

6.3.2019

EOAK/622/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja

PUOLUEIDEN OSALLISTUMINEN VAALIOHJELMIIN

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston jäsenten menettelyä heidän tehdesään päätöksen puolueiden osallistumisesta vaaliohjelmiin.

Kantelija oli 18.1.2019 lähettänyt Yleisradio Oy:n uutis- ja ajankohtaistoiminnan johtajalle asiaa koskevan kirjeen, jonka ja johon saamansa vastauksen kantelija oli ottanut lainauksena kante-lukirjeeseen. Kirjeessään kantelija oli esittänyt muun muassa seuraavaa: "Yle arpoi aamu-tv:n lähetyksessä 12.12.2018 eduskuntapuolueiden kesken niiden puheenjohtajien puhe- ja vaali-tenttipäivät. Seitsemän tähden liike merkittiin puolerekisteriin 21.12.2018, jolloin siitä tuli samalla eduskuntapuolue." Kirjeessään kantelija pyysi, että Seitsemän tähden liike rp:lle osoite-taan oma puoluepäivä. Vastauksessa todettiin Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston päätös ja ker-rottiin muun muassa seuraavaa: "Päätöksen perusteella arvonnin mukaisesti vaaliohjelmiin osal-listuvat hallintoneuvoston päätöksentekohetkellä rekisteröidyt puolueet, joilla on useampi kuin yksi kansanedustaja tämän hetken eduskunnassa."

Kantelun mukaan vastauksesta kävi ilmi, että hallintoneuvosto oli tehnyt päätöksen, joka poik-kesi vaaliohjelmissä noudatetusta vakiintuneesta käytännöstä. Tähän saakka puolueet oli ja-oteltu vaaliohjelmissä eduskuntapuolueisiin ja eduskunnan ulkopuolisiin pienpuolueisiin. Vas-tauksen mukaan syrjintä koski toteutetun arvonnin lisäksi ainakin eduskuntapuolueiden pu-heenjohtajien vaalikeskusteluja. Kantelun mukaan oli syytä epäillä, että hallintoneuvosto oli pää-töstä tehdessään toiminut lainvastaisesti. Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston tehtävät oli määri-telty Yleisradio Oy:stä annetun lain 6 §:ssä. Niihin ei kuulunut yksityiskohtainen puuttuminen ohjelmatoimintaan. Kantelun mukaan hallintoneuvoston päätös rikkoi saman lain 7 §:ssä mää-riteltujen julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tehtävien ensimmäistä kohtaa. Vielä kantelija kat-soi, että hallintoneuvoston jäsenet olivat saattaneet olla jäävejä tekemään päätöstä puolueiden oikeudesta osallistua vaaliohjelmiin. He edustivat hallintoneuvostossa niitä puolueita, joiden eh-dotuksesta eduskunta oli heidät hallintoneuvostoon valinnut. Tekemällään päätöksellä hallinto-neuvoston jäsenet olivat evänneet kilpailevalta puolueelta oikeuden osallistua vaaliohjelmiin.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Yleisradio Oy:n hallintoneuvosto antoi selvityksen. Kantelija antoi selvityk-seen oman vastineensa ja sen täydennyksen.

Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston selvitys

Selvityksessään hallintoneuvosto käsitteli puoluelain 10 §:n sisällön taustaa, hallintoneuvoston tehtäviä ja hallintoneuvoston päätöstä 4.12.2018.

Puoluelain 10 §:n sisällön taustasta hallintoneuvosto totesi, että hallituksen esityksessä HE 57/1992 on selostettu puoluelain muuttamisen taustoja. Niistä selvityksessä on kerrottu muun muassa seuraavaa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on 1970-luvulla pitänyt epäkohtana sitä, että vaaliohjelmat keskustelijoiden suuren lukumäärän ja käytettävissä olevan rajallisen ajan johdosta muodostuvat hajanaisiksi, vaikeasti seurattaviksi ja mielenkiinnottomiksi. Epäkohdaksi perustuslakivaliokunta katsoi myös sen, että yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään aivan erilaiset puolueet saavat käyttää vaalikeskusteluissa yhtä paljon aikaa mielipiteidensä ja politiikkansa esittelyyn. Valiokunta edellytti sen selvittämistä, millä tavoin poliittisten puolueiden esiintyminen vaaliohjelmissa voitaisiin järjestää tasapuolisemmin ottamalla huomioon suhteellisuusperiaate, ja että saatujen selvitysten pohjalta ryhdyttäisiin tarpeellisiksi katsottaviin toimenpiteisiin (PeVM 37/1976 vp). Asiassa ei kuitenkaan nähty tuolloin mahdolliseksi ryhtyä lainsäädäntötoimiin. Myöhemmin eduskunta (1989) edellytti hallituksen selvittävän millä tavoin puoluelain 10 §:ää on syytä muuttaa, jotta Yleisradion lähettämät vaaliohjelmat – esimerkiksi niin sanottu suuri vaalikeskustelu – voidaan tehdä ohjelmallisten kriteerien mukaan arvioituna yleisöä enemmän kiinnostaviksi. Asiaa selvitettiin oikeusministeriössä ja parhaaksi vaihtoehdoksi katsottiin, että Yleisradion itsensä tehtävänä on soveltaa mainittua säännöstä yhtiön vaaliohjelmiin. Se voisi tällöin ottaa huomioon myös ohjelmallisia näkökohtia. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että jaettaisiin suuri vaalikeskustelu kahteen tai useampaan osaan joko arpomalla tai sen mukaan, ovatko puolueet edellisessä eduskunnassa edustettuina vai ei. Viime kädessä tulisi kuitenkin jättää Yleisradion tehtäväksi antaa tarvittavat soveltamisohjeet. Tämän vuoksi ministeriö ehdotti, että puoluelain 10 §:ää muutettaisiin siten, että sen arviointi, mitä mainittu säännös Yleisradion vaaliohjelmissa edellyttää, jätettäisiin Yleisradion tehtäväksi ja vastuulle. Samalla pykälään sisällytettäisiin säännös, jonka mukaan Yleisradio voisi tässä harkinnassaan ottaa huomioon myös ohjelmalliset näkökohdat.

Edelleen selvityksessä todetaan lain esitöissä todetun, että ”Valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa yleisradiotoimintaa varten valtiolle hankittu omaisuus osakeyhtiölle vuonna 1934 annettuun lakiin (216/34) vuonna 1979 lisätyn 4 a §:n (1060/79) mukaan päätöksenteko asiassa on yhtiön hallintoneuvoston tehtävänä”.

Yleisradion hallintoneuvoston tehtävien osalta selvityksessä on ensin todettu, että Yleisradion toiminta perustui vuoden 1993 loppuun saakka Valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa yleisradiotoimintaa varten valtiolle hankittu omaisuus osakeyhtiölle vuonna 1934 annettuun lakiin ja toimilupaan. Vuonna 1979 lakia muutettiin siten, että hallintoneuvoston tehtävät määriteltiin laissa. Lainmuutoksen mukaan Yleisradion hallintoneuvoston tehtävänä oli muun muassa valvoa yleistä ohjelmatoimintaa. Yleisradion toimiluvan mukaisesti ohjelmat oli ennen niiden lähettämistä tarkastettava ja hyväksyttävä yhtiön hallintoneuvoston määräämällä tavalla ottamalla huomioon voimassa oleva lainsäädäntö. Määräys on ollut toimiluvissa aina vuoteen 1993 saakka. Selvityksessä esitetyn mukaan puoluelain esityöt viittaavat tähän lainkohtaan ja tuolloin noudatettuun toimilupakäytäntöön maininnalla hallintoneuvoston tehtävistä ja vaaliohjelmien sisällöstä päättämisestä.

Vuoden 1994 alusta voimaan tulleen Yleisradio Oy:stä annetun lain mukaan hallintoneuvosto ei enää hyväksynyt yksittäisiä ohjelmia vaan hallintoneuvoston tehtävänä oli vain valvoa, että ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuiksi. Toimilupakäytännöstä luopuminen lakautti hallintoneuvoston oikeuden päättää yksittäisistä ohjelmista.

Edelleen hallintoneuvoston selvityksessä on kerrottu, että vuodesta 1994 hallintoneuvoston tehtävät ovat kehittyneet kohti yleisempää toiminnan valvontaa. Tähän liittyi myös laissa säädetty vaatimus ulkopuolisen hallituksen nimittämisestä. Hallituksen esityksessä HE 43/2005 vp todetaan hallintoneuvoston roolista seuraavaa: ”Hallintoneuvoston tehtäviin kuuluisi edelleen yhtiön

toiminnan laajuudesta ja suuntaviivoista päättäminen sekä yhtiölle laissa säädetyn julkisen palvelun tehtävän toteutumisen valvonta”. Lain esitöissä todetaan edelleen, että “Yleisradion julkisella palvelulla on keskeinen rooli demokratian ja kansalaiskeskustelun turvaajana. Julkisen palvelun yleisradiotoimintaa harjoittavan tulee olla riippumaton niin poliittisten, taloudellisten kuin muiden eturyhmien vaikutuksesta. Vain tällöin julkisen palvelun yleisradio-ohjelmisto pystyi tasapuolisesti ottamaan huomioon yhteiskunnassa vallitsevia erilaisia mielipiteitä ja arvostuksia. Riippumattomuus turvaa ohjelmatarjonnan tasapuolisuuden ohella myös välitettävän tiedon totuudenmukaisuuden.” Selvityksen mukaan edellä mainittujen periaatteiden merkitystä on koko 2000-luvun ajan korostettu Yleisradion ohjelmatoiminnan sääntelyssä, minkä vuoksi päätökset yksittäisistä sisällöistä tekee aina vastaava toimittaja, ei yleisradion hallitus tai hallintoneuvosto.

Hallintoneuvoston tehtävä ohjelmatoiminnan yleisenä valvojana sekä valtakunnallisten vaalien merkitys demokraattisen järjestelmän kannalta, ovat seikkoja, joiden vuoksi on edelleen tärkeää, että hallintoneuvosto päättää niistä yleisistä periaatteista, joilla varsinaiset vaaliohjelmat toteutetaan, ei varsinaisesta vaaliohjelmistosta tai muista ohjelmallisista ratkaisuista.

Selvityksen mukaan hallintoneuvoston on kokouksessaan 4.12.2018 päättänyt niistä yleisistä periaatteista, joilla vaalit toteutetaan 2019. Hallintoneuvoston yleisluontoinen päätös on perustunut Yleisradio Oy:stä annetun lain 6 §:n 3 -kohtaan.

Hallintoneuvoston mukaan periaatteet ovat jo useampien vaalien ajan olleet lähes samansisällöiset. Periaatteissa ei ole nyt eikä niissä ole ollut aiemmin mainintaa eduskuntapuolueiden kansanedustajien lukumäärästä vaaliohjelmiin liittyen. Tämänkaltaiset, ohjelmalliset linjaukset, ovat olleet vastaavan toimittajan päättämiä ja linjaukset on esitelty vaaliohjelmien esittelyn yhteydessä.

Selvityksen liitteenä olleessa Yleisradio Oy:n uutis- ja ajankohtaistoiminnan vastaavan toimittajan selvityksessä vastaavan toimittajan ohjelmallisista perusteista on esitetty muun muassa, että säädöspohjan mukaan vaaliohjelmissa on kohdeltava kaikkia puolueita tasapuolisesti, mutta ohjelmatuotannossa voidaan soveltaa myös ohjelmallisia lähtökohtia. Tällaisina lähtökohtina säädöspohjassa on mainittu puolueen suuruus ja parlamentaarinen asema sekä yksittäisten ohjelmien kiinnostavuuteen liittyvät syyt. Edelleen esitetyn mukaan vaaliohjelmien toteutuksesta ja sisällöistä päätettäessä tulee käyttää journalistista harkintaa edellä mainittujen periaatteiden puitteissa.

Vastaavan toimittajan selvityksessä on esitetty edelleen seuraavaa.

Säädöspohjaan nojautuen Yle lähtee vaalien ennako-ohjelmien suunnittelussa ja toteutuksessa siitä, että kaikkien rekisteröityjen puolueiden tulee saada tilaisuus esittää näkemyksiään radion ja television vaaliohjelmissa sekä vaaleihin liittyvissä verkkopalveluissa. Tämän ohella Yle pitää tärkeänä, että vaaliohjelmat toteutetaan yleisöä kiinnostavalla, korkeatasoisella ja julkisen palvelun tehtävää tukevalla tavalla.

Ennen eduskuntavaaleja 2019 Yleisradio tarjoaa kaikille puolueille mahdollisuuden osallistua vaaliohjelmiin. Suomen ja ruotsinkielisessä uutis- ja ajankohtaisohjelmissa ja Yle Alueiden ohjelmistossa on tavoittein journalistisin kriteerein tuoda esiin kaikkien puolueiden ja kansanliikkeiden ehdokkaitten vaaliteemoja. Pienpuolueille järjestetään erityinen pienpuoluetentti sekä radiossa että televisiossa. Kaikki ehdokkaat saavat tilaisuuden esitellä näkemyksiään Ylen internet-palveluiden Vaalikoneessa.

Vaaliohjelmista on tehtävä sekä toimituksen että erityisesti yleisön näkökulmasta hallittavia ja mahdollisimman laadukkaita. Vaaliohjelmien rakenteen kannalta yhdeksän puoluetta on yläraja. Puolueen koko on mainittu säädöspohjassa yhtenä vaaliohjelmien rakentamisen perusteena.

Eduskunnassa olevien puolueiden osalta rajan asettaminen kansanedustajien lukumäärälle on teknisesti, tasa-arvon kannalta sekä ohjelmallisista ja journalistisesta näkökulmasta perusteltu. Tämä periaate turvaa journalistista tasa-arvoa ja suojaa myös vaalikauden lopun taktikoinnilla, jolloin alkuperäisestä puolueesta eroava kansanedustaja saisi perustaessaan oman yhden henkilön puolueen kohtuuttoman näkyvyyden sekä suhteessa suurempiin puolueisiin, että muihin pienpuolueisiin.

Kantelijan vastine

Vastineessa esitetyn mukaan Yleisradion hallintoneuvoston antamasta selvityksestä käy ilmi, että se ei ole tehnytään uutis- ja ajankohtaistoiminnan johtajan kantelijalle ilmoittamaa päätöstä, jonka mukaan ”arvonnan mukaisiin vaaliohjelmiin osallistuvat hallintoneuvoston päätöksentekohetkellä rekisteröidyt puolueet, joilla on useampi kuin yksi kansanedustaja tämän hetken eduskunnassa”.

Vastineessa kantelija viittaa hallintoneuvoston selvityksessä esitettyyn ja hallintoneuvoston 4.12. hyväksymästä asiakirjasta ”Ylen vaaliohjelmissä noudatettavat periaatteet” ilmenevään. Vastineen mukaan hallintoneuvoston selvityksestä käy ilmi, että se on tahtonut pitää voimassa perinteisen käytännön, jonka mukaan ”radion ja television puoluekohtaisissa vaaliohjelmissä edustettuina ovat eduskuntapuolueet”. Vastineen mukaan päätöksen sanamuoto osoittaa, että linjaus tarkoittaa myös vaalikeskusteluja. Päätöksessä tehdään selvä ero eduskuntapuolueiden ja eduskunnan ulkopuolisten pienpuolueiden välillä. Edelleen vastineessa on esitetty, että vastaavan toimittajan ratkaisu on ristiriidassa hallintoneuvoston päätösten kanssa. Se syrjii perusteettomasti yhtä eduskuntapuoluetta. Se myös poikkeaa aikaisemmasta vakiintuneesta käytännöstä.

Vastineen täydennyksessä kantelija toteaa hallintoneuvoston selvityksestä käyvän ilmi, että se ei ole tehnyt vastaavan toimittajan kantelijalle ilmoittamaa päätöstä ja ilmoittaa, että hallintoneuvoston päätöksissä ei ole moitittavaa. Kantelun kohteena olevan ratkaisun on selvityksen mukaan tehnyt vastaava toimittaja itse. Vastineen täydennyksessä todetaan edelleen, että hallintoneuvoston antaman selvityksen mukaan vastaavan toimittajan tekemä ratkaisu on ristiriidassa sen itsensä tekemien päätösten kanssa. Vastineen mukaan näin ollen hallintoneuvoston viaksi on luettava, että se on laiminlyönyt velvollisuutensa valvoa niiden toteuttamista. Vastaavan toimittajan tekemä päätös on hallintoneuvoston antaman selvityksen valossa oikeudellisesti kestämätön ja se tulee oikaista.

3 VASTAUS

3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston tehtäviä koskevan Yleisradio Oy:stä annetun lain (jäljempänä yleisradiolaki) 6 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan hallintoneuvoston tehtävänä on huolehtia ja valvoa, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuiksi.

Yleisradiolain 7 §:n 1 momentin mukaan yhtiön tehtävänä on tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Näitä ja muita julkisen palvelun sisältöpalveluja tulee tarjota yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja maakunnallisesti.

Julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tulee säännöksen 2 momentin mukaan erityisesti: 1) tukea kansanvaltaa ja jokaisen osallistumismahdollisuuksia tarjoamalla monipuolisia tietoja, mielipiteitä ja keskusteluja sekä vuorovaikutusmahdollisuuksia; 2) tuottaa, luoda, kehittää ja säilyttää

kotimaista kulttuuria, taidetta ja virikkeellistä viihdettä; 3) ottaa ohjelmistossa huomioon sivistys- ja tasa-arvonäkökohdat, tarjota mahdollisuus oppimiseen ja itsensä kehittämiseen, painottaa lapsille ja nuorille suunnattuja ohjelmistoja sekä tarjota hartausohjelmia; 4) kohdella ohjelmatoiminnassa yhtäläisin perustein suomen- ja ruotsinkielistä väestöä, tuottaa palveluja saamen, romanin ja viittomakielellä sekä soveltuvin osin myös maan muiden kieliryhmien kielellä; 5) tukea suomalaisen kulttuuriperinnön vaalimista, suvaitsevaisuutta, yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja kulttuurista moninaisuutta sekä huolehtia ohjelmatarjonnasta myös vähemmistö- ja erityisryhmille; 6) edistää kulttuurien vuorovaikutusta ja ylläpitää ulkomaille suunnattua ohjelmatarjontaa; 7) välittää asetuksella tarkemmin säädettäviä viranomaistiedotuksia ja varautua televisio- ja radiotoiminnan hoitamiseen poikkeusoloissa.

Puoluelain 10 §:n 1 momentin mukaan valtion, kunnan ja kuntayhtymän viranomaisten sekä niiden määräämisvallassa olevien yhteisöjen ja laitosten on kohdeltava kaikkia puolueita tasa-puolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen. Säännöksen 2 momentin mukaan Yleisradio Oy voi soveltaessaan 1 momenttia yhtiön vaaliohjelmiin ottaa huomioon myös ohjelmallisia näkökohtia.

Puoluelain 10 §:n 2 momenttia koskien perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 6/1992 vp.) esittänyt, että ohjelmatuotannossa voitaisiin ohjelmallisina näkökohtina ottaa huomioon ainakin puolueen suuruus ja puolueen parlamentaarinen asema.

Laillisuusvalvontakäytännöstä mainittakoon seuraavat ratkaisut, jotka koskevat menettelyä ennen yleisradiolain voimaantuloa (1.1.1994).

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisussa 29.10.1992 (888/1/92) oli asiasta tehdyn ratkaisuselosteen mukaan kysymys siitä, että Oy Yleisradio Ab:n hallintoneuvosto oli vahvistanut syksyn 1992 kunnallisvaaliohjelmien lähettämistä koskevat periaatteet siten, että varsinaiset kunnallisvaaliohjelmat olivat olleet joko maakunnallisia tai valtakunnallisia. Maakunnallisissa vaaliohjelmissä jokainen puolerekisteriin merkitty puolue oli saanut tilaisuuden tuoda näkemyksensä esille niissä maakuntaradioissa, joiden toimialueen kunnissa puolue oli asettanut ehdokkaita. Valtakunnallisissa vaaliohjelmissä olivat olleet edustettuina vain ne puolueet, jotka olivat edustettuina eduskunnassa. Asiassa kiinnitettiin huomiota muun muassa siihen, että kysymyksessä olivat kunnallisvaaliohjelmat ja että paikalliset vaaliohjelmat oli toteutettu tavalla, jossa pääsääntöisesti puolueita oli kohdeltu riippumatta siitä, olivatko ne edustettuina eduskunnassa. Lisäksi puoluelain 10 §:n 2 momentissa mainittuina ohjelmallisina näkökohtina, joita hallintoneuvosto voi 10 §:n 1 momentin soveltamisessaan ottaa huomioon, olivat eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuman mukaan ainakin puolueen suuruus ja puolueen parlamentaarinen asema. Oy Yleisradio Ab:n hallintoneuvoston ei katsottu kysymyksessä olevaa päätöstä tehdessään ylittäneen sille puoluelain 10 §:n mukaan kuuluvaa harkintavaltaa.

Eduskunnan silloinen oikeusasiamies Jakob Söderman on 16.11.1993 antamassaan päätöksessä kiinnittänyt huomiota tasapuolisuuden toteutumiseen Oy Yleisradio Ab:n kunnallisvaaliohjelmissä (dnro 1347/4/92). Oikeusasiamies totesi tuolloin, että yhtiön kunnallisvaaleja koskevassa päätöksessä ei ollut varattu lainkaan mahdollisuutta muiden kuin puolueiden edustajien ja ehdokkaiden esittelyyn radion vaaliohjelmissä. Oikeusasiamiehen mukaan hallintoneuvoston päätös ei toteuttanut Oy Yleisradio Ab:n toiminnalta edellytettyä tasapuolisuusvaatimusta.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisussa 7.1.1994 (1088/1/39) oli asiasta tehdyn ratkaisuselosteen mukaan kysymys siitä, että vuoden 1994 tammikuussa pidettäviin presidentinvaaleihin asetetuista ehdokkaista pääsääntöisesti kaikki olivat voineet osallistua kaikkiin Oy Yleisradio Ab:n vaaliohjelmiin tai ohjelmasarjoihin. Poikkeuksen muodostivat TV 1:ssä 4.11. ja 2.12.1993 pidetyt yleisötentit. Niihin oli voinut osallistua seitsemästä rekisteröidyn puolueen asettamasta ehdokkaasta viisi. Neljästä henkilöryhmien asettamasta ehdokkaasta tilaisuuteen

oli voinut osallistua kaksi. Puoluelain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettujen ohjelmallisten näkökohtien soveltamista tapaukseen arvioitaessa oli kiinnitettävä huomiota ohjelman lajiin ja sisältöön. Kyseessä olevat kaksi ohjelmaa olivat ainoat, joissa yleisö saattoi esittää ehdokkaille suoraan kysymyksiä. Kahden eduskunnassa edustettuna olevan puolueen asettamat ehdokkaat eivät olleet voineet lainkaan osallistua tämänkaltaiseen ohjelmaan, kun muut sanotunlaisten puolueiden ehdokkaat olivat voineet osallistua ainakin yhteen tällaiseen ohjelmaan. Ratkaisun mukaan ohjelmallisilla syillä ei kohtuudella voinut perustella sanottujen ehdokkaiden poissulkeamista kokonaan näistä ohjelmista. Kantelun tehneet kaksi puoluetta olivat myöntäneet, että Oy Yleisradio Ab:n hallintoneuvoston antaman selvityksen valossa vaaleja käsittelevissä muissa ohjelmissa kysymyksessä olevat ehdokkaat tulivat huomioiduiksi. Huomioon ottaen, että tilanne oli vaalien lähestyessä korjaantunut, asia ei johtanut oikeuskanslerin puolelta muuhun kuin että hän, korostaen radion ja TV:n erityistä merkitystä tasapuolisen informaation jakajana, saattoi asiassa lausumansa Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston tietoon.

Yleisradiolain voimassaolon aikaisesta laillisuusvalvontakäytännöstä mainittakoon seuraavat ratkaisut.

Silloinen oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio on kahdessa 24.5.2004 antamassaan vastauksessa (Dnro:t 1249/4/04 ja 1254/4/04) katsonut, ettei Yleisradio Oy:n eurovaaleja koskevaa ohjelmistoa toteutettaessa ollut menetelty tavalla, joka olisi johtanut laillisuusvalvojan toimenpiteisiin. Asioissa oli kysymys pienpuolueiden osallistumisesta vaaliohjelmiin. Asiassa Dnro 1254/4/04 kantelija arvosteli sitä, että Köyhien Asialla rp. ei ollut saanut kutsua Yleisradio Oy:n eurovaaleja koskeviin vaaliohjelmiin. Selvityksestä ilmeni muun muassa, että TV 1:n Aamutv:ssä haastateltiin eduskuntapuolueiden puheenjohtajien tapaan myös merkittävimpien vaaliorganisaatioiden vetäjiä, jotka näissä vaaleissa olivat kaikki myös rekisteröityjä puolueita. Myös kantelun tarkoittamalla puolueella oli puheenvuoro. Ehdokkaita asettaneiden eduskunnan ulkopuolisten ryhmittymien kampanjoita ja tavoitteita käsiteltiin myös kahdessa muussa ohjelmassa. Edelleen selvityksestä ilmeni, että suureen vaalikeskusteluun oli kutsuttu kahdeksan silloiseen eduskuntaan vähintään yhden edustajan saaneen puolueen puheenjohtajat.

Oikeusasiamies Paunio on käsitellyt eduskunnan ulkopuolisten puolueiden esiintymistä Yleisradio Oy:n vaaliohjelmissa myös asioissa Dnro:t 319/4/07, 417/4/07 ja 1023/4/07 antamissaan vastauksissa. Viimeksi mainitussa asiassa kantelussa oli tuotu esiin lisäksi niin sanotut pääministeritentit, joiden kantelija katsoi suosivan suurimpia eduskuntapuolueita suhteessa muihin eduskunnassa edustettuihin puolueisiin. Tältäkin osin oikeusasiamies totesi, että perustuslakivaliokunnan mietinnössä todetut ohjelmalliset näkökohdat – puolueen suuruus ja parlamentaarinen asema – lähtökohtaisesti perustelevat myös tämänkaltaisten ohjelmien järjestämisen Yleisradiossa. Asiassa ei ilmennyt oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista tai virheellistä menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Edelleen oikeusasiamies Paunio on 30.8.2007 antamassaan ratkaisussa (Dnro 1767/4/07) todennut, että hänen käsityksensä mukaan puoluelain 10 §:n 2 momentti ei oikeuta esimerkiksi jonkin puolueen täydellistä sivuuttamista, koska Yleisradion toiminnalta edellytetty tasapuolisuus ei silloin toteudu. Paunio lausui puoluelain 10 §:n 2 momentin lähtökohtana siis olevan, että Yleisradio Oy voi ohjelmallisina näkökohtina ottaa huomioon ainakin puolueen suuruuden ja puolueen parlamentaarisen aseman. Kysymykset siitä, minkälaisissa ja -kestoisissa ohjelmissa puolueet esiintyvät, millaisina lähetysaikoina ja millä kanavilla ne esitetään ja niin edelleen, tulevat Paunion mukaan arvioitaviksi puoluelain 10 §:n 2 momentin näkökulmasta ottaen huomioon myös tasapuolisuusvaatimus.

3.2 Arviointi

Perustuslain 109 §:n 1 momentin perusteella oikeusasiamies voi tutkia viranomaisten, virkamiesten ja muiden julkista tehtävää hoitavien menettelyä. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa omaksutun vakiintuneen tulkinnan mukaan Yleisradio Oy kuuluu oikeusasiamiehen toimivaltaan siltä osin kuin on kysymys yleisradiolain 7 §:ssä tarkoitetusta julkisen palvelun tehtävästä.

Yleisradio-ohjelmiston tuottamista on oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä pidetty oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvana julkisena tehtävänä siltä osin kuin kysymys on yleisradiolaissa ohjelmiston sisällölle ja lähettämiselle asetettujen julkisen palvelun erityisvaatimusten täyttymisestä. Sitä vastoin esimerkiksi ohjelmistosuunnittelun tai -sijoittelun taikka yksittäisten ohjelmien sisällön tai toimittajan menettelyn valvominen ei sellaisenaan kuulu oikeusasiamiehen tehtäviin, kun otetaan huomioon myös perustuslain 12 §:n 1 momentin mukainen sananvapaus, joka sisältää oikeuden erilaisten viestien ilmaisuun, julkistamiseen ja vastaanottamiseen kenenkään estämättä. Laissa voidaan kuitenkin säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluu siten se, miten Yleisradio Oy toteuttaa yleisradiolain 7 §:n ohjelmistolle asettamia velvoitteita ja se, miten yhtiön hallintoneuvosto pitää huolta siitä, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuiksi. Yksittäisten ohjelmien tarkastelun sijaan kysymys on siitä, täyttääkö Yleisradio Oy:n ohjelmiston sisältö kokonaisuutena laissa säädetyt velvoitteet.

Yleisradio Oy:n hallintoneuvosto on kokouksessaan 4.12.2018 päättänyt niistä yleisistä periaatteista, joilla vaalit toteutetaan vuonna 2019. Kokouksessa hyväksytty asiakirja, ”Ylen vaaliohjelmassa noudatettavat periaatteet”, oli hallintoneuvoston tässä asiassa antaman selvityksen liitteenä. Periaatteissa on esitetty muun muassa, että Yle lähtee vaalien ennako-ohjelmien suunnittelussa ja toteutuksessa siitä, että kaikkien rekisteröityjen puolueiden tulee saada tilaisuus esittää näkemyksiään radion ja television vaaliohjelmissä sekä vaaleihin liittyvässä verkkopalvelussa. Edelleen hallintoneuvoston hyväksymissä periaatteissa on esitetty, että radion ja television erillisissä puoluekohtaisissa vaaliohjelmissä edustettuina ovat eduskuntapuolueet. Eduskunnan ulkopuoliset puolueet pääsevät esittämään näkemyksiään erillisessä näiden puolueiden vaalikeskustelussa.

Hallintoneuvoston minulle antaman selvityksen mukaan periaatteissa ei ole nyt eikä niissä ole ollut aiemmin mainintaa eduskuntapuolueiden kansanedustajien lukumäärästä vaaliohjelmiin liittyen. Hallintoneuvoston mukaan tämänkaltaiset, ohjelmalliset linjaukset, ovat olleet vastaavan toimittajan tekemiä ja linjaukset on esitetty vaaliohjelmien esittelyn yhteydessä.

Selvityksessä vastaavan toimittajan ohjelmallisista linjauksista Yleisradio Oy:n uutis- ja ajankohtaistoiminnan vastaava toimittaja on esittänyt, että vaaliohjelmien rakenteen kannalta yhdeksän puoluetta on yläraja ja että eduskunnassa olevien puolueiden osalta rajan asettaminen kansanedustajien lukumäärälle on teknisesti, tasa-arvon kannalta sekä ohjelmallisista ja journalistisesta näkökulmasta perusteltu.

Perustuslakivaliokunnan mukaan vaatimus puolueiden tasapuolisesta kohtelusta merkitsee ensi sijassa sitä, että vaaliohjelmissä on esiteltävä vaaleissa esillä olevat vaihtoehdot eli kaikkien ehdokkaita asettaneiden puolueiden tulee saada tilaisuus tuoda näkemyksensä esille. Valiokunnan mukaan ohjelmatuotannossa voitaisiin ohjelmallisina näkökohtina ottaa huomioon ainakin puolueen suuruus ja puolueen parlamentaarinen asema (PeVM 6/1992 vp.).

Saamani selvityksen perusteella Yleisradio Oy:n ohjelmistoon sisältyy vaalilähetyksiä, joihin myös pienpuolueet voivat osallistua. Niin hallintoneuvoston hyväksymien periaatteiden kuin

vastaavan toimittajan ohjelmallisista periaatteista saadun selvityksen perusteella kaikki rekisteröidyt puolueet, myös Seitsemän tähden liike rp, saavat tilaisuuden esittää näkemyksiään radion ja television vaaliohjelmissa sekä vaaleihin liittyvässä verkkopalvelussa.

Edellä esitetyn perusteella katson, että Yleisradio Oy:n vaaliohjelmien järjestämisessä ei ole ilmennyt oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.