voidaan ottaa huomioon ohjelmalliset näkökohdat, hallintoneuvoston päätös ei oikeusasiamiehen mukaan toteuttanut Yleisradion toiminnalta edellytettyä tasapuolisuusvaatimusta.

Koska kyseinen oikeusasiamiehen päätös on nykyisen rikoslain syrjintäsäännöksen voimaantuloa edeltävältä ajalta, siinä ei ole otettu kantaa syrjintärikossäännöksen sovellettavuuteen. Käsitelmäni mukaan puoluelain 10 §:n 2 momentti ei oikeuta esimerkiksi jonkin puolueen täydellistä sivuuttamista, koska Yleisradion toiminnalta edellytetty tasapuolisuus ei silloin toteudu.

Puoluelain 10 §:n 2 momentin lähtökohtana siis on, että Yleisradio Oy voi ohjelmallisina näkökohtina ottaa huomioon ainakin puolueen suuruuden ja puolueen parlamentaarisen aseman. Kysymykset siitä, minkälaatuisissa ja -kestoisissa ohjelmissa puolueet esiintyvät, millaisina lähetysaikoina ja millä kanavilla ne esitetään jne., tulevat arvioitaviksi puoluelain 10 §:n 2 momentin näkökulmasta ottaen huomioon myös tasapuolisuusvaatimus. Rikoslaisissa tarkoitettua syrjintää voisi olla jonkun asettaminen ilmeisen eriarvoiseen tai muita olennaisesti huonompaan asemaan. Toisaalta syrjintäsäännöstä koskevassa hallituksen esityksessä todetaan nimenomaan, että syrjintää ei ole merkitykseltään vähäinen tai perusteiltaan tulkinnanvarainen asettaminen eriarvoiseen tai muita huonompaan asemaan.

Olen vuoden 2007 eduskuntavaaleihin liittyen vastannut aikaisemmin erään puolueen (dnro 417/4/07) ja eräiden yksityishenkilöiden (dnro 319 ja 1023/4/07)

kanteluihin, joissa kysymys oli näistä samoista Yleisradion vaaliohjelmista, joita esitutkintapyyntönne koski.

Kyseisiä kanteluita ratkaistessani kansliaani oli hankittu vuoden 2007 vaaliohjelmia koskeva Yleisradion selvitys, joka vastasi sisällöltään Yleisradion Helsingin poliisilaitokselle toimittamaa selvitystä. Selvityksen mukaan Yleisradio Oy:n hallintoneuvostolle oli esitelty television ja radion vaaliohjelmisto 12.12.2006. Edelleen selvityksessä todettiin, että eduskunnan ulkopuoliset puolueet saivat tilaisuuden esittää näkökantojaan pienpuolueiden vaalikeskustelussa (TV1), radion puheenjohtajahaastatteluissa (YLE Radio 1), pienpuolueiden valtakunnallisessa vaalikeskustelussa (YLE Radio Suomi) ja maakuntaradioiden alueellisissa vaalitenteissä. Lisäksi pienpuolueiden näkökantoja esiteltiin muissa uutis- ja ajankohtaisohjelmissä. Eduskunnan ulkopuolisten puolueiden puheenjohtajille on myös tarjottu mahdollisuus videoituun puheenvuoroon YLE:n vaalisivuilla (www.yle.fi/vaalit).

Edellä mainittuja kanteluita käsitellessäni päädyin siihen, että Yleisradion vaaliohjelmien järjestämisessä ei ilmennyt oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Käsitykseni mukaan Yleisradio Oy toimi puoluelain 10 §:n 2 momentin soveltamisalan puitteissa ja käytti siihen sisältyvää harkintavaltaa vaaliohjelmia järjestettäessä syrjäyttämättä perustuslaissa ja edellä esitetystä muussa lainsäädännössä ilmaistuja kansanvaltaisuuden, yhdenvertaisuuden ja osallistumisoikeuden turvaamisen lähtökohtia.

Vastaavasti totean, että Helsingin poliisilaitoksen päätös tutkinnan lopettamisesta perustuu esitutkintalain 43 §:n 2 momentin säännökseen, eikä se edellä sanotuilla perusteilla anna aihetta toimenpiteisiini.

4

AVUSTUSTEN MYÖNTÄMINEN EDUSKUNTAPUOLUEILLE

Helsingin poliisilaitokselle tekemässänne tutkintapyynnössä pyysitte lisäksi selvittämään, oliko syyllystyttö syrjäntärikokseen, kun eduskuntapuolueille maksettiin ylimääräistä puoluetukea niiden eduskuntapaikkojen lukumäärän mukaisessa suhteessa vuoden 2007 eduskuntavaalien kustannuksiin. Tukea ei maksettu eduskunnan ulkopuolisille puolueille. Kantelussanne arvostelette sitä, että esitutkinnan lopettamispäätöksessä sivuutettiin tämä asia kokonaan.

Tässä tapauksessa kysymys on siitä, että eduskunta myönsi valtion vuoden 2007 talousarvioon 14,9 miljoonan euron määrärahan momentille 23.27.50 (puoluetoininnan tukeminen). Eduskunnan päätöksen mukaisesti määrärahaa saa käyttää puoluelain (10/1969) 9 §:n sekä puolueiden toiminnan tukemiseen myönnettävistä avustuksista annetun asetuksen (27/1973) 1 §:n mukaisesti avustuksiin eduskunnassa edustettuina oleville puolueille niiden säännöissä ja yleisohjelmissä määritellyn julkisen toiminnan tukemiseen.

Kyseinen määräraha sisälsi avustukset vuoden 2007 eduskuntavaaleista aiheutuviin kustannuksiin. Valtioneuvosto myönsi avustukset 1.2.2007

eduskuntapuolueille yhteensä 2 489 miljoonan euron suuruisina ja antoi käyttöä koskevat tilitysmääräykset.

Myös tämä asia oli käsiteltävänä aikaisemmassa kanteluvastauksessani (419/4/07). Totesin, että valtion talousarvio on eduskunnan päätäntävällän piiriin kuuluva asia. Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on Suomen perustuslain mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Lainsäädäntövaltaa käyttää perustuslain mukaan eduskunta, joka päättää myös valtion taloudesta. Oikeusasiamiehellä ei ole lain mukaan toimivaltaa tutkia eduskunnan toimintaa lainsäätäjänä eikä hän voi puuttua siihen, miten lainsäädännön sisältöä tulisi muuttaa tai kehittää. Oikeusasiamies ei myöskään voi ottaa kantaa eduskunnan hyväksymässä valtion talousarviossa olevien määrärahojen suuruuteen tai niiden käyttötarkoituksen määrittelyyn. Tässä tapauksessa talousarvion määräraha koski nimenomaan vain eduskunnassa edustettuina olevia puolueita.

Edellä kerrotusta seuraa, etten laillisuusvalvojana voi käsitellä asiaa siltä osin kuin siinä on kysymys valtion talousarviossa määrittelystä menoerästä vuoden 2007 eduskuntavaaleista aiheutuviin kustannuksiin. Helsingin poliisilaitokseen kohdistuvan kantelun osalta voin kuitenkin todeta, että kysymys on eduskunnan ratkaisusta valtion talousarvion yhteydessä. Eduskunnan päätöksenteko kuuluu eduskunnan sisäisten valvontamekanismien, kuten perustuslain 74 §:ssä säädetyn perustuslainmukaisuuden valvonnan piiriin. Suomen perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp) perustuslakivaliokunnan suorittamasta valvonnasta todetaan muun muassa seuraavaa:

Vaikka perustuslakivaliokunnan harjoittama perustuslainmukaisuuden valvonta pääasiassa kohdistuuakin lakiehdotuksiin, voi sen arvioitavaksi tulla muitakin asioita, joiden perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin sen tulee antaa lausunto. Tällaisia säännöksessä tarkoitettuja muita asioita voivat olla esimerkiksi talousarvion käsittelyyn liittyvät kysymykset ja 96 §:ssä tarkoitettut Euroopan unionia koskevat asiat.

Näin ollen kysymys siitä, onko valtion talousarvion määrärahaesitys puolueiden yhdenvertaisuuden kannalta asianmukainen, olisi voitu saattaa talousarviota käsiteltäessä perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi. Sen sijaan poliisilla ei ole toimivaltaa tutkia valtion talousarvioon sisältyvää määrärahapäätöstä, jonka eduskunta ylimpänä valtioelimenä on tehnyt.

Kantelussanne arvostelette valtioneuvoston täytäntöönpanopäätöstä 1.2.2007. Tältä osin totean, että asiaa koskeva määrärahapäätös tehtiin eduskunnassa edellä kuvatulla tavalla ja valtioneuvosto pani sitä täytäntöön päätöksellään. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien valvonnasta ja rikosoikeudellisesta vastuusta virkatoimissa säädetään perustuslain 112–114 §:ssä. Samoissa lainkohdissa säädetään niistä menettelyistä, jotka tulevat tällöin kyseeseen sekä toimivaltaiset tahot. Kyseisiä toimenpiteitä ei voida käynnistää tavanomaisessa rikosprosessissa.

Se seikka, että Helsingin poliisilaitoksen tutkinnan lopettamispäätöksessä ei ole lausuttu mitään edellä mainituista, selvästi poliisin toimivallan ulkopuolella olevista kysymyksistä, ei anna aihetta toimenpiteisiin. Lähetän kuitenkin vastaukseni myös Helsingin poliisilaitoksen tiedoksi.

5

YHTEENVETO

Edellä esitetyn perusteella katson, että asiassa ei ole ilmennyt oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Kirjeenne liitteet palautetaan ohessa.