

**Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 6 hallituksen esityksestä
laiksi puoluelain 10 §:n muuttamisesta**

Eduskunta on 19 päivänä toukokuuta 1992 lähettänyt perustuslakivaliokunnan valmistele-
vasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 57.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Eero J. Aarnio oikeusministeriöstä, valtioneuvoston oikeuskansleri Jorma S. Aalto, ylitarkastaja Ismo Kosonen liikenneministeriöstä, kansliajohtaja Jussi Tunturi ja tuottaja Astrid Gartz Oy Yleisradio Ab:sta sekä oikeustieteen lisensiaatti, kansliapäällikkö Lauri Tarasti.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan puoluelakia muutettavaksi niin, että Yleisradion vaaliohjelmissa voidaan ottaa huomioon ohjelmallisia näkökohtia sen lisäksi, että laissa on puolueiden tasapuolista kohtelua koskeva vaatimus.

Lainmuutos on tarkoitettu tulemaan voimaan siten, että säännöstä voitaisiin soveltaa jo vuoden 1992 kunnallisvaaleja koskeviin Yleisradion vaaliohjelmiin.

Valiokunnan kannanotot

Valtion viranomaisen sekä valtion tai sen määräämisvallassa olevan yhteisön tai laitoksen on puoluelain 10 §:n mukaan kohdeltava kaikkia puolueita tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen.

Sääntelyn esikuvana lienee ollut silloisen Saksan liittotasavallan puoluelaki, jossa asetettiin yhdenmukaisuuskohtelu pääsäännöksi ja lisäksi säädettiin, että puolueille myönnettävää etua voidaan porrastaa puolueiden merkityksen mukaan. Tällöinkin oli edun hyödyntämiseksi tarpeellinen vähimmäismäärä taattu jokaiselle puolueelle.

Puoluelain valmistelun aikana, kuten myös eduskuntakäsittelyssä, ymmärrettiin lain 10 §:n tarjoavan erilaisia vaihtoehtoja Yleisradion vaa-

liohjelmiin. Puoluelakia koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 99/1967 vp) todettiin, ettei ”ole näyttänyt mahdolliselta ... kaavamaisesti määrittellä (joukkotiedotusvälineiden käyttämistä koskevien) etujen jakamisessa noudatettavia perusteita”.

Puoluelain 10 §:n tulkintaan otti vuonna 1975 kantaa valtioneuvoston oikeuskansleri sen johdosta, että oli tehty kantelu Yleisradion ohjelma-
neuvoston päätöksestä sallia vain eduskunnassa edellisellä vaalikaudella edustettuina olleiden puolueiden osallistua suureen vaalikeskusteluun. Oikeuskansleri katsoi, ettei ehdokkaita asettanutta rekisteröityä puoluetta saa karsia osallistumasta vaaliohjelmaan sillä perusteella, ettei puolue ole ollut edustettuna edellisessä eduskunnassa.

Perustuslakivaliokunta katsoi jo vuonna 1976 vallitsevan laaja yksimielisyys siitä, ”etteivät television ja radion vaaliohjelmat nykyisellään ole tarkoituksenmukaisia lähinnä sen vuoksi, että keskustelijoiden lukumäärä on käytettävissä olevaan aikaan nähden liian suuri, minkä johdosta ohjelmat muodostuvat helposti hajanaisiksi sekä katselijoiden ja kuuntelijoiden kannalta vaikeasti seurattaviksi ja mielenkiinnottomiksi” (PeVM 37/1976 vp). Tällainen tilanne on entisestäänkin kärjistynyt puolueiden määrän lisääntyttyä. Nykyisin rekisterissä on kahdeksantoista puoluetta, ja ainakin yhden uuden puolueen perustaminen on vireillä. Mainittakoon, että puoluelakia säädettäessä puolurekisteriin merkittiin yhdeksän puoluetta. Myös Yleisradion toimintaympäristö on muuttunut muun muassa sikäli, että tällä hetkellä toimii useita paikallisradioita, joita puoluelain 10 § ei koske ja joiden toimilupaehtoisakaan ei ole vastaavanlaisia määräyksiä (ks. PeVM 6/1989 vp).

Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettu muutos on puoluelain 10 §:n nykyisen sisällön ja siitä omaksutun tulkinnan takia tarpeen, jotta Yleisradion vaaliohjelmat voidaan tehdä ohjelmallisten kriteerien mukaan arvioituna yleisöä

nykyistä enemmän kiinnostaviksi. Valiokunnan mielestä tulisi kuitenkin selvittää, onko muun muassa viestintäkentässä tapahtunut kehitys huomioon ottaen lainkaan tarkoituksenmukaisesti säilyttää laissa tämäntapaisia Yleisradion ohjelmatoimintaa koskevia erityissäännöksiä.

Puoluelain 10 §:n uusi 2 momentti on Yleisradion vaaliohjelmia koskeva erityissäännös, joka täydentää laissa nykyisin olevaa puolueiden tasapuolisen kohtelun vaatimusta. Tämä vaatimus on edelleenkin otettava huomioon vaaliohjelmissa. Valiokunnan käsityksen mukaan vaatimus

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 1992

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, jäsenet Jansson, Jäätteenmäki, Kaarilahti (osit-

merkitsee ensi sijassa sitä, että vaaliohjelmissa on esiteltävä vaaleissa esillä olevat vaihtoehdot eli kaikkien ehdokkaita asettaneiden puolueiden tulee saada tilaisuus tuoda näkemyksensä esille. Ohjelmatuotannossa voitaisiin ohjelmallisina näkökohtina ottaa huomioon ainakin puolueen suuruus ja puolueen parlamentaarinen asema.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana.

tain), Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Lepänen, Moilanen, Nikula, Vistbacka ja Väistö sekä varajäsen Helle.

Vastalauseita

I

Ehdotetun lainmuutoksen tarpeellisuutta ei ole pystytty kovin vakuuttavasti osoittamaan. Valiokunta onkin mietinnössään ehdottanut huolellisesti selvitettäväksi ehdotetun kaltaisten Yleisradion ohjelmatoimintaa koskevien erityissäännösten säilyttämistä laissa. Epäilyjä on kohdistettu myös Yleisradion hallintoneuvoston kykyyn käyttää annettuja valtuuksia, koska sitä ei ole valittu journalistisin perustein.

Toisaalta on olemassa kiistaton tarve Yleisradion vaaliohjelmien, erityisesti ns. suuren vaalikeskustelun kiinnostavuuden lisäämiseen. Kun siihen pyrkiminen mm. oikeuskanslerin kannanotot huomioon ottaen ei ole ollut mahdollista ilman lainmuutosta, ei ole ollut riittäviä perusteita esityksen hylkäämiselle. Valiokunta korostaa

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 1992

Ensio Laine

mietinnössään tasapuolisuutta ja ohjelmallisten kriteerien merkitystä, mutta jätti kuitenkin toteuttamatta, että näitä tavoitteita ei varmisteta arpomalla. Poistaessaan viimeisestä kappaleesta puolueiden tasapuolista kohtelua edellyttävän maininnan se voi johtaa esimerkiksi kolmen suurimman puolueen erikoisasemaan vaaliohjelmissa. Valiokunnan olisikin tullut lausua mietinnön perusteluissa seuraavasti:

”Jos vaalien johdosta järjestetään useampiosainen suuri vaalikeskustelu, ei vaaleihin osallistuvien puolueiden arpominen eri ohjelmiin ole valiokunnan käsityksen mukaan ohjelmallinen näkökohta. Puolueet voitaisiin jakaa eri ohjelmiin esimerkiksi sen perusteella, ovatko ne olleet edustettuina toimikauttaan päättävässä eduskunnassa vai ei.”

Esko Helle

II

Puoluelain muutos on osoittautunut tarpeelliseksi siitä syystä, että oikeuskansleri on tulkinut voimassa olevaa lakia niin, että jos jokin poliittinen puolue jätetään pois puolueiden muutoin yhteisestä, tärkeänä pidettävästä ohjelmasta, menettely johtaa tällaisen puolueen vaaleihin liittyvässä tiedottamisessa toisia puolueita huonompaan asemaan. Tämän vuoksi oikeuskansleri katsoi, että puoluetta ei saanut karsia Yleisradion ohjelmista sillä perusteella, että se ei ollut edustettuna eduskunnassa, niin kuin esityksen perusteluissa lausutaan. On syytä vielä erikseen todeta, että oikeuskanslerin tulkinta perustui juuri ns. suureen vaalikeskusteluun kutsuttavia puoluekisteriin merkittyjä puolueita koskeneisiin kanteluihin.

Esityksen perusteluissa lausutaan ohjelmallisten näkökohtien huomioon ottamisesta: ”Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että jaettaisiin suuri vaalikeskustelu kahteen tai useampaan osaan joko arpomalla tai sen mukaan, ovatko puoleet edellisessä eduskunnassa edustettuina vai ei.”

Valiokunnan enemmistö lausuu, että ehdokkaita asettaneiden puolueiden tulee saada tilaisuus tuoda näkemyksensä esille. Tästä jätettiin pois se, että tämä mahdollisuus tulee olla puolueilla tasapuolisesti. Pidän välttämättömänä, että tasapuolisuusvaatimuksesta Yleisradion ohjelmassa ei tingitä.

Valiokunnan enemmistö pitää myös riittävänä, että ohjelmallisina näkökohtina voitaisiin ottaa huomioon puolueen suuruus ja parlamentaarinen asema. Näin jätetään ottamatta kantaa edellä lainattuun esityksen perusteluissa esitettyyn toiseen vaihtoehtoon, arpomiseen.

Parhaalla tahdollakaan en voi olla tulkitsematta valiokunnan enemmistön kannanottoja niin, että jätetään mahdolliseksi jakaa ns. suuri vaalikeskustelu esimerkiksi kahteen osaan, jossa toisessa olisivat uudet yrittäjät ja toisessa aikaisemmat eduskuntapuoleet. Mahdollista voisi olla sekin, että poliittisia keskusteluohjelmia järjestetään suurten hallitus- ja oppositio puolueiden kesken ja muut jätetään omiin ryhmiinsä.

Ohjelma-ajankohtien järjestelyillä voidaan vielä edelleen suosia joidenkin puolueiden erottautumista muista vaaleja koskevassa tiedottamisessa. Tällainen suosinta ei tosin ole viisasta, koska kansanpsykologinen vaikutus voi olla, että Yleisradion ylimmän johdon suosinnan kohteina olevia aletaan hyljeksiä.

Pidän perusteltuna, että Yleisradion vaaliohjelmassa ohjelmalliset näkökohdat ovat määräävinä. Valiokunnan enemmistön kannanotot valittavasti antavat aiheetta mahdollisuuden siihen, että nämä näkökohdat ovatkin puolueellisia eivätkä yksinomaan tiedonvälitystä ja ohjelmien kiinnostavuutta tähdentäviä, journalistisia, niin kuin ymmärrän olleen esityksen tarkoituksen.

Näin ollen ns. suurten vaalikeskustelujen osalta haluan todeta, että jakoperusteena ei voi olla eduskuntapuoleet ja muut taikka suuret ja pienet, vaan että eri keskusteluissa on oltava esimerkiksi mukana sellaisten ryhmien edustajat, joiden ohjelmallisten tavoitteiden erilaisuus takaa yleisöä kiinnostavan ja monipuolisen väittelyn ja mielipiteenvaihdon.

Jako eduskuntapuolueisiin ja muihin ryhmiin ei tietenkään voi lainkaan tulla kysymykseen tasavallan presidentin vaaleissa, jossa vähintään kahdenkymmentuhannen kansalaisen ehdokkailla on vaaliohjelmissa oltava täysin tasavertainen asema puolueiden asettamien ehdokkaiden kanssa. Jako on huono myös kunnallisvaaleja ajatellen.

Hallituksen esityksessä esitetty arpomisvaihtoehto ei ole ainakaan mikään hyvä journalistinen ratkaisu, mutta se on puolueeton ja tasapuolinen. Näin ollen siihen turvautumista ei tulisi sulkea pois, eikä valiokunnan enemmistön kantaa näin voida mielestäni tulkitakaan. Jollei voida olla varmoja, että valinta pystytään tekemään sellaisten puhtaasti toimituksellisten näkökohtien ja tiedonvälityksen ammattitaidon perusteella, joihin edellä olen viitannut, on syytä käyttää arpomista, mikäli ns. suuri vaalikeskustelu käydään useammassa kuin yhdessä ohjelmälähetyksessä.

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 1992

Paavo Nikula

III

Perustuslakivaliokunta on äänestyksen jälkeen päättänyt mietinnössään hallituksen esityksestä n:o 57 puoluelain muuttamisesta kantaan, jota en voi hyväksyä.

Valiokunta toteaa, että kaikkien vaaleissa ehdokkaita asettaneiden puolueiden tulee tasapuolisesti saada tilaisuus tuoda näkökohtiaan esille Yleisradio Oy:n vaaliohjelmissa. Mietinnössä korostetaan ohjelmallisten näkökohtien merkitystä puolueiden ohjelmissa esiinpääsyn kriteerinä. Mielestäni valiokunnan enemmistön hyväksymä sanamuoto jättää Yleisradiolle ja käytännössä sen suurista puolueista koostuvalle parlamentaarisesti valitulle hallintoneuvostolle liian suuren vallan suhtautumisessaan eri puo-

lueisiin vaaliohjelmissa. Nyt hyväksytyyn sanamuodon sijaan olisi tullut vaatia *tasapuolisuutta* vaaliohjelmissa, jolloin ns. ohjelmalliset tekijät olisivat olleet vasta toissijainen kriteeri, ja täten olisi voitu kohdella puolueita tasapuolisemmin niiden parlamentaarisesta koosta riippumatta.

Valiokunta mielestäni aiheettomasti poisti äänestyksen jälkeen mietinnöstään kappaleen, jossa vaaleja edeltävästä useampiosaisesta suuresta vaalikeskustelusta olisi todettu, ettei puolueiden arpominen eri ohjelmiin ole ns. ohjelmallinen näkökohta. Lisäksi kappaleessa olisi esitetty puolueiden väliseksi kriteereiksi eri ohjelmaosiin jakamisessa eduskunnassa edustettuna olemista.

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 1992

Raimo Vistbacka