

Yleisradion hallinnon ja ohjauksen kehitys 1926–2017

Kehityskaari eduskunnan alaiseksi yhtiöksi

LVM

LIIKENNE- JA
VIESTINTÄMINISTERIÖ



Suomi
Finland
100

Tutkimuksen motto

**”Ne, jotka eivät muista menneisyyttä, ovat tuomittuja toistamaan sitä”
George Santayana**

Liikenne- ja viestintäministeriön

visio

Hyvinvointia ja kilpailukykyä hyvillä yhteyksillä

toiminta-ajatus

Liikenne- ja viestintäministeriö edistää väestön hyvinvointia ja elinkeinoelämän kilpailukykyä. Huolehdimme toimivista, turvallisista ja edullisista yhteyksistä.

arvot

Rohkeus

Oikeudenmukaisuus

Yhteistyö

Julkaisun nimi

Yleisradion hallinnon ja ohjauksen kehitys 1926–2017. Kehityskaari eduskunnan alaiseksi yhtiöksi

Tekijät

Martti Soramäki

Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä

Liikenne- ja viestintäministeriö 9.1.2017

Julkaisusarjan nimi ja numero

**Liikenne- ja viestintäministeriön
julkaisuja 17/2017**

ISSN (verkkojulkaisu) 1795-4045

ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-243-537-8

URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-537-8>

Asiasanat

Julkinen palvelu, Yleisradion hallinto, ohjaus, valvonta

Yhteyshenkilö

Muut tiedot

Tutkimusta koskevat tiedustelut: YTT Martti Soramäki, 0405597203, martti@soramaki.net

Tiivistelmä

Tämä tutkimus käsittelee Yleisradiota vuosina 1926–2017. Tarkoitus on kuvata ja analysoida yleisellä toimielintasolla (eduskunta, valtioneuvosto/liikenne- ja viestintäministeriö/yhtiökokous, yhtiön hallintoneuvosto, yhtiön hallitus) Yleisradion valvontaa ja omistajaohjausta ja näihin liittyvän johtamisen ja työnjaon kehitystä. Erityisesti on tarkoitus tutkimuskysymyksenä selvittää, miten ja millä perusteilla ko. ajanjaksona Yleisradiosta on tullut yhä enemmän eduskunnan alainen organisaatio, kun eduskunnan valitsema yhtiön hallintoneuvosto on lainsäädäntömuutosten myötä vahvistanut asemaansa yhtiön päätöksenteossa. Tarkoitus on kuvata myös muita elementtejä, jotka ovat vahvistaneet ko. ajanjaksona Yleisradion asemaa maan hallituksesta riippumattomana valtionyhtiönä.

Tutkimuksen rakenne perustuu historian tarkasteluun. Lähtökohtana on valtionyhtiö Yleisradion perustaminen vuonna 1934 ja sen taustatekijät. Varsinainen tarkastelu lähtee kuitenkin liikkeelle vuodesta 1949, jolloin ns. Lex Jahvetin myötä Yleisradion hallintoneuvoston valinta siirtyi eduskunnalle. Tämän jälkeinen aika nykypäivään jaetaan lainvalmistelun luonteen pohjalta kahteen ajanjaksoon, jotka ovat komiteoiden aika (1950–1993) ja parlamentaaristen työryhmien aika (2000–2017 ja edelleen). Näiden ehdotuksia ja ehdotusten toteutumista tarkastellaan yksityiskohtaisesti. Komiteoiden työ ei synnyttänyt Yleisradiota koskevaa lainsäädäntöä, mutta sisälsi monipuolista pohdiskelua Yleisradion hallintomuodosta, tehtävistä ja organisaatiosta. Kaksi keskeistä Yleisradion lakiuudistusta liittyy Yleisradion pääjohtajan erottamishankkeisiin. Lex Jahvetti syntyi tarpeesta erottaa pääjohtaja Hella Wuolijoki ja laki Yleisradiosta liittyi pääjohtaja Reino Paasilinnan erottamishankkeeseen. Näistä prosesseista on erilliset jaksot.

Tutkimuksessa tarkastellaan erilliskysymyksinä tarkemmin vielä joukkoa aiheeseen liittyviä muita kysymyksiä. Loppujakso sisältää tutkimustulokset ja pohdiskelua. Tutkimuksessa esitetyjä yleisradiolainsäädäntöön liittyviä tekijän näkemyksiä peilataan erityisesti Antero Jyrängin (1969) ja Eero Paukun (erit. 2005) esittämiä kantoja vasten.

Publikation

**Rundradions förvaltning och styrning 1926–2017
 Utvecklingen till ett bolag underställt riksdagen**

Författare

Martti Soramäki

Tillsatt av och datum

Kommunikationsministeriet 9.1.2017

Publikationsseriens namn och nummer

**Kommunikationsministeriets
 publikationer 17/2017**

ISSN (webbpublikation) 1795-4045

ISBN (webbpublikation) 978-952-243-537-8

 URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-537-8>

Ämnesord

Allmännyttig verksamhet, public service, Rundradions förvaltning, styrning, övervakning

Kontaktperson

Rapportens språk

Finska

Övriga uppgifter

 Förfrågningar angående utredningen: SVD Martti Soramäki, +358405597203,
 martti@soramaki.net

Sammandrag

Den här undersökningen handlar om Rundradion (Yleisradio) åren 1926–2017. Avsikten är att på en allmän organspecifik nivå (riksdagen, statsrådet/kommunikationsministeriet/bolagsstämman, bolagets förvaltningsråd, bolagets styrelse) beskriva och analysera hur Rundradions övervakning och ägarpolitik har utvecklats liksom även ledningen och arbetsfördelningen i anslutning till dem. Avsikten är speciellt att som forskningsfråga utreda, hur och på vilka grunder Rundradion under denna period i allt högre grad har blivit en organisation som är underställd riksdagen, när det av riksdagen valda bolagets förvaltningsråd via lagändringar har förstärkt sin ställning i bolagets beslutsfattning. Avsikten är att också beskriva andra element, som under denna period har förstärkt Rundradions ställning som ett statsbolag som är oberoende av landets regering.

Undersökningens struktur bygger på en granskning av historien. Utgångspunkten är grundandet av Rundradion som statsbolag 1934 och de bakomliggande faktorerna. Den egentliga granskningen börjar dock från år 1949, då den sk. Lex Jahvetti överförde valet av Rundradions förvaltningsråd till riksdagen. Den därpå följande tiden ända fram till i dag delas upp i två perioder utgående från hur lagberedningen utfördes, dvs. kommittéernas tid (1950–1993) och de parlamentariska arbetsgruppernas tid (2000–2017 och fortsättningsvis). Deras förslag och hur förslagen förverkligades granskas utförligt. Kommittéernas arbete födde inte någon ny lagstiftning gällande Rundradion, men innefattade mångsidiga resonemang om Rundradions förvaltningsform, uppgifter och organisation. Två centrala lagreformer gällande Rundradion hör ihop med avskedandet av två av Rundradions generaldirektörer. Lex Jahvetti föddes av behovet att avskeda generaldirektör Hella Wuolijoki och lagen om Rundradion hade att göra med avsikten att avskeda generaldirektör Reino Paasilinna. Dessa processer beskrivs i separata avsnitt.

Vissa andra frågor som hänför sig till ämnet tas i utredningen ännu upp till noggrannare särgranskning. Slutavsnittet innehåller forskningsresultaten och resonemang. De synpunkter beträffande rundradiolagstiftningen som författaren har framfört i utredningen pejas speciellt gentemot Antero Jyränkis (1969) och Eero Paukkus (särskilt 2005) ståndpunkter.

Date
19 December 2017

Title of publication

**The Administration and Guidance of Yleisradio 1926-2017.
The Development to a Company Subordinate to the Parliament**

Author(s)

Martti Soramäki

Commissioned by, date

Ministry of Transport and Communications 9.1.2017

Publication series and number

**Publications of the Ministry of Transport
and Communications 17/2017**

ISSN (online) 1795-4045

ISBN (online) 978-952-243-537-8

URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-537-8>

Keywords

Public service, the administration of Yleisradio, guidance, supervision, governance

Contact person

Language of the report

Finnish

Other information

Enquiries about the research report: Ph.D. Martti Soramäki, +358405597203,
martti@soramaki.net

Abstract

This research report deals with Yleisradio (Yle, the Finnish Broadcasting Company) during the years 1926–2017. The aim is to describe and analyze, at a general institutional level (Parliament, Council of State/the Ministry of Transport and Communications/the Shareholders' Meeting, the Administrative Council, the Board) the development of the supervision and owner guidance concerning Yleisradio and the governance and division of work connected to these. In particular, the aim is to investigate as a research question, how and on what grounds Yleisradio increasingly has become an organization subordinate to the Parliament, when legal changes during this period have strengthened the position in the company's decision-making of the company's Administrative Council, elected by Parliament. The aim is also to describe other elements, which during this period have strengthened Yleisradio's position as a state company independent from the Government.

The structure of this research report is based on examining history. The starting point is the establishment of Yleisradio as a state company in 1934 and the background for that. However, the actual scrutiny starts in 1949, when the so called Lex Jahvetti resulted in transferring the election of the Administrative Council to Parliament. The time span after that until nowadays is divided into two time spans depending on the way new legislation was prepared. These are the time of committees (1950–1993) and the time of parliamentary working groups (2000–2017 and onwards). The resulting proposals and how they were brought forward are monitored in detail. The work of the committees did not bring legal changes concerning Yleisradio, but contained comprehensive elaboration concerning Yleisradio's administrative structure, tasks and organization. Two central legal changes were linked to efforts to dismiss the Director General. Lex Jahvetti came from the need to dismiss Director General Hella Wuolijoki and the Act on Yleisradio Oy was linked to the efforts to dismiss Director General Reino Paasilinna. These processes are described in separate sections.

This research report also looks at some other specific issues that are linked to this theme. The end of the report deals with the research results and elaboration upon them. The views of the author about the broadcasting legislation are analyzed especially in relation to standpoints presented by Antero Jyränki (1969) and Eero Paukko (especially 2005).

Alkusanat

Tämän tutkimuksen aloitteentekijänä on ollut Yleisradion lakiosaston johtaja Katri Olmo. Tutkimuksen tekemisen taustalla on erityisesti kaksi syytä. Ensiksikin 2000-luku on Yleisradiota koskevassa politiikassa ollut nimenomaan eduskunnan yleisradiosuhteen syvenemisen aikakautta. Tästä kehityksestä ei ole kattavaa esitystä, joka tämä tutkimus pyrkii olemaan. Yleisradion historiateos päättyy vuoteen 1996, eikä ymmärrettävistä syistä käsittele järjestelmällisesti nyt tarkastelun kohteena olevaa aihetta. Toiseksi tämä tutkimus nivoo varhaisemman Yleisradion hallintoa ja ohjausta koskevan kehityksen 2000-luvun kehitykseen.

Liikenne- ja viestintäministeriö tilasi allekirjoittaneelta vuoden 2017 alussa tutkimuksen otsikolla ”Yleisradion hallinnon ja ohjauksen kehitys vuosina 1949–2017”. Alustava perehtyminen aiheeseen osoitti kuitenkin, että myös ennen vuotta 1949 tapahtuneella kehityksellä ja esitetyillä näkemyksillä on relevanssia nyt käsiteltävän aiheen kannalta. Tämän takia tutkimuksessa käsitellään hallinnon ja ohjauksen kehitystä aina Yleisradion perustamisesta vuodesta 1926 alkaen, vaikka pääpaino tarkastelussa on vuoden 1949 jälkeisellä kehityksellä, jolloin Yleisradion korkeimman päättävän elimen, hallintoneuvoston valinta siirtyi yhtiökokoukselta eduskunnalle.

Tutkimustehtävän tuli olla valmis 15.12.2017. Nyt käsillä oleva tutkimusraportti toteuttaa annetun tehtävän.

Tutkimuksessa esitetyt näkemykset ovat tekijän, eivätkä edusta välttämättä liikenne- ja viestintäministeriön tai Yleisradio Oy:n kantaa.

Kiitän Yleisradiota ja erityisesti yhtiön lakiosaston johtaja Katri Olmoa, vastuullisen toiminnan päällikkö Irene Tommiska-Jarvaa ja johtajan assistentti Elisa Kanervaa mahdollisuudesta saada käyttöön tarvittava lähdemateriaali. Katri Olmo, VT Kirsi-Marja Okkonen, VTM Marina Österlund-Karinkanta ja DI Pentti Haapanen ovat esittäneet tärkeitä huomautuksia käsikirjoitukseen, heille kaikille kiitokset. Marina Österlund-Karinkanta on lisäksi koonnut liitteissä olevat aikasarjat ja kääntänyt tiivistelmät.

Kiitän myös emeritusprofessori Taisto Hujasta, neuvotteleva virkamies Elina Normoa ja ent. hallintojohtaja Jussi Tunturia olennaisista kommentteista tutkimusluonnokseen.

Tutkimuksen tärkeimmät osat ovat luvut 1 ja 9 sekä eri lukujen analyysiosiot. Kiireinen lukija voi keskittyä näihin osiin, jotka muodostavat tutkimuksen tuloksiin liittyvän ytimen.

Tämän tutkimuksen tekijä on Yleisradiosta eläkkeellä oleva entinen keskushallinnon päällikkö, nykyisin freelancetutkija. Vastuullani Yleisradiossa olivat yhtiön toimintaympäristön analyysi sekä EU-asioiden ja viestintäpoliittisten asioiden valmistelu. Olen eri tavoin osallistunut 1980-luvulta lähtien Yleisradiota koskevan lainsäädännön valmisteluun, ja tutkimuksen alaviitteissä on eräitä mainintoja näistä rooleista.

Helsingissä 13.11.2017

Martti Soramäki

tutkija, YTT

Sisällysluettelo

1.	Tutkimuskysymys ja metodologia.....	5
2.	Valtionyhtiö Yleisradio ennen Lex Jahvettia 1934–1945.....	10
2.1	1920-luku, Yleisradion perustaminen ja alku	10
2.1.1	Analyysi ja arviointi.....	16
2.2	1930-luku, Yleisradion valtiollistaminen	16
2.2.1	Vuoden 1931 yleisradiokomitea ja Yleisradion valtiollistaminen.....	17
2.2.2	Analyysi ja arviointi.....	26
3.	Lex Jahvetti ja pääjohtaja Hella Wuolijoen erottaminen 1945–1949	28
3.1	1940-luvusta, Yleisradio sodassa	28
3.2	Lex Jahvetti.....	29
3.2.1	Analyysi ja arviointi.....	39
4.	Komiteoiden aika, kamppailu Yleisradion hallintoneuvoston asemasta ja yhtiön hallintomuodosta, vuodet 1950–1993.....	40
4.1	Komiteoista	40
4.2	1950-luku, eduskunnan vai valtioneuvoston radio?	41
4.2.1	Vuoden 1950 yleisradiokomitea.....	41
4.2.2	Analyysi ja arviointi.....	46
4.3	1960-luku, Yleisradiosta lakisäätäinen monopoli?	47
4.3.1	Vuoden 1954 yleisradiolainsäädäntäkomitea.....	48
4.3.2	Vuoden 1965 radioasetustoimikunta.....	54
4.3.3	Analyysi ja arviointi.....	56
4.4	1970-luku, puhtasoppisuutta ja pragmatismia vailla tulosta	57
4.4.1	Vuoden 1970 radiolainsäädännön uusimistoimikunta	58
4.4.2	Osmo A. Wiion yhden miehen toimikunta 1972	61
4.4.3	Vuoden 1972 Viestintäpoliittinen komitea	62
4.4.4	Analyysi ja arviointi, lainsäädännön muutokset.....	64
4.5	1980-luku, parlamentaarisuus ja pragmatismi eivät vielä auta.....	66
4.5.1	Vuoden 1979 radio- ja televisiokomitea	67
4.5.2	Analyysi ja arviointi, lainsäädännön muutokset.....	70
4.6	1990-luku, Yleisradiota ja televisio- ja radiotoimintaa koskevat lait syntyivät, Yleisradion kehitys eduskunnan alaiseksi yhtiöksi alkoi.....	71
4.6.1	Seppo Niemelän yhden miehen toimikunta 1992.....	72
4.6.2	Analyysi ja arviointi.....	74
4.7	Analyysi ja arviointi komiteoiden ajasta	75
5.	Laki Yleisradiosta ja pääjohtaja Reino Paasilinnan erottaminen vuonna 1993	78
5.1	Reino Paasilinnan erottaminen.....	80
5.2	Yleisradiosta annetun lain syntyminen ja lain muutokset 1990-luvulla	83
5.3	Analyysi ja arviointi.....	91
6.	Parlamentaaristen työryhmien aika, rahoitusratkaisu ja eduskunnan aseman vahvistuminen lainsäädännön valmistelussa irrottivat Yleisradion valtioneuvoston päätöksenteosta 2000–2017 (ja edelleen) 92	
6.1	Työryhmistä.....	92
6.2	Vuodet 2000–2017	93
6.2.1	Televisiotoiminnan toimintaedellytysten parantamista selvittänyt työryhmä 2001	95

6.2.2	Analyysi ja arviointi.....	96
6.2.3	Vuoden 2003 Julkisen palvelun televisio- ja radiotoiminta -työryhmä 2010..	97
6.2.4	Analyysi ja arviointi.....	103
6.2.5	Vuoden 2008 Yleisradio Oy:n julkinen palvelu ja rahoitus -työryhmä	104
6.2.6	Analyysi ja arviointi.....	107
6.2.7	Eduskuntaryhmien puheenjohtajat ja asunto- ja viestintäministeri Krista Kiuru 2011	109
6.2.8	Analyysi ja arviointi.....	115
6.2.9	Parlamentaarinen työryhmä: Yleisradion julkinen palvelu ja siihen liittyvät uudistukset 2015	116
6.2.10	Analyysi ja arviointi.....	122
6.2.11	Parlamentaarinen Yle-verotyöryhmä 2017.....	123
6.2.12	Analyysi ja arviointi.....	125
6.3	Analyysi ja arviointi parlamentaaristen työryhmien ajasta	125
7.	Valtioneuvoston ohjaus	126
7.1	Toimilupaohjaus 1934–1993.....	126
7.2	Yhtiökokoukset ja yhtiöjärjestys 1934–1993	134
7.3	Yleisradion rahoitusohjaus 1934–2012.....	136
7.4	Analyysi ja arviointi valtioneuvoston ohjauksesta.....	139
8.	Erityisiä kysymyksiä	140
8.1	Yleisradion hallintoneuvoston eduskunnalle antamat kertomukset	140
8.1.1	Analyysi ja arviointi.....	143
8.2	Valtion televisio- ja radiorahasto ja Yleisradion rahoitus	143
8.2.1	Analyysi ja arviointi.....	145
8.3	EU-näkökulmia.....	146
8.3.1	Analyysi ja arviointi.....	150
8.4	Valtion omistajaohjauksesta Yleisradiossa	151
8.4.1	Analyysi ja arviointi.....	155
8.5	Hallintoneuvosto ja ohjelmatoiminta	155
8.5.1	Analyysi ja arviointi.....	157
9.	Tutkimustulokset ja pohdiskelua	158
9.1	Eduskunta ja Yleisradio	158
9.2	SWOT-analyysi	167
9.2.1	Järjestelyn vahvuudet.....	167
9.2.2	Järjestelyn heikkoudet.....	167
9.2.3	Järjestelyn uhat	168
9.2.4	Järjestelyn mahdollisuudet	168
9.3	Medialiiton kantelusta.....	169
9.4	Loppulause.....	171

Lähteet ja kirjallisuus

Liitteet

Liite 1. Keskeisimmät tapahtumat Yleisradion historiassa tutkimuksen näkökulmasta

Liite 2. Puolueiden lyhenteet

Liite 3. Sopimuskirja Yleisradion hallintoneuvoston pöytäkirjan 10/1934 liitteestä
(valtionyhtiö Yleisradion 1. varsinainen toimilupa 1934)

Liite 4. Yleisradion toimilupa vuosina 1993–1999

- Liite 5. Radio- ja tv-lupien/tv-maksujen määrän yleistymisen kehityskaaret 1926–2012
- Liite 6. Lupamaksu- ja tv-maksukorotukset 1926–2012
- Liite 7. Lex Jahvetti (lepäämässä ollut ehdotus 1948)
- Liite 8. Laki Yleisradio Oy:stä vuodelta 1993
- Liite 9. Voimassa oleva laki Yleisradio Oy:stä vuonna 2017
- Liite 10. Julkisen palvelun radio ja televisio Ruotsissa - analyysi

1. Tutkimuskysymys ja metodologia

Tämän tutkimuksen aiheena on Yleisradion¹ hallinnon ja ohjauksen kehitys vuosina 1949–2017. Tutkimus asemoituu seuraavalla tavalla yleisradiotoimintaa koskevan tutkimustoiminnan kenttään.

Ismo Silvo on väitöskirjassaan ”Televisiopolitiikan tulkinat” hahmottanut viestintäpolitiikan kohdentumisen lohkot kuviossa 1 kuvatulla tavalla. Silvon mukaan viestintäpolitiikan kohteena ovat ensi sijassa olleet ohjelmatuotannon makrorakenteen sääntely ja ohjaus ja toimialan ”kova” taloudellis-tekninen rakenne (kuvion osiot 1 ja 2) (Silvo 1988, 151).

Sen sijaan laimeampi kiinnostus on kohdistunut televisioalan sisältöön (osiot 3 ja 4). Käyttöön liittyvät kentät olivat jääneet kokonaan vaille kiinnostusta (osiot 5 ja 6). Suomalaisen television alueen viestintäpolitiikka näytti sijoittuvan kokonaan kuvion yläosan tulkinta-alueelle (emt. 151–152), Heikki Hellman kutsuu tätä painotusta rakennepolitiikan korostamiseksi (Hellman 2012, 46).

On huomattava, että Silvo kirjoitti tutkimuksensa aikana, jolloin televisiotoimialalla olivat vain Yleisradio ja sen toimiluvalla toimivat MTV ja Kolmoskanava. Kuvio tarjoaa kuitenkin lähtökohdat myös nykytilanteen tarkastelulle, vaikka television kenttä, siihen liittyvä politiikka ja sääntely ovat huomattavasti laajentuneet 1980-luvun lopulta.

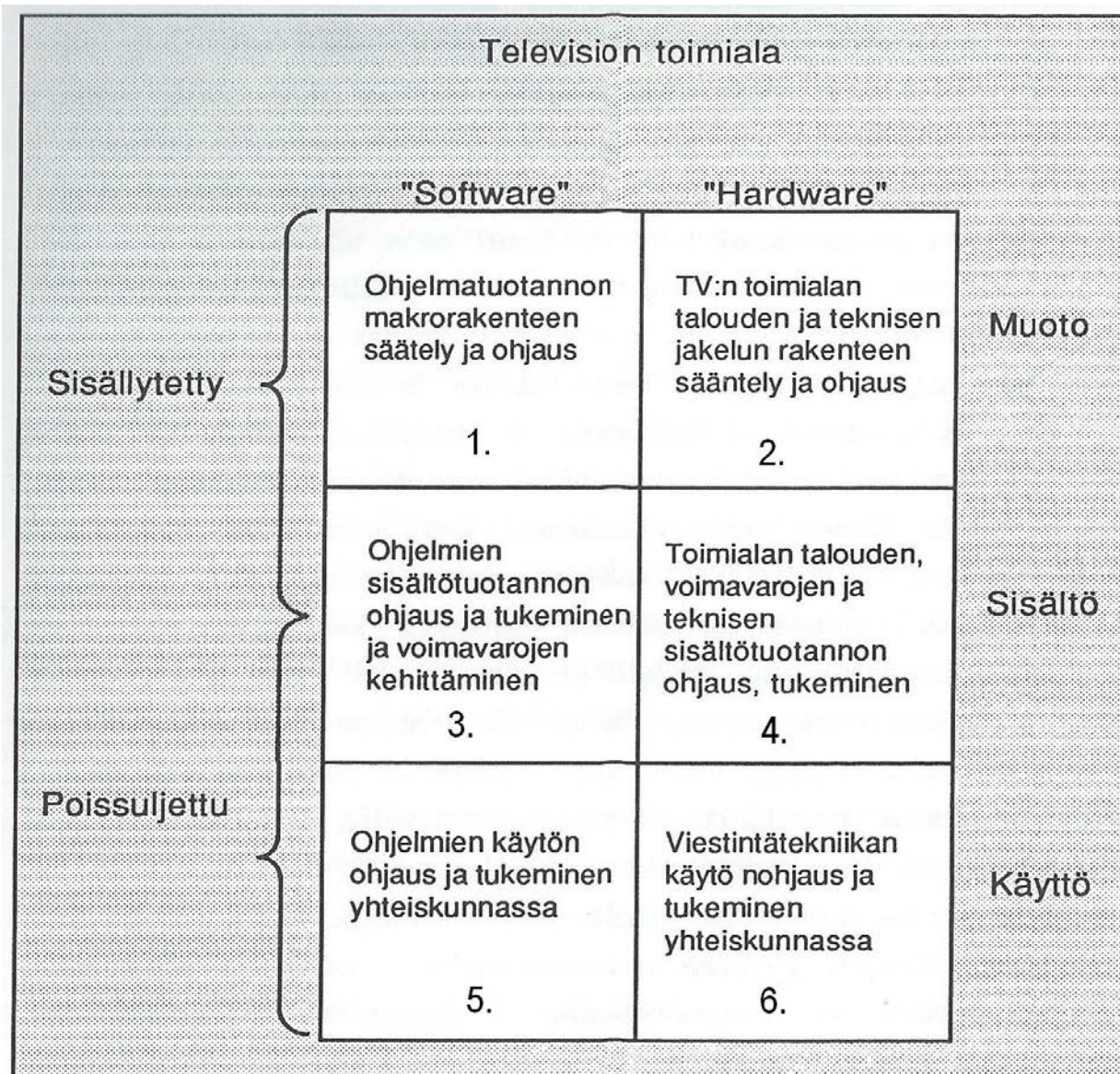
Yleisellä tasolla voidaan todeta, että televisioon kohdistuva viestintäpolitiikka on viime vuosikymmeninä kehittynyt 1980-lukua laajemmin kattamaan ohjelmien sisältötuotannon ohjauksen ja tukemisen ja teknisten standardien edistämisen (osiot 3 ja 4). Tästä ilmeisimpänä esimerkkinä on riippumattoman ohjelmatuotannon edistäminen kiintiöillä² ja digitaalinen televisio ja teräväpiirtotelevisio.

Television makrorakenteen sääntely ja ohjaus (osiot 1 ja 2) ovat kuitenkin säilyttäneet asemansa tärkeimpänä televisiopolitiikan alueena. Yleisradion osalta se on merkinnyt 1990-luvulta alkaen yhtiötä koskevan erityislainsäädännön syntymistä ja lainsäädännön merkittävää kehittymistä 2000-luvulla. Kaupallisella puolella se on merkinnyt 1990-luvun lopulta alkaen yksityiskohtaisempaa lainsäädäntöä ja 2000-luvulla pelkistyneempää toimilupapolitiikkaa.

Tämän tutkimuksen aihe sijoittuu edellä selostetulle makrotasolle (osiot 1 ja 2). Täsmällisemmin tutkimuksen tarkoituksena on kuvata ja analysoida yleisellä toimielintasolla (eduskunta, valtioneuvosto/liikenne- ja viestintäministeriö/Yleisradion yhtiökokous, Yleisradion hallintoneuvosto, Yleisradion hallitus) Yleisradion hallintomallia, omistajaohjausta, valvontaa ja niihin liittyvän johtamisen ja työnjaon kehitystä. Myös taloudellisia kysymyksiä eli Yleisradion rahoitusta käsitellään.

¹ Yleisradio on koko historiansa ajan ollut osakeyhtiö, mutta yhtiön nimi on eri aikoina kirjoitettu eri tavoin. Vuodet 1926–1934 yhtiö oli O.Y. Suomen Yleisradio – A.B. Finlands Rundradio, vuodet 1934–1944 Oy. Suomen Yleisradio Ab. ja vuodet 1944–1993 Oy. Yleisradio Ab. Vuodesta 1994 yhtiön nimi on ollut Yleisradio Oy. Tekstissä käytetään järjestelmällisesti yhtiöstä nimeä Yleisradio, ellei erityisistä syistä muuta johdu (esim. suorissa lainauksissa).

² Mediaan liittyvän opetuksen myötä myös viestintäteknikan käytön ohjaus ja tukeminen ovat kasvaneet Suomessa.



Kuvio 1 Televisiopolitiikan tulkinnat Ismo Silvon mukaan (1988)

Erityisesti on tarkoitus tutkimuskysymyksenä selvittää, miten ja millä perusteilla tarkastelun kohteena olevana ajanjaksona Yleisradiosta on tullut yhä enemmän eduskunnan alainen organisaatio, kun eduskunnan valitsema yhtiön hallintoneuvosto on lainsäädäntömuutosten myötä vahvistanut asemaansa yhtiön päätöksenteossa. Tarkoitus on kuvata myös muita elementtejä, jotka ovat vahvistaneet ko. ajanjaksona Yleisradion asemaa maan hallituksesta riippumattomana valtionyhtiönä³.

Lauri Tarasti on kiinnittänyt huomiota yhteiskunnan oikeudellistumiseen. Sillä tarkoitetaan oikeudellisen säätelyn ja sen merkityksen vahvistumista yhteiskunnassa. Hän tuo esille tämän ilmiön kolme ilmenemismuotoa, joista kaksi on tässä yhteydessä relevanttia. Ne ovat 1) säännösten määrän kasvu ja 2) oikeudellisen säätelyn kohteena olevien asioiden

³ Yleisradio on valtionyhtiö, mutta sen alkuperäisistä yksityisistä perustajista pääosa omistaa yhtiön osakekannasta vielä 0,02 prosenttia.

lisääntyminen⁴. Erityisenä suurena hyppäyksenä hän nostaa esiin Suomen liittymisen Euroopan unioniin vuonna 1995, jolloin tuli huomioonotettavaksi Euroopan yhteisöjen lainsäädäntö (Tarasti 2002, 575, ks. myös Paukku 2004, 3). Tämä tutkimus kuvaa myös Yleisradioon liittyvää oikeudellistumista pitkällä ajanjaksolla.

Hannu Nieminen on todennut, että viestintäpolitiikan tutkimuksen näkökulmasta ei riitä, että tutkimuksessa vain kuvaillaan päätöksentekoa eli raportoidaan, mitä tapahtui ja kuka teki mitään. Olennaista on selittää, miten päätös syntyi, millaisten vaiheiden kautta kuljettiin lopulliseen ratkaisuun ja miksi. Tämä auttaa ymmärtämään myös päätöksenteon mahdollisia seurauksia (Nieminen 2015,17). Nyt käsillä olevassa tutkimuksessa tämä on ollut ohjenuorana.

Tutkimus sivuaa Yleisradion ohjelmapolitiikkaa vain niiltä osin kuin se liittyy tutkimuskysymykseen. Radioteknisiä kysymyksiä käsitellään vain lainsäädännön näkökulmasta. Näistä asioista kiinnostuneille paras lähde on Yleisradion kolmiosainen historiateos vuodelta 1996, joka kuvaa myös tässä tutkimuksessa käsiteltyjen asioiden taustoja osin yksityiskohtaisemmin.

Kun valtioneemmistöinen Yleisradio luotiin vuonna 1934, kysymys oli tavallisesta valtionyhtiöstä, jonka valvonta ja ohjaus olivat yksikäsitteisesti valtioneuvostolla, käytännössä silloisella yleisten töiden ja kulkulaitosten ministeriöllä yhtiökokouksen, toimiluvasta ja rahoituksesta päättämisen välityksellä.

Kun tarkastellaan nykytilannetta, asetelma on varsin erilainen. Yleisradiota koskeva erityispiirre, joka erottaa sen muista valtionyhtiöistä, on eduskunnan rooli yhtiön valvonnassa ja ohjauksessa. Eduskunnan asemassa suhteessa Yleisradioon tapahtui 1940-luvun lopulla merkittävä muutos, kun yhtiön korkeimman hallinnollisen elimen, hallintoneuvoston nimittäminen siirrettiin yhtiökokoukselta eli ministeriöltä eduskunnalle ja hallintoneuvostolle annettiin yhtiöjärjestyksessä laajat tehtävät. Tämän jälkeen eduskunnan asema on vain vahvistunut yhtiön ohjauksessa, varsinkin 2000-luvulla.

Liikenne- ja viestintävaliokunta totesi Yleisradiota koskevan lainsäädännön vuoden 2012 uudistuksesta antamassaan mietinnössä seuraavaa:

Esityksen yhtenä tavoitteena on vahvistaa Yleisradion julkisen palvelun ohjausta ja valvontaa. Yleisradio on huomattavaa yhteiskunnallista merkitystä omaava valtionyhtiö, jossa eduskunnalla, valtioneuvostolla ja yhtiön hallintoneuvostolla on kaikilla keskeinen roolinsa. Valiokunta toteaa, että ennen kaikkea Yleisradio Oy on kuitenkin eduskunnan valvonnassa ja ohjauksessa oleva, mutta toimituksellisesti ja ohjelmien sisältöjen osalta täysin itsenäinen yhtiö. Pääasiassa eduskunta valvoo yhtiön toimintaa hallintoneuvoston välityksellä.

--

Valiokunta toteaa, että Yleisradion valvonnan järjestäminen parlamentaarisesti laaja-alaisena on omiaan osaltaan turvaamaan yhtiön ja sen toiminnan riippumattomuutta. (LiVM 8/2012)

Vuonna 2017 hallituksen esityksessä laiksi Yleisradiosta annetun lain muuttamisesta, on jopa lause "Yleisradion toimintaa johtaa hallintoneuvosto" (HE 13/2017 vp). Tätä on kuitenkin

⁴ Kolmas tekijä on oikeudellisten ratkaisuperusteiden voimistuminen ristiriita- ja ongelmatilanteissa.

pidettävä ylitulkintana, koska hallintoneuvosto on perusluonteeltaan valvova ja omistajaohjaava elin. Yleisradion operatiivinen johto kuuluvat yhtiön hallitukselle ja toimitusjohtajalle.

Nyt käsittelyn kohteena olevasta aiheesta ei ole kattavaa viestintäpoliittista tutkimusta. Tässä tutkimuksessa käytetään hyväksi ja kommentoidaan erityisesti kahta tämän alueen merkittävää, ja nyt käsiteltävää aihetta sivuavaa oikeustieteellistä tutkimusta, jotka ovat Antero Jyrängin teos ”Yleisradio ja sananvapaus” vuodelta 1969 (Jyränki 1969) ja toinen Eero Paukun ”Sananvapaus televisio- ja radiotoiminnan sääntelyssä” vuodelta 2005 (Paukku 2005⁵). Näitä eri lähtökohdista sananvapautta⁶ lähestyviä tutkimuksia käytetään hyväksi niiden viestintäpoliittisesti relevanttien osien osalta.

Jyränki ei ole tutkimuksessaan jaksottanut tarkastelemaansa ajanjaksoa, vaan käsittelee sitä teemoittain kuten lupajärjestelmä, valvonnan muodot ja sananvapauden toteuttaminen radion ja television avulla tapahtuvassa joukkoviestinnässä. Paukun lähestymistapa on myös ensisijaisesti temaattinen. Hän tarkastelee suomalaista sananvapauskäsitettä eurooppalaisessa kontekstissa. Hän on kuitenkin jakanut tutkimuksensa yhdessä jaksossa kehityksen kronologisesti kolmeen ajanjaksoon. Ne ovat Yleisradio, valtiolliset intressit ja kansansivistys (1920–1950), Yleisradio ja sananvapauden poliittisuus (1960–1970) ja Yleisradion julkinen palvelu ja sananvapaus yksilön juridisena oikeutena (1980–).

Nyt käsillä olevan Yleisradion kehitystä viestintäpoliittisesta näkökulmasta tarkastelevan tutkimuksen rakenteen painopiste on kronologisessa tarkastelussa ja tarkastelu pohjautuu lainsäädännön valmistelun näkökulmaan. Muutokset lainsäädännön valmistelussa ja lainsäädännön kehityksessä jaetaan kolmeen ajanjaksoon, jotka koskevat vuosia 1934–1949 (Yleisradio ennen Lex Jahvettia⁷), vuosia 1950–1992 (Komiteoiden aika) ja vuosia 2000–2017 (Parlamentaaristen työryhmien aika).

Historia on monien samanaikaisten ja eri nopeuksilla etenevien tapahtumasarjojen yhdistelmä, mutta vuosikymmenten kaltaiset otsikot ovat usein hyödyllisiä lähtökohtia, kuten iloinen 1920-luku tai pysähtynyt 1950-luku. Myös tämän takia edellä mainittuja ajanjaksoja analysoidaan vuosikymmenittäin.

Erillisissä luvuissa tarkastellaan vielä Yleisradiota koskevien keskeisimpien lainsäädännöllisten muutosten eli ns. Lex Jahvetin (1945–1949) ja Yleisradiota koskevan lain syntyä ja sitä seurannutta aikaa (1993–1999).

Lisäksi käsitellään erikseen temaattisesti valtioneuvoston Yleisradioon kohdistunutta hallinnollista ohjausta ja erityiskysymyksiä, jotka ovat televisio- ja radorahasto ja Yleisradion

⁵ Eero Paukulta ilmestyi vuotta aikaisemmin liikenne- ja viestintäministeriön julkaisusarjassa raportti Yleisradio, julkinen palvelu ja sananvapaus (23/2004), jota voidaan pitää vuoden 2005 tutkimuksen esityönä, vrt. myös Paukku 2003.

⁶ Jyränki tarkastelee ajanjaksoa vuosisadan alusta 1960-luvulle, Paukku valtionyhtiö Yleisradion perustamisesta 2000-luvun alkuun. Jyrängin aikakaudelle oli tyypillistä yleisradiotoimintaan käytettävien taajuuksien niukkuus ja hän korosti voimakkaasti vastaanottajan oikeuksia monipuoliseen tarjontaan. Paukun käsittelemän ajanjakson lopulle oli taas leimallista taajuuksien niukkuuden vähittäinen poistuminen ja uusien jakeluteiden, erityisesti internetin nousu, ja hän korostaa selvästi lähettäjän oikeuksia.

⁷ Lex Jahvetiksi kutsutaan lakia valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa yleisradiotoimintaa varten valtiolle hankittu omaisuus osakeyhtiölle annetun lain muuttamisesta, joka on annettu Helsingissä 5 päivänä marraskuuta 1948 (774/1948). Lailla siirrettiin Yleisradion hallintoneuvoston valinta ministeriöltä (tuolloin kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö) eduskunnalle. Lain syntyä selvitetään tarkemmin luvussa 3.

rahoitus, EU-näkökulmia, Yleisradion hallintoneuvoston eduskunnalle antamat kertomukset, hallintoneuvosto ja ohjelmatoiminta sekä valtion omistajaohjaus Yleisradiossa. Tutkimuksen tulokset esitetään loppujaksossa.

Tämä tutkimus ei perustu pelkästään aiheeseen liittyvään kirjallisuuteen, vaan se nojaa keskeisesti Yleisradiota koskeviin alkuperäislähteisiin eri aikoina kuten komiteamietintöihin, työryhmien mietintöihin, maan hallituksen esityksiin, eduskunta-aineistoon, Yleisradion toimilupiin, yhtiöjärjestyksiin ja yhtiökokouksen ja hallintoneuvoston päätöksiin.

Kiinnostus kohdistuu ensisijaisesti rakenteita ja toimintatapoja ohjaaviin sääntöihin, niiden muutoksiin ja syihin – ei itse toimintaan, tapahtumiin tai ohjelmatoiminnan yksityiskohtiin. Tässä suhteessa tämä tutkimus eroaa Yleisradion historioteoksesta.

Tarkastelun kohteena olevia ajanjaksoja ei varsinaisesti liitetä oman aikansa yhteiskunnallispoliittistaloudelliseen kehukseen. Kunkin kymmenluvun tarkastelun alussa on kuitenkin tuotu esiin kiintopisteitä ajanjakson kehityksestä ja keskeisistä tapahtumista ja esitetty lyhyt kuvaus Yleisradiosta tuona aikana.

Jaksojen lopussa analysoidaan ja arvioidaan tarkastelun kohteena olevan ajanjakson ja aikakauden tai tapahtuman merkitystä tutkimuskysymyksen näkökulmasta. Tällainen arvio esitetään myös jokaisesta valmisteluasiakirjasta ja lainsäädännöllisestä muutoksesta 2000-luvulla.

Yleisradio valtiollistettiin vuonna 1934 lailla valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa yleisradiotoimintaa varten hankittu omaisuus yhtiölle (216/34). Tämän tutkimuksen kannalta keskeinen tapahtuma oli vuonna 1948 hyväksytty muutos tähän lakiin, jolla Yleisradion hallintoneuvoston nimittäminen siirrettiin yhtiökokoukselta (ao. ministeriltä) eduskunnalle. Laki sai aloitteentekijänsä mukaan nimen Lex Jahvetti.

Lex Jahvetin hyväksymisen jälkeen seuraavat komiteat joutuivat pohtimaan tämän lakimuutoksen merkitystä ja suhdetta valtionyhtiölle tyypilliseen valtioneuvoston (ministeriön) valvontaan ja ohjaukseen.

Vuoden 1954 yleisradiolainsäädäntäkomitea esitti ne elementit, joiden perusteella Yleisradio oli Lex Jahvetin jälkeenkin edelleen valtioneuvoston valvonnan ja ohjauksen alainen. Nämä elementit Yleisradion edustajat komiteassa myös hyväksyivät. Elementit olivat

- valtio(neuvosto) omistaa yhtiön osake-enemmistön,
- valtiolla on ratkaisovalta yhtiökokouksessa,
- yhtiökokous määrää yhtiön hallinnosta (yhtiöjärjestyksessä, kirj. huom.),
- yhtiökokous valitsee tilintarkastajat sekä myöntää vastuuvapauden johtokunnalle ja hallintoneuvostolle, yhtiökokoukseen määräämänsä edustajan kautta,
- valtioneuvosto valvoo myös toimivuoden kuluessa edustajansa välityksellä hallintoneuvoston ja johtokunnan kokouksissa Yleisradion toimintaa,
- valtioneuvosto myöntää toimiluvan ja määrää sen ehdot,

- valtion valvonta kohdistuu edellä esitetyllä tavalla yleisradioyhtiön talouteen, sen julkisoikeudellisten tehtävien ja velvollisuuksien täyttämiseen, teknilliseen toimintaan ja näiden tehtävien yleiseen hoitoon,
- lisäksi valtioneuvosto päättämällä lupamaksuista mitoittaa yhtiön toiminnan puitteet

Tutkimuksen tuloksia käsittelevässä loppujaksossa arvioidaan miten valvonta ja päätöksenteko näissä elementeissä ovat muuttuneet ja mitä muutokset ovat merkinneet tutkimuskysymyksen kannalta. Loppujaksossa arvioidaan Jyrängin ja Paukun näkemyksiä nykyhetken näkökulmasta ja myös pohditaan sitä, mitä mahdollisia kehittämistarpeita Suomen julkisen palvelun yleisradiojärjestelmässä on.

Historia on myös henkilöhistoriaa. Yleisradion yhteiskunnallinen merkitys ja julkinen luonne 1920-luvulta nykypäivään ovat merkinneet, että useat poliittisen ja tieteen alueen merkkihenkilöt ovat vaikuttaneet Yleisradioon ja sen sääntelyyn monin tavoin. Suomalaisen Kirjallisuuden seuran SKS:n julkaisema Suomen kansallisbiografia kattaa yli 6.000 aikaansa hyvinkin eri tavoin vaikuttanutta henkilöä kulttuurin, politiikan, tieteen ja taiteiden alueilta eri aikakausilta aina Ruotsin vallan ajalta nykyaikaan. Tässä tutkimuksessa tuodaan esille paljon henkilö nimiä. Jos henkilöllä on välitön yhteys Yleisradioon ja hänen pienoiselämäkertansa on Kansallisbiografiassa tai talouselämän vaikuttajien tietokannassa (<http://www.kansallisbiografia.fi/talousvaikuttajat/?p=search>), tämä tuodaan esille.

2. Valtionyhtiö Yleisradio ennen Lex Jahvettia 1934–1945

Lyhyt katsaus Yleisradioon ennen yhtiön valtiollistamista on tarpeen, jotta yhtiön valtiollistamisen taustat tulevat ymmärrettävämmäksi. Tämän takia jaksoissa 1920-luku ja osin jaksossa 1930-luku selostetaan yleisluontoisesti yksityisen Yleisradion syntyä ja kasvua. Myös esillä on näiden vuosikymmenten politiikka.

2.1 1920-luku, Yleisradion perustaminen ja alku

I maailmansota synnytti Neuvosto-Venäjän, Saksan Weimarin tasavallan ja itsenäisti Baltian pienet valtiot. Tarton rauha solmittiin Neuvosto-Venäjän ja Suomen välillä vuonna 1920.

Pyrkimykset saada Suomesta Saksan vaikutuspiirissä oleva kuningaskunta olivat kaatuneet 1910-luvun lopulla viimeistään Saksan keisarikunnan romahtamiseen, mutta hanke oli jakanut oikeiston puolueita ja poliittiset vaikutukset Suomessa jatkuivat. Kansallinen Kokoomuspuolue (vuodesta 1951 Kansallinen Kokoomus) perustettiin vuoden 1919 lopulla Suomen kuningaskuntaa kannattaneiden Suomalaisen puolueen jäsenten ja joidenkin Nuorsuomalaisen puolueen kannattajien puolueeksi⁸

Kansallinen edistyspuolue toimi vuosina 1918–1951 ja sillä oli enimmillään kansanedustajia 26 (1919). Puolueen olivat perustaneet tasavaltaa kannattaneet Nuorsuomalaisen Puolueen ja Kansanpuolueen enemmistö sekä Suomalaisen puolueen vähemmistö.

⁸ Tässä tutkimuksessa käytetyt puolueiden lyhenteet ovat liitteessä 2.

Maalaisliitto hyötyi porvarillisen kentän hajaannuksesta ja nousi suurimmaksi porvarilliseksi puolueeksi. Sosialidemokraatit olivat edelleen suurin puolue.

Verinen sisällissota oli päättynyt vuoden 1918 keväällä, mutta jälkiselvittelyn myötä poliittiset haavat vuotivat vielä pitkään. Ne punavangit, jotka eivät olleet kuolleet vankileireillä, armahdettiin vaiheittain 1920-luvulla.

Poliittisesti epävakaat olot aiheuttivat sen, että vuosikymmenen aikana istui hallituksia yhteensä 13, joista vähemmistöhallituksia oli 8 ja virkamieshallituksia 2, enemmistöhallituksia oli siten vain 3. Eduskunta hajotettiin vuosikymmenen aikana kaksi kertaa. Ensimmäisen kerran hajottaminen tapahtui vuonna 1923 Suomen työväen puolueen kansanedustajien tultua pidätetyksi ja puolueen tultua kielletyksi maanpetoksellisena. Toisen kerran eduskunta hajotettiin vuonna 1929 virkamiespalkkakysymyksen takia.

Vuosikymmentä sanotaan iloiseksi ja vallattomaksi. Mikko-Olavi Seppälä pelkistää:

Huvittelevan Helsingin harteille sovitettiin maailmankaupungin viittaa. Nousukauden aikana autot syrjäyttivät hevoset. Helsinki sai reklaamivalot, liikennepoliisit, Katajanokan lentosataman, moderneja funkkispatatseja ja tanssikouluja. Tieteen kehitys ja taiteen modernismi järkyttivät maailmankuvaa. Raittiusliike kamppaili viinanhuuruisten salakapakoiden turmiollista vaikutusta vastaan. (2016, takakansi)

Yleisradiotoiminnan syntyminen oli kuitenkin paljon vakavampaa:

Ensimmäisen maailmansodan päätyttyä Saksasta palasi suomalaisia jääkäreitä, jotka olivat sodan aikana saaneet koulutusta ja kokemusta radiolaitteiden käytöstä. Suomen puolustusvoimiin perustettiin Kipinälenätinlaitos, sittemmin Radiojoukot, vuodesta 1923 lähtien Radiopataljoona. Ensimmäisenä radiopataljoonankomentajana oli jääkärimajuri A.R. Stenholm⁹ (myöhemmin Saarmaa, 1892–1971). Pataljoonan työpaja alkoi toimia Helsingin Katajanokalla. Vuosina 1920–1921 siellä tehtiin ääniradiokokeiluja, tietysti sotasalaisuutena ilman julkisuutta. Vuoteen 1923 mennessä nämä kokeet olivat osoittaneet tarkoituksenmukaiseksi kokeilla 74 watin tehoisella lähettimellä myös yleisradiolähetyksiä. (Ilmonen 1996, 24)

Vuonna 1919 hyväksytty kielto laki oli voimassa koko vuosikymmenen ja laki osoittautui kohtalokkaaksi yksityiselle yleisradiotoiminnalle.

Varsinainen yksityinen yleisradiotoiminta alkoi Suomessa paikallisten radioyhdistysten toimesta 1920-luvun puolivälissä¹⁰. Niistä keskeiseksi tuli Suomen radioyhdistys r.y. (per.1923) Helsingissä. Se oli käyttänyt myös Radiopataljoonan lähetintä. Yhdistyksen lähetystoiminta ja omaisuus tuli muodostamaan perustan tulevan Yleisradion toiminnalle (Lyytinen 1996, 18–22, 29).

Sanomalehtiä ja radiokauppiain perustama yhteiskomitea teki joulukuussa 1924 ehdotuksen, jonka mukaan ohjelmayhtiö olisi monopoli ja valtio omistaisi lähettimet (Jyränki

⁹ Jääkärieversti A.R. Saarmaa, alun perin Stenholm, kuului siihen pieneen jääkäriupseerien joukkoon, jonka tehtäväksi tuli viestiaselajin perustaminen ja kehittäminen itsenäisyytemme ensimmäisinä vuosikymmeninä,

ks. tarkemmin http://www.viestiupseeriyhdistys.fi/toiminta/ARS%20seminaaripuhe_SU.pdf.

¹⁰ Radioyhdistyksistä ks. Tulppo 1976, 25–29, Ilmonen 2006, 24–27.

1969, 28–29; Tulppo 1976, 34–36; Lyytinen 1996, 21–22). Yhteiskomitean työ johti ohjelmayhtiö Yleisradion perustamiseen (KM 8/1931, 8). Monopoli toteutui aikaa myöten, vaikka juridista monopolia ei syntynyt, vain de facto- monopoli, koska toimilupia ei vuoden 1934 jälkeen enää myönnetty muille kuin Yleisradiolle ennen 1950-lukua.

Yksityisen O.Y. Yleisradio – A.B. Finlands Rundradion perustava kokous pidettiin 29.5.1926. Kokouksessa todettiin osakkeiden tulleen täysimääräisesti merkityksi. Osakkeita oli kaiken kaikkiaan 500 arvoltaan 1.000 markkaa (Lyytinen 1996, 23, 24), vuoden 2016 rahassa noin 330 euroa. Yleisradio aloitti siten toimintansa nykyrahassa noin 165.000 euron osakepääomalla.

Yleisradion ensimmäisen toimintavuoden 1926 toimintakertomuksen mukaan yhtiössä oli vuoden lopussa yksi ainoa varsinainen työntekijä tittelillä ohjelmanjärjestäjä ja kuuluttaja, joka oli Alexis af Enehjelm¹¹. Vuoden 1929 lopussa yhtiön palveluksessa oli kaiken kaikkiin 39 henkeä.

Tärkeimmät yhtiön omistajat (yli 10 osaketta) olivat Suomen radioyhdistys (75), Kulutusosuuskuntien Keskusliitto (65), Suomen Osuuskauppojen Keskusliitto (50), Voivienti-osuusliike Valio (32), Suomen Pankki (25), Kansallis-Osake-Pankki (20), Sanoma Osakeyhtiö (20), O.Y. Uusi Suomi (20), Keskusosuusliike Hankkija (15), Tampereen Radioyhdistys, Osuuskassojen lainarahasto, Suomen Radiotehtailijoiden ja Radiokauppiaiden Liitto, Unionbanken, Finlands hypotekförening ja Kustannusosakeyhtiö Kansanvalta, kukin 10 osaketta, Suomen Maatalousseurojen keskusliitolla oli 7 osaketta. Keskeiset omistajat olivat osuustoimintaliikkeitä, radioyhdistyksiä, pankkeja, sanomalehtiä ja maa- ja metsätalousjärjestöjä.

Lisäksi suurella joukolla omistajia oli enintään muutamia osakkeita. Näiden joukossa oli myös muutamia sivistysorganisaatioita kuten Svenska folkskolans vänner (7), Kansanvalistusseura (3), Ammattienedistämislaitos (1), Föreningen Brage,(1), Helsingin yliopisto (1), Raittiuden Ystävät, (1), Suomen Kansallisteatteri (1), Suomalaisen Kirjallisuuden Seura (1) ja Työvään Sivistysliitto (1).¹²

Yksityisiä osakkaita ml. Suomen Pankki ja Lahden kaupunki Yleisradiossa on jäljellä 59. Yksityisessä Yleisradiossa heitä oli yhtiötä perustettaessa yhtä paljon (Lyytinen 1996, 23, 24; Yleisradion osakasluettelo 1.2.2016).

Yksityisten osakkaiden osuus Yleisradion osakepääomasta on nykyisin erittäin vähäinen (0,02 %), mutta useat heistä osallistuvat edelleen aktiivisesti Yleisradion yhtiökokouksiin, joiden merkitys on – kuten tässä tutkimuksessa tullaan havaitsemaan - nykyisin varsin muodollinen¹³.

Yhtiökokous ja kokouksen hyväksymä yhtiöjärjestys olivat kuitenkin Yleisradion hallinnon kannalta keskeisiä, kun yhtiön toimintaa organisoitiin 1920-luvulla. Ensimmäisen yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiötä tuli edustaa ja sen liikettä hoitaa hallintoneuvoston ja sen valitseman johtokunnan. Hallintoneuvostossa jäsenten lukumäärä vakiintui 1920-luvulla

¹¹ Oopperalaulaja, Yleisradion kuuluttaja Enehjelm (1886–1939) oli suuri kulttuuripersona Suomessa, ks. Kansallisbiografia osa 2, artikkelin tekijä Eero Saarenheimo, SKS 2003, 588,589.

¹² Yleisradion historiateos kuvaa yksityiskohtaisesti osakkeiden merkitsijöiden rakennetta, ks. Lyytinen 1996, 23–25.

¹³ On tietysti tilanteita, joissa yhtiökokouksen merkitys kasvaisi kuten esimerkiksi Yleisradio Oy:n purkamisen, mutta tämä asia ei ole ollut enää 1970-luvun jälkeen millään tavalla esillä.

viiteentoista, lisäksi valtioneuvosto nimitti siihen yhden jäsenen. Johtokunnassa tuli olemaan viisi jäsentä, joista yksi oli yhtiön toimitusjohtaja puheenjohtajana¹⁴.

Yhtiöllä oli alkuvaiheessa ohjelmakomitea, mutta se lakkautettiin vuonna 1928 ja sen tehtävät, ohjelmissa noudatettavien periaatteellisten suuntaviivojen määrääminen siirrettiin hallintoneuvostolle¹⁵.

Kuitenkin vuoden 1931 yleisradiokomitea totesi mietinnössään, että ohjelmayhtiön luonteesta johtuvat, yhtiön aikaisemmassa ohjelmapolitiikassa ilmenneet erinäiset epäkohdat pakottivat valtioneuvoston vuoden 1929 lopussa asettamaan Yleisradion toimilupasopimuksen uusimisen ehdoksi sen vaatimuksen, että yhtiön tuli päättää ja vahvistaa lähetettävät yleisradio-ohjelmat erityisessä ohjelmalautakunnassa, jonka jäseniksi yhtiön johtokunnan jäsenten lisäksi oli valittava kaksi valtioneuvoston jäsentä. Mietintö totesi edelleen, että tällä järjestelyllä pyritään siihen, että valtion tarkoituksena vastaiset pyrkimykset ohjelmistoa laadittaessa voitaisiin jo ennakolta tehokkaasti estää kuin myös siihen, että valtion vaikutusvalta yhtiön ohjelmapolitiikassa saataisiin turvatuksi ainakin siihen asti, kunnes yleisradio¹⁶ kokonaisuudessaan tulisi järjestetyksi. (KM 8/1931, 14, 15) Ohjelmayhtiön ohjelmalautakunnassa oli siten vuoden 1930 alusta lukien mm. kaksi valtioneuvoston määräämää edustajaa¹⁷. Sen sijaan yhtiön johtokunnassa ei valtiolla ollut omaa edustajaa yksityisen Yleisradion aikana (Lyytinen 1996, 14, 15).

Ohjelmatoiminnan lainsäädännöllinen perusta oli varsin ohut. Toimintaa sääteli aluksi laki sähkölaitteista langatonta lähettämistä varten (23.12.1919), jonka mukaan oikeus rakentaa ja käyttää sähkölaitteita langatonta sähköttämistä ja puhelemista varten voitiin hakemuksesta myöntää myös yksityiselle. Jyränki on todennut, ettei yleisradiotoimintaan ollut tätä lakia säädettäessä lainkaan varauduttu (1969, 27). Kysymys oli siten pelkästä teknisestä radiolaista.

Hallitus¹⁸ antoi maaliskuussa 1926 esityksen eduskunnalle laiksi radiolaitteista (HE n:o 26/1926 vp). Esityksen antaminen perustui kansanedustaja Viljasen (ed) ym. anomusehdotukseen (Anom. ehd. n:o 7/1925 vp¹⁹), jonka oli allekirjoittanut V.M.J. Viljasen²⁰ lisäksi 9 edustajaa viidestä eri puolueesta. Puolueet olivat Kansallinen Edistyspuolue, Maalaisliitto, Suomen ruotsalainen kansanpuolue, Kansallinen Kokoomuspuolue ja Suomen Sosialidemokraattinen Puolue.

Anomusehdotuksen taustalla oli yleisradiotoiminnan aloittamisen taustayhteisöjen vaikuttaminen rahoituksen järjestämiseksi toiminnalle (Jyränki 1969, 30; Suomi 1951, 45–46). Teksti päättyi ehdotukseen, että ”Eduskunta kehottaisi Hallitusta ensi tilassa antamaan esityksen uudeksi radiolaiksi, joka järjestäisi mm. lisenssimaksujen suuruuden,

¹⁴ Yleisradion hallintoneuvoston pöytäkirja 3/1926 4.10.1926, 4 §

¹⁵ Yleisradion hallintoneuvoston pöytäkirja 1/1928 8.4.1928, 4 §

¹⁶ Pienellä kirjoitettu yleisradio tarkoitti varhaisessa valmistelussa yleisradiotoimintaa. Käsitteen käyttö ei ole täysin johdonmukaista, vaan näyttää viittaavaan eräissä tapauksissa Yleisradio-yhtiöön. Monopoli aikana ne olivat tietysti läheisiä käsitteitä.

¹⁷ Ohjelmalautakunta muuttui vuonna 1934 ohjelmaneuvostoksi.

¹⁸ Kyösti Kallion (ml) II hallitus, vähemmistöhallitus (MI, Kok), kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeri Juho Niukkanen (ml). Tiedot hallituksista: <http://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitukset-ja-ministerit/raportti/-/r/m1/29>.

¹⁹ Nykytermein toivomusaloite.

²⁰ Kansallisbiografia/talouselämän vaikuttajat toteaa teollisuuden etujärjestöjohtaja, myöhemmin vuorineuvoksen arvonimen saaneesta Matti Viljasesta (1874–1946), että hän oli myös Kansallisen Edistyspuolueen kansanedustaja, jota kiinnostivat erityisesti tullipolitiikka, ammattikoulutus ja radiolainsäädäntö (<http://www.kansallisbiografia.fi/talousvaikuttajat/henkilo/400>).

kannon y.m.”. Eduskunta hyväksyi anomusehdotuksen marraskuussa 1925 ja kehotti ”Hallitusta valmistamaan ja Eduskunnalle antamaan esityksen uusituksi radiolaiksi”.

Hallituksen esitys muuttui jonkin verran eduskunnan käsittelyssä, mutta hyväksytty laki radiolaitteista (17.1.1927/8) jäi edelleen varsin puiteluontoiseksi²¹. Se sisälsi vain 9 pykälää, joista tärkeimmät olivat 1 §, 2 § ja 4 §.

Lain 1 §:n mukaan sähkölaitteita langatonta sähköttämistä, puhelemista tai kuuntelemista varten älköön ilman asianomaista lupaa rakennettako tai käytettäkö. Mainittuja laitteita sanottiin laissa radiolaitteiksi.

Lain 2 §:n mukaan lupa radiolaitteen rakentamiseen ja käyttämiseen annettiin määräajaksi, enintään kymmeneksi vuodeksi ja niillä ehdoilla, jotka katsotaan tarpeelliseksi määrätä.

Lain 4 §:n mukaan valtioneuvosto voi määrätä radiolaitteen rakentamisesta ja käyttämisestä suoritettavaksi maksuja. Maksut menivät erikoiseen rahastoon, jonka varoja voitiin, valtioneuvoston harkinnan mukaan, käyttää yleisradiotoiminnan edistämiseen. Kysymyksessä oli rahaston alku, jonka nykyinen nimi on valtion televisio- ja radorahasto. Tämä pykälä lisättiin eduskuntakäsittelyn aikana (Jyränki 1969, 31)²². Lisäksi 7 §:n mukaan asetuksella voitiin antaa tarkemmat määräykset lain soveltamisesta. Lailla kumottiin edellä mainittu sähkölaitteista langatonta sähköttämistä tai puhelemista vuonna joulukuussa 1919 annettu edellä mainittu laki. Uusi laki oli kuitenkin edelleen tekninen radiolaki, mutta siihen oli lisätty mahdollisuus rahoittaa yleisradiotoimintaa.

Jyränki totesi vuonna 1969, että yleisradio-ohjelmien lähettäminen, välittäminen ja vastaanottaminen oli meillä jatkuvasti ollut säänneltynä sellaiselta ajalta periytyvällä tekniikalla, jolloin radiolaitteita ei vielä lainkaan käytetty joukkoviestintään. Jyränki katsoi samalla, että vuoden 1927 radiolaitelaki oli tämän vuoksi jo syntyessään vanhentunut. Hän totesi kuitenkin myös, että vuoden 1927 radiolaitelaki on ollut sanamuodoltaan niin väljä, että se on jättänyt yleisradiojärjestelmälle vapaat kehitysmahdollisuudet eri suuntiin. Kehityksen ohjaaminen on jäänyt hallintoviranomaisille (emt. 1969, 32).

Yleisradio sai ensimmäisen teknisen toimilupansa ja ohjelmatoimintaa koskevan toimilupansa vuoden 1927 radiolain perusteella. Ohjelmatoimintaa koskeva lupa oli otsikoitu toimilupasopimukseksi.

Jyränki on pohtinut, mistä sopimusmuodon käyttäminen sitten johtui? Hänen mukaansa tämä perustui otaksuttavasti seuraavaan ajattelutapaan: kun laissa ei ole ollut säännöksiä siitä millaisia ehtoja yleisradiotoimintaa varten annettavaan toimilupaan sai liittää, on toimilupa annettu sopimuksen muotoisena, jolloin ehtojen lainmukaisuutta ei tarvinnut miettiä. Valtiolle oli – ainakin näennäisesti – vapaaehtoista tietä luovutettu valvonta (Jyränki 1966, 40).

Toimilupasopimus sisälsi yksityiskohtaisia määräyksiä yhtiön toiminnasta ja osapuolet allekirjoittivat sen. Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö laati ehdotuksen asiassa, jonka Yleisradion hallintoneuvosto hyväksyi. Itse asiassa toimilupasopimus oli varsinaisesti ohjelmatoimintaa ohjaava säädös ja sellaisena pysyi koko yksityisen Yleisradion ajan.

²¹ Laki radiolaitteista 17.1.1927/8 astui voimaan 1. helmikuuta 1927 ja siihen liittyvä asetus radiolaitteista 1927/9 myös 17.1.1927.

²² Seuraavat suuremmat rahastoa koskevat muutokset tapahtuivat vasta, kun kaupallisten tv-yhtiöiden toimilupamaksut tuloutettiin rahastoon (vuosina 1999–2007), ja vuodesta 2013, kun tv-maksut korvautuivat Yle-verolla ja tietty ao. lain mukainen määräraha siirrettiin valtion tulo- ja menoarviossa rahastoon.

Viimeinen toimilupasopimus (tämännimisenä) solmittiin vuonna 1954 ja se oli voimassa vuoden 1958 loppuun. Toimilupa (tämännimisenä) ohjasi myös valtiollisen Yleisradion ohjelmatoimintaa pitkään. Kansansivistyksen edistäminen oli mukana toimilupasopimuksissa/toimiluvissa alusta alkaen ja säilyi niissä toimilupien kauden loppuun asti 1990-luvun alkuun.

Tämän tutkimuksen kannalta olennaisin tapahtuma oli Yleisradion valtiollistaminen vuonna 1934. Laukaiseva tekijä oli eduskunnassa ja perustui tyytymättömyyteen yhtiön ohjelmapolitiikkaan, erityisesti kieltolakikysymyksessä²³. Voionmaan²⁴ ym. toivomusaloitteessa N:o 45/1929, jonka oli allekirjoittanut Väinö Voionmaan (sd) lisäksi 26 kansanedustajaa, ehdotettiin, että hallitus ryhtyisi tarpeellisiin toimenpiteisiin yleisessä radiotoiminnassa esiintyneiden epäkohtien poistamiseksi. Allekirjoittajista 20 oli sosialidemokraatteja, 6 Maalaisliitosta ja 1 Edistyspuolueesta.

Sivistysvaliokunta käsitteli aloitetta ja antoi siitä mietinnön (Toiv. al. mietintö N:o 5/1929 II Vp). Valiokunta viittasi Voionmaan ym. aloitteeseen:

Aloitteentekijät huomauttavat, ettei kansamme sivistyksellistä kehitystä harrastavissa piireissä ole oltu tyytyväisiä Suomen Yleisradion toimintaan, koska ohjelmissa ei ole pidetty riittävästi silmällä kansanvalistuksellisia ja sivistyksellisiä päämääriä, ja koska yleisradio on asettunut kielteiselle kannalle eräiden kansan siveelliselle kehitykselle ensiarvoisten asioiden käsittelemiseksi, mistä räikeänä todisteena on kieltäytyminen radioimasta kieltoain 10-vuotisjuhlan ohjelmaa. Syyinä mainittuihin radiotoiminnassa ilmeneviin epäkohtiin pitävät aloitteentekijät sitä seikkaa, että yleisradion johdossa ovat eräät etupäässä taloudelliset, humaniselle valistustyölle vieraat laitokset tulleet liian huomattavasti edustetuiksi, kun sen sijaan sivistysjärjestöillä on siinä kovin heikko edustus. Koko yleisradiotoiminta olisi sen vuoksi uudestaan järjestettävä ja yleisradio otettava valtion välittömään hoitoon, jolloin se voitaisiin siirtää silloisen opetusministeriön²⁵ alaiseksi ja tämä voisi ohjelmien hankkimista varten asettaa valistus- ja taide-elämää edustavista henkilöistä muodostetun toimikunnan²⁶.

Sivistysvaliokunta kuvasi myös eräitä ulkomaisia yleisradiotoiminnan järjestelyitä, totesi kentän hajanaisuuden²⁷ ja kiinnitti huomiota siihen, että teknillinen puoli oli posti- ja lennätinhallituksen johdossa. Valiokunta ei kuitenkaan ottanut kantaa Yleisradion organisaatiomuotoon, mutta totesi, että Yleisradio ei saisi missään tapauksessa olla tavallisen liikeyrityksen muotoinen ja sen hallintoelimissä tulisi olla tasapuolisesti edustettuna eri kulttuuri-, talous- ja kansalaispiirit sekä molemmat kieliryhmät.

²³ Yleisradion ohjelmistopolitiikka pyrki toiminnan alussa kiistanalaisissa poliittisissa kysymyksissä välttämään niiden käsittelyä. Vilho Suomi tarjoaa äärimmäisen esimerkin: "Kun naiskuuluttaja oli syyskuussa v. 1930 lukenut uutisten yhteydessä erään puolueen vaalikokousuutisia, tosin erehdyksessä, sillä samalla paperilla oli myös todellinen uutinen, vaalikokouksessa sattunut tappelu, hän saa johtokunnalta huomautuksen" (Suomi 1951, 124).

²⁴ Ministeri, kansanedustaja, pohjoismaiden historian professori, kansanvalistaja Väinö Voionmaan (sd, 1869–1947) esittely Kansallisbiografiassa on osassa 10, artikkelin tekijä Pekka Kaarninen, SKS 2007, 652–655; Voionmaa oli Yleisradion hallintoneuvoston jäsen vv. 1934–1947.

²⁵ Ministeriön nimi muutettiin vuonna 2010 opetus- ja kulttuuriministeriöksi, joka vastasi paremmin ministeriön silloista ja nykyistä tehtäväkenttää ja toimintaa.

²⁶ Tekstistä ilmenee, että tavoitteena oli valtiollisen Yleisradion monopoli.

²⁷ Toiminnassa oli aina vuoteen 1934 erillisiä yksityisiä paikallisasemia, ks. esim. Kemppainen 2015, 14–23.

Esittämillään perusteilla valiokunta esitti eduskunnan päätettäväksi toivomuksen, että hallitus kiireellisesti selvityttäisi kysymyksen yleisradiotoiminnan teknillisen järjestelyn, talouden ja ohjelmatoiminnan keskittämisestä yhteisen johdon alaisiksi ja muiden tarpeellisten parannusten aikaansaamiseksi. Huomioon tuli ottaa, että yleisradiotoimintaa hoitaisi valtion liikelaitos tai sellainen yleishyödyllinen yhtiö, jossa valtio on osallisena ja että laitoksen tai yhtiön hallintoelimissä olisi tasapuolisesti edustettuna kulttuuri- ja talouselämän eri alat sekä eri yhteiskunta- ja kieliryhmät; ja että hallitus sen jälkeen tekisi eduskunnalle asianmukaisen esityksen yleisradiotoiminnan uudestaan järjestämiseksi²⁸.

Mietinnössä oli kaksi vastalauseetta. Kaksi Ruotsalaisen kansanpuolueen edustajaa katsoi, että yleishyödyllisen laitoksen tulisi hoitaa yleisradiotoimintaa. Edelleen viisi sosialidemokraattista edustajaa katsoi, että yleisradiotoiminta oli tarkoituksenmukaisimmin järjestettävä siten, että koko toiminta keskitettäisiin valtion haltuun, sopivimmin valtion liikelaitokselle Englannin esikuvan mukaisesti. Tässä vastalauseessa katsottiin myös, että siten yleisradiotoiminta tulisi hallituksen suoranaiseen vastuuseen ja eduskunnan valvontaan.

Mietinnön sisällöstä äänestettiin, koska vastalauseilla oli kannatusta mietinnön eduskuntakäsittelyssä, joka tapahtui helmikuussa 1930. Ratkaisevassa äänestyksessä sivistysvaliokunnan ehdotus voitti äänin 112 jaa, 74 ei-ääntä, 2 tyhjää, poissa 11.

2.1.1 Analyysi ja arviointi

Teknologinen kehitys ja harrastajien intressit johtivat yksityisen yleisradiotoiminnan aloittamiseen useissa kaupungeissa ja myös yksityisen Yleisradion perustamiseen. Toiminnan synty ja alkuvaiheen kehitys perustuivat taloudellisen ja poliittisen yhteiskuntakerrostuman vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön. Useat toimintaan keskeisesti vaikuttaneet henkilöt on esitelty Kansallisbiografiassa.

Kuitenkin yksi ohjelmapolitiittinen virhe Yleisradiossa vuonna 1929 laukaisi tyytymättömyyden eduskunnassa, mikä 1930-luvulla tuli johtamaan toiminnan täyteen valtiollistamiseen.

2.2 1930-luku, Yleisradion valtiollistaminen

Adolf Hitler ja kansallissosialistit nousivat valtaan Saksassa vuonna 1933. Juutalaisten ja muiden vähemmistöjen tuhoaminen alkoi. II maailmansota alkoi Saksan hyökättyä Puolaan vuonna 1939. Talvisota Neuvostoliiton kanssa alkoi 31.10.1939.

Stalinin suuret puhdistukset alkoivat vuonna 1935, mutta hän tuli olemaan yksi II maailmansodan voittajista ja Euroopan rajojen uudelleenjärjestäjä kymmenen vuotta myöhemmin.

Maaillalla suurena lamana tunnettu 1930-luvun ilmiö sai Suomessa nimen pula-aika. Se jäi lyhyeksi, mutta työttömyys lisääntyi, työaika lyheni ja palkat alenivat.

Radiosta tuli tärkein joukkotiedotusväline teollisuusmaissa. Radiokanavia oli Suomessa yksi.

²⁸ Tämä on ainoa kerta, kun mietinnön yleisradiotoiminnan organisoinnista tai sääntelystä on laatinut sivistysvaliokunta.

Suomessa vuosikymmentä leimasivat äärioikeistolaisuus ja kommunismin vastaisuus. Ilmiöt saivat aikaan näyttävyyttä, mutta eivät todellista poliittista valtaa. Radikaalin kansallismielinen Akateeminen Karjala-Seura AKS oli kuitenkin vaikutusvaltaisin ylioppilaiden ja akateemisen eliitin järjestö 1920-luvulta jatkosodan loppuun.

Poliittiset olot vakiintuivat. Vuosikymmenen aikana istui hallituksia yhteensä 7, joista enemmistöhallituksia oli 5. Vähemmistöhallituksia oli siten vain 2. Eduskunta hajotettiin kerran vuonna 1930, koska kommunismin kieltävät ns. kommunistilait oli eduskunnassa äänestetty yli vaalien. Lapuan liikkeen painostuksesta säädetyt lait olivat voimassa vuodet 1930–1931.

Vuoden 1930 päättyessä Yleisradion palveluksessa oli kaikkiaan 42 henkeä, vuoden 1939 päättyessä 298, joista asemilla 105²⁹.

2.2.1 Vuoden 1931 yleisradiokomitea ja Yleisradion valtiollistaminen

Eduskunnan lausuttua toivomuksen, että hallitus kiireellisesti selvityttäisi kysymyksen yleisradiotoiminnan keskittämisestä huomioonottamalla, että yleisradiotoimintaa hoitaisi valtion liikelaitos tai sellainen yleishyödyllinen yhtiö, jossa valtio on osallisena, valtioneuvosto kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön³⁰ esityksestä asetti huhtikuussa 1930 yleisradiokomitean harkitsemaan kysymystä ja tekemään ehdotuksen asiasta. Komitean puheenjohtajaksi valtioneuvosto määräsi professori Viljo Ylöstalon sekä jäseniksi posti- ja lennätinhallituksen johtaja Otto Harald Juseliuksen, toimitusjohtaja Hjalmar W. Waldénin, everstiluutnantti Bertel Abraham Petreliuksen, pankinjohtaja Lauri Oskar af Heurlinin ja päätoimittaja Lassi Hiekkalan³¹.

Tämä teknistaloudellinen ja osin poliittisesti koottu yleisradiokomitea jätti mietintönsä (KM 1931:8) maaliskuussa 1931³². Se oli myös osapuolista koottu komitea, mikä kävi myös ilmi sen työssä ja lopputuloksessa konkreettisesti.

²⁹ Yleisradion vuosikertomukset mainitsivat asemilla olevan henkilökunnan määrän toiminnan alkuvuosina. Asemat automatisoitiin kokonaan vasta 2000-luvun alussa.

³⁰ Kallion (ml) III hallitus, kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeri Jalo Toivo Lahdensuo (ml), vähemmistöhallitus (merkitty valtioneuvoston ylläpitämässä luettelossa enemmistöhallitukseksi, mutta ministereinä oli vain maalaisliittolaisia tai virkamiehiä/ammattiministereitä= vähemmistöhallitus).

³¹ Viljo Ylöstalo oli radiotekniikan tutkimuksen uranuurtaja Suomessa. Hän toimi teknillisen korkeakoulun teoreettisen sähkötekniikan ja radiotekniikan professorina, ja hänen suunnitelmiansa mukaan oli vuonna 1928 rakennettu Lahden ensimmäinen suuryleisasema. Ylöstalo oli Yleisradion johtokunnan jäsen vv. 1926–1929 ja 1934–1941. Walden (vuodesta 1935 J.V. Vakio) oli Yleisradion toimitusjohtaja, Petrelius (myöh. Perttu Pertamo) oli Puolustusvoimien sähkölaboratorion johtaja, af Heurlin oli sosialidemokraattinen poliitikko ja mm. Suomen Pankin johtokunnan jäsen, hän oli ollut Yleisradion hallintoneuvoston jäsen vuonna 1926. Hiekkala oli maalaisliittolainen Suomenmaa-lehden vastaava toimittaja ja Maalaisliiton sanomalehtimiesyhdistyksen puheenjohtaja (Tulppo 1976, 82). Kansallisbiografiassa heistä esitellään Ylöstalo (1887–1959), Vakio (1897–1954) ja Hiekkala (1888–1951); Ylöstalo osassa 10, artikkelin tekijä Jari Hanski, SKS 2007, 793; Vakio osassa 10, artikkelin tekijä Eino Lyytinen, SKS 2007, 244,245; Hiekkala osassa 3, artikkelin tekijä Juhani Mylly SKS 2004, 800, 801.

³² P.E. Svinhufvudin (kok) II hallituksen viimeisinä päivinä, kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeri oli Rolf Witting (rkp), enemmistöhallitus (MI, Kok, Ed, Rkp). Seuraava hallitus oli Juho Sunilan (ml) II hallitus, kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeri Juho Niukkanen (ml), enemmistöhallitus (MI, Kok, Ed, Rkp).

Selvitettyään yleisradiotoiminnan järjestelyjä eräissä Euroopan maissa ja yleisradiotoiminnan alkuvaiheita Suomessa komitea totesi yleisradiotoiminnan pääasiallisimpana heikkoutena olevan Suomessa varsin pitkälle kehittynyt desentralisaatio:

Komitea on ensinnäkin todennut, että yleisradiotoiminnalta kokonaisuutena puuttuu tämän toiminnan tuloksista asiallisesti vastaava johto. Yleisradiolähetykset välitetään kuuntelijoille hallinnollisen koneiston myötävaikutuksella ja useiden erilaatuisten elinten välityksellä. Niinpä on yleisradiotoiminnan erilaatuiset, mutta luonnostaan yhteenkuuluvat tehtävät on jaoteltu pääasiallisesti kahteen osaan, joita kumpiakin hoitavat toisistaan irrallaan olevat itsenäiset järjestöt tai virastot: ohjelmälähetystoimintaan ja yleisradion teknillisen puolen suunnitteluun ja hoitoon. Yleisradio-ohjelmat hankkii ja ohjelmälähetyksistä yleensä huolehtii tätä tarkoitusta varten asianharrastajien toimesta v. 1926 perustettu ohjelmayhtiö OY. Suomen Yleisradio – AB. Finlands Rundradio, jolle Valtioneuvosto on erinäisillä ehdoilla myöntänyt vuodeksi kerrallaan yksinoikeuden ohjelmien lähettämiseen. Yleisradioasemia perustaa ja suunnittelee sekä niiden hoitoa valvoo valtion virasto, posti- ja lennätinhallitus³³. (emt., 11)

Hajanaisuutta lisäsi vielä paikallisten radioyhdistysten toiminta useilla paikkakunnilla ja Suomen Yleisradion tekniset avustavat ja koordinoivat tehtävät tässä kentässä. Komitean johtopäätös oli, että selvän rajan vetäminen näiden erilaatuisten tehtävien välille näyttikin tuottavan miltei voittamattomia vaikeuksia (emt. 11,12). Komitea kiinnitti myös huomiota siihen, että posti- ja lennätinlaitos oli perustettu muita tarkoituksia varten toimivaksi ammattivirastoksi, minkä takia yleisradion teknillisen puolen hoito on jäänyt virastolle sivutehtäväksi. Johtopäätöksenä oli, että komitean kuvaama yleisradio-organisaatio kaikkine siihen liittyvine epäkohtineen ei voinut olla vaikuttamatta ehkäisevästi ja pysähdyttävästi yleisradion kehitykseen. Komitea piti välttämättömänä, että yleisradion teknillinen, taloudellinen ja ohjelmallinen johto keskitetään yhteiselle, koko yleisradiotoiminnasta huolehtivalle ja siitä vastaavalle organalle, joka on valtion määräämisen alainen. Keskityksen puutteen korjaaminen oli komitean mielestä kiireellinen tehtävä, jotta yleisradion hallintokoneisto saataisiin toimimaan taloudellisesti ja yleensä tyydyttävämmiin kuin silloin oli asianlaita.

Komitean – itse asiassa komitean enemmistön, joka muodostui sen neljästä jäsenestä³⁴ – konkreettinen ehdotus oli:

että Valtioneuvosto kiireellisesti ryhtyisi toimenpiteisiin yleisradiotoiminnan teknillisen järjestelyn, talouden ja ohjelmatoiminnan keskittämiseksi yhteisen johdon alaiseksi; ja siinä tarkoituksessa

- a) asettaisi Oy. Suomen Yleisradiolle toimilupasopimuksen uudistamisen ehdoksi, että yhtiö ryhtyisi toimenpiteisiin yhtiöjärjestyksensä muuttamiseksi komitean ehdottaman yhtiöjärjestyksen mukaiseksi, mikä mm. edellytti, että yhtiön osakepääoma korotetaan 15.000.000 markkaan, josta valtio saisi

³³ Posti- lennätinlaitoksen nimi muuttuu vuonna 1981 posti- ja telelaitokseksi. Nykyisin viestinnän alueen hallinnollisia, teknisiä ja valvontatehtäviä hoitaa Viestintävirasto (per. 2001).

³⁴ Komitean enemmistön muodostivat puheenjohtaja Ylöstalo, posti- ja lennätinhallituksen Juselius ja molemmat poliitikkojäsenet.

osakkeita 14.500.000 arvosta³⁵, jota vastaan valtio luovuttaisi yhtiölle omistamansa yleisradioasemat ja niihin sisältyvät laitteet;

- b) ryhtyisi siinä tapauksessa, että Oy. Suomen Yleisradio ei suostuisi edellä esitettyyn järjestelyyn, toimenpiteisiin sellaisen uuden yhtiön perustamiseksi, jonka yhtiöjärjestys pääpiirteissään olisi komitean Oy. Yleisradiolle ehdottaman yhtiöjärjestyksen mukainen. (emt., 23)

Komitea totesi yleisradion muodostuneen tekijäksi, jonka vaikutus ulottuu mitä moninaisemmille käytännöllisen ja sivistyselämän aloille. Yleisradion toiminta-alaan sisältyi nykyään jo opetustoimi, jumalanpalvelus ja vapaa kansanvalistustyö. Se levitti taidesityksiä, ajanvietettä ja hyödyllisiä tiedotuksia maan kaukaisimpiinkin syrjäseutuihin.

Komitea oli pohtinut Yleisradiolle kahta eri organisaatiomuotoa. Ne olivat valtion liikelaitos, joka perustettaisiin valtioneuvoston päätöksellä tai osakeyhtiö, jossa valtio oli osallisena.

Yleisradio liikelaitoksena toimisi valtioneuvoston vahvistaman ohjesäännön puitteissa ja yleisradiotoimintaa harjoitettaisiin liikeperiaatteiden mukaisesti valtion laskuun. Pohdittuaan järjestelyn etuja ja haittoja, komitea päätyi kuitenkin hylkäämään tämän vaihtoehdon, koska liikelaitoksena Yleisradiokin olisi ollut sidoksissa valtion budjettiin. Muista liikelaitoksista saatu kokemus komitean mukaan kuitenkin osoitti, että niin luonnollinen kuin tällainen järjestelmä olikin varsinaisiin valtion virastoihin nähden, se ulotettuna puhtaisiin liikeyrityksiin ehkäisisi liike-elämässä niin välttämättömän joustavuuden ja helposti muovailisi liikelaitokseksi tarkoitetun yrityksen kankeaksi virastoksi. Komitea korosti:

Tämä vaara on erikoisesti pelättävissä sellaisella alalla, jossa yleisradiolaitos tulee toimimaan. On nim. muistettava, että yleisradio toimii meidän maassamme vielä toistaiseksi jatkuvassa kehitystilassa. Se kaipaa kehittyäkseen mahdollisimman suurta täydellisyyttä kohti alati toimeenpantavia kokeiluja, uudistuksia ja parannuksia, joiden rahoittaminen valtion budjetin puitteissa ei ole edeltä käsin suunniteltavissa. (emt. 19, 20).

Komitea myös katsoi, etteivät lupamaksut sovellu tulouttavaksi valtion budjettiin, koska niiden tarkoitus oli rahoittaa yksinomaan yleisradiotoimintaa ja viittasi tämän näkökulman tueksi radiolaitelain 4 §:n pohjalta perustettuun budjetin ulkopuoliseen rahastoon, jonne lupamaksut tuloutettiin käytettäväksi valtioneuvoston päätöksen mukaisesti yleisradiotoiminnan edistämiseen (emt., 20)

Vastaavasti komitea katsoi osakeyhtiömuodon, jossa valtio omisti yhtiössä osake-enemmistön tai sillä yhtiöjärjestyksen mukaan oli yhtiössä määräämisvalta, käytännössä osoittautuneen tarkoituksenmukaiseksi palvelemaan määrättyjä tarkoituseriä valtion tai kunnallisessa liiketoiminnassa. Esimerkkeinä komitea mainitsi Enso-Gutzeit -osakeyhtiön, Tornator -osakeyhtiön ja Helsingin Raitiotie- ja Omnibus Oy:n³⁶.

³⁵ Vuoden 2016 rahassa 5,7 ja 5,9 milj. euroa (rahanarvonkerroin vuodelta 1934, jolloin Yleisradio valtiollistettiin)

³⁶ Enso-Gutzeitista oli tullut valtionyhtiö jo vuonna 1918. Nykyinen Stora-Enso on valtion osakkuusyhtiö. Tornator oli metsäyhtiö, jonka osake-enemmistön valtio oli ostanut myös vuonna 1918. Yhtiö sulautettiin vuonna 1941 Enso-Gutzeitiin, joka oli ostanut yhtiön osakkeet 1930-luvun alussa. Helsingin Raitiotie- ja Omnibus Oy -yhtiön Helsingin kaupunki osti kokonaan vuonna 1941 ja siitä tuli kunnallisen liikennelaitoksen HKL:n osa. Enso-Gutzeitin menestyksellisestä valtiollistamisesta ja sen taustoista on Markku Kuisman värikäs kertomus (Kuisma 2016, 23–121).

Komitea tähdensi myös pragmaattisia seikkoja, koska siirtyminen osakeyhtiömuotoon voitaisiin suorittaa tekemättä suurempia muutoksia nykyiseen järjestelmään. Ohjelmahankinnasta huolehtiva O. Y. Suomen Yleisradio toimi jo osakeyhtiöpohjalla. Yhtiön henkilökunta, yhtiön studio- ja konttorihuoneisto ym. voisivat jäädä edelleenkin palvelemaan nykyisiä tarkoituspäitä. (emt., 20)

Samalla komitea torjui vaihtoehdot, joissa valtion omistamat yleisradioasemat ja muut teknilliset laitteet lahjoitettaisiin tai vuokrattaisiin edelleen O.Y. Suomen Yleisradiolle (emt., 20, 21). Olemassa olevaan yleisradioyhtiöön komitea suhtautui ylipäättäen penseästi ja kiinnitti huomiota sen omistusrakenteeseen. Suuren osake-enemmistön yhtiössä omistivat taloudelliset järjestöt, joiden pääasiallinen tarkoitus ja yhteiskunnallinen tehtävä olivat varsinaiselle yleisradiotoiminnalle vieraita ja etäisiä. Komitea kiinnitti myös huomiota epäkohtiin Yleisradion hallinnossa kuten havaitsemaansa heikkoon osallistumiseen yhtiökokouksiin ja hallintoneuvoston kokouksiin (emt., 14).

Komitea totesi ehdotetun järjestelyn edellyttävän erinäisiä muutoksia myös Oy. Suomen Yleisradion yhtiöjärjestykseen. Muutoksista komitea teki yksityiskohtaisen ehdotuksen. (emt., 24–32).

Edelleen komitea totesi, että valtionyhtiö O.Y. Suomen Yleisradio toimisi valtion budjetin ulkopuolella ja sen rahoitus perustuisi valtiolle tuleviin lupamaksuihin. Tämän takia suhde valtioon tulisi määritellä valtion kanssa tehtävällä toimilupasopimuksella, joka olisi kuitenkin pitempiaikaisempi kuin yksityisen Yleisradion kanssa tehdyt yhden vuoden pituiset sopimukset. Yhtiön olisi lisäksi tehtävä sopimus posti- ja lennätinhallituksen kanssa ohjelmavälitykseen tarvittaviin puhelinlinjojen³⁷ käytöstä ainakin aluksi (emt., 22).

Komitean suunnitelman toteuttaminen edellytti komitean mukaan näin ollen, että kaikki yleisradiotehtävät siirrettäisiin uudelleenjärjestettävälle Oy. Suomen Yleisradiolle. Vain lupamaksujen kanto jäisi korvausta vastaan edelleen posti- ja lennätinhallituksen tehtäväksi (emt., 22)³⁸.

Komitean ehdotuksen aikaansaaminen oli ollut kovaa vääntöä. Se näkyi komiteanmietinnön rakenteessa, joka oli poikkeuksellinen. Komitean enemmistö torjui kaksi vastaehdotusta, joihin se otti erikseen kantaa mietinnön jaksoissa ehdotus yleisradion teknillisen hoidon jättämisestä puolustuslaitokselle ja komitean vähemmistön ehdotus yleisradiotoiminnan järjestämisessä.

Edellinen jakso koski ehdotusta yleisradioasemien teknillisen hoidon jättämisestä puolustusministeriön sähkölaboratoriolle, jota puolustusministeriö oli ehdottanut kirjeessään kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriölle (emt., 39, 40).

Jälkimmäinen jakso koski jäsenten Petrelius ja Waldén ehdotusta, jonka mukaan yleisradion teknillinen ja ohjelmallinen puoli olisi edelleenkin hoidettava erillään toisistaan. Yleisradioasemien teknillistä hoitoa varten olisi perustettava ”Valtion Radio”-niminen valtion liikelaitos. Tälle laitokselle keskitettäisiin lisäksi kaikkien radiolaitteita omistavien ja käyttävien valtion laitosten teknillinen suunnittelu, rakentaminen, korjaus ja hoito. Laitoksia olisivat puolustuslaitos, merenkulkuhallitus, posti- ja lennätinlaitos, tullilaitos, merivartiolaivos, rajavartiolaivos ja muutkin kysymykseen tulevat valtion laitokset. Aluksi laitos olisi

³⁷ Nykykielellä ohjelmansiirtoyhteydet.

³⁸ Suomen mukaan kuitenkin posti- ja lennätinhallituksen komiteanmietinnöstä antama lausunto ”kävi suunnilleen yksiin komitean vähemmistön edustaman kannan kanssa” (Suomi 1956, 148).

muodostettu siten, että siihen kuuluviksi olisi siirretty puolustuslaitoksen sähkölaboratorio ja -paja henkilökuntineen, koneistoineen ja laitteineen samoin kuin yleisradioasemat teknillisine henkilökuntineen. (emt., 41,42)

Tästä jälkimmäisestä ehdotuksesta komitean (enemmistön) laatima kriittinen lausunto oli viisisivuinen (emt., 43–47). Komitea totesi, että ehdotusten periaatteellinen ero oli siinä, että komitea piti yleisradiotoimintaa orgaanisena kokonaisuutena, jota oli sellaisena johdettava ja kehitettävä. Sen sijaan komitean vähemmistön ehdotus tarkoitti yleisradiotoiminnan jaottelua toisistaan riippumattomiin osiin ja sen lisäksi yleisradion kytkemistä muihin valtion laitoksiin, jotka hallinnollisista ja teknillisistä tarkoituksenmukaisuussyistä oli pidettävä erillään.

Komitea katsoi mm., että yleisradion eri tehtäviä keskitettäessä ensi kädessä olisi pidettävä silmällä hyvän tuloksen aikaansaamista yleisradiotoiminnassa, jolla oli omat sivistykselliset erikoistehtävänsä. Komitea toisti sen näkemyksensä, jonka mukaan hyvä kokonaistulos on saavutettavissa vain siten, että yleisradion hallinnollinen, taloudellinen, sivistyksellinen ja teknillinen johto olivat samoissa käsissä. (emt., 43)

Edelleen komitea arvioi vähemmistön näkemystä, jonka mukaan osakeyhtiömuoto ei olisi oikea toimintamuoto suorittamaan yleisradion teknillisiä tehtäviä ja että eduskunnan myötävaikutusta asiassa ei ole otettu huomioon. Komitea totesi, että osakeyhtiömuoto oli maassamme kuin myös Skandinaviassa yleensä osoittautunut tarkoituksenmukaisimmaksi toimintamuodoksi sellaisilla liike-elämän aloilla, joissa osuuskuntamuoto ei ole käytäntöön sovelias. Komitean ehdottama osakeyhtiö tulisi lisäksi luonteeltaan olemaan ns. yleishyödyllinen, eikä suinkaan puhtaasti voittoa tavoitteleva yritys. Eduskunnan mahdollisen myötävaikutuksen arvioinnin komitea jätti valtioneuvoston harkintaan. (emt., 45–47)

Komitean enemmistön ehdotus ja vähemmistön ehdotusten kritiikki itse mietinnössä johtivat vähemmistön laajaan vastalauseeseen itse mietinnössä. Vastalause oli eräänlainen minimietintö itse mietinnössä. Se oli 20-sivuinen (emt., 48–64). Sitä ei tässä yhteydessä referoida laajemmin, koska sen merkitys on historiallinen. Kehitys kulki komitean enemmistön ehdotusten suuntaan.

Yleisradion hallintoneuvosto oli jo sivistysvaliokunnan mietinnön laatimisen yhteydessä marraskuussa 1929 ottanut kantaa asiaan julkilauseumalla. Siinä oli mm. katsottu, että jos osoittautuisi tarkoituksenmukaiseksi keskittää yleisradiotoiminta yhteisen johdon alaiseksi, tämä sopivimmin ja kuuntelijakunnan etua ja toivomuksia parhaiten vastaavalla tavalla tapahtuisi siten, että valtio jättäisi yleisradiolaitoksen vapaan kansalaistoiminnan varaan ja siinä tarkoituksessa luovuttaisi kaikkien maassa tarvittavain asemain hoidon ja rakentamisen jo olemassa olevalle yleishyödylliselle yhtiölle (eli Yleisradiolle), joko sen nykyisessä muodossa tai uudistettuna siten, että valtion vaikutusvalta yhtiössä nykyisestä lisääntyä, ja että valtio pidättäisi itselleen myös valvontaoikeuden yhtiön toimintaan nähden. Edelleen hallintoneuvosto totesi, että ohjelmapuolen ottaminen valtion huostaan ei ollut sopusoinnussa valtion tehtävään kanssa ja että siihen suuntaan käyvä asian ratkaisu todennäköisesti johtaisi siihen, että valtiollinen puoluetistelusta siirtyisi myös yleisradiotoimintaan³⁹.

Yleisradion hallintoneuvosto hyväksyi kokouksessaan 13.11.1931 laajan keskustelun ja äänestyksen jälkeen johtokunnan ehdotuksen neuvoston uudeksi lausunnoksi. Lausunnossa todettiin, että vuoden 1931 yleisradiokomitean mietintöön sisältyi maamme

³⁹ Yleisradion hallintoneuvoston pöytäkirja 5/1929, 4.11.1929, liite 1.

yleisradiotoiminnan vastaiseksi järjestämiseksi kaksi eri ehdotusta, jotka sekä periaatteelliselta että käytännölliseltä kannalta katsoen suuresti erosivat toisistaan.

Hallintoneuvoston mukaan komitean enemmistön ehdotus tarkoitti koko yleisradiotoiminnan teknillisen järjestelyn, talouden ja ohjelmatoiminnan keskittämisen sellaiselle osakeyhtiölle, jossa valtiolla olisi ehdoton määräämisvalta, toisin sanoen koko yleisradiotoiminnan valtiollistamista. Komitean vähemmistö taas ehdotti, että vakiintunut työnjako, jonka mukaan yleisradiolaitteiden teknillinen puoli pysytetään valtion välittömässä hoidossa ja ohjelmatoiminta annetaan jatkuvasti yksityisten tehtäväksi, säilytettäisiin, kuitenkin saattamalla nämä toiminnat läheiseen vuorovaikutukseen keskenään. Lisäksi komitean vähemmistö ehdotti, että yleisradioasemien ja samalla valtion muiden radiolaitteiden teknillistä hoitamista varten muodostettaisiin valtion liikelaitos sekä että yleisradion ohjelmatoiminta jätettäisiin edelleen nykyisen O.Y. Suomen Yleisradion tehtäväksi uuden, sen toimintaa koskevan pitkäaikaisen sopimuksen perusteella.

Laajassa 13-sivuisessa lausunnossaan Yleisradion hallintoneuvosto asettui äänin 7–5, yhden pidättäytyessä äänestämästä⁴⁰ tosiasiallisesti komitean vähemmistön kannalle perusteena mm. se, että valtiollistaminen olisi merkinnyt olemassa olevien omistajien vaikutusvallan katoamista valtion omistaessa 96,7 % osakkeista. Pelkona oli edelleen myös, että puoluepoliittiset näkökohdat huomattavassa määrin pääsisivät vaikuttamaan hallintoneuvoston jäsenten vaaleihin ja sen kautta yleisradion toimintaan.⁴¹

Valtioneuvosto pohti ja valmisteli asiaa lähes kolme vuotta. Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö tiedusteli vasta vuoden 1934 alussa Yleisradion hallintoneuvoston kantaa siihen, suostuuko O.Y. Yleisradio muuttamaan yhtiöjärjestyksensä pääasiallisesti sen mukaiseksi kuin yleisradiokomitean mietinnössä oli ehdotettu⁴².

Kokouksessaan 19.1.1934 antamassa lausunnossa hallintoneuvosto totesi, ettei hallintoneuvoston enemmistö ollut muuttanut kantaansa aiemmasta vuonna 1931 antamastaan lausunnosta. Lausunto jatkui kuitenkin seuraavalla merkittävällä tavalla. Koska tämä kanta ei kuitenkaan ollut saanut ministeriön kannatusta eikä näin ollen ollut toteutettavissa, ja koska yleisradiotoiminnan edelleen kehittäminen välttämättä vaati, että nykyisestä väliaikaisesta tilasta päästään vakinaisemmalle kannalle, oli hallintoneuvosto valmis yhtymään ministeriön ehdotukseen yleisradiotoiminnan uudelleenjärjestämiseksi ja ryhtymään ministeriön ehdottamiin toimiin O.Y. Suomen Yleisradion yhtiöjärjestyksen muuttamiseksi⁴³. Yleisradion hallintoneuvosto oli näin varsinaisessa valtiollistamiskysymyksessä antanut periksi.

Ehdotettuun yhtiöjärjestykseen hallintoneuvostolla oli useitakin huomautuksia, jonka takia hallintoneuvosto toivoi saavansa tilaisuuden neuvotella ministeriön kanssa yhtiöjärjestyksen yksityiskohdista. Hallintoneuvosto esitti kuitenkin jo tässä yhteydessä kaksi muutosehdotusta. Hallintoneuvosto piti tarpeellisena, että uuteen yhtiöjärjestykseen otettaisiin määräys, joka samalla kun se takaisi valtiolle enemmistöaseman, myös säilyttäisi nykyisille osakkaille riittävän vaikutusvallan. Hallintoneuvosto ehdotti sen vuoksi, että nykyiset osakkaat saisivat valita 1/3-osan yhtiön hallintoneuvoston jäsenistä⁴⁴. Yhtiön välitön

⁴⁰ Kyse oli esittelijäneuvos K.R. Saloviuksesta, jonka virkatehtäviin asian käsitteleminen kuului valtioneuvostossa ja joka oli valtioneuvoston edustaja hallintoneuvostossa.1926–1941.

⁴¹ Yleisradion hallintoneuvoston pöytäkirja 4/1931, 13.11.1931, liite 1

⁴² Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön kirje 13.1.1934 Yleisradiolle N:o 303 K.D.K.M. 41/488 1934

⁴³ Yleisradion hallintoneuvoston pöytäkirja 4/1931, 13.11.1931, liite 5

⁴⁴ Yleisradion hallintoneuvoston pöytäkirja 2/ 1934 19.1.1934, liite 1

johto olisi hallintoneuvoston mielestä lisäksi muodostettava siten, että yhtiöllä olisi toimitusjohtaja ja teknillinen johtaja, ja toimitusjohtajan tehtävänä olisi koko yhtiön johto.

Hallituksen esitys eduskunnalle yleisradiotoimen uudelleen järjestämisestä (HE n:o 15/1934 vp) annettiin eduskunnalle helmikuussa 1934⁴⁵. Kieltolaki, johon liittyvän juhlan radioinnin kiellosta lainsäädäntöprosessi oli lähtenyt liikkeelle, oli kaatunut jo lähes kaksi vuotta aikaisemmin, huhtikuussa 1932. Mutta epäluottamus yksityiseen Yleisradioon oli säilynyt, mikä kävi selvästi esille eduskuntapuheenvuoroissa lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä 17.4.1934:

Silmäillessä yleisradiokomitean mietinnön sivulla 13 sisältyvää yhtiön osakasluettelo havaitaan siinä olevan monenlaisia osuuskuntia, yhdistyksiä ja seuroja, jotkut tosiasiallisen toimintansa jo aikoja sitten lopettaneita, monet varmaankin sellaisia, jotka eivät itsekään ole selvillä siitä vielä tänä päivänä, että ovat osakkeenomistajia yleisradioyhtiössä. Suurin osa osakkeista on aikanaan saatu myydyksi sellaisille laitoksille ja seuroille, esim. pankeille, kirjapainoyhtiöille, paloapuyhdistyksille, maatalousseuroille ja monenlaatuisille osuuskunnille, joilla varsinaisen tarkoituksensa ja toimintalaatunsa puolesta ei ole minkäänlaista suoranaista kosketuskohtaa yleisradioasiain kanssa. (ed. Johan Helo, sd, ote)

Maan hallitus oli päätenyt ratkaisuun, jossa yleisradiotoiminnan uudelleen järjestäminen tapahtuisi lailla, jonka otsikko oli ”laki valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa yleisradiotoimintaa varten valtiolle hankittu omaisuus osakeyhtiölle” (jäljempänä laki Yleisradion valtiollistamisesta). Lakiehdotuksen johdannon teksti oli otettu lähes sellaisenaan vuoden 1931 yleisradiokomitean mietinnöstä. Sitä oli täydennetty Yleisradion hallintoneuvoston kannanotolla, jonka yhtiö oli ilmaissut kirjeessään ministeriölle 22.1.1934.

Lakiehdotuksen ydin oli sen 1 §:ssä, jonka mukaan valtioneuvostolla oli oikeus luovuttaa valtion yleisradioasemat sekä muu yleisradiotoimintaa varten valtiolle hankittu omaisuus yleisradiotoiminnan keskittämistä varten uudestaan muodostettavalle osakeyhtiölle, johon sovelletaan voimassaolevan osakeyhtiölain säännöksiä ko. laissa säädetyin poikkeuksin.

Ehdotuksen johdannossa valtion omaisuus oli nyt arvioitu hankinta-arvoltaan 20 milj. markaksi, joka on vuoden 2016 rahanarvossa vajaa 8 milj. euroa.

Yhtiön ylin hallinto oli ehdotuksen 4 §:n mukaan järjestetty seuraavasti. Yhtiöllä tuli olla hallintoneuvosto, jonka jäsenten lukumäärän valtioneuvosto vahvistaa, kuitenkin siten, että jäseniä on vähintään kaksitoista. Jäsenistä valtioneuvoston määräsi kaksi kolmannelta ja niistä puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Yhtiökokous valitsisi muut jäsenet, ja tämä vaali toimitettaisiin siten, että niiden osakkeiden puolesta, joiden tuli pysyä valtion omistuksessa ja hallinnassa, ei otettaisi vaaliin osaa.

Valtiovarainvaliokunta laati hallituksen esityksestä mietinnön (V.M. 22/1934 vp). Valiokunta totesi, että yleisradiotoiminnan nopeasti kehittyessä oli kaikkialla tultu selville siitä, ettei valtiovalta voi jättää tätä toimintaa valvontansa ulkopuolelle. Useissa maissa, joissa yleisradio oli saanut suurempaa merkitystä, oli huomattu sen tarkoituksenmukaista kehittämistä varten olevan tarpeellista keskittää yleisradiotoiminnan johto joko suorastaan valtiolle tai sellaiselle yhtymälle, jossa valtiolla oli määräämisvalta. Valiokunta pelkisti: käsiteltävänä oleva esitys tarkoittaa juuri tällaisen keskityksen aikaansaamista myös Suomessa.

⁴⁵ HE no 15/1934 vp yleisradiotoimen uudelleenjärjestämisestä. Toivo Kivimäen (ed) hallitus, kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeri Kustaa Linna (ed), vähemmistöhallitus (MI, Ed, Rkp).

Valiokunta kannatti myös hallituksen esityksessä omaksuttua osakeyhtiömuotoista järjestelyä ja valtion os. omaisuuden sijoittamista yhtiöön. Yleisradion suuren merkityksen vuoksi valiokunta ei kuitenkaan nähnyt riittävää syytä asettaa yksityiset osakkeenomistajat siihen etuoikeutettuun asemaan, johon ne esityksen mukaan joutuisivat, vaan valtion tulisi, yleisradiokomitean ehdotuksen mukaisesti, saada yhtiön hallintoneuvostoa asetettaessa rajoituksitta käyttää sitä määräämisvaltaa, joka valtiolla omistamiensa osakkeiden perusteella oli. Valiokunta teki tätä koskevan muutoksen 4 §:ään.

Lisäksi valiokunta totesi, että lainsäädäntöprosessin käynnistäneessä eduskunnan toivomuksessa vuodelta 1929 oli lausuttu, että yleisradiotointa hoitavan laitoksen tai yhtiön hallintoelimissä tulisi olla tasapuolisesti edustettuna kulttuuri- ja talouselämän eri alat sekä eri yhteiskunta- ja kieliryhmät. Valiokunta piti tällaista järjestelyä tärkeänä ja katsoi, että säännökset siitä olisi otettava lakiin Valiokunta lisäsin 4 §:n toiseksi momentiksi säännöksen, jonka mukaan hallintoneuvoston jäseniksi on valittava taide-elämää, kansanvalistustoimintaa, elinkeino- ja talouselämää tuntevia sekä eri yhteiskunta- ja kieliryhmiä edustavia kansalaisia⁴⁶.

Lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä esiteltiin valtiovarainvaliokunnan mietintö, puheenvuoroja ei käytetty ja asia lähetettiin suureen valiokuntaan.

Ratkaisut tapahtuivat eduskunnan toisessa käsittelyssä huhtikuussa 1934. Suuri valiokunta oli käsiteltyään asian päättänyt vastoin valtiovarainvaliokunnan mietinnön muutosehdotusta, että eduskunta hyväksyisi hallituksen esityksessä olevan lakiehdotuksen muuttamattomana (S.V.M. N:o 41 1934 vp). Kiihkeäluontoisen keskustelun jälkeen vastakkain äänestyksessä olivat suuren valiokunnan ehdotus ja valtiovarainvaliokunnan ehdotus. Suoritettuna koneäänestyksessä jaa- ja ei- äänet jakautuivat tasan 87–87, 10 poissa. Oli toimitettava avoin äänestys, jossa suuren valiokunnan esitys sai 87 jaa-ääntä ja 89 ei-ääntä. Yksityisen Yleisradion vanhat omistajat eivät siten saaneet kiintiötä hallintoneuvostoon. Asia oli pienestä kiinni, saliin oli ilmeisesti tullut lakiehdotuksen toiseen käsittelyyn kaksi valtiovarainvaliokunnan mietinnön kannalla olevaa edustajaa.

Eduskunta oli päättänyt käsittelyn pohjaksi valtiovarainvaliokunnan ehdotuksen ja laki hyväksyttiin tämän valiokunnan ehdotuksen mukaisena. Koska suuren valiokunnan ehdotusta ei ollut hyväksytty muuttamattomana, asia palautettiin takaisin suureen valiokuntaan. Valiokunta päätti yhtyä eduskunnan asiassa tekemiin päätöksiin, ts. muutti aiemman kantansa (S.V.M. N:o 41a 1934 vp). Kolmannessa käsittelyssä keskustelu jatkui, mutta lakiehdotus hyväksyttiin muutettuna äänestyksittä.

Yleisradion historiateos toteaa poliittisista linjanvedoista seuraavaa:

Radiolain⁴⁷ hyväksytyksi tuleminen eduskunnassa riippui ratkaisevasti sosiaalidemokraattien, maalaisliiton ja ruotsalaisten muodostamasta enemmistöstä. Näistä sosiaalimokraatit ja maalaisliitto katsoivat olevansa aliedustettuna Yleisradioon johdossa ja halusivat sen vuoksi muutosta. Ruotsalaiset taas katsoivat, että kielikysymys tuli heidän kannaltaan paremmin turvatuksi yleisradiokomitean esittämällä uudelleenjärjestelyllä, johon hallituksen esitys radiolaiksi perustui. (Lyytinen 1996, 80)

⁴⁶ Tämä säännös on lähes samana edelleen olemassa voimassa olevassa laissa Yleisradiosta (22.12.1993/1380, ks. 5 §).

⁴⁷ Lyytinen käyttää harhaanjohtavasti tätä nimitystä ko. laista.

Yleisradion ja yhtiön osakkeenomistajien oli tyytyminen eduskunnan ratkaisuun. Tarvittavat muutokset ja uusi yhtiöjärjestys hyväksyttiin ylimääräisissä yhtiökokouksissa 6.2.1934 ja 18.6.1934. Uuden hallintoneuvoston valinta suoritettiin ylimääräisessä yhtiökokouksessa 25.6.1934.

Yhtiöjärjestyksen mukaan O.Y. Yleisradio A.B:n⁴⁸ tarkoituksena ja toimialana oli yleisradiolähetyksen harjoittaminen Suomessa ja yleisradiotoiminnan edistäminen muutoinkin.

Yhtiöjärjestyksen 3 §:n mukaan valtion Yleisradiolle siirtyvän omaisuuden arvo oli nyt muuttunut 10,350 milj. markaksi⁴⁹ eli 4,1 milj. euroksi vuoden 2016 rahanarvossa. Tätä omaisuutta vastaan valtio sai osakkeita 91,1 % yhtiön osakekannasta.

Yhtiöjärjestyksen 9 §:n mukaan hallintoneuvostoon kuului vähintään kaksitoista yhtiökokouksessa kolmeksi vuodeksi kerrallaan valittua jäsentä, joitten lukumäärän valtioneuvosto vahvisti⁵⁰. Hallintoneuvoston jäseniksi oli valittava taide-elämää, kansanvalistustoimintaa, elinkeino- ja talouselämää sekä eri yhteiskunta- ja kieliryhmiä edustavia kansalaisia. Hallintoneuvoston jäsenistä erosi vuosittain kolmasosa.

Kesäkuun yhtiökokouksessa huhtikuussa 1934 hallintoneuvosto valittiin kokonaisuudessaan uudestaan. Henkilövaihdokset eivät olleet radikaaleja, suuri osa vanhoista jäsenistä valittiin uudestaan, esimerkiksi puheenjohtaja fil.tri Juho Jännes ja varapuheenjohtaja pankinjohtaja Arvo Linturi⁵¹. Vanha johtokunta erosi ja hallintoneuvosto valitsi uuden johtokunnan. Waldén sai jatkaa toimitusjohtajana, uusina valittiin toimitusjohtajan varamieheksi prof. Ylöstalo⁵², ja jäseniksi ministeri Eemil Hynninen ja prof. Jarl A. Wasastjerna. Vanhasta johtokunnasta jatkoi lisäksi sihteeri Onni Toivonen⁵³.

Valtiollinen Yleisradio jäi kulkulaitosten ja yleisten töiden hallinnonalalle, jolle kuuluivat kaikki radioaaltojen käyttöä koskevat asiat, elleivät ne kuuluneet posti- lennätinhallitukselle.

Monopolikysymys ratkaistiin siten, että 30.1.1935 Yleisradion kanssa tehtyyn uuteen toimilupasopimukseen otettiin ehto, jonka mukaan valtio sitoutui olemaan myöntämättä toimilupaa yleisradiotoimintaa varten muille yrittäjille. (Jyränki 1966, 34).

⁴⁸ Nimenmuutos perustui valtiiovallan tuolloiseen käytäntöön, esim. O.Y. Alko A.B.

⁴⁹ Yleisradion hallintoneuvoston kokouksen pöytäkirja 6/1934, 14.6.1934, 6 §.

⁵⁰ Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö ilmoitti kirjeessään 25.5.1934 Yleisradiolle, että valtioneuvosto oli päättänyt yhtiön hallintoneuvoston jäsenmääräksi 18 jäsentä (ylimääräisen yhtiökokouksen kokouspöytäkirja 25.6.34, 7 §, liite Kirje)

⁵¹ Jännes oli kokoomuslainen MTK:n puheenjohtaja ja Linturi (ed) Asuntohypoteekkipankin toimitusjohtaja ja oli ollut sisäasianministeri vuosina 1929–1930. He ovat molemmat Kansallisbiografiassa; Jännes esitellään osassa 4, artikkelin tekijä Riitta Mäkinen, SKS 2004, 572–574; Linturi osassa 6, artikkelin tekijä Mikko Uola, SKS 2005, 256-257.

⁵² Teknillistä johtajaa ei valittu, sen sijaan uuteen johtokuntaan valittiin yleisradiokomiteassa toiminut Viljo Ylöstalo teknillisenä asiantuntijana. Hän toimi edelleen professorina Teknillisessä Korkeakoulussa.

⁵³ Hynninen oli vielä hetken maalaisliittolainen sosiaaliministeri, Wasastjerna Helsingin yliopiston sovelletun fysiikan professori, myöhemmin vuorineuvos ja Toivonen sosialidemokraatti Kulutusosuuskuntien Keskusliitosta, myöhemmin myös ministeri. Heidät kaikki esitellään Kansallisbiografiassa; Hynninen osassa 4, artikkelin tekijä Mikko Uola, SKS 2004 168,169; Wasastjerna osassa 10, artikkelin tekijä Mikko Uola, SKS 2007,368,369; Toivonen osassa 9, artikkelin tekijä Mikko Uola, SKS 2007,851–853.

Edelleen kuuntelumaksut tulivat radorahastosta uuden järjestelyn myötä kokonaisuudessaan – ministeriölle varattua pienehköä erää lukuun ottamatta – Yleisradion käyttöön. Aiemmin osuus oli pudonnut 85 prosentista 50 prosenttiin (Suomi 1951, 55,133,137,152).

2.2.2 Analyysi ja arviointi

Valtiollistaminen oli vedenjakajaratkaisu, joka loi vahvan de facto -monopoliyhtiö Yleisradion vuosikymmeniksi eteenpäin. Yleisradion valtiollistaminen oli kokonaisuutena katsoen poliittinen runtaus, joka perustui epäluottamukseen yksityistä Yleisradiota kohtaan, ajankohtaiseen keskittämispyrkimykseen ja posti- ja lennätinhallituksen haluun siirtää jakelu Yleisradiolle. Valtiovallan tavoitteena oli keskittämisen lisäksi myös vakauttaa yhtiön omistus ja johto.

Yleisradiotoiminta ymmärrettiin heti nopeasti kehittyväksi toiminnaksi, joka edellytti organisaatiomuotona joustavaa osakeyhtiömuotoa.

Yleisradiotoiminnan keskittämistä vaativan poliittisen ajattelun ohella ratkaiseva tekijä oli juuri posti- ja lennätinhallituksen konkreettinen asenne. Posti- ja lennätinhallitus ei tuolloin ollut kiinnostunut yleisradiojakelusta, ei nähnyt vielä varsin pieneen toimintaan⁵⁴ liittyviä kasvumahdollisuuksia ja oli lopulta halukas luopumaan siitä Yleisradion hyväksi. Vuoden 1931 yleisradiokomitea kuvasi posti- ja lennätinlaitoksen asenteita yleisradiojakeluun seuraavasti:

Koska posti- ja lennätinlaitos on perustettu varsinaisesti toisia tarkoituksia varten toimivaksi ammattivirastoksi, niin johtuu asian luonnosta, että yleisradion teknillisen puolen hoito on jäänyt sanotulle virastolle sivutehtäväksi.
(KM 8/1931, 15)

Tämän uuden aina 2000-luvulle kestäneen Yleisradion perusrakenteen⁵⁵ valmistelivat teknillisen korkeakoulun professori, posti- ja lennätinlaitoksen johtaja ja kaksi poliitikkoa, toinen maalaisliittolainen ja toinen sosialidemokraatti.

Muut ratkaisut – joita yksityinen Yleisradio itse kannatti – olisivat luoneet ohjelmayhtiön rinnalle vahvaksi kasvavan valtiollisen jakeluyhtiön, joka olisi ollut aikanaan myös viestintäpoliittinen toimija. Yleisradiotoiminnan monopolikysymykset olisivat voineet saada nyt toteutuneeseen verrattuna toisenlaisia ratkaisuja, koska posti ja lennätinhallitukselle muodostui 1940-luvun lopulla intressi järjestää yleisradiotoimintaa, kuten jäljempänä havaitaan. Suomessa julkisen palvelun monopoliajattelu ei ole ollut yhtä vahvaa kuin esimerkiksi Ruotsissa, jossa julkisen palvelun puhdas maanpäällinen monopoli televisiossa säilyi vuoteen 1992 ja radiossa vuoteen 1993. Ruotsissa ei jakelu ole ollut missään vaiheessa julkisen palvelun yleisradioyhtiöillä vaan aina valtiollisella toimijalla⁵⁶.

Oma lukunsa olisi ollut, miten valtiiovallan intressi rahoittaa julkisin lupamaksuin yksityistä yleisradiotoimintaa olisi kehittyntä, jos Yleisradion kanta ratkaisusta olisi voittanut.

⁵⁴ Postin historiategos ei käsittele lainkaan posti- ja lennätinlaitoksen tätä toimintaa (ks. Erkki Kostamo 1938). Yleisradion radioasemien henkilömäärä vuonna 1935 oli 67 (Kertomus O.Y. Yleisradio A.B:n toiminnasta vuonna 1935). Tätä asiaa ei käsitellä myöskään postin- ja telelaitoksen modernimmassa historiassa, ks. Nevalainen, 2014.

⁵⁵ Valtion omistama osakeyhtiö, jossa ohjelmatoiminta ja jakelu ovat samassa yhtiössä.

⁵⁶ Aluksi Televerketillä (ja sen edeltäjillä) ja vuodesta 1992 valtionyhtiö Teracomilla.

Valtiollistamisen yhteydessä luotiin käytäntö, jossa radorahaston varat käytännössä kokonaisuudessaan tulivat Yleisradion käyttöön.

Vilho Suomi sanoi asian 1950-luvulla seuraavasti:

Pelkästään ohjelmayhtiönä Suomen Yleisradio olisi kehittyessäänkin pysynyt verraten pienenä yrityksenä, pienenä sekä henkilökunnaltaan että ekonomialtaan. Sen ja valtion radorahaston saama käyttöpääoma oli, niin voidaan hieman yleistäen sanoa, jo ennakolta sidottu toisaalta vakinaisen henkilökunnan, toisaalta esiintyjien palkkioihin. Itsenäisestä taloudellisesta suunnittelusta ei juuri voinut puhua, ja yritteliäisyyttä kahlitsi ja rajoitti ankarasti se tosiasia, ettei valtio ollut toistaiseksi suostunut tekemään toimilupasopimusta pitemmäksi ajaksi kuin vuodeksi kerrallaan. Sekä voimat että varat olivat riittäneet vain välttämättömimpään; oli eletty tavallaan kädestä suuhun. Henkiseksi voimatekijäksi yleisradio epäilemättä oli näinä kehitysvuosinaan kasvanut, mutta sen häiriintymättömälle toiminnalle ei suinkaan ollut eduksi, että samalla se oli tahtomattaan joutunut poliittiseksi silmätikuksi, josta eri etupiirit alkoivat käydä kiistaa. (Suomi 1951, 155,156)

Yksityisen Yleisradion aika oli siten ohi. Valtiollisesta Yleisradiosta tuli edelleen osakeyhtiölain alainen yhtiö, joka omistuksen muuttumisen myötä muuttui valtionyhtiöksi. Valtioneuvosto/yleisten töiden ja kulkulaitosten ministeriö ohjasi ja valvoi yhtiötä yhtiökokouksen, yhtiöjärjestyksen ja toimilupasopimuksen välityksellä. Toimilupasopimuksen välityksellä valtioneuvosto oli ohjannut tiukasti yhtiötä jo aiemmin.

Vuoden 1934 laki loi Yleisradion de facto monopolin. Radiossa Yleisradion tämä monopoli kesti aina vuoteen 1985 eli yli 50 vuotta ja televisiossa vuoteen 1993 eli 60 vuotta, jos yksityisen televisiotoiminnan kautta vuosina 1957–1964 ei oteta huomioon. MTV toimi Yleisradion toimiluvalla vuodet 1957–1992 ja Kolmoskanava vuodet 1986-1992⁵⁷.

Yleisradion jakelumonopoli paikallisradiotoimintaa lukuun ottamatta kesti lähes 70 vuotta vuoteen 2003, jolloin Yleisradio myi jakelutekniikkayhtiömonopolinsa Digitan osake-enemmistön ranskalaiselle TDF:lle (ja myöhemmin yhtiön kokonaan).

Kun kaupallisia tv-ohjelmayhtiöitä tuli, ne joutuivat käyttämään Yleisradion jakelutekniikkaa ja maksamaan lisäksi lähetyisaikakorvausta/julkisen palvelun maksua Yleisradion rahoittamiseksi.

Myymällä jakelutekniikan TDF:lle 2000-luvun alussa Yleisradio sai television digitalisointiin vuoden 2016 rahassa 614 milj. euroa. Jakelutekniikan arvo oli 66 vuodessa reaalisesti noussut yli 150-kertaiseksi⁵⁸.

Vaikka komiteoita istui seuraavina vuosikymmeninä useita, vuoden 1931 yleisradiokomitea oli ainoa komitea, jonka Yleisradiota koskevat ehdotukset toteutuivat. Vasta noin 70 vuotta myöhemmin 2000-luvun valtionhallinnon valmisteluelimet, parlamentaariset työryhmät tekivät Yleisradiota koskevia konkreettisia ehdotuksia, jotka toteutuivat. Lakia valtioneuvoston

⁵⁷ Tes- ja Tamvisio toimivat pienemmässä mittakaavassa yksityisinä tv-asemina 1950-luvun lopulta 1960-luvun puoliväliin. Asiaa kuvataan tarkemmin myöhemmin. Vaikka toiminta oli suhteellisen pienimuotoista, sillä oli suuri vaikutus yleisradiopoliittiseen keskusteluun (ks. Keinonen 2011).

⁵⁸ ks. Martti Soramäki: Kansallisen infrastruktuurin myynti. Tapaus Digita 2017, <https://tampub.uta.fi/handle/10024/101051> ja Martti Soramäki: Yleisradion jakelutekniikan myynti ulkomaille. väärinymmärretty kauppa, <https://journal.fi/mediaviestinta/article/view/64984>

oikeudesta luovuttaa yleisradiotoimintaa varten valtiolle hankittu omaisuus osakeyhtiölle muutettiin muutamia kertoja ja laki Yleisradiosta syntyi vuonna 1993, mutta ne perustuivat yksityiskohdiltaan muuhun kuin komiteavalmisteluun.

Seuraavissa luvuissa 3 ja 4 tarkastelen lähemmin tätä noin 70-vuoden ajanjaksoa, joka tuotti myös merkittävää lainsäädäntöä.

3. Lex Jahvetti ja pääjohtaja Hella Wuolijoen erottaminen 1945–1949

3.1 1940-luvusta, Yleisradio sodassa

Vuosikymmen oli sotia ja niistä toipumista. II maailmansota, joka oli alkanut jo syksyllä 1939, kesti 6 vuotta. Suomessa talvisota päättyi maaliskuussa 1940, mutta jatkosota alkoi jo kesällä 1941 ja kesti – kun Lapin sota otetaan huomioon – lähes 4 vuotta. Pariisin rauhansopimus astui voimaan 1947, jolloin sotatila Suomessa virallisesti päättyi.

Sotien ajan Yleisradio toimi poikkeusoloissa Valtion tiedotuskeskuksen/Valtion tiedotuslaitoksen ohjauksessa ja valvonnassa. Valvonta perustui joulukuussa 1939 annettuun asetukseen sotasensuurista (Suomi 1956, 216)⁵⁹. Asetuksen 1 §:n mukaan posti-, lennätin-, puhelin-, radio- ja muiden tiedotuslaitosten käytön sekä paino- kuva- ja äänitteiden valvonnasta huolehtii sotasensuuri. Tämä ennakkosensuuri oli voimassa vuoteen 1947.

Osa Yleisradion ohjelmistosta tuli suoraan valtioneuvostolta ja puolustusvoimilta. Tätä aikaa ei käsitellä tässä tutkimuksessa laajemmin. Siitä on huolellinen ja laaja kuvaus Lasse Vihosen teoksessa Radio sodissamme 1939–1945 (SKS 2010)⁶⁰, jota suosittelen asiasta kiinnostuneille.

Vertailun vuoksi voidaan kuitenkin mainita, että 1940-luvulla hallituksia oli yhteensä 10, jotka kaikki olivat enemmistöhallituksia. Niistä kolme on kuitenkin merkitty myös ammatti/virkamieshallitukseksi: Eduskuntaa ei hajotettu vuosikymmenen aikana. Sen sijaan vuonna 1939 valittu eduskunta istui sotien takia kuusi vuotta. Eduskuntavaalit järjestettiin 1940-luvulla vain vuosina 1945 ja 1948.

Vuoden 1940 päättyessä Yleisradion palveluksessa oli 313 henkeä, joista asemilla 101, vastaavat luvut vuoden 1949 lopussa olivat 412 ja 100.

Tässä yhteydessä keskitytään ajanjaksoon vuodesta 1945 eteenpäin, joka muodostaa taustan Lex Jahvetille.

Vuoden 1945 vaalit pidettiin Lapin sodan takia Suomen ollessa vielä sotatoimissa. Pääministeri J.K. Paasikivi (kok⁶¹) vaati uusia kasvoja politiikkaan ja yhteiskuntaan.

⁵⁹ Asetus tiedotustoiminnan valvonnasta sota-aikana 5.12.1939/446.

⁶⁰ Ks. myös Tulppo 1976, 134–190; Vihavainen 1996, 129–254.

⁶¹ Paasikivi oli Kokoomuksen jäsen, mutta valtioneuvoston julkaisemassa Suomen hallitusten luettelossa Paasikiven puoluekannaksi on merkitty sodanjälkeisissä hallituksissa ammatti/virkamies. Näissä hallituksissa (Paasikivi II ja Paasikivi III) kokoomus ei ollut edustettuna.

Vaaleissa nyt täyden osallistumisoikeuden saaneet vasemmistososialistit ja kommunistit yhdistivät voimansa Suomen kansan demokraattisen liiton (Skdl) lippujen alle, saivat levottomana ja poikkeusolojen kaltaisena aikana suuren vaalivoiton nousten 49 kansanedustajallaan toiseksi suurimmaksi puolueeksi, samalla kansanedustajamäärällä kuin maalaisliitto. Sosialidemokraatit hävisivät yli 40 prosenttia paikoistaan, mutta saivat silti 50 paikkaa. Kommunistien hallitsemasta Skdl:stä tuli kuitenkin jo vuonna 1946 suurin eduskuntapuolue kahden sosialidemokraatin loikattua kansanedemokraatteihin.

Vankiloista ja turvasäilöistä suoraan vallan huipulle nousseet vasemmistososialistit ja kommunistit tekivät hallitus- ja muussa politiikassaan virheitä. Vuoden 1948 vaaleissa sosialidemokraattien Jo riittää! -vaalikampanja puri Skdl:ään. Se hävisi yli 10 paikkaa ja jäi selvästi kolmanneksi suurimmaksi puolueeksi eduskunnassa. Voittajia olivat sosialidemokraatit ja varsinkin maalaisliitto.

3.2 Lex Jahvetti

Filosofian maisteri J.V. Vakio oli toiminut Yleisradion johdossa aivan alkuaikaa lukuun ottamatta, ensin toimitusjohtajana vuodet 1927–1944 ja sitten pääjohtajana vuodet 1944–1945. Moskovan välirauhan 1944 ja Pariisin rauhansopimuksen 1947 välisissä epävakaisissa oloissa syntyi maan hallituksessa tarve vaihtaa myös Yleisradion johto. Jo vuoden 1944 hallitusneuvotteluissa oli ollut jo esillä yhtiön johdon vaihtaminen.

J.V. Vakio erosi tehtävästään kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeri Eero A. Wuoren (sd)⁶² kehottamana tammikuussa 1945. Myös Yleisradion hallintoneuvoston jäsenmäärää lisättiin kahdella 20-jäsenesiksi, jotta uusille vasemmistovoimille tulisi edustus⁶³ (Suomi 1951, 245, 256, 259). Kysymys oli ns. kuutosten ja kommunistien edustuksesta (Vihavainen 1996, 259)⁶⁴.

Maan hallitus päätti iltakoulussa 25.4.1945, että kirjailija Hella Wuolijoki⁶⁵ (skdl) tuli valita Yleisradion pääjohtajaksi ja painosti Yleisradion hallintoneuvoston kantansa taakse⁶⁶. Tuomo Polvinen ym. näkee asian niin, että Yleisradiossa (kuten Valpossa) pääministeri Paasikivi tähtäsi kommunistien kytkemiseen myönnytystaktiikan avulla suomalaiseen yhteiskuntaan. Sen vuoksi vanha konservatiivi oli valmis kannattamaan heidän ehdokkaansa Hella

⁶² J.K. Paasikiven (ammatti/virkamies) II hallitus, ammatti/virkamieshallitus, enemmistöhallitus (Sdp, MI, Skdl, Ed). Vakion ero oli osa suurempaa erokokonaisuutta, jossa mm. Suomen Pankin, Helsingin Yliopiston ja Valtion tiedoituslaitoksen johdot vaihtuivat (ks. esim. Heikkilä 1965, 25–26).

⁶³ Vnp 14.12.1944 (ei julkaistu ao. vuoden asetuskokoelmassa)

⁶⁴ Kuutokset olivat Suomen sosialidemokraattisesta puolueesta kesällä 1941 erotettujen kansanedustajien muodostama Sosialistinen eduskuntaryhmä, joka arvosteli voimakkaasti Suomen valtiollisen johdon omaksumaa poliittista suuntaa. Sen kansanedustajat vangittiin jatkosodan alettua. Vapauduttuaan he olivat perustamassa Suomen kansan demokraattista liittoa (Skdl).

⁶⁵ Tässä yhteydessä ei käsitellä Wuolijoen (1886–1954) monipuolista uraa liikemaisena, kirjailijana ja Yleisradion pääjohtajana, eikä hänen talvisodanaikaista toimintaansa rauhanvälittäjänä tai hänen jatkosodan aikana saamaansa elinkautista vankeusrangaistusta jatketusta maanpetoksellisesta toiminnasta Neuvostoliiton tiedustelupalvelun NKVD:n vakoojana (tästä ks. Ammond 1988, Tuomioja, 2006). Kansallisbiografia sisältää myös laajan ja hyvän yhteenvedon Wuolijosta näytelmäkirjailijana, liikemaisena, poliittisen salongin pitäjänä, Yleisradion pääjohtajana, kansanedustajana ja rauhanneuvottelijana osassa 10, artikkelin tekijä Pirkko Koski, SKS 2007, 712–717. Yleisradion ohjelmaneuvoiston jäseneksi Wuolijoki oli valittu jo vuonna 1944.

⁶⁶ Paasikiven julkaistuissa päiväkirjoissa ei ole Wuolijokea koskevaa merkintää keväältä 1945 (Blomstedt & Klinge 1985). Tieto on kuitenkin Paasikiven kokoelmassa/kansallisarkisto (Vihavainen 1996, 260, 314).

Wuolijoen, joka sitä paitsi nautti myös hallituksen omassa piirissä laajaa kannatusta, nimittämistä Yleisradion pääjohtajaksi (Polvinen ym. 1999, 524).

Paasikiven sihteeri näkee muistelmissaan valinnan hyvityksenä:

Tehtäviä, joilla olisi ollut merkitystä poliittiselta kannalta, Paasikivi ei antanut rouvalleen, lukuun ottamatta ystävyyspitoa rouva Wuolijoen kanssa, jolloin oli tarkoituksena jotenkin huolehtia siitä, ettei Yleisradio menisi vallan hunningolle ollessaan kommunistin johdossa porvarillisessa maassa. Paasikivi oli ministeri Murron esityksestä hyväksynyt Wuolijoen nimityksen, mitä pidettiin koko maassa kauheana tapauksena. Hella Wuolijoen kohtalo oli ollut kuitenkin niin kova ja julma, että hyvitys oli välttämätön. Hän oli hankkinut Tukholmassa ollessaan Neuvostoliiton lähettilään rouva Kollontayn avulla arvokkaita kontakteja Suomen hallitukselle Moskovon kanssa, mutta joutunut sitten vankilaan ja muutenkin huonon kohtalon alaiseksi. (Heikkilä 1965, 69)

Hallintoneuvosto oli pohtinut muitakin ehdokkaita, mutta päätti valita Wuolijoen pääjohtajaksi kokouksessaan 26.4.45. Wuolijoki oli aktiivisesti itse myös halunnut pääjohtajaksi (Tuomioja, 315).

Valinta eteni yksityiskohdissaan seuraavasti. Hallintoneuvoston kokouksessa 21.4.1945⁶⁷ johtokunnan asiaa valmistaneella työryhmällä oli vain yksi ehdokas, Hella Wuolijoki. Johtokunta oli kuitenkin päättänyt jättää asian hallintoneuvoston ratkaistavaksi. Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön edustaja, hallitussihteeri K.T.B. Koskenkylä ilmoitti kokouksessa, että kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeri Yrjö Murto (skdl)⁶⁸ oli esittänyt kantanaan, että yhtiön pääjohtajan toimeen oli valittava maisteri Hella Wuolijoki (skdl) ja esitti asian ratkaisemista tämän mukaisesti. Valinta pantiin kuitenkin pöydälle äänin 9–6 ja asia päätettiin käsitellä seuraavassa kokouksessa 23.4.1945. Tämänkin kokous päätti kuitenkin keskustelun jälkeen jättää asian pöydälle edelleen valmisteltavaksi.

Seuraava, ratkaiseva kokous pidettiin 26.4.1945⁶⁹. Johtokunnalla oli ollut kolmen hengen lista pääjohtajaehdokkaista, jossa Wuolijoki oli ollut vasta kolmannella ehdokassijalla, mutta johtokunta saatuaan tietää, että maan hallitus oli käsitellyt kysymystä ja yksimielisesti katsonut, että Hella Wuolijoki (skdl) oli valittava toimeen, päätyttyä Wuolijoen kannalle. Ministeriön edustaja, hallitussihteeri Koskenkylä vahvisti maan hallituksen käsitelleen asiaa ja ottaneen asiassa edellä mainitun kannan.

Samalla johtokunta oli kuitenkin katsonut, että pääjohtajan ja muiden johtajien tehtävät olivat toiminnan laajentuessa jatkuvasti lisääntyneet. Tästä syystä johtokunta piti tarkoituksenmukaisena, että johtajien lukumäärää lisättäisiin yhdellä johtajalla, jonka tehtävänä olisi lähemmin määriteltävällä tavalla toimia yhtiön pääjohtajan apuna hänelle kuuluvien tehtävien hoidossa.

Johtokunta oli siten päättänyt esittää hallintoneuvostolle, että yhtiön pääjohtajaksi valittaisiin, kirjailija, filosofian maisteri Hella Wuolijoki ja uudeksi yhtiön johtajaksi osastopäällikkö Onni Toivonen (sd). Kun tohtori Ilmari Heikinheimo oli lisäksi ilmoittanut haluavansa vapautua pääjohtajan varamiehen tehtävistä, johtokunta oli lisäksi päättänyt esittää hallintoneuvostolle,

⁶⁷ Yleisradion hallintoneuvoston pöytäkirja 7/45 21.4.1945, 4 §.

⁶⁸ Oikeammin ministeri kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriössä J.K. Paasikiven (ammatti/virkamies) III hallituksessa, enemmistöhallitus (ammatti/virkamieshallitus, Skdl, Sdp, MI, Ed).

⁶⁹ Yleisradion hallintoneuvoston pöytäkirja 8/1945 26.4.1945, 8 §, ks. myös Vihavainen 1996, 259–261.

että pääjohtajan varamieheksi valittaisiin osastopäällikkö Toivonen tohtori Heikinheimon jäädessä edelleenkin johtokunnan jäseneksi⁷⁰.

Keskustelun jälkeen hallintoneuvosto valitsi yhtiön pääjohtajaksi kirjailija, fil. maisteri Hella Wuolijoen⁷¹. Kaksi hallintoneuvoston jäsentä kuitenkin ilmoitti, etteivät he voi hyväksyä maisteri Wuolijoen valitsemista. Yksi jäsen halusi merkittäväksi pöytäkirjaan, että pääjohtajan vaali tapahtui merkillisissä olosuhteissa ja että ko. ehdokas oli esitetty hallintoneuvostolle ilman asian tarpeellista valmistamista, mutta että hän kuitenkin oli valmis kuultuaan hallitussihteerin Koskenkylän maan hallituksen kantaa koskevan ilmoituksen, kannattamaan maist. Wuolijoen valitsemista. Yksi jäsen halusi merkittäväksi pöytäkirjaan, että pääjohtajan vaali oli tapahtunut valtioneuvoston määräyksestä sen ottaman vastuun perusteella.

Tämän jälkeen hallintoneuvosto käsitteli ehdotusta uuden johtajan ottamisesta. Asian pöydällepano hävisi äänestyksessä äänin 13–8 ja Toivonen valittiin uudeksi johtajaksi äänin 11–5 ja edelleen pääjohtajan varamieheksi.

Motiveista valita Toivonen eivät pöytäkirjat kerro mitään. Voidaan ajatella, että kyseessä oli perinteinen päällystakki, jonka tehtävänä on valvoa pääjohtajaa (Salonen 2005, 158). Toinen, ei poissulkeva syy olisi voinut olla saada Wuolijoelle asiantunteva avustaja yhtiön sisältä. Toivonen jäi eläkkeelle Yleisradion varapääjohtajan tehtävästä vuonna 1962.

Wuolijoki uudisti ohjelmapolitiikkaa ja rekrytoi uusia vasemmistolaisia ääniä Yleisradioon. Linjapuheessaan 31.5.1945 radiossa uransa alussa hän ymmärrettävästi kritisoi sodan ajan yleisradio-ohjelmistoa, mutta asemoi itsensä myös sotaa edeltävän ajan politiikan vastustajaksi:

Mutta ennen kuin katson tulevaisuuteen, haluaisin luoda pienen silmäyksen Yleisradiomme menneisyyteen. Koska meidän Yleisradiomme suhteen suurella osalla Suomen kansaa on ollut sellainen käsitys, että sodanaikainen radion alennustila olisi johtunut Yleisradion omasta vapaasta tahdosta, ja että Yleisradion henkilökunta olisi ollut pääsyllinen kansamme pimitykseen, tahtoisin raottaa hieman esirippua radiomme kuuntelijoille ja selittää heille suoraan tässä laitoksessa sodan aikana vallinnutta tilannetta. Yleisradiolla oli siihen aikaan montakin isäntää. Ennen kaikkea valisti ja ohjasi sitä hallituksen alainen valtion tiedotuslaitos, joka suorastaan laati tekstejä, joita Yleisradion oli lähetettävä

⁷⁰ Heikinheimon johtokunnan jäsenyys päättyi kuitenkin jo 12.9.1945 hänen erottua yhtiöstä (Vihavainen 1996, 258; Hakemistot 1996, 177).

⁷¹ Toinen Yleisradion pääjohtaja, joka sai valintaprosessissaan korkean tason valtionjohdon tuen, oli Eino S. Repo. Juhani Suomi ottaa Urho Kekkosen sisäpiiriin kuuluvan Revon valinnasta seuraavan kannan: "Revon osalta vaikuttaa siltä, että ehdokas itse vetosi mieluusti yhteyksiinsä tasavallan päämieheen ja että monet olivat valmiit tämän perustelun hyväksymään – omista syistään. Yleisradion hallintoneuvoston puheenjohtajana toiminut Virolainen on myöhemmin todennut "toteuttaneensa Kekkosen tahdon" ajaessaan Revon pääjohtajaksi. Ilmaus ei yksinkertaistuksessaan ole välttämättä totuudenmukainen. Toki Kekkonen suosi Repoa ja jopa taivutteli tämän aikanaan hakeutumaan Mainos-Television tarjoamaan tehtävään. Mutta pääjohtajuuden osalta Revolla näyttää olleen kosolti muita puuhamiehiä, eikä niistä vähäisimpiin kuulunut Virolainen itse" (Suomi 1994, 207, vrt. Virolainen 1969, 320–328; Hemanus 1972 14–19, 24–27; Repo 1975, 201,202, 251,252; Kiuru 1992, 33). Katajisto toteaa: "Ylen pääjohtajaksi ajettiin Kekkosen ja Kustaa Viikunan aloitteesta Eino S. Repo", mutta Virolaisen hoitaneen käytännössä asian (Katajisto 2017, 230,231). Johannes Virolainen (1914–2000) oli Suomen toisen maailmansodan jälkeen Suomen tunnetuimpia ja vaikutusvaltaisimpia poliitikkoja. Hänet esitellään Kansallisbiografian osassa 10, artikkelin tekijän Martti Häikiö, SKS 2007, 610–613. Nimellään kokonaisen Yleisradion aikakauden (reporadio) nimennyt pääjohtaja Eino S. Repo esitellään Kansallisbiografian osassa 8, artikkelin tekijä Raimo Salokangas, SKS 2006 242–244.

Suomen kansalle. Tiedotuslaitos, jossa palveli yli 300 henkeä, lähetti tekstejä Yleisradion asianomaisille osastoille sangen runsaasti. Toisena isäntänä oli Päämajan tiedotusosasto, joka huolehti puolustusvoimien ohjelmista. Nämä ohjelmat olivat – kuten kaikki muistavat – sotapolitiikkaa palvelevan sotakiikhoisen propagandan kyllästämiä.

Hieman isännyyttä osoittivat myöskin Propaganda-aseveljet, jotka järjestivät muutoin niin suosittuja asemiesiltoja propagandan merkeissä. Myöskin Suomen Tietotoimisto oli alistettu tiedotuslaitoksen alaisuuteen välittämään radion avulla saksalaisten uutistoimistojen laatimia suoranaisia pimitystietoja sotatilanteesta. Paitsi näitä kotimaisia isäntiä, yritti ?kin (epäselvää) välittömästi pakottaa Yleisradiota radioimaan Hitlerin ja muitten natsijohtajien puheita.

Ja kaikki nämä isännät pitivät huolta siitä, että Yleisradio sai levittää kansallemme mitä erehdyttävimpiä tietoja liittolaisista. Laadultaan pahinta mitä radiossa on kuultu, esitti tunnettu Eskon puumerkki, jonka liittolaisvaltojen häpäisy tympäisi Yleisradion hallintoneuvostoakin siinä määrin, että sen toivomuksesta tiedotuslaitoksen oli pakko poistaa tuo puumerkki. Samaten oli Jahvetti valjastettu propagandavaunujen eteen taitavalla tavalla siten, että hänen esityksissään tarpeellisia ja hyödyllisiä tietoja sekoitettiin vihapropagandaan⁷². Näin oli Yleisradio sodan aikana kokonaan politisoitu tehokkaaksi propaganda-aseeksi.

Mutta jo ennen sotiakin se oli voimakas poliittinen ase hallituksen käsissä huolimatta siitä, että sen ohjesääntöön kuuluu kuten tunnettua määräys välittää puolueettomia tietoja sekä virkistää ja kasvattaa kansaa. Meidän kansanvaltaisessa maassamme vasemmisto ei juuri nimeksikään saanut esiintyä radiossa. Radio oli varattu kansamme vanhoillisille aineksille ja oli jo ennen sotiakin sidottu määrätynlaiseen politiikkaan, joten sen oli helppoa sodan aikana muuttua propagandalaitokseksi.

Meille sanotaan nyt, että radio olisi pyrittävä säilyttämään epäpoliittisena laitoksena, mutta juuri nämä sanojat ovat olleet vastustamassa radion politisointia aikoinaan ja itse asiassa pyrkimys tuollaiseen epäpoliittiseen asenteeseen on jo sellaisenaan poliittinen pyrkimys tarkoituksena pitää kansa poliittisesti tietämättömyydessä. Yleisradio on nyt vapaa puhumaan totuutta kansallemme. Ainoa asia mitä me emme enää tule sallimaan radiossamme on propaganda fasismin puolesta ja kansamme hämäämistä, mutta sitä ei kukaan kansastamme halua. (Pääjohtaja Hella Wuolijoen puhe 31.5.1945, työsuunnitelma, ote puheen alusta, kirj. litteroima, Yleisradion arkisto).

Operaatio Wuolijokea ja hänen ohjelmapolitiikkansa vastaan käynnistyi varsin nopeasti. Sen kärkinimeksi nousi toimittaja ja pakinoitsija Yrjö Kilpeläinen, joka sotien jälkeen tunnettiin paremmin nimimerkkinä Jahvetti, jota hän oli käyttänyt sodan ajan suosituissa radiopakinoissaan salanimenä.

⁷² Timo Vihavainen korostaa, että aivan erityisesti Wuolijoki oli asettanut kelvottoman linjan symboliksi Jahvetin, Yrjö Kilpeläisen, joka oli ollut sodanaikainen kiistaton tähtiesiintyjä (Vihavainen 1976, 291). Kritiikki oli kohtuutonta, koska Kilpeläinen (1907–1955) oli monipuolinen propagandisti niin sodan kuin rauhan oloissa, mutta ei äärioikeistolainen. Hän oli liittynyt Suomen sosialidemokraattiseen puolueeseen vuonna 1937 ja kuului sotien jälkeen ns. asevelisocialisteihin, joita yhdisti kommunisteja vastaan käyty taistelu työväenliikkeessä. Kilpeläinen esitellään Kansallisbiografian osassa 5, artikkelin tekijä Pekka Kaarninen, SKS 2005, 149–151. Kuten Wuolijoesta, hänestäkin on kirja WSOY: n Legenda jo eläessään -kirjasarjassa (Simppa, 1976).

Kilpeläinen toimi Suomen sosialidemokraattisen puolueen kansanedustajana vuodet 1945–1955. Hän kykeni eduskunnassa kokoamaan Wuolijoen vastustajista eri puolueissa 106 nimeä lakialoitteeseen, joka allekirjoitettiin 12.2.1946 eli alle vuoden sisällä siitä, kun Wuolijoki oli valittu pääjohtajaksi. Hankkeessa oli voimia myös Yleisradion sisältä⁷³. Lakiehdotuksella oli siten yhteensä 107 allekirjoittajaa eli eduskunnan enemmistö.

Aloitteen virallinen nimi oli ehdotus laiksi valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa yleisradiotoimintaa varten valtiolle hankittu omaisuus osakeyhtiölle annetun lain muuttamisesta. Lakiehdotus ja myöhemmin sen pohjalta hyväksytty laki sai ymmärrettävistä syistä lyhyen Lex Jahvetti-nimen sen ensimmäisen allekirjoittajan nimimerkin mukaan.

Lakiehdotuksen keskeinen ajatus oli siirtää Yleisradion hallintoneuvoston jäsenten valinta valtioneuvostolta, käytännössä kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriltä eduskunnalle. Perusteena oli tasapuolisuuden toteuttaminen yhtiön ohjelmapolitiikassa. Aloitteen perusteluissa todettiin mm.:

Koska yleisradion tehtävänä on palvella koko kansaa ja edustaa sen kaikkien kansalaispiirien mielipiteitä, on selvää, että erilaisten poliittisten käsityskantojen pitäisi tulla radion toiminnassa tasapuolisesti huomioonotetuksi. Tässä suhteessa on yleisradion toimintaan nähden ilmennyt sekä ennen että jälkeen sodan jatkuvaa tyytymättömyyttä. Tähän on käsityksemme mukaan ollut eräänä syynä se, ettei erilaisilla poliittisilla käsityskannoilla ole ollut niille suhteellisesti kuuluvaa edustusta ja vaikutusta yleisradion toiminnassa. Kun yleisradion hallintoneuvoston kokoonpano määrätään Oy. Yleisradio Ab:n yhtiökokouksessa, jossa valtion äänivaltaa käyttää kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön edustaja, ei ole voitu välttyä siltä, että se on pakostakin tullut sangen yksipuoliseksi. Sen vuoksi olisi mielestämme tarkoituksenmukaista, että hallintoneuvoston kokoonpanosta pääsisivät määräämään laajemmat piirit kuin tähän saakka. Parhaiten tulisivat eri mielipidesuunnat edustetuiksi, jos eduskunta toimittaisi puheenaolevan hallintoneuvoston edustajien vaalin.

ja edelleen:

Kun valtiolla näin ollen tulee jatkuvasti pysymään määräämisvalta yleisradiossa, voidaan nyt puheenaoleva uudistus toteuttaa yleisradiotoiminnan yhtiömuoto säilyttäen. Mielestämme on kuitenkin välttämätöntä, että yleisradion hallintoneuvoston nykyiset jäsenet uudelleen järjestelyn yhteydessä jättäisivät kaikki yhtä aikaa paikkansa. Tätä tarkoittava lisäys olisi edellä mainittuun lakiin myöskin otettava.

Jyränki on todennut, että vasta vuosina 1944–47 ryhdyttiin korjaamaan vasemmiston ja porvarillisten puolueitten edustuksen välistä epäsuhtaa Yleisradion hallintoneuvostossa henkilö- ja organisatorisin järjestelyin. Tuloksena oli, että näinä vuosina saavutettiin edustuksen suhteellisuus tämän jakautuman puitteissa. Paradoksaalista kyllä, samoihin aikoihin eduskunnan enemmistö asettui ed. Kilpeläisen lakialoitteen taakse, jossa väitettiin, ettei poliittisilla ryhmillä ollut niille kuuluvaa tasapuolista edustusta hallintoneuvostossa. Jyränki toteaa edelleen, että lakialoitteen eduskuntakäsittelyssä ed. Kilpeläinen joutui myöntämään, ettei väite poliittisten ryhmittymäin epäsuhtaisesta edustuksesta Yleisradion hallintoneuvostossa enää pitänyt paikkaansa. Tärkeintä olikin, mikä osapuoli määräsi eri

⁷³ Salonen viittaa suoraan Onni Toivoseen (2005, 160) kuten myös Raatikainen (1980, 135).

ryhmien edustajat ts. eduskuntaryhmien tuli valita edustajansa, ministerin valitsema ”oikeakin” kokoonpano ei ollut legitiimi. (1969, 98, 99).

Yleisradion hallintoneuvoston vaihtaminen oli välttämätöntä, koska vanha hallintoneuvosto olisi voinut olla Wuolijoen pääjohtajakauden jatkumisen kannalla, sen sijaan uuden hallintoneuvoston yksi tarkoitus oli erottaa hänet. Asia tuli selvästi julki vasta aloitteen eduskuntakäsittelyn yhteydessä.

Mainittakoon, että Hella Wuolijoki toimi Suomen kansan demokraattisen liiton (Skdl) kansanedustajana heinäkuusta 1947 heinäkuuhun 1948 ja kykeni tänä aikana osallistumaan Lex Jahvetin käsittelyyn eduskunnassa⁷⁴.

Eduskunnassa aloite esiteltiin ja lähetettiin 15.2.1946 puhemiesneuvoston ehdotuksen mukaisesti valtiovarainvaliokuntaan, jonka tuli pyytää lausunto peruslakivaliokunnalta.

Valtiovarainvaliokunta ilmoitti mietinnössään (Lak. al. miet. N:o 4 1946 Vp) kannattavansa aloitteen tekijöiden ehdottamaa lainmuutosta. Valiokunta viittasi myös siihen, että lainmuutoksen myötä eduskunnan osallistuminen yleisradioyhtiön johtoon tulisi ilmeisesti antamaan aiempaa paremmat takeet siitä, että yhtiön toiminnan taloudellista puolta hoidetaan tarkoituksenmukaisella ja säästävällä tavalla⁷⁵.

Lakiehdotukseen valiokunta teki eräitä teknisiä korjauksia. Valiokunta oli pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausunnon, ja esitti sen mukaisesti, että kysymyksessä oleva laki olisi säädettävä silloisen valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla eli perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 5/ 21.3.1946) ydin oli, että ehdotettu muutos merkitsisi toimeenpanovaltaan kuuluvan tehtävän antamista eduskunnalle ja siis poikkeamista silloisen hallitusmuodon ilmaisemista periaatteista.

Valtiovarainvaliokunta totesi edelleen seuraavaa. Vaikkakin eduskunnan osallistumista hallintoelinten valitsemiseen voidaan ehkä kysymyksen ollessa yleisradiotoimintaa hoitavasta yhtiöstä arvostella eri tavoin kuin valtioneuvoston tuotantolaitoksen kohdalla, valiokunnan mielestä kummassakin tapauksessa poiketaan valtiosääntöoikeuden kannalta katsoen samalla tavoin hallitusmuodosta ilmenevistä periaatteista. Johtopäätöksenä oli, että tämä voidaan toteuttaa vain silloisen valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Valtiovarainvaliokunnan mietintöön oli sen viisi Skdl:n edustajaa kirjoittanut vastalauseen, jossa he katsoivat, että lakiehdotus tulisi hylätä.

Ensimmäiseen käsittelyyn lakiehdotus tuli 18.3.1947, yli vuoden lakialoitteen allekirjoittamisen jälkeen. Hella Wuolijoki oli pyytänyt sen pöydälle muutamia päiviä aikaisemmin. Värikkäässä keskustelussa ruodittiin yksityiskohtaisesti Yleisradion ohjelmistopolitiikkaa. Hanketta vastustivat lähinnä Skdl:n kansanedustajat. Hella Wuolijoki, joka kansanedustajana osallistui ensimmäiseen käsittelyyn, oli tietysti ymmärtänyt, mistä oli kysymys:

⁷⁴ Hella Wuolijoki nousi varapaikalta Skdl:n kansanedustajaksi heinäkuussa 1946 K.H. Wiikin tilalle tämän kuoltua kesäkuussa 1946. Wuolijokea ei enää valittu kansanedustajaksi vuoden 1948 vaalissa. Poliittikan korkeissa tehtävissä toimiminen ei ollut aivan poikkeuksellista Yleisradion johdossa, koska Wuolijoen varamies Yleisradiossa johtaja Onni Toivonen (sd) toimi myös kansanhuoltoministerinä 1948–1950 ja lisäksi ministerinä kauppa- ja teollisuusministeriössä vuodet 1949–1950.

⁷⁵ Lakialoitteen ensimmäisessä käsittelyssä 18.3.1947 kritiikki kohdistui myös talousasioihin, mm. Yleisradion uuden toimitilan rakentamisen liittämiseen yhteen Suomen Työväen teatterin toimitilahankkeen kanssa.

Käsitämme kai kaikki, että tätä lakialoitetta ei ole tuotu eduskuntaan siinä tarkoituksessa, että saataisiin aikaan ensimmäinen muutos valtion omistuksessa olevan yhtiön hallintotavassa, vaan pääasiallisesti sen vuoksi, että saataisiin aikaan purkaus Yleisradion hallintoa ja nykyistä suuntausta vastaan, jota jo ed. Kilpeläinen ennen kaikkea on täällä osoittanut (Eduskunnasta: Onko se väärin!). Ei ole, sen vuoksi minä vastaankin asiaan. Hyökkäykset Yleisradiota vastaan tulevat kahdelta taholta, ensiksi siis äärimmäisen oikeiston taholta, jossa ei olla vielä totuttu demokraattiseen vapauteen ja siihen, että myös äärimmäinen vasemmisto saa äänensä radion kautta kuuluviin, ja josta tuntuu kauhealta rikokselta se, että Hertta Kuusinen saa esiintyä pienoispärlamentissa (Eduskunnasta: Myöskin!). Toisena hyökkääjänä tuntuu siis olevan sosialidemokraattinen äärimmäinen oikeisto, ennen kaikkea radiospesialisti Kilpeläinen. (Hella Wuolijoki, skdl, ote eduskunnan pöytäkirjasta)⁷⁶

Keskustelun jälkeen lakiehdotus lähetettiin suureen valiokuntaan.

Seuraavassa vaiheessa 11.4.1947 eduskunnassa esiteltiin suuren valiokunnan mietintö (N:o 23 10.4.1947) ja otettiin toiseen käsittelyyn ko. lakialoite. Suuri valiokunta kannatti lakiehdotusta valtiovarainvaliokunnan esittämässä muodossa lisäten 4 §:ään uuden 4 momentin, jonka mukaan hallintoneuvosto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Valiokunta edellytti myös, että lakiehdotus käsitellään perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Toisessa käsittelyssä aloite hyväksyttiin keskustelutta.

Lakiehdotuksen ensimmäisen käsittelyn lailla myös sen kolmas käsittely 18.4.1947 herätti vilkkaan keskustelun. Vaikka monen lakialoitteen allekirjoittajan vähintään epäsuorana pyrkimyksenä oli Wuolijoen erottaminen, sen kannattajilla oli myös muita motiiveja:

Det är ganska givet, att det är en mycket delikat och ömtålig fråga, hur en sådan verksamhet skall ledas. Om verksamheten ledes så att stora medborgargrupper har anledning att anmälas missnöje, är det icke riktigt ledd. Ensidighet är till skada, och det kan inte förnekas, att vi har många erfarenheter av att rundradion kan bli ensidigt ledd. Vi har haft sådana erfarenheter före den regim som nu närmare kritiseras, och vi har som känt också erfarenheter av denna regim. Dem skall jag senare återkomma till. Med hänsyn till den ömtåliga arten av rundradions verksamhet kan jag inte låta för min del förstå annat än att det är saken till hälsa, om man kan få en så intensiv kontroll som möjligt från det allmännas sida över dess verksamhet. Och jag kan inte tänka nog något bättre sätt för denna kontroll än att riksdagen i sista hand tar sig an den. Om förvaltningsrådet sammansätts parlamentarisk, kan jag inte förstå annat än att garantin mot missbruk i ensidig riktning är så stor som den över huvud kan bli. Därför betraktar jag också den reform som man syftar till, som saklig och berättigad. Jag ser då ut över det aktuella läget, tar hänsyn till de missbruk som förekommit i rundradiobolaget redan före läget, och tar hänsyn till eventuella framtida missbruk. På litet längre sikt tror jag att en reform lik den som nu är på tal är lycklig. Därför har jag skrivit under motionen och därför stöder jag den fortfarande. (Nils Meinander, rkp, ote eduskunnan pöytäkirjasta)

ja

⁷⁶ Timo Vihavainen käsittelee koko prosessin eduskunnassa käytyä keskustelua laajemmin (Vihavainen 1996, 291–295).

Olen siinä käsityksessä, että tällaisen aloitteen voi allekirjoittaa sellainenkin, jolla saattaa olla häntä (so. Wuolijokea, kirj. huom.) kohtaan myötätuntoa, kuten esim. minulla. Minä tunnustan kernaasti, että yleisradiossa on tehty työväen kannalta arvokkaita muutoksia ja suorastaan herätti ihailuani, kun rouva pääjohtaja tuolta puhujapaikalta ponnekkaasti sanoi, että hänen mielestään kuuluvat maamiehiin myöskin maanviljelystyöläiset, niin kuin minunkin mielestäni kuuluu. Mutta juuri näille maatyöläisille ei rouva pääjohtaja ole voinut tarpeen mukaan osoittaa tasapuolisuutta tässä radion johdossa. Kun häneltä kysyttiin, miksi eivät maatyöväen lakkolaiset⁷⁷ saaneet mitään sanoa puolustukseensa radiossa, vaikka työnantajat saivat paljonkin sanoa, hän ilmoitti, että ministeri kielsi lakkolaisten mitään puhumasta. Minä arvelen, että jos yleisradion hallintoneuvosto olisi eduskunnan valitsijamiesten valitsema, niin yleisradion johtajalla olisi enemmän selkärankaa tuollaisia määräyksiä vastaan, joita hän tässä yhteydessä ministeriltä sai. Tätä aloitetta voi siis hyvin puolustaa myöskin siltä kannalta, että se tekee yleisradion johtajan enemmän itsenäiseksi, ainakin riippumattomaksi jostakin yksityisestä ministeristä. (Väinö Kivisalo, sd, ote eduskunnan pöytäkirjasta)

Lakiehdotukseen liittyvä epäsuora erottamismotiivi johti eräät Rkp:n edustajat tässä yhteydessä kannattamaan edustaja Hertta Kuusisen (skdl) ehdotusta lakiehdotuksen hylkäämisestä.

Ensimmäisessä äänestyksessä kolmannessa käsittelyssä oli kysymyksessä päätös lakiehdotuksen julistamisesta kiireelliseksi 5/6 ääntenemmistöllä, joka tarvittiin, jotta laista olisi voitu päättää yksillä valtiopäivillä. Äänestyksessä annettiin 115 jaa- ja 48 ei-ääntä, 3 tyhjää, poissa 33. Äänestystulos merkitsi, että eduskunta oli hylännyt ehdotuksen lakiehdotuksen julistamisesta kiireelliseksi. Tämän jälkeen edustaja Kilpeläinen pyysi avointa äänestystä, joka suoritettiin. Äänestystulos oli itse asian osalta sama 115–48, mutta poissa oli nyt 36 edustajaa, eikä tyhjiä ääniä annettu. Vaikuttaa siltä, että tyhjää äänestäneet olivat poistuneet eduskuntasalista.

Seuraava äänestys koski lepäämään seuraavien vaalien jälkeen pidettäville varsinaisille valtiopäiville jätettyä lakiehdotusta sisällöltään toisen käsittelyn mukaisena. Äänin 98 jaa- ja 40 ei-ääntä, 5 tyhjää, poissa 56 lakiehdotus hyväksyttiin.

Vuoden 1948 valtiopäivillä esiteltiin 12.10.1948 valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 2 ja otettiin ainoaan käsittelyyn lepäämään jätettäväksi hyväksytty lakialoite. Valtiovarainvaliokunta oli mietinnössään todennut pitävänsä kysymyksessä olevan lainmuutoksen aikaansaamista silloisissakin oloissa välttämättömänä ja esitti sen hyväksymistä. Mietintöön sisältyi neljän Skdl:n edustajan vastalause, jossa mm. katsottiin, että toimeenpanovallan ottaminen eduskunnalle ei ollut puolustettavissa ja jossa esitettiin lakiehdotuksen hylkäämistä.

Keskustelu oli eduskunnassa vuoden 1948 ainoassa käsittelyssä vieläkin räväkämpää ja poliittisempää kuin aikaisemmin. Lopputulokseen sillä ei ollut vaikutusta. Eduskunnan äänestyskone oli rikki, joten suoritettiin avoin äänestys. Valtiopäiväjärjestyksen vaatima 2/3-enemmistö äänistä syntyi jaa-äänin 144, ei-ääniä annettiin 37, poissa 18. Ei-ääniä antoivat vain Skdl:n edustajat.

⁷⁷ Maatyöväen lakko oli keväällä 1946, yleisten töiden ja kulkulaitosten ministerinä oli Lauri Kaijalainen (ml) pääministeri Mauno Pekkalan (skdl) hallituksessa enemmistöhallituksessa (Skdl, MI, Sdp, Rkp).

Eduskunta oli näin hyväksynyt Lex Jahvetin (5.11.1948/774), jonka voimaantulosäännös oli seuraava. Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä joulukuuta 1948. Ennen tämän lain voimaantuloa valittujen yhtiön hallintoneuvoston jäsenten toimiaika päättyy 31 päivänä toukokuuta 1949.

Lain 4 § sai seuraavan muodon:

Yhtiöllä tulee olla hallintoneuvosto, jonka jäsenten lukumäärän valtioneuvosto vahvistaa, kuitenkin siten, että jäseniä tulee olla vähintään kaksitoista. Jäsenet valitaan yhtiöjärjestyksessä mainituksi määrääjäksi kerrallaan. Yhtiö määrää hallintoneuvoston jäsenten palkat, ja suoritetaan ne yhtiön varoista.

Hallintoneuvoston jäseneksi on valittava taide-elämää, kansanvalistustoimintaa, elinkeino- ja talouselämää tuntevia sekä eri yhteiskunta- ja kieliryhmiä edustavia kansalaisia.

Hallintoneuvoston jäsenet valitsee eduskunta. Vaalin toimittavat eduskunnan valitsijamiehet suhteellista vaalitapaa noudattaen.

Hallintoneuvosto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

Yleisradion ylimääräinen yhtiökokouksessa 16.3.1949 tehtiin lain edellyttämät muutokset⁷⁸.

Vuoden 1934 lain perusteella valtioneuvosto⁷⁹ vahvisti päätöksessään 7.4.1949 (266/1949) Yleisradion hallintoneuvoston jäsenten lukumäärän, joksi tuli kaksikymmentäyksi.

Eduskunnan kirjelmä Oy. Yleisradio Ab:n hallintoneuvoston jäsenten vaalista on päivätty 29.4.1949, ja Yleisradio sai uuden hallintoneuvoston 1.6.1949 alkavaksi kolmivuotiskaudeksi⁸⁰.

Eduskunnan valitseman uuden hallintoneuvoston ensimmäinen kokous pidettiin 22.6.1949. Kokouksen osanottajiin ei ole merkitty Hella Wuolijokea, mutta 1 §:n mukaan hän avasi kokouksen, piti puheen ja hoiti eräät muodollisuudet. Puhe sisälsi yhteenvedon hänen pääjohtajakaudestaan ja päättyi seuraaviin kovin sovinnollisiin sanoihin:

Olen tässä halunnut tutustuttaa hallintoneuvostoa jonkin verran tähänastisen toimintamme pääkohtiin. Toivon, että naiset ja herrat piankin perehtyvät laitoksemme tärkeimpiin ajankohtaisiin kysymyksiin ja että johtokunnan ja hallintoneuvoston yhteistyö muodostuu yhtä luottamukselliseksi ja hedelmälliseksi kuin se on ollut tähän asti kaikissa radiolaitoksemme elinkysymyksissä. Johtokuntaa ei ole uusittu 4 vuotta sitten, mutta kuitenkin ovat eriävät poliittiset mielipiteet harvoin tulleet näkyviin. Vain kaksi henkilöä kahdestatoista kuuluu johtokunnassa vasemmistopuolueisiin, nimittäin johtaja Toivonen ja minä, ja kuitenkin on yhteistyö siellä ollut erittäin hedelmällistä, sangen harvoin on turvaututtu äänestyksiin. On yritetty osoittaa ymmärtämystä ja sovinnollisuutta ja on yritetty olla unohtamatta sitä suurta vastuuta, jota aina olemme tunteneet niihin miljooniin ihmisiin nähden, jota kuuntelevat meitä ja odottavat meiltä parasta mitä

⁷⁸ Yleisradion ylimääräisen yhtiökokouksen 16.3.1949 pöytäkirja, 4 §.

⁷⁹ Päätöksen on allekirjoittanut ministeri kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriössä Erkki Härmä (sd) Fagerholmin (sd) I hallituksessa, vähemmistöhallitus (Sdp).

⁸⁰ Lisäksi hallintoneuvoston kokouksiin osallistui toimilupasopimuksen perusteella kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön edustaja. Ministeriön edustaja tuli myös johtokuntaan.

voimme antaa. Hyvät naiset ja herrat, toivotan teidät tervetulleeksi vastuunalaiseenne työhönne tämän kansallemme niin tärkeän yhteisen suuren laitoksen kehittämiseksi puoluenäkökohtiin katsomatta, sillä tähän maahanhan meidän on kaikkien mahduttava.⁸¹

Kokouksessa valittiin hallintoneuvoston puheenjohtajaksi rovasti Lennart Heljas⁸² (ml) ja varapuheenjohtajaksi pääministeri K.A. Fagerholm (sd)⁸³. Kokous päätti vapauttaa pääjohtaja Hella Wuolijoen kokouspäivästä lukien toimestaan äänin 13–3, kaksi pidättäytyi äänestämästä.

Hallintoneuvostossa olleet Skdl:n edustajat äänestivät erottamista vastaan ja pyysivät merkitsemään eriävän kantansa asiassa tehdyn päätöksen suhteen. Toinen äänestämästä pidättäytynyt, Rkp:n edustaja perusteli tätä sillä, että hän ei katsonut voivansa ratkaista pääjohtajakysymystä ennen kuin oli valmisteltu kysymys Wuolijoen seuraajasta, ja toinen, Sdp:n edustaja ilmoitti, ettei voinut osallistua äänestykseen, koska katsoi, että hallintoneuvostolla ei ole oikeutta ottaa käsiteltäväkseen ehdotusta pääjohtaja Wuolijoen vapauttamisesta toimestaan, koska asiaa ei oltu merkitty esityslistalle. Erottamisasian kokous otti esille kohdassa, jossa käsiteltiin hallintoneuvoston määräämiä johdon palkkoja, joten johtajat eivät olleet paikalla kokouksessa.

Hallintoneuvosto oli näin päättänyt vapauttaa yhtiön pääjohtajan, kirjailija Hella Wuolijoen toimestaan välittömästi sekä, että ”yhtiö suoritti rva Wuolijoelle hänen nykyisen palkkansa 6 kuukauden ajalta samasta päivästä lukien”. Paasikivi esittää päiväkirjassaan seuraavan lakonisen huomautuksen erottamispäivältä: ”Rouva Wuolijoki erotettiin Yleisradion johtajan virasta. (Kommunistit tietysti nostavat siitä suuren elämän.)” (Blomstedt & Klinge 1986, 24).

Toimenpiteet Hella Wuolijoen erottamiseksi olivat kestäneet yli kolme vuotta. Wuolijoki ehti olla pääjohtajana vähän yli neljä vuotta (26.4.1945–22.6.1949).⁸⁴

Hallintoneuvosto määräsi erottamiskokouksessa yhtiön talousjohtajan, ekonomi Einar Sundströmin⁸⁵ toimimaan va. pääjohtajana kunnes toimi vakinaisesti täytettäisiin. Sundström valittiin myöhemmin seuraavaksi pääjohtajaksi. Kansallisbiografia näkee Sundströmin Wuolijoen täydellisenä vastakohtana:

On mahdollista, että Wuolijoen erottajat halusivat hänen seuraajakseen harmittoman pääjohtajan ja sellainen Sundströmistä ainakin tuli. Yleisradiolaisten muistelmissa pääjohtaja esiintyy lähinnä sikaria tupruttelevana shakinpelaajana. Wuolijoen kaudella kontaktipintaansa yhteiskuntaan laajentanut Yleisradio vetäytyi Sundströmin kaudella varovasti syrjään, mikä oli sen hallintoneuvoston ja viime kädessä eduskunnan tahto (Salokangas 2007, 430)

⁸¹ Yleisradion hallintoneuvoston pöytäkirja 6/1949 22.6.1949; Wuolijoen puhe liite 1.

⁸² Myös Heljas oli kansanedustaja, mutta pöytäkirjaan hänet on merkitty siviiliammatin perusteella. Hän toimi ministerinä useissa hallituksissa vuosina 1946–1951, ei kuitenkaan ko. aikana. Hän toimi Yleisradion hallintoneuvostossa puheenjohtajana vv. 1949–1961. Kansallisbiografian esittely hänestä on osassa 3, artikkelin tekijä Eino Murtorinne, SKS 2004, 715,716.

⁸³ Pääministeri, eduskunnan puhemies, Alkon pääjohtaja, valtioneuvos Fagerholm (1901–1984) kuuluu Suomen tunnetumpiin poliitikkoihin, hän toimi Yleisradion hallintoneuvostossa varapuheenjohtajana vv. 1949–1955, ja oli ollut sen jäsen jo vuodet 1934–1949. Kansallisbiografian artikkeli hänestä on osassa 2, tekijä Mikko Majander, SKS 2003 708–713.

⁸⁴ Wuolijoen erottaminen ei johtanut laajempiin erottamisiin Yleisradiossa. Esitelmä- ja selostusosaston päällikkö Erkki Vala sai kuitenkin lähteä (Salokangas 1996, 34).

⁸⁵ Pääjohtaja Einar Sundströmistä (1899–1974) esittely on Kansallisbiografian osassa 8, artikkelin tekijä Raimo Salokangas, SKS 2007,430.

Poliittisesti sitoutumattoman ja Yleisradion talousjohtajana aiemmin toimineen Sundströmin kausi kesti hänen eläkkeelle siirtymiseensä asti vuoden 1964 lopussa, yhteensä viitisentoista vuotta. Hän oli aloittanut Yleisradiossa jo vuonna 1926 konttoristina. Einar Sundströmin pääjohtajakaudella Yleisradio keskittyi pikemminkin teknisiin uudistuksiin kuin näkyvään ohjelmapolitiikkaan. Ääniradion kannalta oli merkittävää ulaverkon kehittäminen. Tärkein Sundströmin operaatio oli Suomeen syntyneen yksityisen tv-toiminnan (Tes- ja Tamvisio) ostaminen Yleisradiolle kautensa lopulla ja näin syntynyt TV2.

3.2.1 Analyysi ja arviointi

Välittömästi sodan jälkeen suomalaisen yhteiskunnan ja politiikan oli sopeuduttava uusiin sisäpoliittisiin ja kansainvälisiin rauhanoloihin. Kansandemokraateista tuli uusi poliittinen voima ja Suomen suhde Neuvostoliittoon oli järjestettävä uudelleen. Pariisin rauhansopimus ja liittoutuneiden (Neuvostoliiton) valvontakomission poistuminen syyskuussa 1947 antoivat sotatilaa päättyessä Suomelle enemmän liikkumavaraa.

Hella Wuolijoen nimittäminen Yleisradion pääjohtajaksi vuonna 1945 liittyi sodanjälkeisiin uusiin henkilöjärjestelyihin, joissa kansandemokraateille ja kommunisteille oli järjestettävä poliittista kannatusta vastaavia julkisia tehtäviä. Maan hallitus piti edelleen otteessaan Yleisradiota, minkä pääjohtajan de facto nimitys iltakoulussa osoitti tylästi.

Hella Wuolijokea vastaan käynnistynyt kampanja oli sosialidemokraattisjohtoinen vanhojen poliittisten voimien vastaliike, jolle perusteen antoi Yleisradion ohjelmapolitiikan liian jyrkäksi koettu muutos kommunistisävyisiin ohjelmiin. Asiaa korosti vielä pääjohtajan oma yliaktiivisuus ohjelmatoiminnassa⁸⁶. Operaatiossa oli voimia myös Yleisradion sisältä.

Eduskunnassa vaadittiin ohjelmatoiminnan tasapuolisuutta ja Wuolijoen eroa, jotka toteutettiin siirtämällä yhtiön korkeimman hallinnollisen elimen, hallintoneuvoston valinta ministeriöltä (yhtiökokouksesta) eduskunnalle.

Lex Jahvetti merkitsi myös radikaalia käännepestettä Yleisradion ja eduskunnan suhteissa, kun eduskunta tuli valitsemaan hallintoneuvoston. Yhtiöjärjestyksestä ja toimiluvasta – ts. muusta hallinnosta ja toiminnan periaatteista – päätti kuitenkin edelleen osakeyhtiölain ja radiolaitteista annetun lain mukaisesti valtioneuvosto/kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö. Samoin toiminnan rahoitus oli edelleen valtioneuvoston päätettävissä. Valtioneuvosto päätti myös hallintoneuvoston jäsenmäärästä, joksi vakiintui 21 jäsentä plus yhtiöjärjestyksen pohjalta ministeriön edustaja, toimikausi oli 3 vuotta⁸⁷.

Lex Jahvetin myötä syntyi kuitenkin alkio Yleisradiosta eduskunnan radiona. Lex Jahvetin antamien valtuuksien rajat tulivat kartoitetuksi 1960-luvun alkuun mennessä, mitä kehitystä tarkastellaan seuraavassa luvussa.

⁸⁶ Tästä antaa Pekka Lounelan kirja Hella Wuolijoki – legenda jo eläessään (1979) hyvän kuvan.

⁸⁷ Aina vuoteen 1977 saakka. Vuonna 1977 myös hallintoneuvoston toimikausi synkronoitiin eduskunnan toimikauteen lakimuutoksella. Tämä 21 jäsenen lukumäärä on säilynyt nykypäivään saakka, mutta ministeriön edustaja poistui hallintoneuvostosta Yleisradiota koskevan lain astuessa voimaan vuoden 1994 alusta.

Yleispolitiikassa Pekkalan hallituksen väistyttyä vuonna 1948 Wuolijoen ideoima Skdl syrjäytettiin myös maan hallituksista lähes 20 vuodeksi⁸⁸. Wuolijoki ei ollut missään vaiheessa Suomen kommunistisen puolueen (Skp) jäsen.

4. Komiteoiden aika, kamppailu Yleisradion hallintoneuvoston asemasta ja yhtiön hallintomuodosta, vuodet 1950–1993

4.1 Komiteoista

Komitealaitokseen kuuluvat komiteat ja toimikunnat. Komitean asettaa valtioneuvosto, toimikunnan ministeriö, riippuen siitä kuinka laajakantoinen, yhteiskunnallisesti merkittävä ja monipuolista valmistelua edellyttävä asia on. Lainvalmisteluelimiä ovat myös selvitysmiehet yhden miehen tai naisen komiteana tai toimikuntana. Selvitysmiehiä on nyt tarkasteluna olevana ajanjaksona (1949–1993) ollut yleisradiotoiminnassa tämän tutkimuksen aiheesta kaksi (Wiio 1973, Niemelä 1993)⁸⁹.

2000-luvulla komiteavalmistelun Yleisradion osalta ovat korvanneet työryhmät, joiden ajasta käytän nimitystä parlamentaaristen työryhmien aika. Niistä ensimmäinen oli kansanedustaja Jouni Backmanin johtama työryhmä vuonna 2001 (Backman 2001). Vaikka näiden liikenne- ja viestintäministeriöiden asettamien työryhmien työ jää varsinaisen komitealaitoksen ulkopuolelle, asiallisesti niiden työ vastaa aiempia komiteoita kuitenkin tietyin eroin, joihin palataan luvussa 6.

Komitealaitoksen hiipuminen valmisteluelimenä oli yleinen ilmiö valtionhallinnossa, mikä oli seurausta sitä kohtaan kohdistuneesta kritiikistä (raskaus, hitaus, erimielisyys) ja virkamieskunnan kasvusta, joka mahdollisti lainvalmistelutyön laajemmin itse ministeriöissä. Mainittakoon jo tässä yhteydessä, että vuoden 1993 Yleisradiota koskeva hallituksen esitys valmisteltiin yksityiskohdiltaan kokonaan ministeriössä.

Komiteoiden aika kesti vuoden 1949 alusta voimaan astuneesta Lex Jahvetista vuoden 1994 alusta voimaan astuneeseen lakiin Yleisradiosta (22.12.1993/1380), yhteensä 44 vuotta. Lex Jahveti oli itse asiassa vain muutos, vaikka historiallisesti erittäin tärkeä sellainen, Yleisradion valtiollistaneeseen lakiin vuodelta 1934 (216/1934).

⁸⁸ Seuraava hallitus, jossa Skdl oli mukana, oli Rafael Paasion (sd) I hallitus (1966–1968, enemmistöhallitus (Sdp, Keski, Skdl, Tpsl)).

⁸⁹ Lisäksi Yleisradion entisen resurssijohtajan Jouni Mykkäsen Yleisradiotoiminnan strategiaselvitys vuonna 1995 oli yhden miehen komitea, mutta se käsitteli radion ja television digitalisointia ja sisälsi lisäksi mm. ehdotuksen Yleisradion jakelutekniikan yhtiöittämisestä (Mykkänen 1995).

4.2 1950-luku, eduskunnan vai valtioneuvoston radio?

Vuonna 1948 Neuvostoliiton kanssa solmittu YYA-sopimus (eli Sopimus ystävydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta) Neuvostoliiton kanssa vaikutti politiikkaan ja yhteiskuntaan vielä vuosikymmeniä, myös Yleisradioon ja sen ohjelmatoimintaan.

Suomi liittyi tulleja ja kaupankäyntiä koskevaan yleissopimus GATTiin⁹⁰ (per. 1947) vuonna 1950, Suomesta tuli Yhdistyneiden kansakuntien YK:n (per. 1945) jäsen vuonna 1955 ja Pohjoismaiden neuvoston (per. 1952) jäsen myös vuonna 1955. Sota-aika jäi taakse, kansainväliset organisaatiot avautuivat.

Sisäpoliittiset olot olivat epävakaat, hallituksia vuosikymmenen aikana oli 14, joista vähemmistöhallituksia 5 ja virkamieshallituksia 3. Hallitusten määrä oli suurin koskaan minään vuosikymmenenä itsenäisyyden aikana. Presidentti Paasikivi hajotti eduskunnan vuonna 1953, koska puolueet eivät kyenneet sopimaan uudesta hallituksesta.

Urho Kekkonen valittiin niukasti presidentiksi vuonna 1956, mutta hänen kautensa tuli kestävä neljännesvuosisadan.

Sotakorvaukset jäivät taakse, taloudellinen kasvu alkoi, BKT kasvoi vuosittain 6 prosenttia. Hyvinvointiyhteiskunta alkoi kehittyä.

Televisiotoiminta alkoi Suomessa yksityisenä kokeilutoimintana vuonna 1955. Yleisradio aloitti televisiotoiminnan hieman myöhemmin vuonna 1957. Yleisradion apuna ja sen toimiluvalla toimiva MTV⁹¹ aloitti tv-mainonnan Yleisradiota rahoittavana yhtiönä samoin vuonna 1957. Ensimmäinen koko maan peittävä radion ULA-verkko valmistui vuonna 1956.

Kylmän sodan seurauksena länsiliittoutuneet ja puolueettomat maat sekä Suomi perustivat Euroopan yleisradiounionin EBU:n vuonna 1950. Suomi jäi kuitenkin myös Neuvostoliiton ja sen liittolaisten kanssa vuonna 1926 perustettuun yleisradiounioniin OIRT:hen, josta muut EBU:n jäsenmaat irtautuivat. OIRT yhdistyi EBUun vuonna 1993 kylmän sodan päätyttyä.

Vuoden 1950 päättyessä oli Yleisradion vakinaisessa palveluksessa 425 henkilöä, niistä eri asemilla 101 henkilöä. Vuoden 1959 päättyessä vakinaisessa palveluksessa olevia henkilöitä oli 788. Kasvu perustui television tuloon. ULA-lähetykset alkoivat vuonna 1953 ja tulivat 1960-luvulla vallitsevaksi lähetystekniikaksi radiossa.

4.2.1 Vuoden 1950 yleisradiokomitea

Vuosikymmen sisälsi yhden varsinaisen yleisradiokomitean⁹². Valtioneuvosto⁹³ asetti vuoden 1950 syksyllä ”komitean tutkimaan voimassa olevien yleisradiotoimintaa koskevien

⁹⁰ GATTin tilalle tuli maailman kauppajärjestö WTO vuonna 1995.

⁹¹ Yhtiöllä on eri aikoina ollut hieman eri nimiä, mutta jatkossa yksinkertaisuuden vuoksi yhtiöstä käytetään sen nykyisin käyttämää nimeä MTV. Yhtiö perustettiin nimellä Oy Mainos-TV-Reklam Ab, nykyinen virallinen nimi on MTV Oy. Heikki Hellman tarkastelee väitöskirjassaan vuodelta 1999 monipuolisesti Yleisradion ja MTV:n suhteita ja niiden kehitystä (Hellman 1999).

⁹² Vuosina 1956–1957 toimi valtiovarainministeriön yhteistyössä opetusministeriön kanssa asettama televisiotoimikunta, mutta se käsitteli lähinnä televisiossa esitetyjen elokuvien leimavero- ja tarkastuskysymyksiä (KM Mon. 1957:30 ja KM Mon. 1957:37).

⁹³ Urho Kekkosen I hallitus, kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeri oli Martti Miettunen (ml); valtiovarainministerinä toimi Vieno Sukselainen (ml), vähemmistöhallitus (MI, Ed, Rkp).

lainsäännösten tarkoituksenmukaisuutta ja laatimaan siitä mahdollisesti aiheutuvat ehdotukset kuin ehdotuksen uudeksi valtion ja Oy. Yleisradion väliseksi sopimukseksi”. Komitea otti nimekseen yleisradiokomitea. Komitean asettaminen perustui Yleisradion aloitteeseen (Salokangas 2006, 13).

Komitea asetettiin vain noin vuoden kuluttua siitä, kun Lex Jahvetti oli astunut voimaan. Komitean puheenjohtajana toimi posti- ja lennätinlaitoksen pääjohtaja S. J. Ahola ja jäsenenä hallitusneuvos Wäinö Häkkinen liikenneministeriöstä ja valtiovarainministeriön kansliapäällikkö Toivo Takki. Edelleen jäseniä olivat Yleisradion pääjohtaja Einar Sundström ja johtaja Onni Toivonen⁹⁴.

Komitea laati kolme osamietintöä. Ensimmäinen jo syksyllä 1950 valmistunut osamietintö⁹⁵ käsitteli kuuntelulupamaksujen perusteita ja maksuihin liittyviä tilityksperusteita. Eduskunnassa kansanedustaja Toivo Pyörtänön (sd) esittämän kirjallisen kysymyksen pohjalta komitea oli saanut tehtäväkseen ottaa kantaa myös kuuntelulupamaksukorotukseen. Lopputuloksena komitea kannatti yksimielisesti lupamaksukorotusta 1.1.1951 alkaen.

Vuoden 1951 syksyllä komitea jätti toisen osamietintönsä, joka oli ehdotus uudeksi valtion ja Oy. Yleisradio Ab:n väliseksi toimilupasopimukseksi (KM Mon. 1951:77). Tämä oli jo kiistanalainen asia ja Einar Sundström ja Onni Toivonen jättivät mietintöön vastalauseen.

Syy vastalauseen jättämiseen perustui siihen, että Yleisradion toimilupasopimuksen voimassaoloaika päättyi ko. vuoden lopussa, eikä yleisradiokomitea ollut vielä saanut työtään varsinaisen ehdotuksensa osalta päätökseen.

Komitean ehdottamassa toimilupasopimuksessa oli kaiken kaikkiaan 14 pykälää, ja erimielisyydet koskivat niistä kuutta.

Merkittävin erimielisyyden kohde oli 2 §:n maininta siitä, että yhtiö on valtion, lähinnä kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön alainen. Mietinnössä todettiin seuraavaa;

Komitean vähemmistö on ollut sitä mieltä, ettei sopimukseen voitaisi ottaa säännöstä siitä, että yhtiö on kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön alainen. Kun valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa yleisradiotoimintaa varten valtiolle hankittu omaisuus osakeyhtiölle 18 päivänä toukokuuta 1934 annetun lain 4 § on lailla 5 päivänä marraskuuta 1948 muutettu siten, että eduskunta valitsee yhtiön hallintoneuvoston jäsenet, vähemmistö on katsonut lainmuutoksen merkitsevän sitä, että eduskunta on ottanut tehtäväkseen valvoa valitsemansa hallintoneuvoston kautta yhtiön toimintaa ja että valtioneuvosto, s.o. lähinnä kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriöltä on otettu valvontaoikeus kokonaan pois.

Komitean mielestä tällaista laintulkintaa ei voitane pitää oikeana. Puheena olevalla lainmuutoksella ei ilmeisesti pyrittykään erottamaan Oy, Yleisradio Ab:ta valtion hallitusvirastoista riippumattomaksi itsenäiseksi yhtiöksi, jonka toimia valvoisi eduskunta ja olisi siitä vastuussa. (emt. 3–4)

⁹⁴ Posti- ja lennätinlaitoksen pääjohtaja Ahola (1894–1967) esitellään Kansallisbiografian osassa 1, artikkelin tekijä Johanna Kekkonen, SKS 2003 158,159; Rautakansleriksi kutsuttu Takki (1905–1959) esitellään Kansallisbiografian osassa 9, artikkelin tekijä Ilkka Seppinen, SKS 2007, 158,159. Sundströmin ja Toivosen Kansallisbiografiaviittaukset ovat alaviitteissä 85 ja 53.

⁹⁵ Mon. 1950:66 19.10.1950 asetetun yleisradiokomitean lausunto kuuntelulupamaksun korottamisesta.

Edelleen mietinnössä todettiin:

Valtiopäiväjärjestyksen mukaan ovat ainoastaan Suomen Pankki, kansaneläkelaitos ja eduskunnan kirjasto eduskunnan valvonnan alaisia. Yleisradiotoiminnan siirtäminen eduskunnan hallintaan ja valvontaan edellyttäisi valtiopäiväjärjestyksen ja kaikkien nykyisin voimassa olevien, yleisradiotoimintaa koskevien lakien muuttamista⁹⁶. (emt. 4–5)

Sundströmin ja Toivosen vastalauseessa todettiin tältä osin seuraavaa:

Komitea ehdottaa, että sopimuskirjassa Yleisradio määrättäisiin olemaan kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön valvonnan alainen (2 § 1. kohta). Tällainen määräys on peräisin niiltä ajoilta, jolloin ministeriö yhtiökokouksessa määräsi yhtiön hallintoneuvoston kokoonpanon ja muutenkin valvoi yhtiön toiminta. Tämän tilanteen muutti kuitenkin toiseksi eduskunta v. 1948, jolloin se säati lain, jonka mukaan Yleisradion hallintoneuvoston valitseminen tuli eduskunnan valitsijamiesten tehtäväksi. Osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen mukaan siirtyi tällöin myös yhtiön toiminnan yleinen valvonta näin valitulle hallintoneuvostolle. (emt., eriävä mielipide, 1)

Edelleen vastalauseessa todettiin:

Komitean esittämä huomautus siitä, että ”yleisradiotoiminnan siirtäminen eduskunnan hallintaan ja valvontaan edellyttäisi valtiopäiväjärjestyksen ja kaikkien nykyisin voimassa olevien yleisradiotoimintaa koskevien lakien muuttamista” ei liity tässä esillä olevaan asiaan. Sopimuskirjaesityksen 2 § 1. kohta voidaan jättää pois sopimuskirjasta tarvitsematta ollenkaan puuttua voimassa olevien lakien muuttamiseen. Toinen asia on, että yleisradiotoimintaa koskevat lait muuten kaipaavat uudistamista. (emt. eriävä mielipide, 2)

Muut vähemmän merkittävät erimielisyydet koskivat toimilupakauden pituutta, Yleisradion tulo- ja menoarvion laadintaa ja sen valvontaa, radiorahaston käyttötarkoitusta ja radiorahaston käyttämää pankkilaitosta.

Vuoden 1952 lopulla jätetty kolmas osamietintö (KM Mon.1952:13)⁹⁷ sisälsi ehdotukset yleisradiolain ja uuden, perustettavaksi ehdotetun laitoksen, Yleisradion, ohjesäännöksi. Lakiehdotus oli laadittu hallituksen esityksen muotoon⁹⁸. Se oli komitean enemmistön pääehdotus.

Mietinnön johdannossa todettiin, etteivät jäsenet Sundström ja Toivonen olleet kuitenkaan osallistuneet tältä osin komitean työskentelyyn, koska ”Oy. Yleisradio Ab:n hallintoneuvosto on tehnyt kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriölle esityksen siitä, että yleisradiokomitealle annettua tehtävää varten asetettaisiin uusi komitea, ja että kun heillä ei ole tietoa siitä, miten yhtiön hallintoneuvosto suhtautuisi heidän työskentelynsä

⁹⁶ Komitean enemmistö jätti mainitsematta, että Lex Jahvetista eduskunta päätti perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Sen sijaan kehitys, jossa ”kaikki yleisradiotoimintaa koskevat lait” alkoivat muuttua eduskunnan ja sen valitseman hallintoneuvoston selkeän valvonnan hyväksi alkoi vasta 40 vuotta myöhemmin ilman että peruslaki olisi asettanut esteitä kehitykselle.

⁹⁷ Urho Kekkosen III hallitus, kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeri Eemil Huunonen (sd), valtiovarainministerinä toimi Viljo Johannes Rantala (sd), enemmistöhallitus (MI, Sdp, Rkp).

⁹⁸ Mon. 1952:13 Ehdotus yleisradion uudeksi järjestysmuodoksi; yleisradiokomitean osamietintö N:o 3.

yleisradiokomiteassa, he eivät katsoneet voivansa toistaiseksi osallistua komitean kokouksiin ja työhön.” (emt., lähetekirjelmä).

Komitean jäljelle jääneiden jäsenten eli enemmistön ehdotuksissa kyse oli vähintään korkeiden virkamiesten pyrkimyksestä organisoida Yleisradio tavalliseksi valtiolliseksi laitokseksi ministeriön alaisuuteen. Lakiehdotus sisälsi Yleisradion purkamisen ja uuden sivistyslaitoksen perustamisen. Laitokselle siirtyisivät Yleisradion tehtävät, varat ja velat.

Komitean enemmistön pääargumentti muutokselle oli seuraava. Yleisradiotoiminnan laajentuessa yleisradio oli kehittynyt erittäin tärkeäksi ja huomattavaksi yhteiskunnalliseksi sivistystekijäksi, joten yhtiömuoto ei enää ollut sovelias yleisradiotoiminnan harjoittamiseksi. Osakeyhtiö ei voi tarkoituksenmukaisella tavalla toimia sellaisena sivistyslaitoksena, jollaisen yleisradion tuli olla.

Ehdotuksen yksittäisiä elementtejä olivat yleisradiolakiehdotuksen mukaan:

- valtioneuvosto määrää uuden Yleisradiolaitoksen kotipaikan ja minkä ministeriön alainen laitos on
- hallintoneuvoston jäsenten lukumäärä on välillä 15–25 jäsentä, jäsenten lukumäärän määrä valtioneuvosto
- valtioneuvosto määrää hallintoneuvoston jäseniksi kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön, (silloisen) opetusministeriön ja valtiovarainministeriön sekä posti- ja lennätinlaitoksen edustajat. Muut jäsenet valitsee eduskunta. Jäsenen toimikausi on kolme vuotta
- valtioneuvosto määrää hallintoneuvostoa kuultuaan Yleisradion hallituksen jäsenet, joita on vähintään viisi. Yleisradion toimihenkilöä ei voi määrätä jäseneksi
- hallintoneuvoston yleisenä tehtävä oli ohjata ja valvoa Yleisradion toimintaa ja sen tarkoituksenmukaista kehittämistä. Tärkein konkreettinen tehtävä oli päättää Yleisradion toiminnan oleellisista muutoksista, mutta päätökset tuli alistaa valtioneuvoston vahvistettavaksi
- pääjohtajan ja johtajat ottaa toimeen valtioneuvosto hallintoneuvostoa kuultuaan, enintään viiden vuoden ajaksi
- asianomainen ministeriö vahvistaa yleisradion vuosittaisen tulo- ja menoarvion sekä päättää myös Yleisradion tilinpäätöksen vahvistamisesta ja vastuuvapauden myöntämisestä

Mietintö sisälsi ehdotuksen Yleisradio-laitoksen ohjesäännöstä, johon oli siirretty Yleisradio Oy:n toimiluvan ja yhtiöjärjestyksen säännöksiä sekä ylimenokautta koskevia säännöksiä.

Yleisradion hallintoneuvosto oli komiteatyön aikana havainnut heti, että komitean esitys tulisi olemaan vastoin sitä pyrkimystä, joka eduskunnalla oli ollut sen määritellessä vuonna 1948 Yleisradion ja valtiovallan suhteet ja että esityksen hyväksyminen olisi ollut paluuta Lex Jahvettia edeltäneen järjestelyn suuntaan. Lausunnossaan kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriölle hallintoneuvosto totesi mm. seuraavaa:

Puuttumatta yksityiskohdittain edellä esitettyihin komitean lakiehdotukseen sisältyviin määräyksiin, joiden tarkoituksena on saattaa yleisradio valtioneuvoston ja kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön valvontaan ja määräysvaltaan, hallintoneuvosto toteaa, että komitean ehdotus ei vastaa sitä pyrkimystä, joka eduskunnalla on ollut määritellesään niitä suuntaviivoja, joille maan yleisradiotoiminnan suhteessa valtiovaltaan tulisi perustua.

Hyväksyessään... (Lex Jahvetin (kirj. huom.), jonka mukaan Oy. Yleisradio Ab:n hallintoneuvoston valitseminen siirtyi eduskunnalle, eduskunta otti itselleen yleisradion toiminnan valvonnan. Kun eduskunta lisäksi kuluvan vuoden maaliskuun 18 p:nä erään yhtiön toimilupasopimuksen sisältöä koskeneen lakialoitteen⁹⁹ käsittelyn yhteydessä hyväksyi toivomuksen, että hallitus pikaisesti uudistaisi valtion ja Oy. Yleisradio Ab:n välisen toimilupasopimuksen niin, että siihen ei otettaisi määräyksiä, joilla rajoitetaan yhtiön hallintoneuvostolle yhtiöjärjestyksen mukaan kuuluvaa päätäntävaltaa, hallintoneuvosto toteaa, että komitea on laatinut ehdotuksensa täysin sivuuttaen nämä eduskunnan esittämät tahdonilmaisut.

Ja edelleen:

Loppulausuntonaan hallintoneuvosto toteaa, että yleisradiokomitean mietinnössä yleisradiolaiksi ja yleisradion ohjesäännöksi ei ole esitetty riittäviä perusteita siinä ehdotettuun yleisradion nykyisen järjestysmuodon muuttamiseen ja että mietinnössä tehdyn ehdotuksen yleisradion uudeksi järjestysmuodoksi hyväksytyksi tuleminen tietäisi nykyisen järjestysmuodon huomattavaa huononnusta yleisradion vastaista toimintaa ja kehitystä silmällä pitäen. Tämän vuoksi hallintoneuvosto esittää, että yleisradiokomitean mietintö yleisradiolaiksi ja yleisradion ohjesäännöksi ei aiheuttaisi toimenpiteitä. Samalla hallintoneuvosto uudistaa ministeriölle aikaisemmin tekemänsä esityksen, että yleisradiokomitea lakkautettaisiin ja sen tilalle asetettaisiin uusi komitea.¹⁰⁰

Yleisradion historiateos kuvaa värikkäästi syntyneitä konflikteja Yleisradion hallintoneuvoston ja Häkkisen ja Aholan välillä (Salokangas 1996, 14). Salokangas toteaa myös, että välien kärjistymisen johti osaltaan myös 1950-luvun lopulla Posti- ja lennätinlaitoksen Tekniikan edistämisseatiölle myöntämään tv-lähetyslupaan kokeilu- ja opetustarkoituksiin ja siten kaupallisen televisiotoiminnan syntyyn Yleisradion toimiluvan ulkopuolella (emt., 15)¹⁰¹.

Yleisradion hallintoneuvoston esittämä uusi komitea asetettiin vuonna 1954, mutta sen mietintö, vaikka se jätettiin aivan vuoden 1959 lopussa, julkaistiin vuonna 1960, joten komitean työn tarkastelu tapahtuu seuraavassa jaksossa.

⁹⁹ Kyseessä oleva aloite oli A. Pakkasen ym. lakialoite (lak.al n:o 40 1951 vp), ks. tarkemmin luku 7.

¹⁰⁰ Yleisradion hallintoneuvoston pöytäkirja 1/1953, 15.4.1953 liite 11.

¹⁰¹ Yleisradio osti näin syntyneen Tes- ja Tamvisio -toiminnan Einar Sundströmin pääjohtajakauden lopulla vuonna 1964 ja ne yhdistettiin Yleisradioon. Niistä muodostettiin itsenäinen ohjelmaosasto ja toinen televisiokanava (Salokangas 1996, 146). Yleisradion TV 2-kanava aloitti toimintansa seuraavana vuonna Tampereelta käsin.

4.2.2 Analyysi ja arviointi

Kun Lex Jahvettiin johtanut kehitys oli vastaliike sodan jälkeiselle vasemmistososialisti- ja kommunistisuuntaukselle, yleisradiokomitean pääehdotukset olivat vastaliike ja testi Lex Jahvetille.

Komitean enemmistön esittämä, korkeiden virkamiesten näkemykseen perustuva, ilmeisesti silloisen opetusministeriön alaisuuteen tarkoitettu puhdaspiirteinen valtiollisen laitoksen malli ei saanut poliittista tukea, vaan johti varsin nopeasti uuteen komiteaan Yleisradion hallintoneuvoston esityksen mukaisesti.

Kehityksen kulki vähitellen aivan toiseen suuntaan eli eduskunnan aseman vahvistumiseen ja valtioneuvoston aseman heikentymiseen suhteissa Yleisradioon, tosin ennen 1990-lukua varsin hitaasti. Myöhäisen yleisradiokomitean 2. osamietinnön suuntaisen – yleisestä linjasta poikkeavan – yrityksen teki 2000-luvun alussa kuitenkin viestintäministeri Suvi Lindén, siihen palataan myöhemmin luvussa 6.

Tämän päivän näkökulmasta voidaan todeta, että komitean enemmistön arvio osakeyhtiömuodon soveltumattomuudesta Yleisradion toimintaan oli täysin virheellinen. Mutta Yleisradio sai yli 50 vuotta myöhemmin ulkopuolisen hallituksen tosin hallintoneuvoston valitsemana, eikä hallintoneuvostonkaan nyt yli 50 vuotta vanha vasta-argumentti, jonka mukaan ”Yleisradion vastuulliset johtajat alennettaisiin amatööreistä kootun johtokunnan esittelijöiksi” (Salokangas 1996, 14) ei sekään vastannut todellisuutta.

Yleisradion ohjelmatoimintaa sääntelivät vielä 40 vuotta eli vuoteen 1993 valtioneuvoston erikseen myöntämät toimiluvat. Sananvapauskysymyksiin komitea ei kiinnittänyt huomiota, ellei sellaiseksi ymmärretä lakiehdotuksen 1 §:n säännöstä, jossa todetaan Yleisradion olevan itsenäisesti toimiva valtion sivistyslaitos.

Vuoden 1950 yleisradiokomitea oli erikoisin komiteoiden ajan komitea, koska se ilmensi myös selväpiirteisiä henkilökohtaisia intressejä. Komitean puheenjohtaja, posti- ja lennätinlaitoksen pääjohtaja S.J. Ahola ei saanut enää jatkoaikaa Yleisradion hallintoneuvoston puheenjohtajana, kun eduskunta valitsi Lex Jahvetin pohjalta uuden, kansanedustajista koostuvan hallintoneuvoston vuonna 1949. Hän oli toiminut puheenjohtajana vuodesta 1944 ja oli vuonna 1945 kannattanut Hella Wuolijoen valintaa pääjohtajaksi. Aholan seuraava siirto – tuki yksityiselle tv-toiminnalle – tuli muutaman vuoden kuluttua komiteamietinnön jättämisestä.

Kaksi Yleisradion toimintaan vaikuttavaa lakimuutosta vuosikymmenen aikana on tarpeen ottaa tässä yhteydessä huomioon. Vuonna 1951 säädettiin laki Oy. Yleisradio Ab. -nimisen yhtiön verovapaudesta, jonka mukaan yhtiö oli vapaa valtiolle ja kunnalle sekä tulon että omaisuuden perusteella suoritettavista veroista (HE N:o 198 1950 vp., V.M N:o 172 1950 vp). Nykyiset vastaavat säännökset ovat tuloverolain (30.12.1992/1535) 20 §:ssä, jonka mukaan Yleisradio on tulon perusteella suoritettavasta verosta vapaa. Kysymys on valtiontuen muodosta.

Lakia radiolaitteista muutettiin vuonna 1959 siten, että sen piiriin tuli televisio eli lain 1 § tuli 1920-luvun tyyllisesti kuulumaan seuraavasti: ”Sähkölaitteita langatonta sähköttämistä, puhelemista, kuuntelemista tai näkemistä varten älköön ilman asianomaista lupaa rakennettako tai käytettäkö” (13.11.1959/405).

4.3 1960-luku, Yleisradiosta lakisääteinen monopoli?

Vuonna 1961 rakennettu Itä- ja Länsi-Berliinin erottava Berliinin muuri nousi kylmän sodan symboliksi. Kuuban kriisi Yhdysvaltojen ja Neuvostoliiton välillä vuonna 1962 toi lähelle kolmannen maailmansodan ydinaseilla. Kylmä sota jatkuu vielä kolmekymmentä vuotta.

Yhdysvalloissa kuohui. Ensimmäisen televisiosodan, Vietnamin sodan laajeneminen aiheutti suuria mielenosoituksia Yhdysvalloissa ja muualla, myös Suomessa. Kennedy murhattiin vuonna 1963, Martin Luther King vuonna 1968 ja Robert Kennedy myös vuonna 1968.

Suomesta tuli Euroopan vapaakauppajärjestö EFTAn (per. 1960) liitännäisjäsen vuonna 1961 ja taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n (per. 1961) jäsen vuonna 1969.

Elintaso Suomessa nousi, mutta maaseutu alkoi taantua, suuri muuttoliike kaupunkeihin ja vuosikymmenen lopulla Ruotsiin alkoi. Lankapuhelin alkoi tulla normiksi.

Sisäpolitiikka stabilisoitui. Kekkonen vakiinnutti noottikriisin¹⁰² myötä valta-asemansa. Hallituksia vuosikymmenen aikana oli 7, puolet vähemmän kuin edeltävänä vuosikymmenenä. Kekkonen hajotti eduskunnan vuonna 1961 ns. noottikriisin vuoksi. Tällä seikalla oli myös olennainen merkitys Yleisradiota koskevaan lainsäädäntöön.

Uusvasemmisto ja yhden asian liikkeet valtasivat nuorison aatemaailmaa. Kekkonen lähipiiriin kuuluva filosofian kandidaatti Eino S. Repo valittiin Yleisradion pääjohtajaksi vuosille 1960–65. ”Reporadio” herätti voimakasta kritiikkiä, mutta Repoa ei erotettu, ja pääjohtajakausi päättyi määräaikaisuuden takia¹⁰³. Repo sai jatkaa Skdl:n mandaatilla radiojohtajana vuodet 1965–70, jonka jälkeen hän jäi eläkkeelle. Yleisradion uutistoimitus perustettiin vuonna 1964, ja radioon Yleisradion uutiset tulivat STT:n uutisten rinnalle. STT oli lähettänyt uutisia radiossa alusta alkaen.

Yleisradion johtajiston poliittinen mandaattijako syntyi Eino S. Revon pääjohtajavalinnan yhteydessä vuonna 1964 ja jatkui 2000-luvulle. Revon jälkeen Yleisradion johtokunnan työnjakoa muutettiin siten, ettei pääjohtajalla enää ollut ohjelmistoon liittyvää välitöntä operatiivista valtaa ja vastuuta¹⁰⁴. Tämä käytäntö on edelleen olemassa.

Televisio laajeni lähes koko maahan, TV 2 aloitti vuonna 1965. Koko maan peittävä rinnakkainen ulaverkko valmistui myös vuonna 1964. Kolmas ulaverkko peitti ruotsinkieliset alueet.

¹⁰² Noottikriisi, ks. esim. Osmo Jussila, Seppo Hentilä, Juha Nevakivi Suomen poliittinen historia 1809–2009, WSOY oppimateriaalit 2009, 274–276.

¹⁰³ Johtajatehtävien määräaikaisuus syntyi vuonna 1964, kun Revon ja Hannu Lemisen (kok, TV 2:n johtaja, 1910–1997) tehtävät tulivat määräaikaisiksi. Hannu Leminen esitellään Kansallisbiografian osassa 6, artikkelin tekijä Sakari Toiviainen, SKS 2005 59,60. Hannu Lemisestä ja TV 2:n alkuvuosista ks. myös Stewen 2008, 68–91.

¹⁰⁴ Salokangas kertoo, että Reporadion lopulla hallintoneuvoston lähiohjauksessa sorvattu organisaatio oli poliittisen tarkoituksenmukaisuuden tuote. Revoksi ajatellulta pääjohtajalta riisuttiin ohjelmepoliittinen valta ja valta annettiin ohjelmajyksiköiden johtajille ja ohjelmajohtajalle. Päinvastoin kuin päättäjät olivat tarkoittaneet, Repo sai kuitenkin ohjelmepoliittista valtaa radion johtajana (Repo 2006, 259). Hemanus toteaa, että organisaatiomuutoksen jälkeen johtokunta ei tulisi sekään olemaan enää ohjelmepoliittinen elin (1972, 236). Pääjohtajan epäsuorasta ohjelmepoliittisesta vallasta Revon jälkeen ks. Kiuru 2010, 107, 108.

Yleisradion vakinaisessa palveluksessa oli vuoden 1960 päättyessä 853 henkilöä. Henkilökunnan lukumäärä oli 31.5.1970 3.082¹⁰⁵. Television vaikutus kaksine kanavineen henkilökunnan kasvuun näkyi selvästi.

4.3.1 Vuoden 1954 yleisradiolainsäädäntäkomitea

Yleisradiolainsäädäntäkomitea sai tehtäväkseen tutkia yleisradiotoimintaa koskevan lainsäädännön tarkoituksenmukaisuutta ja siihen liittyviä kysymyksiä ottamalla huomioon mm. ehdotuksen radorahaston lakkauttamisesta, sekä tehdä tarpeelliset ehdotuksensa.

Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin hallitusneuvos Wäinö Häkkinen ja jäseniksi hallitussihteeri Wäinö Knuuti, professori Nils Meinander, hallintoneuvos Arne Nuorvala, professori Jouko Pohjanpalo, johtaja Oiva Saloila, pääjohtaja Einar Sundström ja johtaja Onni Toivonen¹⁰⁶. Komitea jätti mietintönä joulukuun lopulla 1959 (KM N:o 5 – 1960).

Komitea teki perusteellista ja huolellista työtä, selvitti yleisradiotoiminnan kehitystä Suomessa ja useissa muissa maissa, kartoitti yksityiskohtaisesti voimassa olevan lainsäädännön, pohti erilaisia yleisradiotoiminnan järjestämisen vaihtoehtoja, selvitti yleisradiotoiminnan toimilupakysymyksiä ja valvontaa, rahoittamista ja vastaanottolupia.

Ensimmäisen kerran valmistelutyössä komitea pohti myös sananvapauskysymyksiä ja sananvapauskäsitteen eroja lehdistössä ja yleisradiotoiminnassa. Lisäksi se kuuli laajasti asiantuntijoita ja osapuolia, myös pohjoismaisten yleisradioyhtiöiden johtoa. Yleisradiovastaanottoluvista ja niiden luonteesta komitea pyysi vielä lausunnot professoreilta Veli Merikoski ja Arne Rekola.

Merikosken ja Rekolan lausunnot oli liitetty mietintöön. Lausuntojen mukaan lupamaksut katsottiin julkisoikeudellisiksi maksuiksi, ei veroksi, mutta niistä päättämisen siirtäminen Yleisradioon edellytti erityislainsäädäntöä, josta Merikosken mukaan tuli lisäksi päättää perustuslainsäätämisyksityksessä (emt. 84–94). Lausuntojen pohjalta komitea päätyi yksimielisesti silloiseen ja edelleen voimassa olevaan käytäntöön, jossa Yleisradio saisi rahoituksensa valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolisesta rahastosta, jonne tuolloin tuloutettiin posti- ja lennätinhallituksen perimät maksut ja lupamaksut. Posti- lennätinhallitus hoitaisi edelleen rahastoa.

Lupamaksujen yleiset perusteet vahvistettaisiin lailla ja valtioneuvosto määräisi edelleen lupamaksujen suuruuden. Aloite radorahastoa koskevaan pohdiskeluun oli tullut

¹⁰⁵ Yleisradion tilikausi vaihdettiin kaudeksi 1.6.–31.5. vuonna 1969 ja palautettiin takaisin kalenterivuodeksi vuonna 1993

¹⁰⁶ Jäsenten taustayhteisöjä ei ole merkitty mietintöön. Häkkinen oli tuolloin yleisten töiden ja kulkulaitosten ministeriöstä, Knuuti valtiovarainministeriöstä, Nuorvala oli Korkeimman hallinto-oikeuden jäsen, myöhemmin hän toimi mm. sen presidenttinä, Saloila posti- ja lennätinlaitoksesta, Sundström ja Toivonen olivat Yleisradiosta. Kansallisbiografiassa heistä esitellään Nuorvala, Meinander ja Pohjanpalo. Nuorvala (1912–2013) ja Meinander (1910–1985) toimivat myös ministerinä, Meinander oli vuosina 1945–1962 Rkp:n kansanedustaja. Pohjanpalo (1908–1992) oli VTT:n radiotekniikan laboratorion johtaja. Hän oli myös Yleisradion johtokunnan jäsen 1950–1958. Nuorvalan esittely on Kansallisbiografian osassa 7, artikkelin tekijä Pekka Hallberg, SKS 2006, 212,213; Meinanderin osassa 6, artikkelin tekijä Anto Leikola SKS 2005 625–629, ja Pohjanpalon osassa 7, artikkelin tekijä Hannele Wirilander, SKS 2006. 753–755. Sundströmin ja Toivosen Kansallisbiografia tiedot ovat alaviitteissä 85 ja 53.

valtiovarainministeriön asettamalta finanssitoimikunnalta, joka osana valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolisten rahastojen tarkastelua oli esittänyt radiorahaston lakkauttamista¹⁰⁷.

Komitea oli sitä mieltä, että vastaisuudessa varsinainen yleisradiotoimilupa ja teknilliset käyttöluvut olisi erotettava toisistaan. Varsinaiseen yleisradiotoimilupaan tulisi sisällyttää toiminnan yleiset yhteiskunnan kannalta tärkeät ehdot ja määräykset, kun taas teknilliseen käyttö lupaan tulisi lähetystoimintaa ja laitteita koskevia teknillisiä määräyksiä (emt., 32).

Komitean mietintö sisälsi yleisradiolakiehdotuksen ja ehdotuksen valtioneuvoston päätökseksi yleisradiolupamaksuista ja yleis- ja erityisperustelut. Mietintöön sisältyi jäsenten Meinander, Sundström ja Toivonen yhteinen eriävä mielipide, joka käsitteli lähinnä monopolikysymystä.

Komitean yleisradiolakiehdotuksessa ei kuitenkaan käsitelty Yleisradion asemaa vaan yleisradiotoimilupien yleistä myöntämistä. Näin sivuutettiin edellisen komitean ongelmakohtat. Sen sijaan itse mietinnön tekstissä komitea totesi Yleisradiosta seuraavaa:

Meillä on valtion valvonnasta säädetty vain radiolaitteista annetun lain 2 §:ssä, joka sanoo: ”Radiolaitteet ovat valtion silmälläpidon alaisia”. Yksityiskohtaiset yleisradiotoiminnan valvontaa koskevat määräykset on sisällytetty toimilupaehtoihin. Eduskunta valitsee vuonna 1948 annetun lain mukaan yhtiön hallintoneuvoston ja osallistuu tämän hallintoelimen välityksellä yleisradioyhtiön toiminnan johtamiseen. Tämä merkitsee sitä, että eri poliittiset käsityskannat tulevat yleisradioyhtiön toiminnassa tasapuolisesti huomioon otetuksi ja että eduskunta saa takeet siitä, että toiminnan taloudellista puolta hoidetaan tarkoituksenmukaisesti ja säästeliäästi. Vaikkakin eduskunta ... ohjaa yleisradioyhtiön toimintaa, ei lainsäädäntömme anna tukea sille käsitykselle, että yhtiön harjoittaman yleisradiotoiminnan olisi katsottava muulla tavoin olevan eduskunnan valvonnassa. Viimeksi mainittu laki (Lex Jahvetti, kirj. huom.), joka tosin on säädetty perustuslainsäädäntöjärjestyksessä, ei mainitse nimenomaisesti eduskunnan valvontaoikeudesta mitään, kuten valtiopäiväjärjestyksen 83, 83a ja 83b §:ssä on säädetty Suomen Pankin hallinnon ja liikkeen, Kansaneläkelaitoksen hallinnon ja toiminnan ja Eduskunnan kirjaston valvonnasta. Jos katsotaan, että yleisradiotoiminta on kokonaan eduskunnan valvonnassa, olisi johdonmukaisuuden vuoksi valvonnan ulottuttava yleisradion hallintoon ja teknilliseen toimintaan eikä ainoastaan talouteen. Tähän eduskunnalla ei kuitenkaan ole mahdollisuuksia. Komitea yhtyy näin Aholan käsitykseen ja sen perusteluihin yleisradion hallinnon ja yleisradiotoiminnan valvonnasta. Koska valtio omistaa yhtiön osake-enemmistön, on ratkaisuvälillä yhtiökokouksessa, joka määrää yhtiön hallinnosta, valitsee tilintarkastajat sekä myöntää vastuuvapauden johtokunnalle ja hallintoneuvostolle, joka tapauksessa valtioneuvostolla yhtiökokoukseen määräämänsä edustajan kautta. Valtioneuvosto valvoo myös toimivuoden kuluessa edustajansa välityksellä hallintoneuvoston ja johtokunnan kokouksissa Oy. Yleisradio Ab:n toimintaa sekä myöntää toimiluvan ja määrää sen ehdot. Valtion valvonta kohdistuu edellä esitetyllä tavalla yleisradioyhtiön talouteen, sen julkisoikeudellisten tehtävien ja velvollisuuksien täyttämiseen, teknilliseen toimintaan ja näiden tehtävien yleiseen hoitoon. (emt., 34).

¹⁰⁷ KM 1950: A10: Finanssitoimikunnan mietintö valtion menojen supistamisesta.

Komitean asiantuntijajäsenet ja -lausunnot olivat nyt saaneet komiteassa olleet Yleisradion edustajat myöntymään tähän näkemykseen, jota olivat jyrkästi vastustaneet vuoden 1950 yleisradiolakikomiteassa.

Jyränki totesi vielä vuonna 1969, että silloisenkin järjestelmän puitteissa Yleisradion riippumattomuus hallituksesta ja hallintoviranomaisista ei suinkaan ollut taattu siitä huolimatta, että eduskunta valitsi yhtiön hallintoneuvoston. Voimassa olleen lainsäädännön mukaan valtioneuvostolla oli valta vaikuttaa yleisradioyhtiön toimintaan toimilupaehtoista määrätessään ja yhtiökokouksessa yhtiöjärjestyksestä päätettäessä. Toimilupaehtoja ja yhtiöjärjestystä muuttamalla valtioneuvostolla oli valta milloin tahansa ottaa yleisradioyhtiö täysin valvontaansa ja tosiasiaa syrjäyttää eduskunnan valitsema hallintoneuvosto. (Jyränki 1969, 161)¹⁰⁸

Konkreettisesti yleisradiolainsäädäntäkomitea ehdotti seuraavaa (KM N:o 5 – 1960, 54–74):

- yli koko valtakunnan ulottuvaa keskitettyä yleisradiotoimintaa (ääniyleisradio- ja televisiotoiminta) hoitaisi edelleen valtakunnallinen yritys, jossa valtiolla olisi määräysvalta. Se rakentaisi toimintaansa varten tarvittavat lähetyssasemaverkot.
- toimintaansa varten valtakunnallinen yritys saisi kaikki vastaanottolupamaksuista kertyvät tulot.
- paikallisuonteista yleisradiotoimintaa varten voitaisiin myöntää toimilupia myös muille yrityksille ehdoilla
 - että teknilliset mahdollisuudet tällaiseen ovat olemassa;
 - että anojana on yleishyödyllinen järjestö, laitos tai muu vastaava yhteisö, jolla ei ole puoluepoliittisia tavoitteita,
 - että tällainen toiminta katsotaan tarpeelliseksi ja valtakunnallisen yrityksen toimintaa täydentäväksi;
 - että ohjelma on tasapuolista ja puolueetonta ja että se luonteeltaan ei ole puoluepoliittista sekä että ohjelma täyttää samat taso- ja laatuvaatimukset kuin valtakunnallisen yrityksen ohjelma;
 - että yritys sitoutuu luovuttamaan kohtuulliseksi katsottavan osuuden ylijäämästään toimiluvassa tarkemmin määrättävään yleishyödylliseen tarkoitukseen
- posti- ja lennätinhallitus myöntäisi yleisradiotoimintaa varten käytettävissä olevat lähetysskanavat niille, jotka ovat saaneet yleisradioimiluvan ja antaisi samalla lähetystoimintaa ja -laitteita koskevat muut teknilliset määräykset.

Edelleen komitea ehdotti, että

¹⁰⁸ Jyränki tosin totesi vuonna 1969, että valtioneuvosto ei viimeisten viidentoista vuoden aikana ole ainakaan näkyvästi vaikuttanut (erityisellä tavalla, kirj. huom.) yleisradioyhtiön toimintaan. Tämä ei kuitenkaan ole merkinnyt sitä, ettei noita valtuuksia joskus voitaisi käyttää, jos se havaitaan tarpeelliseksi (Jyränki 1969, 161). Vaikuttamisesta seuraavilla vuosikymmenillä tulee esimerkkejä tässä tutkimuksessa jäljempänä.

- yleisradiotoimiluvan myöntäisi valtioneuvosto kuultuaan posti- ja lennätinhallitusta ja kysymyksen ollessa paikallisyrityksestä, myös Oy. Yleisradio Ab:tä
- yleisradiotoimiluvan saaneelle posti- ja lennätinhallitus antaisi teknillisen käyttöluvan, jossa lähetystoiminnan teknilliset yksityiskohdat määrättäisiin.

Komitea totesi myös, että ”valtakunnallisen yrityksen” (eli Yleisradion) toiminnan valvonta nykyisessä muodossaan oli osoittautunut tarkoitustaan vastaavaksi. Tämän nojalla ja huomioon ottaen sen, mitä komitea edellä oli lausunut valtakunnallisen yrityksen ja paikallisyrittäjien toiminnan järjestelystä ja yleisradiotoiminnan valvonnasta, komitea ehdotti

- yleisradioalan yrityksen hallinnon ja talouden sekä ohjelmatoiminnan valvonta kuuluu toimiluvan myöntäjälle – valtioneuvostolle – tai sen määräämälle ja valvonnasta määrätään toimiluvassa
- yleisradioalan yritysten lähetysteknillisen toiminnan valvonta kuuluu posti- ja lennätinhallitukselle

Komitea teki edelleen ehdotukset yleisradiolähetysten vastaanottoluvista ja lupatarkastuksesta.

Komitean jäsenet Meinander, Sundström ja Toivonen laativat mietintöön eriävän mielipiteen. Sen pääsisältö oli kiteytetty ehdotetun lain uuteen 3 §:ään, jonka mukaan yleisradiotoiminnan harjoittaminen Suomessa olisi yksinomaisena oikeutena valtioneuromistisella osakeyhtiöllä. Se olisi korvannut komitean enemmistön lakiehdotuksen 4 §:n, joka oli mahdollistanut toimilupien myöntämisen paikallisuontoiseen yleisradiotoimintaan tietyin ehdoin. Vaikka asiaa perusteltiin eriävässä mielipiteessä laajasti, kysymyksessä oli yksinkertaisesti pyrkimys muuttaa Yleisradion de facto -monopoli lakisääteiseksi niin radio- kuin televisio toiminnassa. Samalla yksityinen televisio toiminta olisi lopetettu (emt. 75–81).

Mietintöön sisältyi myös ehdotus yleisradioasetuksesta, jossa oli tarkempia määräyksiä toimiluvista ja yleisradiovastaanottolaitteiden luvista ja valvonnasta.

Maan hallitus antoi varsin nopeasti eduskunnalle asiasta esityksen (HE 25/1960), jossa oli yhdistetty radioteknilliset kysymykset ja yleisradiokysymykset nimikkeen radiolaki alle¹⁰⁹.

Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan radiotoiminnan harjoittamiseen ja radiolaitteen hallussa pitämiseen olisi hankittava lupa. Ehdotuksen 6 §:n mukaan yleisradiotoimintaa saisi harjoittaa ainoastaan valtioneuromistoinen yleisradio yritys. Monopolikysymys oli siten ratkaistu komitean eriävän mielipiteen mukaisesti.

Hallitus totesi samalla esityksessään, että yksinoikeuden myöntäminen yleisradio yritykselle edellytti lain säätämistä silloin voimassa olleen valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä mainitussa järjestyksessä ts. perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Monopoliehdotus oli tyyli vastaus posti- ja lennätinhallituksen Tekniikan edistämisseurille kokeilu- ja opetustarkoituksiin myöntämään toimilupaan ja siten kaupallisen televisio toiminnan syntyyn Yleisradion

¹⁰⁹ Vieno Sukselaisen (ml) II hallitus, vähemmistöhallitus (MI, Rkp), ministeri yleisten töiden ja kulkulaitosten ministeriössä oli Arvo Korsimo (ml); hallituksen esityksen taustalla oli myös vuonna 1952 asetetun komitean työ, jossa oli keskitytty radioteknillisiin kysymyksiin (KM 1958:35 Radiokaluston laadullisten suuntaviivojen ym. määräämistä varten asetetun komitean mietintö).

toimiluvan ulkopuolella. Tähän liittyvä keskustelu väritti vuosikymmenen yleisradiopoliittista keskustelua ja lehdistökirjoituksia ¹¹⁰.

Lakiehdotuksen 7 § totesi ohjelmistopolitiikasta vain, että yleisradio-ohjelmien tulee sisällöltään olla tasapuolista.

Muut lakiehdotuksen pykälät koskivat teknisiä tai teknisluontoisia seikkoja. Lakiesityksen voimaantulosäännöksissä todettiin mm., että Posti- ja lennätinlaitoksen Tekniikan edistämisseätiölle 15 päivänä helmikuuta 1957 myöntämä toimilupa televisiotoiminnan harjoittamiseen lakkaisi olemasta voimassa kuuden kuukauden kuluttua radiolain voimaantulosta.

Tarkemmat säännökset lain soveltamisesta oli tarkoitus antaa asetuksella.

Juha Kulmanen toteaa, että hallituksen esitys aiheutti kiivaimman yleisradiokeskustelun sitten Lex Jahvetin säätämisen. Yleisradion monopolia ajoi vasemmiston lisäksi erityisesti keskustapuolueen kekkoslainen siipi kulkulaitosministeri Arvo Korsimon ¹¹¹ johdolla. Hallituksen esityksen vastapainoksi eduskunnassa tehtiin kolme erillistä lakialoitetta. Niistä ensimmäisessä ehdotettiin kieltolain tavoin kansanäänestystä Yleisradion monopolista (Kaitila ym. Lak. al. N:o 2 1960 vp) toisessa puolustettiin radiovapautta ja vastustettiin monopolia (Ehrnrooth ym. Lak. al. N:o 127 1960 vp) ja kolmannessa esitettiin Tesvision aseman säilyttämistä siitä huolimatta, että Yleisradio saisi muuten monopolinsa (Kyttä ym. Lak. al. N:o 59 1960 vp) (Kulmanen, 1991, 31). ¹¹²,

Eduskunta lähetti kiihkeän lähetekeskustelun 30.4.1960 jälkeen lakiesityksen talousvaliokuntaan. Seuraavassa esimerkki keskustelusta:

Tällaisena tämä lakiesitys loukkaa kansalaisvapauksia ja on niiden yleisten kansalaisvapauksien periaatteiden, kuten sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapauden, vastainen, joiden puolesta Suomen kansa, mm. koko sen työväki, on vuosikymmenet taistellut. Nytkö sitten oltaisiin valmiit joidenkin piirien valtapyyteistä ja yksipuolisista kannanotoista johtuen näistä perusvapauksista luopumaan? Joko niin pitkällä ollaan? Tätä kansalaisvapauksien rajoittamista on yritetty puolustella sanomalla, että jos valtiolla ei olisi monopolia, niin silloin ns. suuret pääomapiirit perustavat omat radio- ja televisioasemansa. Tämä väite on kotoisin jostakin viime vuosisadalta. Sillä jos jotakin tällaista tapahtuisi – mikä on käytännössä 100-prosenttisesti epätodennäköistä – niin voivathan myös suuret toimihenkilö- ja työntekijäin ammattijärjestöt tehdä samoin, niin kuin ne perustivat sanomalehtiä siihen aikaan, kun palkansaajat ryhtyvät taistelemaan oikeuksistaan yhteiskunnassa. (Ed. Haapanen. Se tapahtuisi rahan takia!). Tämä on pelkkä etsitty selitys, sillä ns. suurpääomapiirien olisi sekä tehotonta että tyhmää lähteä tällaiseen kilpailuun (Ed. Haapanen: Ei niinkään tyhmää). (ed. Kaitila

¹¹⁰ Lehdistökirjoittelusta ks. Keinonen 2011, erit. 69–73.

¹¹¹ Arvo Korsimo (1901–1969) oli oikeammin ministeri kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriössä Vieno Sukselaisen (ml) II hallituksessa. Värikä ja kiistelty Maalaisliiton puoluesihteerinä ja kanslianeuvos oli monessa mukana presidentintekijänä, K-linjan voimahahmona, Neste Oy:n johtajana ja myös lyhyen aikaa ministerinä. Hänet on esitelty Kansallisbiografian osassa 5, artikkelin tekijä Mikko Uola, SKS 2005, 351–354.

¹¹² Esa Kaitila oli Liberaalisesta kansanpuolueesta, Georg C. Ehrnrooth silloin Ruotsalaisesta kansanpuolueesta ja Harras Kyttä Suomen kansanpuolueesta.

kansanpuolue, ote eduskunnan pöytäkirjasta) (välihuudot ed. Kaino Haapanen, skdl) ¹¹³.

Konkreettisesti kiistat eduskunnassa koskivat siten ensisijaisesti monopolikysymystä ja siihen liittyvää Tekniikan edistämissäätiölle myönnettyjen toimilupien (Tesvisio, Tamvisio) asemaa. Talousvaliokunta muutti tältä osin hallituksen esitystä ja pyysi siitä lausunnon perustuslakivaliokunnalta.

Tässä yhteydessä ei ole tarpeellista referoida laajemmin perustuslakivaliokunnan pohdiskelua hallituksen esityksen ja talousvaliokunnan muutosesityksen suhteesta silloisen hallitusmuodon 10 §:ssä lausuttuun sananvapauden periaatteeseen. Sen sijaan keskitytään johtopäätöksiin ¹¹⁴.

Perustuslakivaliokunta havaitsi, että niin hallituksen esityksestä kuin sen talousvaliokunnan ensimmäisessä käsittelyssä saamasta muodosta jokseenkin täydellisesti puuttuivat kansalaisten oikeusturvan takeet. Tämän takia valiokunta katsoi, että lakiehdotus myös talousvaliokunnan muuttamassa muodossa oli käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen käsitteleminen tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä edellytti, että ehdotusta täydennetään ottamalla siihen säännökset kansalaisten oikeusturvan takeista. Tässä tarkoituksessa olisi ehdotuksen 7 §:n säännöstä (yleisradio-ohjelman tavoitteet), jota talousvaliokunta oli jo täydentänyt ¹¹⁵, edelleen kehitettävä. Päämääränä tulisi olla, että säännöksestä muodostuisi oikeusnormi, jossa lausuttaisiin, minkälainen ohjelma saadaan, jollei muuta estettä ole, radiossa esittää.

Edelleen olisi laissa järjestettävä radio-ohjelmien suunnittelu ja niistä määrääminen siten, että kaikilla tärkeillä yhteiskuntapiireillä olisi siinä osuus. Radiolakiin olisi näin ollen otettava säännökset hallinto- ja ohjelmaneuvostojen kokoonpanosta ja valitsemisesta sekä säännökset niiden toiminnasta. Niin ikään olisi laissa järjestettävä eri etupiirien keskusjärjestöille muutoksenhakuoikeus hallinto- ja ohjelmaneuvostojen päätökseen viimeisenä muutoksenhakuasteena mieluummin korkein hallinto-oikeus.

Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että lakiehdotuksen säännös, jonka mukaan yleisradiovastaanottolaitteen hallussa pitämiseen oli hankittava lupa, oli sananvapauden periaatteeseen sisältyvää kuuntelemisen vapautta loukkaava.

Lopputulemana valiokunta totesi, että lakiehdotus perustuslakivaliokunnan edellyttämin tavoin täydennettynä ja muutettuna voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta hallituksen esitys edellytti perustuslainsäätämisyjärjestystä. Perustuslainsäätämisyjärjestykseen johti myös voimaantulosäännös hallituksen esittämässä muodossa.

¹¹³ Esa Kaitila (1909–1975) oli toisen maailmansodan jälkeen näkyvimpiä liberaalipoliitikkoja, pitkäaikainen kansanedustaja ja kolmen hallituksen ministeri. Myös tiedemiehenä ja liiketaloustieteilijänä hän oli maan johtavia, ks. Kansallisbiografian osa 4, artikkelin tekijä Mikko Uola, SKS 2004, 704–706. On syytä mainita, että kauppakoulusta ja Valtion poliisikoulusta valmistunut Kaino Haapanen osoittautui paremmaksi tulevaisuuden ennustajaksi kuin Kaitila, mutta radion ja television omistuskysymyksiä ei koeta enää juurikaan poliittiseksi ongelmaksi.

¹¹⁴ Lausunto n:o 8 13.12.1961 VP 1961, Asiakirjat III.

¹¹⁵ Mietinnön eriävässä mielipiteessä oleva radiolakiehdotuksen 7 § viittaa siihen, että talousvaliokunta oli lähinnä siirtänyt ko. pykälään Yleisradion toimiluvassa olevat määräykset.

Valiokunnan mietintöön sen neljä jäsentä (kaksi sekä Kokoomuksesta että Rkp:stä) jätti eriävän mielipiteen, jossa katsottiin, että radio- ja televisiotoiminnan pidättäminen valtion yksinoikeudeksi lailla edellytti perustuslainsäätämisyjärjestystä. Tämä koski myös muutettua lakiehdotusta.

Presidentti Urho Kekkonen hajotti kuitenkin eduskunnan marraskuussa 1961 noottikriisin takia, eikä eduskunta ehtinyt enää käsitellä loppusuoralla ollutta radiolakiesitystä. Esitys raukesi.

4.3.2 Vuoden 1965 radioasetustoimikunta

Hallituksen esityksen kaaduttua yleisten töiden ja kulkulaitosten ministeriö asetti vuoden 1965 lopussa¹¹⁶ toimikunnan, jonka tehtävä oli laatia ministeriössä valmisteltuun radiolakiehdotukseen liittyvä asetus. Ehdotus oli mitä ilmeisimmin varhempi vuoden 1960 hallituksen esityksessä oleva tai sen pohjalta laadittu ehdotus¹¹⁷. Myöhemmin toimikunnan tehtävää kuitenkin laajennettiin siten, että se käsitti myös radiolakiehdotuksen tarkistamisen.

Tämän radioasetustoimikunnan puheenjohtajana toimi varatuomari Jaakko Paavela ja jäsenenä johtaja Timo Kytöniemi, apulaisjohtaja Paavo Velandér, varatuomari Matti Anderzén ja varatuomari Pertti Paloheimo¹¹⁸. Toimikunta jätti mietintönsä kesällä 1967 (KM 1967: A 6)¹¹⁹. Toimikunta oli yksimielinen.

Toimikunnan suppeahkossa 22-sivuisessa ehdotuksessa yleisradiotoimintaa koskevat erityissäännökset oli nyt erotettu radiolakiehdotuksen erilliseksi 2 luvuksi. Määritelmien, teknillisiä lupia ja vastaanottolupamaksuja koskevien säännösten lisäksi todettiin lakiehdotuksen 13 §:ssä, että yleisradiotoiminnan harjoittamiseen olisi hankittava toimilupa, jonka antaisi valtioneuvosto määrääjäksi. Lisäksi pykälässä todettiin vain, että toimilupa voidaan, milloin syytä on¹²⁰, peruuttaa joko kokonaan tai määrääjäksi.

Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön rooli oli asetusehdotuksen 1 §:ssä oli formuloitu samalla tavalla kuin yleisradiolainsäädäntäkomitean ehdotus eli yleisradiotoiminnasta annettujen säännösten ja määräysten noudattamista valvoo kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö. Toimikunnan varsinainen uusi näkökulma kuitenkin oli, että asetusehdotus sisälsi teknisuontoisten vastaanottolupia koskevien säännösten lisäksi säännöksiä Yleisradion ohjelmatoiminnan valvonnasta ja organisaatiosta. Vuoden 1960

¹¹⁶ Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö oli Esa Timonen (kesk) Johannes Virolaisen (kesk) hallituksessa, enemmistöhallitus (Kesk, Kok, Rkp, Kp).

¹¹⁷ Mietinnön yleisperustelujen ensimmäinen kappale on täysin identtinen hallituksen aiemmin esityksen ensimmäisen kappaleen kanssa.

¹¹⁸ Jaakko Paavela oli tuolloin kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön hallitussihteeri, myöhemmin MTV:n varatoimitusjohtaja ja Alma Median hallintojohtaja, Timo Kytöniemi posti- ja lennätinhallituksesta, Matti Anderzén oli Yleisradion lakimies, myöhemmin apulaisjohtaja ennen siirtymistään 1980-luvulla Sanoma Oy:n varatoimitusjohtajaksi, Paavo Velandér Yleisradion apulaisjohtaja, myöhemmin teknillinen johtaja ja Pertti Paloheimo Yleisradion pääsihteeri, myöhemmin johtaja. Velandér (1909–1997) on esitelty Kansallisbiografian osassa 10, tekijä Kari Ilmonen, SKS 2007, 413,414; Viestintäneuvos Paavela (1939–) on esitelty Kansallisbiografiassa/Talouselämän vaikuttajat, ks. <http://www.kansallisbiografia.fi/talousvaikuttajat/henkilo/1965>,

¹¹⁹ Yleisten töiden ja kulkulaitosten ministerinä toimi Leo Suonpää (skdl) Rafael Paasion (sd) I hallituksessa, joka enemmistöhallitus (Sdp, Kesk, Skdl, Tpsl).

¹²⁰ Radiolakiehdotuksen perusteluissa ei kuitenkaan täsmennetä mitkä syyt ovat sellaisia, että ne johtaisivat toimiluvan peruuttamiseen.

yleisradiolainsäädäntäkomitean asetusehdotus sisälsi pelkästään teknisluontoisia vastaanottolupia koskevia säännöksiä.

Yleisradioasetusehdotuksen perusteluissa todettiin, ettei silloin voimassa ollut radiolainsäädäntö sisältänyt säännöksiä ohjelmien valvonnasta. Ohjelmavalvontaa ja ohjelmatoiminnan periaatteita koskevat määräykset oli sisällytetty ääniradio- ja televisiotoiminnan harjoittamiseen oikeuttavaan valtioneuvoston myöntämään määräaikaiseen toimilupaan. Vastaavasti yleisradion yhtiöjärjestyksen mukaan ohjelmat oli tarkastettava ja hyväksyttävä ennen niiden lähettämistä yhtiön hallintoneuvoston määräämällä tavalla. Tehostaakseen ohjelmatoiminnan valvontaa hallintoneuvosto oli asettanut kolme ohjelmaneuvostoa, yhden ääniradion suomenkielistä ohjelmaa varten, yhden television suomenkielistä ohjelmaa varten ja yhden ruotsinkielistä ääniradio- ja televisio-ohjelmaa varten. Jäseniä neuvostoissa oli 11–13 kussakin¹²¹.

Ohjesäännön mukaan ohjelmaneuvostot tarkastivat ja hyväksyivät ohjelmasuunnitelmat ja suorittivat edellisen kokouksen jälkeen lähetettyjen ohjelmien arvostelun. Sen lisäksi neuvostot käsitelivät periaatteellista laatua olevia ja yleensä laajakantoisempia ohjelmakysymyksiä esimerkiksi kausisuunnitelman (Salokangas 1996, 21). Sakari Kiuru totesi muistelmissaan, että myös hallintoneuvosto puuttui itse usein ohjelmapoliittikkaan ja että tuo puuttuminen oli hyvinkin yksityiskohtaista ja puoluepoliittista, vaikka se itse oli asettanut juuri ohjelmia seuraamaan erityiset ohjelmaneuvostot (Kiuru 1992, 50, Revon ajasta ks. Hemanus 1972, esim. 275¹²²).

Toimikunnan käsityksen mukaan kuitenkin ohjesäännön mukaisia valintaperusteita ei ollut kaikin osin toteutettu ja neuvostojen kokoonpano oli suuntautunut liian poliittisesti, eivätkä ne kaikilta osin edustaneet sitä asiantuntemusta, mitä ohjelmavalvonta toimiluvan mukaan edellytti. Neuvostojen valintatavasta johtui, että niiden kokouksissa käsiteltiin huomattavassa määrin yhteiskunnallis- ja poliittisluontoisia ohjelmia, jolloin muu ohjelmatoiminta jäi vaille riittävää huomiota. Toimikunnan käsityksen mukaan neuvostot eivät myöskään ohjelmantekijöihin nähden edustaneet sitä arvovaltaa, jota tämän laatuosilta elimiltä on edellytettävä.

Toimikunnan virkamiestason kritiikki ohjelmaneuvostojen kokoonpanoa ja toimintaa kohtaan oli kokonaisuutena erittäin kovaa, asiallisesti se kohdistui myös epäsuorasti Yleisradion hallintoneuvostoa kohtaan. Ratkaisuna toimikunta katsoi, että yhtiön toimiluvan edellyttämä

¹²¹ Radion ohjelmaneuvosto oli perustettu jo vuonna 1934. Neuvostot lakkautettiin helmikuusta 1992 alkaen, koska haluttiin keveämpi järjestelmä. Niiden tilalle perustettiin korvaavaksi elimeksi ohjelmalautakunta tulkitsemaan Yleisradion ohjelmatoiminnan säännösten mukaisuutta ja oikaisunormiston soveltamista (Salokangas 1996, 347). Lautakunnastakin luovuttiin muutaman vuoden kuluttua. Ohjelmaneuvostojen työskentelystä 1970-luvun alkuun on olemassa erinomainen laudaturtyö (Hujanen, 1971).

¹²² Yleisradion hallintoneuvoston kokouksen 1/1971 (19.2.1971) esityslistan 9 § oli otsikoitu seuraavasti: TV 1:ssä 26.12.1970 lähetetty Sirkus Pasila-ohjelma. Ohjelman nauhoituksesta kokoomuksen tuleva puheenjohtaja Harri Holkeri oli kävellyt kesken ulos Heikki Kinnusen esitettyä filosofi S. Albert Kivisen Perustuslaillisten riemumarssin säveliä kirjoittaman Kokoomusta mollaavan laulun Vapaa maa. Kiivaan keskustelun ja useiden äänestysten jälkeen hallintoneuvoston antoi asiasta yleisen julkilausuman ohjelmatoiminnan säännösten tiukasta noudattamisesta. Ohjelmasta vastuulliset Heikki Seppälä ja Jorma Molarius saivat johtokunnalta varoituksen. Sekä Holkerista että Kinnusesta on Kansallisbiografiassa esittely. Pääministeri, Suomen Pankin johtaja, valtioneuvos Holkeri on esitelty Kansallisbiografian osassa 4, artikkelin kirjoittaja Vesa Vares SKS 2994, 44–48; suurten ikäluokkien näyttelijäpolven populaarimpiin ja ammattitaitoisimpiin näyttelijöihin kuuluva Kinnunen on esitelty osassa 5, artikkelin tekijä Pentti Paavolainen, SKS 2005, 171, 172.

päämäärä – ohjelmatoiminnan tavoitteet - oli myös saavutettavissa paremmin laajentamalla ohjelmaneuvostojen pohjaa käsittämään mahdollisimman laajoja inhimillisen elämän aloja.

Yleisradioasetusehdotuksen 2 §:n Yleisradiota koskevat momentit kuuluivat seuraavasti¹²³:

Radiolain 14 §:ssä¹²⁴ mainittua yleisradio-ohjelman tarkastusta ja valvontaa suorittaa valtakunnallista yleisradiotoimintaa harjoittavan yleishyödyllisen järjestön, yrityksen, laitoksen tai muun yhteisön osalta sen hallintoneuvosto tai vastaava elin. Tämän elimen tulee asettaa ohjelmaneuvosto tätä valvonta- ja tarkastustehtävää suorittamaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Ohjelmaneuvostoon kuuluu kaksikymmentäkolme jäsentä, joista yksi on (silloisen) opetusministeriön ja yksi kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön edustaja sekä vähintään viisi ruotsinkielisen väestön edustajaa. Ohjelmaneuvoston jäsenten tulee olla sivistys- ja yhteiskuntaelämän eri aloja ja harrastuspiirejä edustavia henkilöitä.

Ohjelmaneuvosto tarkastaa, että ohjelmatoiminnan suuntaviivat ovat toimiluvan mukaiset. Ohjelmaneuvoston ei tule puuttua ohjelmatoimintaa harjoittavan yleishyödyllisen järjestön, yrityksen, laitoksen tai muun vastaavan yhteisön päivittäiseen ohjelmatyöhön.

Lakiehdotuksen 14 §:ssä todettiin pelkästään, että yleisradiotoiminnan ohjelmalähetysten tarkastuksesta ja valvonnasta säädetään asetuksella. Asetuksella olisi siirretty ohjelmien tarkastus ja valvonta hallintoneuvostolta ohjelmaneuvostoille. Toimikunnan ehdotukset eivät johtaneet jatkotoimiin.

4.3.3 Analyysi ja arviointi

Vuoden 1954 yleisradiokomitean mietintö oli kaikista komiteoista vakavin yritys luoda Yleisradiota koskeva lainsäädäntö monopolin pohjalle ja sen ehdotuksen pohjalta laadittu hallituksen esitys (HE 25/1960) olisi ollut tarvittavilta osin muutettuna realistisesti toteutettavissa ilman perustuslainsäätämisyjärjestystä. Hallituksen esitys olisi muutettuna eduskunnassa mitä ilmeisimmin läpäissyt myös käsittelyn, mutta tällä kertaa esityksen kaatoivat ns. yleiset syyt. Edellisen kerran nämä syyt olivat johtaneet pääjohtaja Vakion eroon vuonna 1944 (Suomi 1956, 246). Eduskuntakäsittely tuotti kuitenkin perustuslakivaliokunnan merkittävän lausunnon yleisradiotoiminnan ja sananvapauden suhteista.

Yleisradiokomitea oli ensimmäinen komitea, joka esitti ehdotuksen erillisestä yleisradiolaista. Teknisestä radiolaista komitea ei tehnyt ehdotusta.

Yleisradiolainsäädäntäkomitean työssä syntyi merkittävä tulos: se loi selkeän näkemyksen työnjaosta Yleisradion hallintoneuvoston ja valtioneuvoston välillä valtioneuvoston ohjauksen hyväksi, jonka myös Yleisradion edustajat hyväksyivät.

Radioasetustoimikunta oli virkamiestason toimikunta, joka laati ehdotuksen radiolaista ja asetuksesta. Teknisluontoisessa radiolaissa oli yleisradiotoiminnasta vain 4 pykälää. Niiden pääsisältö oli, että toiminnan harjoittamiseen tarvittiin valtioneuvoston toimilupa ja että

¹²³ Toimikunta ei tässä eikä muussakaan yhteydessä viittaa perustuslakivaliokunnan vuoden 1961 kannanottoihin, myös vastaanottoluvat on säilytetty esityksessä.

¹²⁴ Toimikunnan yleisradioasetusehdotuksessa viitataan väärin 13 §:ään.

yleisradiovastaanottolaitteen hallussa pitämiseen oli hankittava lupa posti- ja lennätinlaitokselta. Asetusluonnos antoi tarkempia määräyksiä asiasta. Asetus sisälsi myös säännöksiä (Yleisradion) ohjelmaneuvostoista, joiden tuli tarkastaa, että ohjelmatoiminnan yleiset suuntaviivat olivat toimiluvan mukaiset.

Kysymys oli olemassa olevan asetelman lakisääteistämisestä. Ehdotukset olivat eräänlainen köyhän miehen malli, joka sivuutti kaikki aiemmin käsitellyn hallituksen esityksen (1960) eduskuntakäsittelyssä ilmi tulleet yleisradiolainsäädännön ongelmakohdat. Ongelmia saattoi jopa lisätä ehdotukseen sisältyvä uusi elementti eli Yleisradion ohjelmaneuvostojen liiallisen poliittisuuden ”kurinpalautus”. Epäselväksi ehdotuksessa jäi kuitenkin, mikä olisi ollut ohjelmaneuvostojen päätösvalta suhteessa hallintoneuvostoon, koska toimivallan siirrosta olisi ollut säännös vain asetustasolla.

4.4 1970-luku¹²⁵, puhdasoppisuutta ja pragmatismia vailla tulosta

Kolmen kokouksen ETYK eli Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi pidettiin vuosina 1973–1975, huippukokous oli Helsingissä 1975 Finlandia-talossa. Ns. kolmannen korin ihmisoikeuskysymysten esille nostaminen aloitti kehityksen, joka 15 vuoden kuluttua mursi osaltaan Neuvostoliiton ja Itä-Euroopan sosialistisen leirin.

Israelin, Syyrian ja Egyptin sota vuonna 1973 sai arabien öljytuottajamaat rajoittamaan öljyn saatavuutta Yhdysvaltojen painostamiseksi, mikä aiheutti energian käytön lyhytaikaisen rajoittamisen länsimaissa, myös Suomessa. Mm. toimistojen lämpötila alennettiin 20 asteeseen ja työtilojen 18 asteeseen, liikkeiden valot sammuiivat iltaisin kaupungilla kevättalvella. Öljyn hinnat nousivat samalla rajusti, mikä hidasti talouskasvua, kiihdytti inflaatiota ja aiheutti taantumaa.

Terrorismi lisääntyi Länsi-Euroopassa. Musta syyskuu murhasi israelilaisia urheilijoita Münchenin olympialaisissa vuonna 1972. Arabiterroristit kaappasivat lentokoneita, mikä synnytti lentokenttien tehokkaat turvatarkastukset.

Yhdysvallat hävisi Vietnamin sodan ja poistui Kaakkois-Aasiasta vuonna 1975. Pohjois-Vietnam valtasi etelän ja Vietnami yhdistyivät. Seurauksena oli suuri pakolaisaalto. Vietnamilaisia saapui myös Suomeen maan ensimmäisenä pakolaisaaltona.

Epävakaisuus lisääntyi sisäpolitiikassa, hallituksia vuosikymmenen aikana on 11, joista vähemmistöhallituksia 1 ja virkamieshallituksia 3. Kekkonen hajotti eduskunnan vuonna 1971, koska päähallituspuolueet Sdp ja Keskusta olivat ajautuneet kiistaan maataloustulosta. Toisen kerran eduskunta hajotettiin vuonna 1975 näiden päähallituspuolueiden ajaututtua taloustilanteen takia riitoihin.

Suomessa taistolaisuus eli Skp:n vähemmistön aatteellinen tukeminen ja Neuvostoliiton ihailu valtasivat nuorison ja kulttuurieliitin ajatusmaailmaa. Kulttuuritaistolaisuus ulottui myös joukkotiedotusvälineisiin kuten Yleisradioon.

¹²⁵ Tässä jaksossa mainittujen komiteoiden lisäksi vuosikymmenen aikana toimi kaksi yleisradioasioita käsitellyttä komiteaa. Yleisradion rahoitustoimikunnan mietintö jätettiin vuonna 1975 (KM 1975:99). Se ei kuitenkaan käsitellyt Yleisradion organisatorisia kysymyksiä. Tv-toimikunnan mietintö/Betänkande av TV-kommissionen jätettiin vuonna 1977 (KM 1977:44; KB 1977:44) ja se käsiteli ruotsinkielisen ohjelmatarjonnan kysymyksiä.

Yleisradiossa henkilöstön kokonaismäärä 31.5.70 oli 3.082 ja 31.5.79 4.449. Tohlopin (Tampere) radio- ja tv-keskus valmistui 1974.

4.4.1 Vuoden 1970 radiolainsäädännön uusimistoimikunta

Edellä mainitun vuoden 1965 radioasetustoimikunnan ehdotukset eivät johtaneet hallituksen esityksen laatimiseen, vaan jo vuoden 1970 alussa¹²⁶ kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö¹²⁷ asetti uuden toimikunnan. Se jätti mietintönsä vuoden 1971 alussa (KM 1971 A 3)¹²⁸.

Toimikunnan tehtävänä oli valmistella ehdotus hallituksen esitykseksi uudeksi radiolainsäädännöksi huomioon ottaen radiotoiminnan alalla tapahtunut yleinen kehitys ja kansainväliset sopimukset. Siltä osin kuin kysymyksessä oli yleisradiotoiminta, toimikunnan tehtävänä oli selvittää nykyisen toimintamuodon ja toimiluvanvaraisuuden käyttökelpoisuus sekä muut mahdolliset vaihtoehdot.

Toimikunnan puheenjohtajaksi kutsuttiin hallitusneuvos Wäinö Häkkinen ja jäseniksi lainsäädäntöneuvos, sittemmin lainsäädäntöjohtaja Henry Åhdahl, apulaisjohtaja, lainopin kandidaatti Mauno Tamminen, apulaisjohtaja, varatuomari Matti Anderzén, johtaja, varatuomari Pertti Paloheimo ja budjettisihteeri Tauno Ylinen¹²⁹.

Radiolainsäädännön uusimistoimikunnan mietintö oli teknisesti huolellisesti laadittu ja vastasi tässä suhteessa vuoden 1960 yleisradiolainsäädäntökomitean mietintöä. Teknistä radiotoimintaa koskevat ehdotukset oli nyt erotettu kokonaan omaksi laikseen yleisradiotoimintaa koskevista ehdotuksista, mikä ennakoiki tulevia ratkaisuja kuten eräät muutkin ehdotukset. Toimikunta oli myös työssään tietoisesti ottanut huomioon perustuslakivaliokunnan mietinnön vuodelta 1961 ja sen sananvapautta koskevat argumentit.

Tässä yhteydessä keskityn yleisradiolakiehdotuksen pääpiirteisiin ja sen ratkaisuihin (emt. 50–68). Ehdotusta laatiessaan toimikunta myös pohti useissa yksityiskohdissa vaihtoehtoisia malleja. Komitea päätyi kuitenkin ratkaisuna ehdottamaan yleisradiotoimintaa harjoittamaan itsenäistä julkisoikeudellista laitosta, jolla oli oikeus määrätä, mitä yleisradio-ohjelmaa lähetetään (lakiehdotuksen 3 §).

Yleisradiotoiminnan tavoitteet oli määritelty lain 2 §:ssä seuraavalla tavalla:

¹²⁶ Yleisten töiden ja kulkulaitosten ministeri Paavo Aitio (skdl) Koiviston (sd) I hallituksessa, enemmistöhallitus (Sdp, Kesk, Skdl, Tpsl, Rkp).

¹²⁷ Liikenneministeriö syntyi Koiviston I hallituksen loppuvaiheiden aikana 1. maaliskuuta 1970, kun kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö jaettiin liikenneministeriöksi ja työministeriöksi. Ministeriön nimi muuttui 1.9.2000 liikenne- ja viestintäministeriöksi samoin eduskunnan liikennevaliokunta liikenne- ja viestintävaliokunnaksi.

¹²⁸ Liikenneministeri Veikko Saarto (skdl) Ahti Karjalaisen (kesk) II hallituksessa, enemmistöhallitus (Kesk, Sdp, Skdl, Rkp, Lib).

¹²⁹ Häkkinen oli liikenneministeriöstä, Åhdahl oikeusministeriöstä, Ylinen valtiovarainministeriöstä, Tamminen, Anderzén ja Paloheimo Yleisradiosta. Radiolainsäädännön uusimistoimikunnasta on lisäksi syytä mainita, että toimikunnan sihteereinä toimivat tuolloinen tasavallan presidentin kansliapäällikkö oikeustieteen tohtori Antero Jyränki ja hallinnollinen sihteeri, oikeustieteen kandidaatti Lauri Tarasti. Jyränki kuuluu Suomen johtaviin valtiosääntöoikeuden tutkijoihin. Hän on ollut myös yksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan käyttämistä vakioasiantuntijoista. Jyränki (1933–) toimi Turun yliopiston valtiosääntö- ja kansainvälisen oikeuden professorina vuosina 1980–1998 (ks. kansallisbiografian artikkeli hänestä on osassa 2, tekijä Mikko Majander, SKS 2003 708–713.).

- Yleisradiotoiminnan tavoitteena on antaa yleisradio-ohjelman välityksellä kansalaisille tietoja ja muita aineksia maailmankuvan muodostamiseen,
- Yleisradio-ohjelman on nojaututtava inhimillisiin ja kansanvaltaisiin perusarvoihin. Ohjelmassa on annettava monipuolisesti tosiasiatietoja yhteiskunnasta ja maailmasta sekä kansalaisten keskuudessa esiintyvistä mielipiteistä ja tarjottava viihdettä.
- Yleisradiotoiminnassa on pyrittävä tasapainoisesti ottamaan huomioon erilaiset katsomukset.

Yleisradion hallintoelimiä olisivat yleisradioneuvosto ja hallitus. Ylintä päätäntävaltaa käyttäisi yleisradioneuvosto, johon kuuluisi 21 jäsentä. Eduskunta valitsisi yleisradioneuvoston jäsenet ja näille kullekin henkilökohtaisen varamiehen. Yleisradioneuvoston toimikausi kestäisi siihen asti kunnes uusi yleisradioneuvosto on valittu (10 §, 11 §).

Yleisradioneuvoston tehtävät lueteltiin lakiehdotuksen 12 §:ssä. Niistä tärkeimmät olivat antaa ohjesäännöillä määräyksiä Yleisradion järjestysmuodosta ja toiminnasta, ottaa ja erottaa Yleisradion hallituksen jäsenet, päättää Yleisradion toiminnan laajentamisesta tai supistamisesta sekä muista olennaisista muutoksista laitoksen toimintaan, yleisradioasemien perustamisesta ja kiinteistön ostamisesta ja myymisestä, päättää Yleisradion vuotuisesta talousarviosta sekä pitkän ajan taloussuunnitelmasta, tehdä päätös kaupallisesta mainonnasta, hyväksyä toimintakausittain yleisradio-ohjelmien tuotanto ja antaa eduskunnalle vuosittain kertomus Yleisradion toiminnasta. Tehtävät oli pääosiltaan siirretty Yleisradion toimiluvasta ja yhtiöjärjestyksestä lakiin.

Yleisradioneuvoston asettamaan hallitukseen kuuluisi enintään yhdeksän jäsentä. Hallituksen tehtävä olisi hoitaa Yleisradion asioita, ellei niitä laissa olisi uskottu yleisradioneuvoston tehtäväksi (13 §).

Lakiehdotuksen mukaan varojen hankkimiseksi yleisradiotoiminnan harjoittamista varten voitaisiin vastaanottimen hallussa pitämisestä määrätä suoritettavaksi Yleisradiolle erityinen yleisradiomaksu, josta yleisradioneuvosto päättäisi. Maksun suuruus olisi lain mukaan määrättävä siten, että maksusta kerättävillä varoilla katetaan Yleisradion tarpeelliset käyttö- ja sijoitusmenot (16 §, 17 §). Samalla radorahasto olisi lakkautettu (31 §). Lakkauttaminen perustui siten siihen, että Yleisradio keräisi itse suoraan lupamaksut.

Toimikunta pohti ensimmäistä kertaa laajemmin maan hallituksen ja eduskunnan valtaa vaikuttaa Yleisradion toimintaan. Toimikunnan tarkoituksena oli luoda yleisradiotoiminnalle sellainen organisaatio, jossa yleisradiotoiminnan tavoitteiden ja sananvapauden toteuttamisen turvaamiseksi maan hallituksen, siis tasavallan presidentin¹³⁰ ja valtioneuvoston sekä hallintoviranomaisten valta vaikuttaa yleisradiotoimintaan oli mahdollisimman täydellisesti poistettu. Yleisradiotoimintaa harjoittavalle laitokselle, Yleisradiolle oli pyritty luomaan itsenäinen asema, jotta se toimikunnan mielestä voisi parhaalla mahdollisella tavalla suoriutua tärkeästä palvelutehtävästään. Julkisena laitoksena Yleisradion olisi kuitenkin oltava yhteydessä muuhun valtiokoneistoon. Tämä yhteys oli luotu antamalla eduskunnan tehtäväksi yleisradioneuvoston valinta. Tämä järjestely antaisi kaikille tärkeille yhteiskuntaryhmille mahdollisuuden vaikuttaa Yleisradion toimintaan.

¹³⁰ Sihteerinä toiminut Jyränki toimi tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikkönä ja Kekkonen oli 1960-luvulla vaikuttanut tavalla tai toisella Yleisradion pääjohtajan valintaan, ks. alaviite 71.

Konkreettisia ehdotuksia oli pyrkiä eliminoida myös maan hallituksen välillinenkin vaikutusmahdollisuus Yleisradioon – paitsi rahoitusjärjestelyjen osalta – mm. ehdottamalla säädettäväksi, että valtioneuvoston jäsentä ei saa valita toimikunnan ehdottamaan yleisradioneuvostoon. Jos yleisradioneuvoston jäsen kutsuttaisiin valtioneuvoston jäseneksi, varajäsen astuisi hänen sijalleen siksi aikaa, kun varsinainen jäsen oli ministerinä¹³¹. Maan hallitukselle jäisivät vain seuraavat vaikutusmahdollisuudet:

- asetuksella säätää tarkemmista yleisradiomaksun määräämistä, maksuunpanoa ja perintää koskevista yleismääräyksistä. Sen sijaan tärkeimmät lakia täsmentävät alemman asteiset säännökset antaisi yleisradioneuvosto (kuten Yleisradion ohjesäännöt)
- päättää yleisradiolähetyksissä käytettävistä taajuuksista, jotka liikenneministeriö määrää kansainvälisiin sopimuksiin nojautuen. Ministeriö määräisi myös lähettimien tekniset ominaisuudet
- Yleisradio olisi tarvittaessa velvollinen sisällyttämään yleisradio-ohjelmaan yleiseltä kannalta tärkeitä tietoja

Eduskunnan toimivallasta komitea lausui seuraavaa. Yleisradioneuvoston olisi yleisradiolakiehdotuksen mukaan annettava vuosittain eduskunnalle kertomus Yleisradion toiminnasta. Tämän järjestelyn tarkoituksena oli, että eduskunta kerran vuodessa saisi tilaisuuden lausua mielensä siitä, kuinka laissa säädetyt yleisradiotoiminnan tavoitteet oli onnistuttu toteuttamaan ja missä määrin yleisradio-ohjelma oli täyttänyt laissa asetetut tavoitteet. Kun eduskunta hyväksyisi asianomaisen valiokunnan yleisradioneuvoston kertomuksesta antaman lausunnon, se voisi esittää Yleisradion toimintalinjaa koskevia kannanottoja, jotka olisivat luonteeltaan suosituksia. Samanlaisiin kannanottoihin eduskunta voisi päätyä myös valtioneuvoston tarkastajien antamaa kertomusta käsitellessään.

Todellinen mahdollisuus vaikuttaa Yleisradion toimintaan eduskunnalla olisi – kun yleisradiolain muuttaminen sivuutetaan – vain silloin, kun se toimittaisi yleisradioneuvoston jäsenten vaalin. Eduskuntavaalien jälkeen kokoontuvalla uudella eduskunnalla olisi aina valta vaihtaa yleisradioneuvoston jäsenet uusiin, jos eduskunnan jäsenet olisivat tyytymättömiä sen kokoonpanoon. Eduskunnalla ei siten olisi suoranaista valtaa puuttua Yleisradion toimintaan, yksityisiä¹³² yleisradio-ohjelman kohtia koskevien sitovien päätösten teosta puhumattakaan. Toimikunnan käsityksen mukaan mahdollisuus tuollaiseen puuttumiseen ei olisi suotava, koska yleisradiotoiminnan tavoitteiden toteutuminen edellyttäisi, että Yleisradio olisi suhteellisen itsenäinen myös suhteessaan eduskuntaan.

Eriäviä mielipiteitä mietintöön jättivät Wäinö Häkkinen yksin, Pertti Paloheimo ja Tauno Ylinen yhdessä ja Tauno Ylinen yksin (emt. 69–73). Häkkinen katsoi, että yleisradioneuvoston tulisi saada päättää kaikilta osin kaupallisesta mainonnasta ilman toimikunnan esittämiä rajoituksia. Paloheimo ja Ylinen katsoivat, että yleisradiotoiminnassa toimikunnan ehdottama tasapainoisuuden käsite olisi korvattava tasapuolisuuden käsitteellä.

¹³¹ Sakari Kiuru totesi vuonna 1992, että yleensä ministereiksi nimitetyt Yleisradion hallintoneuvoston jäsenet olivat jääviys- ja korrektiussyistä eronneet hallintoneuvostosta (Kiuru 1992, 143). Vielä 1960-luvulla näin ei ollut. Esimerkiksi Johannes Virolainen (kesk) oli pääministerinä ollessaan Yleisradion hallintoneuvoston puheenjohtaja. Virolainen oli pääministerinä 12.9.1964–27.5.1966 ja hallintoneuvoston puheenjohtajana 1.6.1964–31.5.1967.

¹³² Mietinnössä käytetään tätä sanaa, voi olla, että tarkoitus oli käyttää sanaa yksittäisiä.

Ylinen katsoi, että Yleisradion riippumattomuutta toimeenpanovallasta korostaessaan toimikunnan enemmistö oli poikennut silloisen hallintojärjestelmän perusmalleista enemmän kuin sananvapauden turvaamiseksi oli välttämätöntä. Tämän takia hän esitti viitaten Suomen Pankkiin ja kansaneläkelaitokseen, että Yleisradion hallituksen nimittämisen tulisi olla Tasavallan Presidentillä yleisradioneuvoston ehdotuksesta. Edelleen valtion tulisi periä yleisradiomaksu ja maksun tuottoa vastaava määräraha tulisi ottaa vuosittaiseen valtion tulo- ja menoarvioon siirtäen Yleisradiolle käytettäväksi yleisradiotoimintaan.

Toimikunta oli laatinut mietintönsä siten, että se olisi voitu käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä vuoden 1961 perustuslakivaliokunnan kannan mukaan. Myöskään eriävät mielipiteet eivät olleet niin vakavia, että ne olisivat kaataneet ehdotukset.

Komiteoiden ajan mietinnöistä radiolainsäädännön uusimistoimikunnan ehdotukset korostivat selväpiirteisimminkin Yleisradion riippumattomuutta. Toimikunnan ehdotukset eivät kuitenkaan edenneet hallituksen esitykseksi.

4.4.2 Osmo A. Wiion yhden miehen toimikunta 1972

Jo vajaan kahden vuoden kuluttua radiolainsäädännön uusimistoimikunnan mietinnön jättämisestä liikenneministeriö¹³³ päätti vuoden 1972 lopussa asettaa toimikunnan, jonka tehtäväksi tuli radiolainsäädännön uusimistoimikunnan mietinnön ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta valmistella ehdotukset hallituksen esitykseksi radiolaiksi ja laiksi yleisradiotoiminnasta sekä näihin liittyviksi muiksi laeiksi ottaen huomioon em. toimikunnan mietinnön valmistumisen jälkeen sähköisen tiedonvälityksen alalla tapahtunut yleinen kehitys. Lisäksi toimikunnan tuli valmistella ehdotukset johdinlähetyksiä (eli kaapelitelevisiota, kirj. huom.) koskevaksi lainsäädännöksi.

Toimikunnan jäseneksi kutsuttiin professori Osmo A. Wiio¹³⁴. Kyseessä oli ns. yhden miehen toimikunta eli nykykielellä selvitysmies, ensimmäinen laatuaan radio- ja yleisradiolainsäädännön valmistelussa. Kulmanen on todennut, että tarkasti ottaen toimikunnan asetti liikenneministeri Pekka Tarjanne (lib) viemättä esitystä koskaan valtioneuvoston raha-asian valiokuntaan ja näinmuodoin toimikunta ei koskaan saanut virallista asemaa. Sen mietintö on saatavissa vain monisteena (Kulmanen 1991, 39)¹³⁵.

Wiion laatiman mietinnön otsikko oli ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi radiolaista, yleisradiotoiminnasta, Yleisradiosta, yleisradiomaksuista ja kaapelilähetysoiminnasta sekä laeiksi valtiopäiväjärjestyksen ja Oy. Yleisradio Ab. -nimisen yhtiön verovapaudesta annetun lain muuttamisesta (Wiio 1973).

Tässä tutkimuksessa keskitytään Wiion yleisradiotoimintaa koskeviin ehdotuksiin (emt. erit. 18–28, 35–45, 49–50). Yleisradiotoiminnasta Wiio esitti neljä lakiehdotusta. Viides oli teknisluontoinen, olemassa oleva Oy. Yleisradio Ab:n tuloverovapaus siirrettäisiin Yleisradio-laitokselle.

¹³³ Liikenneministeri Pekka Tarjanne (lib) Sorsan (sd) I hallituksessa, enemmistöhallitus (Sdp Kesk, Lib, Rkp).

¹³⁴ Osmo A. Wiio oli tuolloin Sitran asiamies, hän toimi Liberaalisen kansanpuolueen kansanedustajana vuodet 1975–1979. Viestinnän professori, toimittaja ja kansanedustaja Wiio (1928–2013) oli huomattava merkitys suomalaisen tiedotus- ja viestintätutkimuksen kentän muotoutumiseen. Hänet esitellään Kansallisbiografian osassa 10, artikkelin tekijä Pekka Aula, SKS 2007, 506,507.

¹³⁵ Syistä monisteeseen ks. myös Salokangas 1996, 158.

Valtiopäiväjärjestykseen tulisivat uudet säännökset radio- ja televisioneuvostosta. Lakiehdotuksessa yleisradiotoiminnasta olivat mm. toiminnassa noudatettavat periaatteet ja tavoitteet ja kaupallisten toimilupien myöntämisperiaatteet. Valtiopäiväjärjestyksen muuttaminen olisi edellyttänyt perustuslainsäätämistä, mitä Wiio ei maininnut.

Wiion ratkaisu kaupallisen yleisradiotoiminnan mahdollistamiseksi oli eduskunnan valitsema eduskunnan uusi elin, radio- ja televisioneuvosto, joka olisi yleisradiotoimintaa valvova elin, mutta voisi myöntää toimilupia yleisradiotoimintaan, sekä vahvistaa ohjelmatoiminnassa ja kaupallisissa mainoslähetyksissä noudatettavat yleiset periaatteet. Edelleen neuvosto valitsisi Yleisradion hallintoneuvoston.

Laissa Yleisradiosta olisivat uutta julkista yhtiötä Yleisradiota koskevat säännökset, jotka varsin pitkälle noudattivat edellisen radiolainsäädännön uusimistoimikunnan ehdotuksia, kuitenkin siten että mainonta olisi Yleisradiolta kielletty. Yleisradiolla olisi velvollisuus käyttää "lähetysajan vuokraajaa" (so. MTV:tä, vaikka yhtiön nimeä ei mainittu) kohtuullista korvausta vastaan, jos radio- ja televisioneuvosto viime kädessä niin määrää. Neuvosto myös ratkaisisi vuokrasopimuksesta syntyneet erimielisyydet.

Laissa yleisradiomaksuista olisivat ko. maksua koskevat säännökset. Maksuista päättäisi radio- ja televisioneuvosto Yleisradion esityksestä. Maksut perisi Yleisradio.

Wiion esitys ei johtanut jatkotoimiin. Seuraavaan varsinaiseen yritykseen valmistella radio- ja yleisradiolainsäädäntö kesti yli 5 vuotta.

4.4.3 Vuoden 1972 Viestintäpoliittinen komitea

Vuosikymmeneltä on kuitenkin vielä mainittava vielä yksi komitea, joka on relevantti tämän tutkimuksen aiheelle.

Valtioneuvosto asetti kesäkuussa 1972¹³⁶ komitean, joka sai seuraavan toimeksiannon

- 1) valtiovallan aloitteellisuutta vaativien joukkotiedotustoimintaan liittyvien ongelmien kartoittaminen sekä suunnitelmien laatiminen niiden ratkaisemiseksi¹³⁷,
- 2) tutkia viestintäpoliittisten kysymysten käsittelyn keskittämisen tarvetta valtionhallinnossa sekä tehdä ehdotus niistä toimenpiteistä, joihin asia antaisi aiheita. Keskittämisen tarvetta tutkittaessa ja toimenpide-ehdotusta laadittaessa komitean tuli myös ottaa huomioon ne viestintämuodot, joiden selvittelyä ei ole sisällytetty komitean tehtäviin.

Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin valtiotieteen maisteri Jyrki A. Juuti ja jäseniksi päätoimittaja Jorma Cantell, varatuomari Tom Grönberg, oikeustieteen tohtori Antero Jyränki, varatoimitusjohtaja Pekka Kurkinen, toimittaja Paavo Kähkölä, professori Kaarle Nordenstreng, toimituspäällikkö Simopekka Nortamo, toimitusjohtaja Carl Fredrik Sandelin, lainsäädäntöneuvos Kari Sinisalo, toimittaja Mauri Sirnö, johtaja Ensio Sorvari, toimitusjohtaja Risto Suhonen, professori Martti Tiuri ja professori Osmo A. Wiio. Myöhemmin

¹³⁶ Pääministeri Rafael Paasion II hallitus, ministeri valtioneuvoston kansliassa Matti Louekoski (sd), vähemmistöhallitus (Sdp).

¹³⁷ Tähän kohtaan liittyi vielä joukko alakohtia, jotka eivät liity tämän tutkimuksen kysymyksiin.

jo kesällä 1972 valtioneuvosto täydensi komiteaa määräämällä jäseniksi insinööri Pauli Henrikssonin ja puheenjohtaja Erkki Nissilän¹³⁸.

Tässä yhteydessä tarkastelun kohteena on komitean IV osamietintö (KM 43/1974)¹³⁹, jonka alaotsikko oli viestintäpoliittinen päätöksenteko valtionhallinnossa ja joka liittyi toimeksiannon 2) -kohtaan. Tämä IV osamietintö jätettiin vuoden 1974 alkupuoliskolla¹⁴⁰.

Komitea totesi, että tärkeimmät viestintäpoliittiset ratkaisut valtionhallinnossa näyttivät tapahtuvan linjalla eduskunta-valtioneuvosto- liikenneministeriö – posti- ja lennätinhallitus. Teletekniikan vaatiman huomion vuoksi posti- ja lennätinhallituksella oli monessa suhteessa keskeinen asema.

Edelleen komitea totesi, että edellä tarkoitettu päätöksenteko koski pääasiassa viestijää ja viestinnän välinettä (viestinnän suorittamisen mahdollistaminen). Sikäli kuin valtio voi vaikuttaa viestinnän sisältöön, hajautui päätöksenteko kahdelle linjalle. Toinen oli eduskunta – valtioneuvosto- (silloinen) opetusministeriö, toinen eduskunta – Yleisradio. (emt., 99)

Komitean keskeinen Yleisradion asemaa koskeva argumentointi oli seuraava. Organisaatoratkaisuun vaikutti olennaisesti, minkälainen kanta omaksutaan yleisradion¹⁴¹ hallinnon järjestämisestä. Komitean mielestä yleisradion tulisi edelleen olla eduskunnan välittömän valvonnan alainen. Komitean kannan mukaan tämä lähtökohta vähensi mahdollisuutta muodostaa opetusministeriöstä keskeinen viestintäpolitiikan viranomainen. Opetusministeriö voisi olla tarkoituksenmukaisin viranomainen johtamaan viestintäpolitiikkaa, jos pääpaino pantaisiin viestinnän sisällölle – katsottaisiin, että hallituksen asiana on nimenomaan huolehtia viestinnän sisällöstä. Kun kuitenkin Yleisradion ohjelmasta päättivät eduskunnan alaiset hallintoelimet eivätkä viranomaiset perinnäisesti (komitea käyttää tätä

¹³⁸ Juuti oli Suomen sanomalehtimiesten liiton (nykyinen Suomen journalistiliitto) puheenjohtaja, Cantell Ahjo-lehden (Metallityöväen liitto) päätoimittaja, Grönberg ulkoasianministeriön apulaisosastopäällikkö ja oli Julkisen sanan neuvoston jäsen 1972–1974, Jyränki tasavallan presidentin kansliapäällikkö, Kurkinen (e.t.), Kähkölä Yleisradion toimittaja, Nortamo Helsingin Sanomien toimituspäällikkö, myöhemmin toimitusjohtaja; Sandelin oli STT:n päätoimittaja ja toimitusjohtaja, Sinisalo oli oikeusministeriöstä, Sirnö oli Kansan Uutisista, Sorvari posti- ja telehallituksesta, Suhonen Savon Sanomien Kirjapaino Oy:stä, Henriksson oli Yksityistoimialojen insinöörit ry:n puheenjohtaja, Nissilä Suomen kirjayöntekijäin liiton puheenjohtaja. Näistä Kansallisbiografiassa esitellään Juuti, Nortamo ja Jyränki. Juuti (1927–2001) esitellään Kansallisbiografian osassa 4, artikkelin tekijä Kirsi Keravuori, SKS 2004, 547,548, Nortamo (1927–2003) esitellään osassa 7, artikkelin tekijä Keijo K. Kulha, SKS 2006. 186,187. Suhonen (1932–2015) esitellään talouselämän vaikuttajana, ks.

<http://www.kansallisbiografia.fi/talousvaikuttajat/henkilo/1859>; Jyrängin osalta tiedot ovat alaviitteessä 129.

¹³⁹ Komitean mietinnöt olivat I ja II osamietintö: lehdistöä ja tietotoimistoja koskevat selvitykset ja ehdotukset (1973:91 ja 1973:148 yksissä kansissa), III osamietintö KM 1974:18 (ei alaotsikkoa, mutta käsitteli sähköistä viestintää, lainsäädäntöä ja tekijänoikeuskysymyksiä), IV osamietintö 1974:43 Viestintäpoliittinen päätöksenteko valtionhallinnossa ja V Osamietintö 1974: 79 (ei alaotsikkoa, mutta sisälsi toimeksiannon edellyttämät ehdotukset valtion toimenpiteiksi).

¹⁴⁰ Pääministeri Kalevi Sorsan (sd) I hallitus, ministeri valtioneuvoston kansliassa Matti Louekoski (sd), enemmistöhallitus (Sdp, Kesk, Lib, Rkp).

¹⁴¹ Komiteamietinnössä epäjohdonmukaisesti käytetään Yleisradiosta myös nimitystä yleisradio. Tuntuu siltä kuin yhtiö olisi mielletty tämän nimiseksi laitokseksi.

sanaa, kirj. huom.) voi puuttua lehdistökirjoitusten sisältöön, ei hallitukselle jäänyt tällaisia opetusministeriöön sijoitettavia, joukkoviestintää koskevia tehtäviä (emt. 108–109).¹⁴²

Edelleen komitea katsoi, että harkittaessa viestintäpoliittisen päätöksenteon keskittämisen mahdollisuutta oli jako toisaalta viestinnän sisältöä, toisaalta sen tarvitsemia välineitä koskevaan päätöksentekoon tärkeä. Opetusministeriölle olivat ominaisia päätökset, joissa oli kysymys viestinnän sisällöstä, posti- ja lennätinhallitukselle ja liikenneministeriölle taas päätökset välineistä. Yleisradion kohdalla vaikutti sananvapautta lisäävästi se, ettei yleisradio kuulu hallituksen määräämisvaltaan ja ettei hallitus siis voi päättää yleisradion lähettämien sanomien sisällöstä. Tästä näkökulmasta voidaan puolta sellaista ratkaisua, että hallitukselle kuuluva yleisradiotekniikkaa koskeva päätöksenteko, sikäli kuin päätöksiä ei tehdä valtioneuvoston yleisistunnossa, olisi liikenneministeriön asiana. Päätösvallan kuuluminen tällä tavoin ”välineministeriölle” oli omiaan vahvistamaan Yleisradion itsenäisyyttä sen suhteessa hallitukseen. Sitä paitsi yleisradiotoiminta tulisi näin kuulumaan saman hallinnonhaaran piiriin, jossa pikaviestinnästä (nykykielellä teletoiminta, kirj. huom.) muutenkin päätetään. (emt., 109)

Komitean johtopäätöksenä keskittämisen osalta oli, että päävastuu viestintäpolitiikasta tulisi olla liikenneministeriöllä. Opetusministeriölle jäisi useiden sille paremmin soveltuvien viestintäpoliittisten asiain käsittely; tällöin olisi kysymys nimenomaan viestinnän sisällöstä (emt. 109).

Komitea oli tämän mietinnön osalta yksimielinen¹⁴³.

4.4.4 Analyysi ja arviointi, lainsäädännön muutokset

Radiolainsäädännön uusimistoimikunta pyrki sananvapausnäkökulmasta puhtasoppiseen ehdotukseen, jossa lisäksi mainonnan mahdollisuudet yleisradiotoiminnassa olisi minimoitu. Yleisradion itsenäisyys suhteessa valtionhallintoon oli maksimoitu ehdotuksessa.

Ehdotukset kaatuivat viestintäpoliittisista syistä riitaan MTV:n asemasta, koska ne olisivat todennäköisesti merkinneet MTV:n toiminnan lakkauttamista ”Yleisradion apuna” ja mainonnan todennäköistä siirtymistä Yleisradion hoidettavaksi. Tähän ei ollut yhteiskunnassa riittävää poliittista yksimielisyyttä, vaikka virkamiestason toimikunta ei tältä osin ollut perusasioissa erimielinen. Aika oli jo 1970-luvulla ajanut ohi ajatuksesta Yleisradiosta monopolina, ja asetelma oli muuttunut lainsäädännön aikaansaamisen näkökulmasta enintään pattitilanteeksi.

Toimikunta teki kuitenkin lakivalmistelussa ensimmäinen selkeän linjanvedon Yleisradiosta eduskunnan alaisena organisaationa, vaikka se esittikin Yleisradion organisatoriseksi muodoksi itsenäistä laitosta. Toimikunta toi myös ensimmäisen kerran esille mahdollisuuden, että Yleisradio antaisi vuosittain kertomuksen toiminnastaan eduskunnalle.

¹⁴² Tässä yhteydessä on mainittava, että Yleisradion sisältöjen ja palvelujen budjetista vajaa puolet käytetään nykyisin journalistisiin tarkoituksiin (uutis-, ajankohtais- ja asiaohjelmat), mikä ei mitenkään ole yhteen sovitettavissa opetus- ja kulttuuriministeriön tulos- tai muuhun ohjaukseen.

¹⁴³ Komitea (V osamietinnössä, kirj. huom.) repesi oikeisto-vasemmistoakselia myöten kahtia. Sen enemmistö katsoi sananvapauden tulevan turvatuksi nimenomaan valtiovallan kautta ja vaati valtiota harjoittamaan määrätietoista viestintäpolitiikkaa. Myös uudet viestintävälineet vaadittiin yhteiskunnalliseen omistukseen ja kansanvaltaiseen valvontaan. Täysin päinvastaista linjaa ajanut vähemmistö (Henriksson, Sandelin, Suhonen, Tiuri, Wiio) jätti eriävänä mielipiteenä käytännössä oman, Wiion laatiman rinnakkaismietinnön (Keravuori 2004, 348), joka monin paikoin seurasi Wiion yhden miehen toimikunnan ajatuskulkuja (Salokangas 1996, 258).

Wiion yhden miehen toimikunnan esitykset olivat liian kapealla poliittisella pohjalla, vaikka hän tähtäsi mm. MTV:n silloisen aseman säilyttämiseen. Wiio sivuutti lisäksi perustuslakikysymysten mukanaan tuomat ongelmat.

Viestintäpoliittinen komitea tutki asioita valtionhallinnon tasolla. Komitea katsoi, että Yleisradion tuli olla eduskunnan valvonnan alainen, eikä opetusministeriö sisältöministeriönä soveltunut sananvapaussäädöskulmasta ohjaamaan yleisradiotoimintaa. Asia soveltui paremmin liikenne- ja viestintäministeriölle välinministeriönä, mikä vahvisti Yleisradion itsenäisyyttä suhteessa maan hallitukseen. Komitean pohdinta nosti Yleisradion sananvapautta ja riippumattomuutta korostavat näkökohdat ohjelmiston tasapuolisuutta korostavien vanhempien näkökohtien rinnalle. Sananvapauskysymyksiä olivat myös eräät komiteat pohtineet, varsinkin vuoden 1961 perustuslakivaliokunnan mietinnön jälkeen.

Yleisradion valtiollistanutta lakia vuodelta 1934 muutettiin kuitenkin vuosikymmenen aikana kahdesti. Vuonna 1977 hallintoneuvoston toimikausi muutettiin vastaamaan eduskunnan toimikautta (HE 129/1977 vp, 2.12.1977/865). Hallituksen esitys perustui seitsemän suurimman eduskuntaryhmän puheenjohtajan huhtikuussa 1977 liikenneministeriölle lähettämään kirjeeseen, jossa todettiin muun muassa, että Yleisradion hallintoneuvoston kokoonpano ei voimassa olleiden säännösten mukaan seurannut eduskunnan voimasuhteita. Kirjeessä huomautettiin, että hallintoneuvosto valittiin neljäksi vuodeksi riippumatta siitä, että eduskunta voi parlamentaarisilta voimasuhteiltaan vaalien jälkeen muuttua hallintoneuvoston toimikautena. Tämä tosiasia heikensi eduskunnan ja Yleisradion suhdetta. Eduskuntaryhmilläkään ei tämän vuoksi ollut turvattu riittävää poliittista vaikutusvaltaa oman puolueensa edustukseen hallintoneuvostossa.

Yleisradio ei ollut kyennyt antamaan asiasta lausuntoa liikenneministeriölle, mutta eduskunnassa puheenvuoroja käytettiin sen hyväksi, että hallintoneuvoston toimikauden tuli seurata Yleisradion tilikautta, joka tuolloin ei ollut kalenterivuosi, eikä hallituksen esittämää eduskunnan vaalitulosta.

Hallituksen muutosesitys, joka nykypäivän näkökulmasta näyttää ongelmattomalta, kohtasi muutenkin vastustusta. Vasta pöydällepanon (tästäkin äänestettiin) ja äänestyksen jälkeen se hyväksyttiin äänin 139–40, poissa 20. Ehdotus lakiehdotuksen jättämisestä lepäämään yli vaalien hävisi selvin numeroin 154–5, poissa 40. Liikennevaliokunnassa vastalauseen olivat jättäneet Yleisradion tilikauden puolesta 3 keskustan ja 3 kokoomuksen edustajaa. Asiaan liittyi myös puolueiden pyrkimyksiä vaihtaa hallintoneuvostossa olevia jäseniä.

Toinen muutos tapahtui vuonna 1979, siten että muutos astui voimaan vuoden 1980 alusta. Muutos aiheutui uuden osakeyhtiölain voimaantulumisesta vuoden 1980 alusta. Yleisradion hallintoneuvosto oli tehnyt lakimuutosta koskevan esityksen liikenneministeriölle 23.11.1979¹⁴⁴.

Hallitus antoi esityksensä joulukuun 7 päivänä 1979 (HE 184/1979 vp). Perusteluissa tuotiin esille seuraavaa. Yleisradion hallintoneuvoston toimivalta ja tehtävät määritellään yhtiöjärjestyksen 10 §:ssä. Tämä säännös oli ollut voimassa olennaisilta osiltaan sellaisena miksi se vahvistettiin vuonna 1934 lailla valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa yleisradiotoimintaa varten valtiolle hankittu omaisuus osakeyhtiölle (216/34). Valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa yleisradiotoimintaa varten valtiolle hankittu omaisuus osakeyhtiölle annetun lain 1 §:n mukaan Yleisradioon oli sovellettava voimassa olevan osakeyhtiölain määräyksiä valtiollistamislaisissa säädetyin poikkeuksin.

¹⁴⁴ Yleisradion hallintoneuvoston pöytäkirja 8/79 23.11.1979, 7 §.

Tämän jälkeen esityksessä selostettiin hallintoneuvoston asemaa ja tehtäviä uudessa osakeyhtiölaissa ja viitattiin osakeyhtiölain voimaanpanosta annetun lain (29.9.1978/735) säännökseen, jonka mukaan, jos osakeyhtiön yhtiöjärjestykseen sisältyi uuden lain vastaisia määräyksiä, on niiden sijasta noudatettava uuden lain säännöksiä.

Johtopäätöksenä maan hallitus esitti seuraavaa:

Jotta edelleen turvattaisiin valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa valtiolle hankittu omaisuus osakeyhtiölle annetun lain 4 §:n muutoksella vuonna 1948 toteutettu yleisradiotoiminnan parlamentaarinen valvonta ja hallinto eduskunnan valitseman hallintoneuvoston välityksellä, tulisi lakiin valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa yleisradiotoimintaa varten valtiolle hankittu omaisuus osakeyhtiölle lisätä uusi 4 a §, jossa säädettäisiin hallintoneuvoston tehtävistä sellaisena kuin ne ovat Yleisradion voimassaolevan yhtiöjärjestyksen 10 §:ssä.

Lain muutos oli tarkoitus saattaa voimaan vuoden 1980 alusta. Liikennevaliokunta puolsi mietinnössään (LiVM 4/1979 vp) hallituksen esitystä sellaisenaan. Eduskunta hyväksyi kolmannessa käsittelyssä 17.12.1979 lakimuutoksen (28.12.1979/1060). Käsittely eduskunnassa oli varsin ripeä, siihen meni vain 10 päivää.

4.5 1980-luku, parlamentaarisuus ja pragmatismi eivät vielä auta

Vuonna 1981 Yhdysvaltojen presidentiksi valittu Ronald Reagan aloitti voimakkaan asevarustelupolitiikan, joka sekin osaltaan vaikutti kymmenen vuoden kuluttua Neuvostoliiton hajoamiseen.

Taloudellinen nousukausi kesti länsimaissa koko vuosikymmenen. Elektroniikka valtasi koteja, henkilökohtainen tietokone PC ja Microsoft Windows alkoivat vallata kodin tietotekniikkaa.

Tšernobylin ydinvoimalan räjähtäminen vuonna 1986 herätti kuitenkin vakavimpaan luokkaan kuuluvana ydinvoimalaonnettomuutena pelkoja ja muutti politiikkaa.

Berliinin muuri kaatui 1989 rauhanomaisesti, Saksat yhdistyivät. Saksan kehitys Euroopan johtavaksi valtioksi alkoi.

John Lennon murhattiin vuonna 1980, Egyptin presidentti Anwar Sadat vuonna 1981 ja Indira Gandhi vuonna 1984.

Suomessa vakiintuneempiin sisäpoliittisiin oloihin tapahtui selvä käänne, hallitukset istuivat vaalikauden ja niitä oli vuosikymmenen aikana 4, kaikki enemmistöhallituksia.

Kekkosen valtakausi päättyi eroon vuonna 1982. Kehitys presidentin valtaoikeuksien vähentämiseksi ja kohti pääministerivaltaisuutta sisäpolitiikassa alkoivat.

Yleisradio, MTV ja Nokia perustivat vuonna 1986 Kolmoskanavan¹⁴⁵ vastaliikkeenä satelliitti/kaapelitelevisiolle. Riippumattomien tv-tuottajien sektori syntyy, koska yhtiö ei itse tuottanut ohjelmia, vaan tilasi ne. Kolmostelevisio toimi MTV:n tavoin Yleisradion toimiluvalla.

Yleisradiossa henkilöstön kokonaismäärä 31.5.1980 oli 4.449, joista voimassa olevassa työsuhteessa 3.903, luvut 31.5.1989 olivat 4.768 (palkansaajien keskimääräinen lukumäärä), josta vakinaisessa työsuhteessa 4.417.

4.5.1 Vuoden 1979 radio- ja televisiokomitea

Valtioneuvosto¹⁴⁶ asetti vuoden 1979 lopussa komitean laatimaan radio- ja tv-toimintaa koskevan kokonaisselvityksen ja sen pohjalta valmistelemaan hallituksen esityksen uudeksi radiolainsäädännöksi. Toimeksiannon mukaisesti radio- ja tv-toiminnalle oli kehitettävä sellaiset toimintamuodot ja puitteet, että niiden avulla turvataan mahdollisimman laajasti toteutuva sananvapaus. Komitean oli myös tehtävä ehdotus radio- ja televisiotoiminnan asemasta ja tehtävistä, radio- ja televisiotoiminnan organisaatiosta ja taloudesta sekä viestintäsatelliittitoiminnasta.

Lisäksi komitean oli laadittava erilliset ehdotukset uutistoiminnan järjestämisestä (eli MTV:n omista uutisista), kaapelilähetystoimintaa koskevasta lainsäädännöstä ja ruotsinkielisen yleisradiotoiminnan asemasta ja kehittämisestä mukaan lukien kustannusarvio- ja toteuttamisaikataulu ehdotukset ensisijaisesti ruotsinkieliselle ohjelmalle tarkoitetun television rannikkokanavan toteuttamiseksi.¹⁴⁷ Nämä erityistehtävät olivat silloin ajankohtaisia ratkaisua vaativia kysymyksiä.

Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin kansliapäällikkö Juhani Perttunen (kesk), varapuheenjohtajaksi toimittaja sittemmin yleissihteeri Toivo Pohjonen (skdl) ja jäseniksi varatuomari Matti Anderzén (Sdp:n mandaatilla), kansanedustaja Mauno Forsman (sd), valtiotieteen maisteri Eero Hirvonen (krist), apulaisprofessori, sittemmin professori Antero Jyränki (skdl), kansanedustaja Ritva Laurila (kok), kansanedustaja Ole Norrback (rkp), kansanedustaja Juhani Saukkonen (kesk), tiedotuspäällikkö Lauri Sivonen (sd) ja kanslianeuvos Veikko Tavastila (kok). Forsmanin ja Saukkosen tultua nimitetyksi ministereiksi heidän tilalleen nimitettiin jäseniksi kansanedustaja, sittemmin lehdistöneuvos Lasse Lehtinen (sd) ja kansanedustaja, sittemmin puolustusministeri Veikko Pihlajamäki (kesk)¹⁴⁸. Komitea otti nimekseen radio- ja televisiokomitea.

Tässä tutkimuksessa keskitytään komitean päätoimeksiannon suorittamiseen, josta on komitean IV osamietintö otsikkonaan komitean ehdotukset yleisradiotoiminnan järjestelyiksi, yleisradiolaiksi ja tekniseksi radiolaiksi (KM 1984:7).

¹⁴⁵ Heikki Hellman on kirjoittanut analyysin Kolmoskanavan ajanjaksosta (Hellman 2012)

¹⁴⁶ Mauno Koiviston (sd) II hallitus, liikenneministeri Veikko Saarto (skdl), enemmistöhallitus (Sdp, Kesk, Skdl, Rkp).

¹⁴⁷ Tältä osin komitean mietinnöt olivat: I osamietintö Ruotsinkielisen yleisradiotoiminnan asema ja kehittäminen (KM 1980:25), II osamietintö Uutistoiminnan järjestäminen (1980:48) ja III osamietintö Kaapelitelevisiotoimintaa koskeva lainsäädäntö (1981:46).

¹⁴⁸ Näistä Kansallisbiografiassa esitellään Ole Norrback, Mauno Forsman ja Veikko Pihlajamäki. Pitkäaikainen ministeri ja kansanedustaja Norrback (1931-) esitellään Kansallisbiografian osoitteessa <http://kansallisbiografia.fi/kansallisbiografia/henkilö/4066>, artikkelin tekijä Ralf Friberg. Poliitikasta Raha-automaattiyhdistyksen toimitusjohtajaksi siirtynyt Forsman (1928–2006) esitellään osassa 3, artikkelin tekijä Timo Soukola, SKS 2004 34; puolustusministerinä toiminut Pihlajamäki (1922–2007) esitellään Kansallisbiografian osassa 7, artikkelin tekijä Mikko Uola, SKS 2006, 699,700; Antero Jyränki on esitelty aiemmin alaviitteessä 129.

Radio- ja televisiokomitea ehdotti kahta lakia yleisradiotoimintaan, yleisradiolakia ja viestintäneuvoston osalta lakia valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta. Yleisradiolakiin oli koottu yleisradiotoimintaa koskevat säännökset (emt. 142–174). Tekniset säännökset olivat erillisessä radiolakiehdotuksessa (emt. 175–203). IV osamietintö sisälsi myös ruotsinkielisen yhteenvedon, joka on ainoa laatuaan tässä tutkimuksessa käsitellyissä komiteamietinnöissä (emt. 204–263).

Yleisradio, jonka hallintoneuvoston eduskunta valitsisi siten kuin erikseen oli säädetty, harjoittaisi yleisradiotoimintaa ilman ko. laissa säädettyä toimilupaa. Oikeus harjoittaa yleisradiotoimintaa olisi lakiehdotuksen 4 §:n mukaan myös sellaisella Suomen kansalaisella ja suomalaisella yhteisöllä, joka täytti laissa säädettyt ehdot ja jolle on myönnetty toimilupa.

Komitean laatimissa erityisperusteluissa Yleisradion ei katsottu tarvitsevan toimilupaa, koska yhtiön toiminnan valvonta oli parlamentaaraisella pohjalla eikä toimilupaa muutenkaan yhtiön toiminnan luonteen takia ollut pidettävä tarkoituksenmukaisena¹⁴⁹. Muilta osin laki yleisradiotoiminnasta koskisi yhtiötä.

Komitea esitti myös yleisradiotoiminnan ja yleisradio-ohjelmien yleisistä periaatteista säännöksiä.

Komitea lähti kuitenkin pragmaattisesti status quo -tilanteesta Yleisradion hallintoneuvoston valinnan ja osakeyhtiömuodon osalta. Laki Yleisradion valtiollistamisesta muutoksineen olisi jäänyt edelleen voimaan. Komitea kuitenkin suositti, että asetetaan selvittelyelin tekemään perusteltu ehdotus Yleisradion organisaatiomalliksi, vaihtoehtoina nykyisenkaltainen osakeyhtiö tai erityislain nojalla järjestetty itsenäinen julkinen organisaatio.

Myös tähän asti toimiluvassa määritellyt Yleisradion ja MTV:n keskinäiset suhteet ehdotettiin laissa vakinaistettavaksi silloisen järjestelyn mukaisesti. Tarkoituksena oli, että nämä yhtiöt kuitenkin edelleen järjestäisivät yhteistyönsä sopimusvapauden pohjalta.

Eduskunnan valitsema viestintäneuvosto myöntäisi toimiluvat yleisradiolaissa määriteltävien toimilupaehtojen perusteella. Tällä järjestelyllä turvattaisiin parhaiten edellytykset silloisen hallitusmuodon 10 §:n mukaiselle sananvapauden toteutumiselle. Viestintäneuvosto oli tarkoitettu maan yleisradio-olojen kehittämistä ja valvonnasta vastaavaksi toimielimeksi. Valtiovallan korkeimman haltijan, eduskunnan valitsemalla viestintäneuvostolla olisi komitean käsityksen mukaan edellytykset käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jota tarvittiin toimiluvan myöntämisessä, toimilupaehtojen valvonnassa ja jossain määrin myös mahdollisissa toimiluvan peruutustapauksissa. Viestintäneuvoston tehtävänä olisi mm. valvoa, että yleisradiotoiminta pysyy alueellisesti ja ohjelmasisällöltään niissä puitteissa, jotka yleisradiolaissa ja toimiluvassa on määritelty. Viestintäneuvoston toimivalta suhteessa Yleisradioon rajoittuisi taajuusasioihin ja televisiomaksusta eli rahoituksesta päättämiseen.

Rahoituksen osalta lakiehdotus sisälsi määräyksiä yleisradiomaksusta (tv-lupamaksun uusi nimi) ja mainonnasta. Yleisradiomaksu olisi tarkoitettu varojen hankkimiseksi Yleisradion toimintaa varten. Sen suuruuden vahvistaisi viestintäneuvosto kultakin kaudelta Yleisradion hallintoneuvoston esityksestä niin, että yhtiön tarpeelliset kohtuulliset menot voidaan kattaa. Samalla kun laissa haluttiin antaa Yleisradiolle oikeus yleisradiomaksuun ja sen perimiseen, yhtiölle määriteltäisiin joukko velvollisuuksia. Yleisradion olisi mm. turvattava ohjelmien saatavuus yhtäläisin ehdoin maan väestölle, lähetettävä säännöllisesti korkeat sisällölliset ja

¹⁴⁹ Jyränki (ja eräät muut oikeustieteilijät) olivat jo 1960-luvulla katsoneet, että Yleisradion toimiluvan peruuttaminen oli pelkästään teoreettinen vaihtoehto (Jyränki 1969, 66). Periaatteellisesti oli kysymys kuitenkin merkittävästä ehdotuksesta, koska side valtiovallan ohjaukseen tältä osin olisi katkennut.

tekniset vaatimukset täyttävää yleisradio-ohjelmaa sekä pidettävä yllä pysyvää valmiutta lähettää viranomaisten tärkeitä tiedotuksia. Yleisradiomaksun perinnän siirtäminen Yleisradion tehtäväksi oli seurausta siitä, että yleisradiotoiminnan hallinto olisi siirretty eduskunnan alaisuuteen. Samalla radorahasto olisi lakkautettu.

Eriäviä mielipiteitä mietinnössä oli kolme: kokoomuksen Ritva Laurilalta ja Veikko Tavastilalta, Skdl:n Antero Jyrängiltä ja Toivo Pohjoselta ja Rkp:n Ole Norrbackilta.

Laurila ja Tavastila totesivat, että yleisradiotoiminnan yleisten järjestelyjen pääperiaatteista he olivat komitean enemmistön kanssa samaa mieltä. He katsoivat kuitenkin, että mietintöön sisältyi useita sellaisia näkemyksiä ja kannanottoja, joihin he eivät voi yhtyä. Näistä tärkeimmät olivat seuraavat. Paikallisradiotoiminta voitaisiin käynnistää suoraan ilman komitean ehdottamaa kokeilua. Paikallisradioiden ketjuuntuminen tulisi sallia esitettyä laajemmin esimerkiksi lähikuntien alueella. Yleisradion ohjelmissa ei saisi olla mainontaa, mikä tulisi selvästi sanoa lakiehdotuksessa. Yleisradiota lukuun ottamatta muita toimijoita ei tulisi laissa mainita nimeltä. MTV:n tulisi yhtäläisesti muiden toiminnan harjoittajien kanssa voida hakea toimilupa. Komitean esittämiä jatkotyöryhmiä ei tarvita.

Jyränki ja Pohjonen totesivat, että radio- ja televisiokomitean IV osamietinnössä oli niin merkittäviä rakenteellisia puutteita ja sisällöllisiä heikkouksia, että eivät voi yhtyä mietinnön kaikkiin kohtiin, vaikka laajan yhteisymmärryksen saavuttaminen näin tärkeällä alueella olisikin ollut arvokasta. He esittivät tosiasiallisesti minimimietinnön muodossa komitean pääehdotuksille vaihtoehdoisen mallin, joka rakentui sananvapautta käsittelevään johdanto-osuuteen. Malli oli kriittinen niin liberalistista lähettäjän oikeuksia korostavaa sananvapautta kohtaan kuin mainontaan sähköisessä viestinnässä. Konkreettisia lakiehdotuksia heillä oli yleisradiotoiminnasta neljä: laki yleisradiotoiminnasta, laki valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta, laki viestintäneuvostosta ja laki yleisradiosta. Olennaisia eroja komitean ehdotuksiin olivat yleisradiolaissa kaupallisen toiminnan mahdollisuuksien rajaaminen minimiin ja mainonnan kieltäminen yleisradio-ohjelmissa, ellei viestintäneuvosto yleisradion osalta toisin päättä. Valtiopäiväjärjestykseen tulisi myös yleisradion hallintoneuvoston asettamista koskeva säännös. Laissa viestintäneuvosta rajattiin neuvoston toimivalta suhteessa yleisradion hallintoneuvostoon, lakiin yleisradiosta oli koottu itsenäistä julkisoikeudellista laitosta yleisradiota koskevat säännökset.¹⁵⁰

Ole Norrback totesi eriävässä mielipiteessään, että ehdotusta parlamentaariseksi viestintäneuvostoksi voitiin periaatteellisista syistä pitää kyseenalaisena. Hän pelkäsi, että viestintäneuvoston myöntämät toimitukset johtaisivat toimiluvan saajien liialliseen riippuvuuteen poliittisista päätöksentekijöistä ja riippuvuus vaikuttaisi kielteisesti ohjelmatoiminnan kriittisyyteen. Norrback totesi edelleen, että komitean ehdotuksille löytyi vaihtoehtoisia malleja. Valtioneuvosto voisi kuten tähänkin asti päättää radio- ja tv-toiminnan toimituksista. Erityinen mielipideneuvosto, mahdollisesti Julkisen sanan neuvosto¹⁵¹, voisi valvoa, että sananvapauden periaatteita noudatetaan. Tuomioistuimet ratkaisisivat sen, onko lakeja rikottu. Norrback ei käsitellyt eriävässä mielipiteessään lainkaan Yleisradiota.

Radio- ja televisiokomitean ehdotukset yleisradiotoiminnan osalta eivät johtaneet lainsäädäntötoimiin. Päätoimeksiintoon kuulunut ehdotus teknisestä radiolaista toteutui (HE

¹⁵⁰ Jyränki ja Pohjonen kirjoittavat yleisradion pienellä alkukirjaimella, koska se olisi heidän ehdotuksessaan itsenäinen laitos.

¹⁵¹ Julkisen sanan neuvoston vahva asema suhteessa Yleisradioon kävi selvästi ilmi vuonna 2017 ns. Terraframe -tapauksen yhteydessä, ks. <https://yle.fi/uutiset/3-9636096>.

119/87, 517/88)¹⁵². Radiolain hyväksymisen yhteydessä eduskunta esitti liikennevaliokunnan ehdotuksesta, että hallitus valmistelisi pikaisesti esityksen yleisradiolaiksi, jossa yleisradiotoiminnalle annettaisiin kansallista radio- ja televisio-ohjelmistoa edistävät, sananvapautta laajentavat ja viestinnän keskittymistä estävät lainsäädännölliset puitteet. Ponnen mukaan valmistelussa oli kiinnitettävä erityistä huomiota yleisradiotoiminnan tukemiseen kulttuuri- ja viestintäpoliittisten velvoitteiden sekä alueellisesti tasapainoisen viestintärakenteen kehittämiseen (Eduskunnan vastaus 10.5.1988/HE 119/1987, LiVM 2/1988).

Hallituksen esityksen antaminen Yleisradion osalta kesti viisi vuotta (HE 124/1993 vp), muun radio- ja televisiotoiminnan osalta kymmenisen vuotta (HE 34/1998 vp). Mainittakoon lisäksi, että erillistehtävistä komitean kaapelitelevisiotoimintaa koskeva lakiehdotus toteutui (HE 208/1986 vp, 13.3.1987/307).

4.5.2 Analyysi ja arviointi, lainsäädännön muutokset

Radio- ja televisiokomitea oli ensimmäinen puhtaasti parlamentaarinen komitea¹⁵³ radiolainsäädännön valmistelussa. Komitea ei puuttunut Yleisradiota säätelevään lakiin Yleisradion valtiollistamisesta/Lex Jahvettiin, vaan keskittyi toimilupien myöntämismenettelyyn ja siihen liittyvään hallintoon. Samalla se perusteli, ettei Yleisradio tarvitse toimintaansa toimilupaa. Komitean ehdotukset olivat siten osin pragmaattisemmat kuin vuoden 1971 radiolainsäädännön uusimistoimikunnan periaatteellisempiin lähtökohtiin perustuneet ehdotukset. Tämäkään ei auttanut ja erimielisyydet vain korostuivat.

Yksikään komitean ajan Yleisradiota tai yleisradiolainsäädäntöä koskenut komiteatason lainsäädäntöehdotus ei ollut ennen radio- ja televisiokomiteaa toteutunut. Tämä kohtalo odotti tämänkin komiteoiden ajan toiseksi viimeisen komitean pääehdotuksia.

IV osamietinnön eriävät mielipiteet muodostuivat kuitenkin osin tulevaisuudessa suuntia antaviksi.

Ole Norrbackin pragmaattiset näkemykset olivat vastakohta Antero Jyrängin ja Toivo Pohjosen periaatteellisille näkemyksille, jotka heijastelivat vuoden 1971 toimikunnan ehdotuksia. Jyränki oli ollut tässä komiteassa toinen sihteereistä. Pragmatismi voitti. Lähes kymmenen vuotta myöhemmin Yleisradiota koskevan lain valmistelussa liikenneministeri Norrback ei muuttanut valmistelemassaan hallituksen esityksessä Yleisradion yhtiömuotoa eikä hallintoneuvoston valintatapaa. Kun valtioneuvosto myönsi MTV:lle toimiluvan syyskuussa 1993, hän oli liikenneministerinä.

Kaupallinen paikallisradiotoiminta alkoi jo vuonna 1985 kokeiluna, joka vakinaistettiin kahden vuoden kuluttua. Kaupallisen televisiotoiminnan toimiluvista päättäminen yli 10 vuotta myöhemmin televisio- ja radiotoiminnasta annetussa laissa¹⁵⁴ toteutui myös Norrbackin

¹⁵² Kempainen (2015, 132) ilmoittaa virheellisesti, ettei komitean ehdotus teknisen radiolain osalta toteutunut (vrt. HE 119/1987 vp, 8).

¹⁵³ Ajan hengen mukaisesti komitean myös parlamentaarisesti nimitetyssä sihteeristössä oli vain valtio- tai yhteiskunta- tieteilijöitä. Tämän takia komitean oikeudellisena asiantuntijana IV osamietintöä laadittaessa oli kansliapäällikkö Lauri Tarasti. Tämän tutkimuksen tekijä toimi komiteassa pääsihteerinä. Vertailun vuoksi voi todeta, että esimerkiksi vuoden 1971 radiolainsäädännön uusimistoimikunnassa kaikki jäsenet ja sihteerit olivat juristeja yhtä lukuun ottamatta, joka oli valtiotieteilijä valtiovarainministeriöstä.

¹⁵⁴ 9.10.1988/744, HE 34/1998, laki astui voimaan 1.1.1999.

esittämän periaatteen mukaisesti. Valtioneuvosto jäi televisio- ja radion ohjelmalupia myöntäväksi viranomaiseksi¹⁵⁵.

4.6 1990-luku, Yleisradiota ja televisio- ja radiotoimintaa koskevat lait syntyivät, Yleisradion kehitys eduskunnan alaiseksi yhtiöksi alkoi

Neuvostoliitto ja itäblokki romahtivat rauhanomaisesti vuonna 1991. Neuvostoliitosta tuli jälleen Venäjä. Kylmä sota päättyi. Yhdysvaltojen asema kohentui ainoana suurvaltana, mutta Kiina aloitti kasvun maailman talousmahdiksi.

Toisen maailmansodan jälkeiset asetelmat piirtyivät uusiksi. Suuri joukko entisiä neuvostotasavaltoja itsenäistyi, mm. Viro, Latvia, Liettua ja Ukraina. Ensimmäisessä aallossa vuonna 1999 Neuvostoliiton johtaman keskinäisen sotilaallisen avunannon Varsovan liiton entiset jäsenvaltiot Puola, Tšekki ja Unkari liittyivät Yhdysvaltojen johtamaan sotilasliitto Natoon, monet muut maat seurasivat hieman myöhemmin 2000-luvulla.

Verinen sodankäynti tapahtui Euroopassa vuodesta 1991 alkaen vain Jugoslaviassa, jonka hajoamisen myötä syntyi viisi uutta valtiota.

Suomi ja Venäjä sopivat vuonna 1992 YYA-sopimuksen lopettamisesta ja sen korvasi sopimus Suomen ja Venäjän suhteiden perusteista. II maailmansota jäi Suomen osalta lopullisesti taakse.

Maastrichtin sopimus (1992) loi nykyisen Euroopan unionin, johon Suomi liittyi vuonna 1995. Unionin edeltäjä EY oli perustettu Rooman sopimuksella vuonna 1957.

Internet ja sen palvelut aloittivat maailmanvalloituksensa. Digitaaliset tallenteet yleistyivät nopeasti, aiemmin tallenteet olivat analogisia.

Suomi ajautui vuosikymmenen alussa pahimpaan talouskriisiinsä, jonka vaikutukset olivat suuremmat kuin 1930-luvun laman. Bruttokansantuote romahti 13 prosenttia ja työttömyys kasvoi yli viisinkertaiseksi 19 prosenttiin. Lainakorot nousivat 15 prosentin tasolle. Syynä olivat rahamarkkinoiden liian nopea vapautuminen, liian pitkään jatkunut usko vahvaan markkaan ja siihen liittyvä kielteinen suhtautuminen devalvaatioon sekä Neuvostoliiton kaupan romahdus. Kasvu alkoi, kun markka devalvoitiin vuonna 1991 ja päästettiin kellumaan vuonna 1992.

Pankkikriisin myötä pankkisektori sai uuden rakenteen. Vanhat pankit joko myytiin, fuusioitiin tai katosivat kuten Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankki SKOP.

Sisäpoliittiset olot pysyivät kuitenkin stabiileina, hallituksia on vuosikymmenen aikana 4, kaikki olivat enemmistöhallituksia.

Suuressa tv-kanavauudistuksessa MTV fuusioi itseensä Kolmoskanavan ja siirtyi omalle kanavalleen vuonna 1993. Suomessa valtakunnallisten maanpäällisten tv-kanavien määrä

¹⁵⁵ Radiotaajuuksien osittainen niukkuuden poistuminen television digitalisoinnin myötä ja televisio- ja radiolainsäädännön kehitys toivat 2010-luvulla uusia piirteitä ohjelmistolupien myöntämiseen, mutta asiaa ei käsitellä tässä yhteydessä.

kasvoi kolmeen. Vuonna 1998 kanavien lukumäärä nousi neljään, kun Nelonen sai toimiluvan.

Yleisradion henkilömäärä 31.5.90 oli 4.733 (palkansaajien keskimääräinen lukumäärä työpäiväkohtaisen laskennan mukaan), josta toistaiseksi voimassa olevassa aikapalkkaisessa työsuhteessa oli keskimäärin 4.369, vastaava luku vuonna 1999 oli 4.582 (Yleisradio-konsernin¹⁵⁶ kuukausipalkkaisen henkilöstön määrä tilikauden aikana henkilötyövuosina).

4.6.1 Seppo Niemelän yhden miehen toimikunta 1992

1990-luvulle tultaessa Yleisradion hallintoa koskevana lakina oli edelleen Yleisradion valtiollistanut laki vuodelta 1934 vain välttämättömiltä osiltaan muutettuna (erityisesti Lex Jahvetti).

Tekninen radiolaki oli kuitenkin otsikolla radiolaki astunut voimaan vuoden 1988 lopussa radio- ja televisiokomitean vuoden 1984 ehdotuksen pohjalta, joten sitä koskevaa uutta valmistelua ei enää tarvittu.

Radiolaki ei kuitenkaan koskenut yleisradiolähetystoiminnan harjoittamista koskevia lupia (voimassa oli vain Yleisradion toimilupa) eikä yleisradiolähetysten vastaanottamiseen tarkoitettujen radiovastanottimien käyttämiseen tarvittavia lupia. Näitä molempia koski edelleen täysin vanhentunut vuodelta 1927 peräisin oleva laki radiolaitteista, jonka 1 §:n mukaan ”sähkölaitteita langatonta sähköttämistä, puhelemista, kuuntelemista tai näkemistä varten älköön ilman asianomaista lupaa rakennettako tai käytettäkö”. Kuunteleminen tarkoitti radiota ja näkeminen televisiota.

Liikenneministeriö antoi syksyllä 1992¹⁵⁷ selvitysmies Seppo Niemelän (kesk) tehtäväksi tehdä ehdotus julkisen palvelun asemasta sähköisessä viestinnässä 1990-luvun viestintäpolitiikassa. Ehdotuksessa tuli selvittää julkisen palvelun tehtävä, rahoitus ja suhde alan muihin toimijoihin. Selvityksessä oli otettava huomioon myös mahdollisesti edelleen kiristyvä taloudellinen tilanne. Selvityksen tuli sisältää julkisen palvelun arvioitu kehitys Euroopassa, pienten kielialueiden kulttuurisen kehityksen ehdot osana eurooppalaista kulttuuripolitiikkaa sekä sähköisen viestinnän toimintatapa ja tekniikan kehitys. Ehdotuksessa tuli ottaa huomioon liberaalin viestintäpolitiikan mukaiset sananvapauden ja keskittymisen ehkäisyn periaatteet. Edelleen selvitysmiehen tuli esittää konkreettiset ehdotukset niiksi toimiksi, joihin hallituksen tulee ryhtyä lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

Niemelä ei ollut kansanedustaja, vaan oli tuolloin Yleisradion hallintoneuvoston puheenjohtaja. Hallintoneuvoston puheenjohtajana hän toimi vuosina 1991–1994. Niemelän tammikuussa 1993 jättämä selvitys ”Julkinen palvelu 1990-luvun viestinnässä”¹⁵⁸ (Niemelä

¹⁵⁶ Yleisradio – emo ja Digita Oy.

¹⁵⁷ Liikenneministeri Ole Norrback (rkp) Esko Ahon (kesk) hallituksessa, enemmistöhallitus (Kesk, Kok, Krist, Rkp).

¹⁵⁸ Liikenneministeriön julkaisuja 1/93. Mietinnön toimeksiantoa koskeva jakso sisältää vielä seuraavaa: ”Merkittävänä tukena on ollut pääjohtaja Reino Paasilinnan selvitysmiehen käyttöön osoittama, kansliajohtaja Jussi Tunturin johdolla toiminut asiantuntijaryhmä. Sen jäseninä ovat olleet varatuomari Kirsi-Marja Okkonen, kauppatiet. maisteri Martti Partanen, valtiot. tohtori Ismo Silvo, yhteiskuntatiet. lisensiaatti Martti Soramäki ja tekniikan lisensiaatti Juha Vesaoja. Selvitystyötä varten tehty tausta-aineisto on saatavissa erillisenä monisteena Yleisradion monisteena Yleisradion tiedotuksesta” (Niemelä 1993,5–6). Muistelmissaan Paasilinnalla on tarve vähätellä Niemelän raporttia ja virheellisesti korostaa taustaryhmän merkitystä (Paasilinna & Saksa 1994, 215, 216).

1993) oli luonteeltaan erilainen kuin aiemmat komiteamietinnöt. Niemelä ei tehnyt lakiehdotuksia, vaan pohti periaatteita ja laati suuntaviivoja. Hänen esityksensä oli tavallaan puhe pienen valtion julkisen palvelun yleisradiotoiminnan välttämättömyydestä ja sen ylistys. Mottona hänen esityksessään oli selvitystä hyvin kuvaava sitaatti Alvin Tofflerilta:

Niinpä globaalistuminen ei merkitse yhdenmukaistumista. Tuskin koskaan näemme edessämme yhtä ainoaa maailmankylää – vaan suuren määrän aivan erilaisia maailmankylä, jotka kaikki on kytketty uuteen joukkotiedotuksen järjestelmään, mutta pyrkivät parhaansa mukaan säilyttämään kulttuurisen, etnisen, kansallisen ja poliittisen yksilöllisyytensä tai jopa lisäämään sitä. (emt. 2)

Tässä yhteydessä ei ole mahdollista tarkastella Niemelän monipuolista esitystä kokonaisuutena. Sen sijaan keskityn hänen ehdotuksiinsa. Jaksossa julkinen palvelu – voimavara hän on ryhmitellyt julkisen palvelun tehtävät 12 kokonaisuudeksi, ja tiivistänyt ne kussakin jaksossa yhteen lauseeseen. Näillä on ollut selvä yleinen vaikutus vuoden 1994 alusta voimaan astuneeseen Yleisradiota koskeneeseen lakiin.

Mutta takaisin Niemelän varsinaisiin ehdotuksiin (emt. 52–57). Niemelä pohti asiaa laajemminkin kuin hänen toimeksiantonsa oli. Hänen ehdotuksensa tarkoituksena oli luoda sellainen järjestelmä, joka 90-luvun ajan ohjaisi sähköisen viestinnän kehitystä niin, että julkinen palvelu voitaisiin toteuttaa eurooppalaisittain perustellulla tavalla ja samalla järjestelmän kaupallisen osan toimintapuitteet tulisivat riittävän yhtäläisiksi. Tärkeimmät ehdotukset olivat

- säädetään sähköisen viestinnän puitelaki, jossa julkisen palvelun periaatteen mukainen yleisradiotoiminta ja kaupallinen sähköinen viestintä erotetaan toisistaan. Laissa säädetään Yleisradion asema ja kaupallisen toimilupapolitiikan periaatteet
- julkinen palvelu on avautuva kansallinen perusresurssi, jonka koko mitoitetaan Suomen julkista palvelua puoltavat erikoisolot huomioon ottaen eurooppalaisittain kilpailukykyiseksi
- kaupallista sähköistä viestintää ohjataan toimilupapolitiikalla, jolle annetaan useita viestinnän rakennetta ja omistusta koskevia tehtäviä. Toimiluvista peritään sen haltijan kantokyvyn ja toiminnan volyyymiin suhteutettu maksu
- tv-lupamaksuun kohdistuvia paineita kevennetään kanavoimalla keskeinen osa kaupallisen toiminnan toimilupamaksusta julkisen palvelun tukeen. Tavoitteena Niemelän mukaan voisi olla kuusi prosenttia mediainvestoinneista
- MTV saa oman toimiluvan, jonka ehdoissa säädetään yhtiön omistuspohjasta mm. kilpailu- ja ulkomaalaisomistusnäkökohdat huomioon ottaen. Muilta osin sen ja Yleisradion keskinäinen sopimus pidetään voimassa, kunnes uusi laki ja sen mukainen järjestely tulee voimaan.

Niemelän toimeksiannossa oli mukana 1990-luvun alussa ajankohtaiset sähköisen viestinnän keskittymisen ehkäisyä koskevien ehdotusten tekeminen.

Yleisradio on julkaissut taustaryhmän muistiot (Tausta-aineistot sähköisen viestinnän selvitystä varten ja niissä mainitut lähteet, 1993).

Liikenneministeri Norrback (rkp) esitteli näkemyksiään Niemelän mietinnön jättämisen jälkeen MTV Oy:n yhtiökokouksessa 23.3.1993. Norrback toisti jo aiemmin esille tuomansa myönteisen kannan MTV:n omasta toimiluvasta ja lupasi asiallista ja nopeata käsittelyä, kun toimilupahakemus on tullut liikenneministeriöön. Hän ei kuitenkaan nähnyt mahdolliseksi radikaalisti muuttaa vallitsevaa järjestelyä, jossa MTV osallistui julkisen palvelun maksulla Yleisradion rahoitukseen. Yleisradion hallintoneuvostolle Norrback oli esitellyt vastaavia näkemyksiään jo 27.1.1993¹⁵⁹.

Norrback ei ollut molemmissa tilaisuuksissa vakuuttunut siitä, että sähköisen viestinnän puitelaki olisi tarpeellinen ja hyvä laki. Sen sijaan hän totesi, että Yleisradiota koskeva erityislaki on tarpeellinen. Norrback totesi myös, että Yleisradion toimintaa sääntelevä uusi laki rajoittaisi maan hallituksen mahdollisuuksia puuttua Yleisradion ohjelmapolitiikkaan.

MTV haki toimilupaa heti keväällä 1993, ja valtioneuvosto¹⁶⁰ antoi sen 2.9.1993¹⁶¹. Toimiluvan myöntämistä koskevassa esittelymuistiossa¹⁶² todettiin mm., että toimiluvan myöntämiselle ei ollut olemassa lainsäädännöllisiä, hallinnollisia, taloudellisia eikä teknisiä esteitä. Tämän MTV:n ensimmäisen toimiluvan voimassaoloajaksi oli merkitty 14.12.1999 saakka. Se sisälsi määräyksen, jonka mukaan, mikäli silloista radiolainsäädäntöä toimilupakauden kestäessä muutetaan toimiluvan edellytyksiin vaikuttavalla tavalla, on yhtiön välittömästi haettava uusi toimilupa.

Suurta vuoden 1993 tv-kanavauudistusta koskevaan neuvottelutuloksen liittyen Yleisradio oli vielä sopinut MTV:n kanssa, että MTV toimisi edelleen Yleisradion toimiluvalla. MTV:n saatua oman toimiluvan yhtiöiden välisiä sopimuksia muutettiin tarvittavilta osin teknisesti. Ne mukaan lukien MTV:n Yleisradion rahoitus olivat voimassa vuoden 1998 loppuun, minkä jälkeen astui voimaan ns. toimilupamaksujärjestelmä televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain (9.10.1998/744) voimaantulon myötä.

4.6.2 Analyysi ja arviointi

Niemelän yhden miehen toimikunta avasi Yleisradiota ja radio- ja televisiota koskevan lainsäädännön aikaansaamista estäneen lukon, vaikka sen ehdotukset eivät kokonaisuutena sellaisenaan toteutuneet. Liikenneministeri Ole Norrback tuli keskittymään Yleisradiota koskevaan lakiin, koska hänellä oli myös kiire, joka ei mahdollistanut laajempaa, aikaa vievää uudistusta (ks. seuraava luku 5).

Niemelä teki kuitenkin monia linjauksia, jotka toteutuivat sovellettuina Yleisradiota koskevassa laissa vuonna 1993, ja jotka osaltaan vaikuttivat uuden lainsäädännöllisen rakenteen syntymiseen Suomen tv-toiminnassa. Hallituksen esitys laiksi Yleisradiosta annettiin syksyllä 1993 ja hallituksen esitys televisio- ja radiotoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi vuonna 1998. Yhtä lakia ei tullut vaan kaksi, laki Yleisradiosta (HE 124/93,

¹⁵⁹ Liikenneministeri Ole Norrbackin puheenvuoro MTV Oy:n yhtiökokouksessa 23.2.1993 (moniste). Yleisradion hallintoneuvoston pöytäkirja 1/1993 27.1.1993, 4 §.

¹⁶⁰ Esko Ahon (kesk) hallitus, liikenneministeri Ole Norrback (rkp), enemmistöhallitus (Kesk, Kok, Rkp, Krist).

¹⁶¹ MTV:n toimilupa 2.9.1993–14.12.1999, painotuote

¹⁶² Valtioneuvosto, esittelylista 2.9.1993 liikenneministeriö. Ministeri Norrback. 1. Toimiluvan myöntäminen. 2. Toimiluvan muuttaminen. Sisältää hallitusneuvos Liisa Eron esittelymuistion.

22.12.1993/1380), ja laki televisio- ja radiotoiminnasta (HE 34/1998, 9.10.1998/744) viisi vuotta myöhemmin¹⁶³.

MTV sai myös oman toimiluvan, josta se jätti hakemuksen Norrbackin yhtiökokouspuhetta seuraavana päivänä. Hakemuksen käsittelyyn ministeriössä ja valtioneuvostossa meni aikaa hieman yli 5 kuukautta. Valtioneuvostossa kaksi ministeriä (Pertti Salolainen, kok; Ilkka Kanerva, kok) pyysi asian erikseen pöydälle¹⁶⁴, mikä viivästytti asian käsittelyä 3 viikkoa.

Niemelän ehdotukset antoivat myös mahdollisuuden liikenneministeriölle sivuttaa Yleisradiota koskevan lain valmistelussa varsinainen erillinen lausuntokierros ja avasivat ministeriölle mahdollisuuden valmistella yksin Yleisradiota koskeva lakiehdotus. Niemelän selvityksestä annettujen lausuntojen ilmoitettiin ao. hallituksen esityksessä riittävän¹⁶⁵. Nopeutettuun aikatauluun ministerillä oli syynsä, kuten edellä on jo todettu.

Keskittymistä koskevat Niemelän ehdotukset toteutuivat toimilupapolitiikassa, jonka teho pitemmällä aikavälillä oli tässä asiassa kuitenkin heikko. Tällä hetkellä tunnetusti kaikki tv-toimijat ovat Sanoman Nelonen Mediaa lukuun ottamatta ulkomaalaisomistuksessa. Radioala ketjuuntui nopeasti ja siirtyi myös huomattavassa määrin ulkomaalaisomistukseen. Niin Yleisradiolle kuin kaupallisille mediayhtiöille ohjelmia tuottavista riippumattomista tv-tuotantoyhtiöistä yhä useampi on ulkomaalaisomistuksessa. Asiaa ei enää koeta ongelmaksi. Valtioneuvoston myöntämien toimilupien siirtoa ei kuitenkaan sellaisenaan sallita eli toimiluvat eivät ole myytäviä, kaupallisia tuotteita.

4.7 Analyysi ja arviointi komiteoiden ajasta

Komiteoiden aika sisälsi 7 komiteaa tai toimikuntaa, jotka yrittivät valmistella Yleisradiota ja (yleis)radiotoimintaa koskevaa lainsäädäntöä. Perimmäinen syy niiden asettamiseen oli kaikissa yhteyksissä todettu lainsäädännön vanhentuneisuus ja myös Yleisradion intressi saada aikaan toimintaansa ohjaava asianmukainen lainsäädäntö. Komiteoiden työhön käytettiin huomattava työpanos ja suuri älyllinen kapasiteetti¹⁶⁶. Ne tuottivat satoja sivuja tekstiä ja analysoivat parhaimmillaan erinomaisesti yleisradiolainsäädännön kysymyksiä. Vain viimeinen komitea kantoi lainsäädännöllisessä mielessä hedelmää, mutta sen ehdotuksiin ei sisältänyt konkreettisia lakipykäläehdotuksia.

Komiteoiden ajan pääpiirre oli pyrkimys saada aikaan moderni Yleisradiota koskeva lainsäädäntö noin kerran vuosikymmenessä ja myöhempinä vuosikymmeninä myös kaupallista toimintaa säätelevä lainsäädäntö. Samassa yhteydessä valmisteltiin teknistä radioviestintää koskevaa lainsäädäntöä, joka toteutui viimein vuonna 1988. Yleisradiotoimintaa sääteli aina 1990-luvulle saakka jo syntyessään vanhentunut laki radiolatteista 1920-luvun lopulta.

¹⁶³ Hallituksen esityksen antoi Lipposen (sd) I hallitus, liikenneministeri Matti Aura (kok), enemmistöhallitus (Sdp, Kok, Vas, Vihr, Rkp, ammatti/virkam.).

¹⁶⁴ Esittelylista 2.9.1993. Ministeri Norrback 1. Toimiluvan myöntäminen.

¹⁶⁵ Lausunnot oli ministeriö julkaissut erikseen (Julkinen palvelu 1990-luvun viestinnässä, liikenneministeriön julkaisu 33/93). Julkaisun yhteenvedon mukaan yleisesti ottaen Niemelän raporttia pidettiin varsin ansiokkaana ja aikansa merkittävimpiin kuuluvana kulttuuri- ja viestintäpoliittisena selvityksenä maassamme.

¹⁶⁶ Varsinaisissa yleisradiokomiteoissa työskennelleistä henkilöistä 14 on esitelty Kansallisbiografiassa.

Voimassa ollut lainsäädäntö todettiin kaikessa valmistelutyössä vanhentuneeksi kaikkina vuosikymmeninä, mutta uutta lainsäädäntöä ei syntynyt. Vaikka lainsäädännöllistä pohjaa ei varsinaisesti syntynyt, komiteoiden aika synnytti kuitenkin selvän pyrkimyksen, jossa Yleisradio nähtiin eduskunnan alaisena laitoksena. Komiteoiden aika tuotti kuitenkin tästä pyrkimyksistä huolimatta vuoden 1954 yleisradiolainsäädäntökomiteassa perustellun näkemyksen, että Yleisradio oli kuitenkin valtioneuvoston valvonnan alainen yhtiö.

Varsinainen mainostelevisiotoiminnan harjoittaminen organisoitiin Yleisradion toimiluvan alle 1950-luvun lopulla. 1960-luku vakiinnutti Yleisradion tosiasiallisen monopoliaseman, kun Yleisradio osti Tesvisio- ja Tamvisio -toiminnat vuonna 1964. Myös Kolmoskanava toteutettiin MTV-mallin mukaisesti.

Erimielisyyksien takia joko jo valmistelussa tai myöhemmin valtioneuvostossa kattavaa lainsäädäntöä ei kuitenkaan syntynyt ja harvat välttämättömät uudistukset toteutettiin muuttamalla Yleisradion valtiollistanutta lakia valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa valtiolle kuuluva omaisuus osakeyhtiölle, josta asiallisesti muodostui Yleisradiota koskeva laki vuosiksi 1934–1993, noin 60 vuodeksi.

1960-luvun alussa oli vakavin pyrkimys saada aikaan Yleisradiota koskeva lainsäädäntö. Hallituksen lakiesitys eteni asianmukaisesti eduskunnassa, mutta eduskunta hajotettiin ennen lain hyväksymistä. Komiteatyöskentely oli vilkkainta 1970-luvulla. Viimeinen varsinainen komitea oli parlamentaarinen radio- ja televisiokomitea 1980-luvun alkupuoliskolla. Sen esityksen pohjalta eduskunta päätti teknistä radioviestintää koskevasta uudesta laista. Tämä avasi mahdollisuuden päättää erikseen Yleisradiota koskevasta laista, mutta radio- ja televisiokomitean ehdottamaa uutta komiteaa pohtimaan Yleisradion asemaa ei asetettu. Vaikka Niemelän yhden miehen toimikunta loi periaatteita myös Yleisradiota koskevaan lakiin, lain yksityiskohtainen valmistelu tapahtui ministeriössä 1990-luvun alussa.

Komiteoiden aika sisälsi kaksi keskeistä ongelma-aluetta, joiden ratkaisu oli vaikeaa ja kesti kauan. Ne olivat

- millä tavalla piti hahmottaa lainsäädännön näkökulmasta sähköisen radioviestinnän kenttä
- miten tuli suhtautua toisaalta Yleisradion yksinoikeuteen harjoittaa yleisradiotoimintaa ja toisaalta kaupallisen toiminnan oikeutukseen

Näitä asioita yritettiin ratkaista yhdessä pitkään, mutta ongelmien ratkaisu samalla kertaa oli ylivoimaista.

Ratkaisu löytyi vaiheistamisesta tai käytännössä vaiheistumisesta

- ensin kyettiin irrottamaan tekniset kysymykset omaksi lainsäädännökseen vuonna 1988 radio- ja televisiokomitean ehdotuksen ja hallituksen ao. esityksen pohjalta (radiolaki)
- Yleisradiota koskevasta lainsäädännöstä eduskunta päätti vuonna 1993 hallituksen esityksen pohjalta, taustalla olivat Niemelän yhden miehen komitean ehdotukset ja liikenneministeri Ole Norrbackin pyrkimykset (laki Yleisradio Oy:stä)

- kaupallista tv- ja radiotoimintaa koskevasta lainsäädännöstä eduskunta päätti myöhemmin vuonna 1998 hallituksen esityksen pohjalta¹⁶⁷ (laki televisio- ja radiotoiminnasta)

2000-luvulle siirtyi siten lainsäädännöllinen kokonaisuus, jonka kehittäminen oli merkittävästi helpompaa ja yksinkertaisempaa kuin sen synnyttäminen oli komiteoiden aikakautena.

Omalla tavallaan mielenkiintoinen kysymys on, mikä olisi ollut kehityspolku, jos vuonna 1961 olisi hyväksytty lailla Yleisradion yksinoikeus yleisradiotoimintaan ja mainontaan. Voi olla, että paineet olisivat purkautuneet rysähdyksenä, eikä nyt toteutuneella evolutionaarisella tavalla.

Komiteoiden aikana tehdyt muutokset Yleisradion valtiollistaneeseen vuoden 1934 lakiin olivat periaatteellisesti tärkeitä, vaikka ne olivat seurausta ulkoisista tekijöistä. Varsinkin Yleisradion hallintoneuvoston tehtävien siirtäminen lakiin yhtiökokouksen yhtiöjärjestyksestä koskevista päätöksistä vuonna 1980 oli merkittävä. Jatkossa eduskunta tuli päättämään hallintoneuvoston tehtävistä, ei ministeriö yhtiökokouksessa hyväksyessään yhtiöjärjestyksen. Laista tuli tältä osin ensisijainen yhtiöjärjestyksen nähdessä.

Yleisradiomonopolia oli kannattanut Yleisradion ohella perinteisesti vasemmisto¹⁶⁸, mutta sen kannatus oli vaaleissa vähentynyt. Kun vielä 1960-luvun puolivälissä vasemmistopuolueet saivat eduskuntavaaleissa niukasti yli puolet äänistä, tämä ääniosuus oli 1990-luvun alussa enää kolmannes. (Eduskuntavaaleissa 2015 osuus on pudonnut edelleen ja oli alle viidenneksen). Samalla periaatteelliset näkökohdat alkoivat väistyä pragmaattisuuden tieltä ja markkinalähtöisyyttä korostavat painotukset alkoivat nousta enemmän esille.

Yleisradion osakeyhtiömalli on kuitenkin joustavana ja pragmatismiin perustuvana kyennyt tarjoamaan Yleisradiolle sellaisen itsenäisyyden suhteessa valtioneuvostoon, jota olisi muulla tavalla ollut erittäin vaikeaa järjestää.

Komiteat esittivät osakeyhtiömallia ja laitospohjaisia seuraavasti:

Yleisradiokomitea 1950–1952 – laitos

Yleisradiosäädäntäkomitea 1954–1959 (1960¹⁶⁹) – osakeyhtiö

Radioasetustoimikunta 1965–1967 – osakeyhtiö

Radiolainsäädännön uusimistoimikunta 1970–1971 – laitos

Wiion yhden miehen toimikunta 1972–1973 – laitos (”julkisen yhtiö”)

¹⁶⁷ Tässä yhteydessä lainsäädännössä otettiin käyttöön televisio- ja radiotoiminnan käsitteet yleisradiotoiminnan käsitteen sijaan ilman, että merkitys muuttui. Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan ja julkisen palvelun televisio- ja radiotoiminnan käsitteet tarkoittavat samaa. Julkisen palvelun median käsite laajentaa ne kattamaan internetaikakauden palvelut. Viimeksi mainitun käsitteen tausta on Euroopan neuvoston (Council of Europe) asiakirjoissa (ks. esim. Public service media remit in 40 European countries, 2015. <http://publi.obs.coe.int/documents/205595/8234567/PSB+comparatives+tables+word+original.pdf/7716bb29-1f44-486a-8c2f-b2330ef5977b>).

¹⁶⁸ Vielä 1960-luvun vaihteessa yleisradiotoiminnan monopolisoinnin suhde hallitusmuodossa turvattuun sananvapauteen oli juridisesti varsin kiistanalainen kysymys (Paukku 2005, 106).

¹⁶⁹ Mietintö julkaistiin vuonna 1960 (KM N:o 5/1960).

Radio- ja televisiokomitea 1970–1974 – osakeyhtiö¹⁷⁰

Niemelän yhden miehen toimikunta 1992–1993 – osakeyhtiö

Osakeyhtiömalli voitti komiteoissa niukasti 4–3.

Eero Paukku on nähnyt, että suhtautumista yleisradiotoiminnan organisointiin leimasi 1960- ja 1970-lukujen ajan vahva poliittinen ohjaus, ja sananvapauden sisältö yleisradiotoiminnassa muodostui pitkälti poliittiseksi tarkoituksenmukaisuuskysymykseksi¹⁷¹. Asianmukainen lainsäädäntö puuttui ja poliittinen harkinta erimielisyyksineen nousi esiin.

Yleisradiotoiminta pyrittiin kuitenkin erottamaan valtiovallan ohjauksesta ja sen tehtäväksi nähtiin uudella tavalla kansalaisyhteiskunnan palveleminen. Yleisradio ei enää ollut vain kansansivistäjä ja -kasvattaja vaan myös joukkotiedotusväline, jonka tuli välittää tietoja kansalaisille asioista, jotka antoivat aihetta arvosteluun. Kun tällainen toiminta 1930-luvulla olisi saatettu katsoa ”valtion tarkoitukseen vastaiseksi toiminnaksi”, oli se nyt keskeinen osa Yleisradion toimintaa. (Paukku 2005, 110–111)

Paukku katsoi 1980-luvulla tapahtuneen selvän muutoksen sananvapaustarkastelussa radio- ja televisiokomitean antamassa IV osamietinnössä, jossa komitea otti toimintansa peruslähtökohdaksi hallitusmuodon 10 §:ssä turvatun sananvapauden ja televisio- ja radiotoiminnassa vallitsevana olevan radioaaltojen niukkuustilanteen yhteensovittamisen (emt. 111). Paukun mukaan komitea näki edelleen televisio- ja radiotoiminnan aiempaa vahvemmin sellaisena julkisena palveluna, jonka ohjelmapolitiikan tuli vastata yleisön tarpeita ja turvata informaation vastaanottajan sananvapauden toteutumista (emt. 113).

1990-luvulla muutettiin Yleisradion toimintaan vaikuttanutta lainsäädäntöä yhden kerran. Puoluelain (10.1.1969/10) 10 §:n 1 momentin mukaan valtion viranomaisen sekä valtion tai sen määräämisvallassa olevan yhteisön tai laitoksen on kohdeltava kaikkia puolueita tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen. Kysymys siitä, miten tätä säännöstä olisi sovellettava Yleisradion vaaliohjelmiin, oli lähes koko puoluelain voimassaoloajan osoittautunut ongelmalliseksi. Lakia muutettiin vuonna 1992 siten, että lain 10 §:ään lisättiin 2 momentti, jonka mukaan Yleisradio voi soveltaessaan 1 momenttia yhtiön vaaliohjelmiin ottaa huomioon myös ohjelmallisia näkökohtia (HE 57/92 vp, PeVm 6/92, 20.7.1992/653).

5. Laki Yleisradiosta ja pääjohtaja Reino Paasilinnan erottaminen vuonna 1993

Yleisradiota koskevan lainsäädännön syntyhistoriasta havaitaan, että pelkkä olemassa olevan lainsäädännön uudistamistarve ei ole riittänyt aikaansaamaan tarvittavaa poliittista tahtoa lainsäädännön uudistamiseen, vaan siihen on tarvittu usein erityisiä syitä.

Yleisradion valtiollistamiseen vuonna 1934 johti voimakas tyytymättömyys ohjelmistopolitiikkaan ja sen pohjalta tehtyihin ratkaisuihin. Lex Jahvetin vuonna 1948 synnytti myös tyytymättömyys ohjelmapolitiikkaan, joka konkretisoitui pääjohtajan

¹⁷⁰ Komitea esitti, että laitostamalliset palvelut erikseen, mutta tällaista selvitystä ei asetettu.

¹⁷¹ Paukku ei käytä lähteenä Silvoa, mutta Silvo on yhtä lailla nähnyt 1960- ja 1970-lukujen vaihteen politisoivana kautena viestintäpolitiikan kentässä (Silvo 1988, 14; vrt. myös Hellman 2012, 42).

erottamishankkeessa. Kun hallintoneuvoston tehtävät tulivat säädettäväksi lailla vuonna 1979, tämä peruste oli uuden osakeyhtiölain voimaan astuminen ja sen myötä syntynyt uhka Yleisradion hallintoneuvoston aseman heikentymisestä.

Tässä jaksossa arvioidaan aluksi niitä syitä, jotka johtivat Yleisradiota koskevan lain syntymiseen.

Syyt olivat kolmenlaisia. Lainvalmistelussa tai eduskuntakäsittelyssä yhtäkään niistä ei selvästi nostettu esiin.

Ensimmäinen syytä liittyi Suomen ETA/EY-sopimukseen. Ruotsin haettua Euroopan yhteisön jäsenyyttä heinäkuussa 1991, tuli ajankohtaisiksi Suomen suhde yhteisöön. Suomen hallitus jätti eduskunnan tuella jäsenyyshakemuksen jo maaliskuussa 1992. EU:n jäseneksi Suomi liittyi vuonna 1995. Euroopan talousalueen (ETA) jäseneksi Suomi oli liittynyt tätä ennen vuoden ajaksi vuonna 1994.

Liittymiset merkitsivät EU-lainsäädännön voimaantumista Suomessa, vaikka vielä ETA-vaiheessa Suomella ei ollut mahdollisuuksia vaikuttaa EU:n päätöksentekoon. Komissiolle oli ilmoitettava ns. olemassa olevana valtiontukena Yleisradion saama julkinen rahoitus, jotta se olisi ollut edelleen legitiimiä. Valtiontuki edellytti modernia Yleisradiota koskevaa lainsäädäntöä julkisen palvelun yleisradiotoiminnan harjoittajana.¹⁷²

Toinen syy oli MTV:n saama oma toimilupa ja tässä yhteydessä syntynyt tarve järjestää julkisen palvelun yleisradiotoiminta eli Yleisradion asema vakaammalle perustalle. Vasta yli kaksikymmentä vuotta myöhemmin hallituksen esitys Yleisradiota koskevan lain muuttamiseksi (HE 13/2017 vp) totesi, että Yleisradiota koskeva laki säädettiin vuonna 1993, jolloin yleisradiotoiminnan kilpailun nopea kehitys, erityisesti MTV Oy:n tekemä hakemus omasta toimiluvasta, synnytti tarpeen määritellä julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tehtävät ja rahoitus. Ministerillä oli myös luonnollisesti omia ruotsinkielisen tarjonnan edistämiseen liittyviä pyrkimyksiä.

Kolmas, monin tavoin vaikuttanut elementti oli pääjohtaja Reino Paasilinnan¹⁷³ erottamishanke.

Hallituksen esityksen (HE 124/1993 vp), yleisperustelujen johdannossa esitettiin vain seuraavat perustelut lakiehdotukselle:

Yleisradiolähetykset ovat kansalaisille eräs merkittävä tiedonsaantikanava samalla, kun niistä on muodostunut omaleimainen kulttuuriväline. Ohjelmatuotannon kalleus on johtanut siihen, että ohjelmien kauppa on laajasti kansainvälistä ja on johtanut erityisesti anglosaksisen kulttuuripiirin näennäiseen korostumiseen. Jotta myös kansallinen kulttuuri pääsisi esiin medioissa, sen tuottamista ja esittämistä on tuettava. Oy. Yleisradio Ab. muodostaa erään keskeisen kanavan tässä suhteessa. Yhtiön toimintaa rahoitetaan lupamaksuvaroin ja lähinnä tästä syystä katsotaan, että yhtiölle voidaan asettaa erityisiä velvoitteita suomalaisen kulttuurin vaalimisessa.

¹⁷² ETA/EU-sopimuksia ei mainittu hallituksen ao. esityksen perusteluissa, koska ylipäätään viittaukset EU:n säännöksiin Suomen lainsäädäntöä ohjaavana tekijänä olivat niukkoja jäsenyyden alkuvuosina.

¹⁷³ Reino Paasilinna (1939–) oli monessa mukana toimittajana, diplomaattina, kansanedustajana, Yleisradion lyhytaikaisimpana pääjohtajana ja europarlamentaarikkona. Hänestä on esittely Kansallisbiografian osassa 7, artikkelin tekijä Raimo Salokangas, SKS 2006 421,422.

Kilpailun lisääntyessä ja koventuessa siihen tulee vastata säilyttämällä kuuntelijoiden ja katselijoiden mielenkiinto ohjelmien avulla. Mikäli eri yleisradiotoiminnan harjoittajien ohjelmatuotanto pyrkii kilpailemaan samalla kentällä, tuloksena on yhtenäinen ohjelmatarjonta kaikilta kanavilta.

Oy. Yleisradio Ab:n pitkän tähtäimen toiminnan suunnittelemiseksi vastaamaan yllä esitettyihin haasteisiin on syytä turvata yhtiön talous myös pitkällä tähtäimellä. Hallitus on laatinut tästä esillä olevan lakiesityksen.

Perusteluissa oli kaikuja Seppo Niemelän yhden miehen komitean ajatuksista, mutta vastaavaan tyylikkyyteen se ei yllä.

5.1 Reino Paasilinnan erottaminen

Reino Paasilinna oli ärhäkkä ja kuvia ja ihmisiä kumartamaton entinen Yleisradion toimittaja, joka oli toiminut ulkoasianministeriössä lehdistöneuvoksena sekä Washingtonissa että Moskovassa. Hänet sosialidemokraatit valitsivat Yleisradion pääjohtajaehdokkaaksi ja de facto pääjohtajaksi Sakari Kiurun jälkeen¹⁷⁴. Paasilinna oli valintahetkellä kansanedustaja ja Yleisradion hallintoneuvoston jäsen.

Paasilinnan johtamistyyllillä viholliset valikoituivat läheltä ja ystävät kaukaa. Nopeasti Paasilinna sai osan Yleisradion johtajista vastaansa. Muistelmissaan hän nostaa esiin ”erottamisjuonittelijoina”¹⁷⁵ alue- ja uutisyksikön johtaja Tapio Siikalan (kesk), TV 2:n johtaja Arne Wessbergin ja kansliajohtaja Jussi Tunturin (sit.). Myös hallintoneuvostossa syntyi Paasilinnaa vastustava ryhmittymä, josta Paasilinna nostaa esiin erityisesti Ulpu Ivarin¹⁷⁶. Jokin tilanne tai asetelma, josta tämän tekijällä ei ole tarkempaa tietoa, oli saanut ministeri Ole Norrbackin (rkp) siinä määrin suuttumaan, että myös ministeriö oli kiinnostunut hankkeesta Paasilinnan kaatamiseksi. Asiaa korosti vielä Paasilinnan nihkeä suhtautuminen ruotsinkieliseen ohjelmatoimintaan (Paasilinna & Saksa 1994, 224–229; vrt. Jungner 2010, 221).¹⁷⁷

Hankkeessa erottaa Paasilinna tarvittiin hallintoneuvostossa enemmistöä, joka oli saatavissa, jos sen sosialidemokraattisista jäsenistä riittävä määrä kannattaisi sitä. Enemmistön saamista auttoi, että TV2-kanavan johtajaksi valittu Arne Wessberg (sd) oli ollut

¹⁷⁴ Käytäntö oli, että eduskuntaryhmät/hallintoneuvostoryhmät sopivat 1970-luvulta alkaen määräaikaista johtajavakansseista ja viime kädessä niitä vastaavasta organisaation osista ja siitä, mille puolueelle kukin johtajavakanssi tulee. Ryhmillä oli veto-oikeus muiden ryhmien ehdokkaihin (Kiuru 2010, 24, 134–136, Hemanus 1972, 199). Sitten oli hallintoneuvoston tehtävä valita hyväksytty johtaja ko. tehtävään. Tämän lisäksi Yleisradiossa oli muutamia hallituksen ulkopuolisia ammattijohtajia. Tästä poliittisesta sopimisesta luovuttiin vaiheittain 2000-luvulla. Viimeinen poliittinen nimitys oli Mikael Jungner (sd), joka toimi toimitusjohtajana vuodet 2005–2010. Kiuru selvitti oman aikansa valintakuvioita kirjassaan Sähköiset suhteeni (1992, 34–46, 53–56 ja 202–205). Yleisradion pääjohtajana Kiuru (sd) vastasi aktiivisesti uuden kilpailutilanteen haasteisiin, kun Yleisradio menetti sekä radion että television puolella monopoliaseman. Kiurusta on esittely Kansallisbiografian osassa 5, artikkelin tekijä Raimo Salokangas, SKS 2005 189–191.

¹⁷⁵ Paasilinnan & Saksan lainausmerkit

¹⁷⁶ Paasilinna & Saksa (1994) kertoo karkein vedoin erottamisasian asetelmista ja asenteista Paasilinnan näkökulmasta. Yleisradiota koskevan lain valiokuntakäsittelyn osalta kirjassa esitetyt näkemykset ovat virheellisiä (ks. emt., 216).

¹⁷⁷ Jussi Tunturi korosti haastattelussa 11.11.2017 seuraavien henkilöiden merkitystä: Seppo Niemelä, Ulpu Ivari, Tapio Siikala ja Bengt Bergman, eikä halunnut korostaa Arne Wessbergin panosta.

Paasilinnan kilpailija pääjohtajan tehtävästä ja että hallintoneuvoston varapuheenjohtaja Ulpu Iivari (sd) oli Wessbergin kannattaja.

Erkki Tuomioja kuvaa sosialidemokraattien hajaannusta toimitusjohtajan valinnassa värikkäästi teoksessaan ”Siinä syntyy vielä rumihia”. Tuomiojan mukaan sosialidemokraattien eduskuntaryhmän työvaliokunnan kokouksessa 15.12.1993 nostettiin esiin pääjohtajakysymyksessä Arne Wessbergin nimi, mutta Paasilinnan kannattajat saivat aikaan ”yksimielisen”¹⁷⁸ tuen Paasilinnalle hallintoneuvostoryhmän enemmistön kantaa vastaan (Tuomioja 2014, 452, 453)¹⁷⁹.

Paasilinnan vahingoksi tuli vielä jo ennen hänen pääjohtajakauttaan päätetty vuoden 1993 suuri tv-uudistus. Siinä MTV siirtyi omalle kanavalleen, mutta uudistus Yleisradion yleisötavoitteiden osalta epäonnistui. Myös pääuutisten lähetysajan siirto ja sitä edeltävä ohjelma olivat epäonnistuneita ratkaisuja. Nämä tarjosivat myös perusteita Paasilinnan vaihtamiselle¹⁸⁰.

Erottamishanke kulminoitui eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnassa hallituksen lakiesityksen (HE 124 1993 vp) 15 §:n siirtymäsäännöksen käsittelyssä. Siirtymäkautta koskevat määräykset oli tehty viime hetken konekirjoitettuna lisäyksenä valtioneuvoston¹⁸¹ käsitellessä hallituksen painetun esityksen antamista eduskunnalle 2.9.1993¹⁸². Säännös oli seuraavan sisältöinen:

Oy Yleisradio Ab:lle 16 päivänä huhtikuuta valittu hallintoneuvosto jatkaa tämän lain voimaan tultua toimintansa tämän lain mukaisena hallintoneuvostona kuluvan toimikautensa loppuun. Hallintoneuvosto tekee siirtymäkautta koskevat ratkaisut 1 päivänä tammikuuta 1990 alkaneeksi viiden vuoden toimikaudeksi nimetyn johtajiston osalta. Siirtymäkauden katsotaan päättyvän vuoden 1994 loppuun mennessä.

Vanhan hallintoneuvoston jääminen tehtävänsä oli välttämätöntä, koska siihen oli nyt saatu Paasilinnaa vastustava enemmistö. Jos sen sijaan toinen vaihtoehto, uuden hallintoneuvoston valinta ja päätöksenteon siirtyminen sille, olisi toteutunut, enemmistöstä ei olisi ollut takeita. Liikennevaliokunnassa äänestettiin ja hallituksen esityksen muotoilu hyväksyttiin¹⁸³. Samalla Paasilinnan kohtalosta oli tosiasiallisesti päätetty. Kun siirtymäkausi tuli päättymään vuoden 1994 lopussa, varmistettiin myös hallintoneuvoston nopea päätöksenteko.

Yleisradion hallintoneuvosto teki siirtymäkautta koskevat päätökset kokouksessaan 15.12.1993. Kokouksessa puheenjohtaja Seppo Niemelä esitteli hallintoneuvostolle työjaoston yksimielisen esityksen, jonka mukaisesti hallintoneuvosto päätti yhtiön uudesta organisaatiosta 1.4.1994 lukien, irtisanoi koko johtajiston työsuhteet siten, että työsuhteet päättyivät 30.9.1994 ja että johtajat luopuivat hoitamasta nykyisiä toimiaan 1.4.1994

¹⁷⁸ Tuomiojan lainausmerkit.

¹⁷⁹ Paasilinnan näkemys tästä kokouksesta ks. Paasilinna & Saksa 1994, 223.

¹⁸⁰ Olen tarkastellut tätä asiaa erillisessä artikkelissa (Soramäki 1994).

¹⁸¹ Esko Ahon (kesk) enemmistöhallitus (Kesk, Kok, Rkp, Krist), liikenneministeri Ole Norrback (rkp)

¹⁸² Painettuun valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistaan 2.9.1993 on jälkikäteen konekirjoitettu ao. virke. Esitys pyydettiin kaksi kertaa pöydälle (ministerit Pertti Salolainen, kok, 12.8.1993 ja Ilkka Kanerva, kok, 19.8.1993).

¹⁸³ LiVM 14/93 1993 vp

lukien¹⁸⁴. Lisäksi hallintoneuvosto päätti seuraavista kokouksista, joissa päätettäisiin uudesta toimitusjohtajasta ja uuden toimitusjohtajan esityksestä uudet hallituksen jäsenet.¹⁸⁵

Kokouksessaan 22.12.1993 hallintoneuvosto nimitti työjaoston esityksen mukaisesti yhtiön uudeksi toimitusjohtajana toimivaksi pääjohtajaksi Arne Wessbergin (sd) 1.4.1994 alkavaksi viiden vuoden toimikaudeksi¹⁸⁶. Vastaehdotuksia ei ollut, mutta hallintoneuvoston kaksi sosialidemokraattia ja kaksi kansandemokraattia jätti erilliset Paasilinnan jatkamista puoltavat lausumat. Wessbergin toimikausi tuli kestämään kokonaisuutena yli 11 vuotta.¹⁸⁷

Seuraavat Yleisradion hallitusta koskevat valinnat hallintoneuvosto suoritti kokouksessaan 5.1.1994¹⁸⁸. Yleisradion uuteen hallitukseen valittiin jo valitun puheenjohtaja Arne Wessbergin lisäksi jäseniksi ruotsinkielisen toimialan johtaja Bengt Bergman (rkp), televisiotoimialan johtaja Heikki Lehmusto (sit., kokoomuksen mandaatilla, hän oli uusi) ja varatoimitusjohtajana, radiotoimialan johtaja Tapio Siikala (kesk).

Paasilinna, varapääjohtaja, resurssijohtaja Jouni Mykkänen (kok) ja TV 1:n johtaja Aarno Kaila (kok) joutuivat väistymään uudesta hallituksesta ja Yleisradiosta. Paasilinnasta tuli näin toinen pääjohtaja Hella Wuolijoen jälkeen, joka on erotettu kesken toimikautensa¹⁸⁹.

Draamaa korosti vielä hallintoneuvoston puheenjohtaja Seppo Niemelän ero puheenjohtajan tehtävästään 1.4.1994 protestina sille, ettei johtajistoon ollut valittu yhtään naista. Wessbergin oli vaikea vaihtaa erottamishankkeeseen osallistunutta Bergmania, mutta Bergman sai lyhyemmän jatkoajan kuin muut, puolitoista vuotta¹⁹⁰. Tämä ratkaisu ei kuitenkaan riittänyt Niemelälle.

Niemelän tilalle hallintoneuvoston puheenjohtajaksi Keskustapuolue valitsi kansanedustaja Markku Laukkasen, jonka toimikautena (1994–2004) Yleisradio yhtiöitti ja yksityisti jakelutekniikkansa (Digita). Bergmanin tilalle hallintoneuvosto valitsi Wessbergin esityksestä ruotsinkielisen yksikön johtajaksi ja hallituksen jäseneksi vuoden 1996 alusta kokouksessaan 8.3.1995 fil. maist. Ann Sandelinin (sit), joka oli ensimmäinen nainen Yleisradion

¹⁸⁴ Siirtymäkautta koskevista ratkaisuista äänestettiin. Työjaoston esitys hyväksyttiin äänin 18–2 kahden sosialidemokraatin äänestäessä esitystä vastaan (Yleisradion hallintoneuvoston pöytäkirja 8/1993 15.12.1993, 4 §.)

¹⁸⁵ Yleisradion toimintakertomukset sivuuttavat kaikki nämä dramaattiset vaiheet erittäin niukasti (ks. Yleisradion toimintakertomukset vuodelta 1993 ja 1994).

¹⁸⁶ Yleisradion hallintoneuvoston pöytäkirja 9/1993 22.12.1993, 4 §.

¹⁸⁷ Hallituksen aiemmista jäsenistä radion johtaja Olli Alhosta (skdl) tuli radion ohjelmajohtaja ja teknisestä johtaja Erkki Larkasta (sit.) edelleen tekninen johtaja. Muusta johtajistosta jatkoivat kansliajohtaja Jussi Tunturi (sit.) hallintojohtajana, kehitysjohtaja Juhani Wiio (kesk) kehitystoiminnan päällikkönä ja tiedotusjohtaja Seppo Heikki Salonen (sd) erityisavustajana. Palvelujohtaja Aaro Niiranen (smp) väistyi yhtiöstä.

¹⁸⁸ Yleisradion hallintoneuvoston pöytäkirja 1/1999 5.1.1994, 5 §.

¹⁸⁹ Monet Yleisradion pääjohtajat ovat kokeneet tulleen erotetuksi, jos toimikautta ei ole määräajan jälkeen jatkettu. Erkki Raatikainen totesi, että J.V. Vakio sai lähteä, kun sota päättyi, Wuolijoki erotettiin, Sundström istui 16 vuotta, mutta ei saanut haluamaansa lisäaikaa. Hän jatkaa: Einolle (Repo, kirj. huom.) ja hänelle kävi kuten kaikki tietävät. Kiuru lähti eläkkeelle, mutta Raatikaisella oli etukäteen tähän jo hänen kirjalleen tyypillinen hapan selitys: Kiuru tuli Yleisradion pääjohtajaksi yli 50 vuoden ikäisenä (Raatikainen 1980, 147, ks. myös Kiuru 1992,30). Paasilinnan jälkeen Arne Wessberg oli toimitusjohtaja 11 vuotta, mutta hän ei halunnut enää lisää. Mikael Jungnerin kausi jäi 5 vuoden mittaiseksi. Uutena käytäntönä nykyinen toimitusjohtaja Lauri Kivinen (2010–) ei ole enää määräaikainen kuten eivät muutkaan Yleisradion johtajat.

¹⁹⁰ Siikalán toimikausi oli 5 vuotta, Lehmuston kanssa päätettiin asiasta sopia erikseen. Tuolloin laki edellytti hallituksen valinnassa vielä toimitusjohtajan esitystä hallintoneuvostolle.

hallituksessa ja johtajistossa. Samassa kokouksessa Bergman sai vielä puolen vuoden jatkoajan, ja Sandelin siirtyi Yleisradion palvelukseen 1.9.1995 lukien¹⁹¹.

5.2 Yleisradiosta annetun lain syntyminen ja lain muutokset 1990-luvulla

Mutta palaamme itse Yleisradiosta annetun lain yksityiskohtaiseen syntyyn. Hallitus antoi asiaa koskevan esityksensä alkusyksystä 1993 otsikkona laki Oy Yleisradio – Rundradion Ab:sta (HE 124/1993)¹⁹². Nimike muuttui liikennevaliokunnassa laiksi Yleisradio Oy:stä, joten jäljempänä referoitaessa lakiehdotuksen sisältöä, käytetään lähtökohtaisesti Yleisradio-nimeä¹⁹³.

Lakiesityksen yleisperusteluissa todetaan, että esitys oli valmisteltu pääosin virkatyönä liikenneministeriössä neuvotellen muun muassa Yleisradion edustajien kanssa. Esityksestä ei ollut myöskään pyydetty erikseen lausuntoja. Valmistelun kannalta oli katsottu ”Julkinen palvelu 1990-luvun viestinnässä”-selvityksestä annettujen lausuntojen olevan riittäviä¹⁹⁴. Lakiesitys oli siten tehty kiireellä ja lähti eduskunnan käsittelyyn keskeneräisenä, ja on vaikea olla tulkitsematta, että ainakin yksi tärkeä syy kiireelle oli epäsuora ja alun perin julkilausumaton – kuten Hella Wuolijoen tapauksessa - pääjohtajan erottamishanke.

Nämä menettelytavat ja lakiesityksen puutteet johtivat niin perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL23/1993) kuin liikennevaliokunnan mietinnössä (LiVM 14/93) voimakkaaseen kritiikkiin. Liikennevaliokunta käytti mietinnössään tyyllilajina jopa harvinaista sarkasmia. Perustuslakivaliokunta totesi lakiehdotuksen lakiteknisestä tasosta seuraavaa:

Esitykseen sisältyvä lakiehdotus on lakiteknisesti vaatimaton. Tältä kannalta se rinnastuu lähinnä perustuslakivaliokunnassa aiemmin käsiteltävänä olleeseen postitoimintalakiin (PeVL 14/1993 vp), joka niin ikään oli esitelty liikenneministeriöstä.

Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen taso selittyy paljolti siitä, mitä esityksen perusteluissa on mainittu: "Esitys on valmisteltu pääosin virkatyönä liikenneministeriössä neuvotellen muun muassa Oy Yleisradio Ab:n edustajien kanssa... Esityksestä ei ole pyydetty erikseen lausuntoja. Yhteiskunnallisesti näin merkittävän lainsäädännön valmistelu ei valiokunnan mielestä saa jäädä asianomaisten omiin käsiin. Suomalaiseen lainvalmistelutyyliin aivan pariin viime vuoteen asti vankasti sisältänyt lausuntokierros on osaltaan - oikeusministeriössä suoritettavan tarkastuksen lisäksi - ollut takaamassa sitä, että eduskunnalle on annettu lakiteknisesti kelvollisia lakiehdotuksia. Edelliseen viitaten

¹⁹¹ Yleisradion hallintoneuvoston pöytäkirja 2/1995 8.3.1993, 4 §.

¹⁹² Pääministeri Esko Ahon (kesk) hallitus, liikenneministeri Ole Norrback (rkp), enemmistöhallitus (Kesk, Kok, Rkp, Krist)

¹⁹³ Lain nimike oli liikennevaliokunnan mielestä syytä muuttaa. Valiokunnan mielestä oli noudatettava sitä käytäntöä, jonka mukaan molempia kieliä ei käytetä rinnakkain. Yhtiön luonteesta ja maan virallisesta kaksikielisuudesta seurasi, että yhtiöllä on suomenkielinen ja ruotsinkielinen nimi. Käytännölliset näkökohdat puolsivat myös lain nimikkeen muuttamista ehdotetulla tavalla. Tästä syystä Yleisradio käyttää soveltuvissa yhteyksissä myös Rundradion Ab -nimeä.

¹⁹⁴ Tämä Seppo Niemelän (kesk) yhden miehen toimikunnan selvitys, jota on referoitu aiemmin, käsitteli kuitenkin periaatteita, eikä sisältänyt varsinaisia yksityiskohtaisia lakipykäläehdotuksia.

perustuslakivaliokunta katsoo, että liikennevaliokunnan tulee paneutua lakiesityksen tasoon ja sisältöön kokonaisuudessaan”.

Liikennevaliokunta totesi hallituksen esityksen merkitsevän yleisradiolainsäädännössä siirtymistä uuteen aikakauteen. Vuosiin ei viestintäpolitiikassa ollut ryhdytty näin mittavaan lainsäädäntöhankkeeseen, joka välittömästi vaikutti merkittävästi tärkeimmän yhteiskunnan omistaman viestintäyhtiön toimintaan. Tämä olisi valiokunnan mielestä edellyttänyt huolellisesti tehtyä lainsäädäntöä, jossa painopisteen tulisi olla ollut valmistelussa. Valmistelutoimia oli valiokunnan mukaan olemassa 1970-luvulta alkaen¹⁹⁵. Tästä olisi voinut valiokunnan mielestä tehdä sen johtopäätöksen, että lainvalmistelu olisi ollut erityisen huolellista ja hyvää laatua. Liikennevaliokunta myös totesi hallituksen esityksen olevan lainsäädäntöteknisesti ja osittain asiallisesti poikkeuksellisen heikkoa tasoa. Hallituksen esityksen arviointia oli vaikeuttanut epäselvä ja epä johdonmukainen sisältö. Lakitekstiin ja perusteluihin valiokunta teki runsaasti perustuslakivaliokunnan ja muiden asiantuntijoiden esittämiä muutoksia, joita kaikkia ei mietinnössä tuotu erikseen esiin.

Tässä tutkimuksessa referoidaan lakiesityksen vain tutkimuksen kannalta keskeisiä kohtia ja niiden käsittelyä eduskunnassa.

Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan Yleisradio oli julkisen palvelun yleisradiotoimintaa¹⁹⁶ harjoittava osakeyhtiö. Yleisradio voi harjoittaa myös muuta toimintaa yhtiöjärjestyksensä mukaisesti¹⁹⁷. Ehdotuksen 2 momentin mukaan yhtiö saisi harjoittaa yleisradiotoimintaa ilman radiolaitelaisissa (8/27) tarkoitettua toimilupaa.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan suoraan lakiin perustuvaa oikeutta harjoittaa yleisradiotoimintaa perusteltiin sillä, että nähtävissä olevana tulevaisuutena ei ollut syntymässä tilannetta, jossa yhtiölle ei myönnettäisi toimilupaa. Lailla perustettu oikeus toiminnan harjoittamisen antaisi yhtiölle mahdollisuuden hoitaa sille annettua julkisen palvelun tehtävää pitkäjänteisemmin ja taloudellisesti turvatummin kuin nykyisin.

Yleisradion harjoittama muu toiminta herätti keskustelua liikennevaliokunnassa. Asiaa tarkastellaan lähemmin, kun tässä jaksossa esitellään myöhemmin liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintöön jätetyt eriävät mielipiteet.

Liikennevaliokunta lisäsi Yleisradiota koskevan lakiehdotuksen 1 §:ään 3 momentin, jonka mukaan yhtiöön sovelletaan osakeyhtiölain säännöksiä tässä laissa säädetyin poikkeuksin. Lisäys liittyi perustuslakivaliokunnan mietintöön. Perustuslakivaliokunta oli todennut, että lakiehdotuksen eri kohdista voi havaita, ettei sen ja yleisen osakeyhtiölain suhdetta ole selvitetty tarvittavassa määrin. Myöskään ehdotettujen säännösten suhdetta esimerkiksi lakiin valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä ja lakiin ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta¹⁹⁸ ei valiokunnan mielestä ole näytetty pohditun. Perustuslakivaliokunta totesi, että liikennevaliokunnan tulisikin kiinnittää asiaan huomiota. Liikennevaliokunta ei kuitenkaan kiinnittänyt huomiota ulkomaalaisomistukseen eikä valtion omistajaohjaukseen liittyviin kysymyksiin. Käsittelen

¹⁹⁵ Kuten tästä tutkimuksesta havaitaan, valmistelua oli tapahtunut jo 1950-luvulta alkaen, mutta valiokunta - syystä tai toisesta – ei noteerannut aiempaa valmistelua.

¹⁹⁶ Liikennevaliokunta muutti käsitteen yleisradiolähetystoiminnaksi ja teki paljon pienempiä ja stilistisiä korjauksia, joihin kaikkiin ei tässä tutkimuksessa kiinnitetä huomiota.

¹⁹⁷ 1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan siihen, että Yleisradion siirto- ja lähetyksiverkon vuokraaminen olisi muuta toimintaa. Tätä toimintaa ei kuitenkaan Yleisradiossa eriytetty voimaan astuneen lain 8 §:n edellyttämällä tavalla ennen Digita Oy:n perustamista vuonna 1999.

¹⁹⁸ 30.12.1992/1612. Lain on korvannut samanniminen laki vuodelta 2012 (13.4.2012/172).

tarkemmin Yleisradiota ja valtion omistajaohjausta tässä tutkimuksessa myöhemmin luvussa 8.

Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan yhtiö kuuluisi liikenneministeriön hallinnonalaan. Liikennevaliokunta yhtyi mietinnössään hallituksen esitykseen, jonka mukaan Yleisradio säilytetään liikenneministeriön hallinnonalalla. Samalla valiokunta korosti yhtiön olevan eduskunnan alainen.

Valiokunnan mukaan oli myös tärkeätä, että liikenneministeriö ja opetusministeriö toimivat tiiviissä yhteistyössä ratkaisuihin, jotka ovat kulttuuripoliittisesti merkittäviä.

Liikennevaliokunta pyysi myös sivistysvaliokunnalta lausunnon (SiVL 4/1993 vp). Tässä yhteydessä kiinnitän huomiota vain seuraavaan sivistysvaliokunnan kannanottoon. Valiokunta totesi, että lakiehdotuksessa Yleisradio esitettiin säilytettäväksi liikenneministeriön hallinnonalalla. Sivistysvaliokunta yhtyi tähän esitykseen ja halusi korostaa sitä, että Yleisradio on eduskunnan alainen. Eduskunnan nimittämän hallintoneuvoston laissa esitetty uusi kokoonpano vahvistaisi kulttuurielämän asiantuntemusta ja antaisi näin nykyistä paremmat mahdollisuudet sivistys- ja kulttuurinäkökulmien huomioimiseen Yleisradion toiminnassa. Valiokunta halusi kuitenkin korostaa eri ministeriöiden ja etenkin opetusministeriön ja Yleisradion yhteistyön kehittämistä.

Lakiehdotuksen 2 momentin mukaan liikenneministeriön edustajalla olisi oikeus olla läsnä yhtiön hallintoneuvoston kokouksissa sekä käyttää niissä puhevaltaa. Edustaja oli osoittautunut toimivaksi tiedonkulkukanavaksi yhtiön ja ministeriön välillä. Ministeriön edustajalla olisi vain läsnäolo- ja puheoikeus. Ohjelmapoliittikkakysymyksiin hänen ei ollut tarkoitus puuttua.

Liikennevaliokunta siirsi säännöksen 5 §:ään ja lisäsi ministeriön edustajaa koskevaan kohtaan seuraavan lauseen. Liikenneministeriön edustajalla ei ole puhevaltaa ohjelmapoliittisissa asioissa.

Lakiehdotuksen 4 §:n mukaan Yleisradion hallintoeliminä olisivat hallintoneuvosto ja hallitus.

Liikennevaliokunta muutti sanamuodon seuraavaksi. Yhtiön hallintoeliminä ovat hallintoneuvosto, hallitus ja toimitusjohtajana toimiva pääjohtaja.

Lakiehdotuksen 5 § koski hallintoneuvostoa. Ehdotuksen 1 ja 2 momentin mukaan yhtiöllä tuli olla hallintoneuvosto, jonka jäsenten lukumäärä on 21. Hallintoneuvoston jäsenet valitsisi eduskunta. Vaalin toimittaisivat eduskunnan valitsijamiehet suhteellista vaalitapaa noudattaen. Jäsenet valittaisiin neljäksi vuodeksi kerrallaan. Hallintoneuvoston jäseniksi olisi valittava taide-elämää, sivistystyötä, elinkeino- ja talouselämää tuntevia sekä eri yhteiskunta- ja kieliryhmiä edustavia kansalaisia. Tavoitteena oli yksityiskohtaisten perustelujen mukaan se, että puoluesidonnaisuuteen pyrittäisiin kiinnittämään entistä vähemmän huomiota ja esimerkiksi kulttuurielämän asiantuntemusta voitaisiin hallintoneuvostossa lisätä. Tämä saattaisi esityksen mukaan antaa yhtiölle uusia mahdollisuuksia vastata nopeasti kehittyvään kilpailuun. Asia oli ollut esillä jo yleisperusteluissa. Niiden mukaan tavoitteena oli, että hallintoneuvostoon valittaisiin myös muita kuin poliittisesti suuntautuneita kansalaisia¹⁹⁹.

¹⁹⁹ Pääosa hallintoneuvoston jäsenistä on Lex Jahvetin voimaantulon jälkeen ollut kansanedustajia. Jyränki totesi 1960-luvun lopulla, että oikeudelliselta kannalta voidaan todeta, että valitsijamiesten tulkinta lain ko. säännöksestä jää jokaisen vaalin yhteydessä auktoritaaviseksi:

Tässä yhteydessä luovuttaisiin samalla voimassa olevan lain mukaisesta menettelystä, jossa valtioneuvosto päättää hallintoneuvoston jäsenten lukumäärän. Tätä ehdotuksessa pidettiin tarpeellisena siksi, että kysymyksessä oli eduskunnan valitsema elin.

Liikennevaliokunta muutti ko. momentit seuraavaan muotoon. Hallintoneuvoston jäsenet valitsee eduskunta eduskuntavaalien jälkeen alkavilla ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä. Heidän toimensa alkaa niin pian kuin vaali on suoritettu ja kestää uusien hallintoneuvoston jäsenten vaalien toimittamiseen²⁰⁰. Vaalin toimittavat eduskunnan valitsijamiehet. Jos vaalissa ei saavuteta yksimielisyyttä, vaali toimitetaan suhteellisen vaalitavan mukaan.

Liikennevaliokunnan käsityksen mukaan hallintoneuvoston jäseneksi olisi myös valittava tieteen edustajia. Kansalaisuusvaatimus poistettiin tarpeettomana ja poikkeuksellisen järjestelynä osakeyhtiöissä.

Käytännössä hallintoneuvoston kokoonpanoon liittyvät muutokset jäivät vähäisiksi. Hallintoneuvostoon valittiin edelleen kansanedustajia. Yleisradion hallitus oli edelleen sisäinen, mutta organisaatiouudistuksen myötä suppeampi. Myöhemmin kun Yleisradio sai kokonaan ulkopuolisen hallituksen, edellä hallintoneuvoston kokoonpanon osalta esitetyt muut kuin poliittiset näkökohdat on otettu enemmän huomioon.

Ehdotuksen 6 §, joka koski hallintoneuvoston tehtäviä, oli osin todella huonosti formuloitu ja aiheutti liikennevaliokunnan mietinnössä jo edellä mainittuja sarkastisia kommentteja. Tässä yhteydessä esitetään pykälä vain valiokunnan muuttamassa muodossa siten, että muutokset on alleviivattu

6 § Hallintoneuvoston tehtävät

Hallintoneuvoston tehtävä on

- 1) ottaa ja erottaa yhtiön toimitusjohtaja, jonka toimikausi on viisi vuotta, sekä vahvistaa hänen palkkansa ja muut toimeen liittyvät ehdot;
- 2) ottaa ja erottaa toimitusjohtajan esityksestä yhtiön hallituksen jäsenet siten, että hallitus on kokoonpanoltaan monipuolinen ja edustaa muun muassa eri yhteiskuntaryhmiä ja molempia kieliryhmiä, sekä vahvistaa hallituksen jäsenten palkka ja muut heidän toimeensa liittyvät ehdot;
- 3) päättää yhtiön toiminnan laajuudesta, perusorganisaatiosta ja ylimmän johdon työnjaon periaatteista, muiden yhtiöiden osakkeiden ostosta ja myynnistä sekä merkittävimmistä taloudellisista hankkeista;
- 4) pitää huolta, että erityisesti julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuiksi

valitsijamiesten yläpuolella ei ole elintä, jonka asiana olisi ratkaista, ovatko valitsijamiehet menettelleet lainmukaisella tavalla (1969, 101). Sama koskee nykyisin eduskuntaa.

²⁰⁰ Valtioneuvosto/liikenneministeriö oli pykäläesityksessään unohtanut, että hallintoneuvoston kauden synkronointi eduskunnan toimikauteen oli tapahtunut jo vuonna 1977 ja oli siten voimassa olevaa lainsäädäntöä, jota tuskin oli tarkoitus muuttaa, varsinkin kun esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin, että hallintoneuvosto valittaisiin vaalikauden mittaiseksi toimikaudeksi.

- 5) kohta poist. (sisälsi hallituksen esityksestä päättää henkilökunnan palvelussuhteen perusteista ja yleisistä ehdoista, kohtien numerot muuttuivat vastaavasti)
- 6) päättää seuraavan vuoden talousarviosta
- 7) antaa valtuus yhtiön toiminimen kirjoittamiseen
- 8) tarkastaa ja hyväksyä hallituksen vuosikertomus
- 9) kutsua koolle yhtiökokous ja valmistella siinä käsiteltävät asiat. Hallintoneuvosto voi ratkaista muitakin hallituksen sille alistamia asioita. Hallintoneuvosto on kutsuttava koolle käsittelemään nimettyä asiaa, milloin kolmasosa jäsenistä vaatii sitä kirjallisesti puheenjohtajalta.

Kun verrataan ylläesitettyä vuoden 1979 lakimuutokseen, jossa yhtiöjärjestyksen määräykset oli siirretty Lex Jahvettiin, voidaan todeta seuraavaa.

Kohdat 1 ja 2). Hallintoneuvoston nimitystehtäväksi jäi ottaa yhtiön johtajistosta suoraan vain toimitusjohtaja. Aiemmin hallintoneuvosto oli valinnut koko johtajiston. Nyt muut hallituksen muodostavat johtajat hallintoneuvosto tulisi nimittämään toimitusjohtajan esityksestä. Hallituksen poliittinen rakenne ei kuitenkaan käytännössä tullut muuttumaan.

Toimitusjohtaja sai oikeuden nimittää suoraan muut johtajat. Lakia Yleisradiosta muutettiin vuonna 1998 kuitenkin siten, että toimitusjohtaja ei enää esitellyt hallintoneuvostolle hallituksen valintaa, vaan hallintoneuvosto päättäisi asian itse. Säännökset antoivat hallintoneuvostolle mahdollisuuden muodostaa yhtiön ulkopuolisista koostuvan hallituksen (HE 34/1998 vp, 9.10.1998/746). Muutos johti ulkopuolisten hallitusjäsenien kokeiluun vuosina 1999–2000 sisäisessä hallituksessa. Menettelystä luovuttiin, koska riittävän myönteisiä kokemuksia ei saatu. Varsinaisen kokonaan ulkopuolisen hallituksen Yleisradio sai myöhemmin vuonna 2006.

Toimitusjohtajalle siirtyi siten tässä vaiheessa merkittävästi hallintoneuvostolle aiemmin kuulunutta nimitysvaltaa. Toimitusjohtajan toimikausi tuli olemaan edelleen määräaikainen, viisi vuotta.

Kohta 3. Yleisradioasemista ei hallintoneuvosto enää päättänyt eikä kiinteistöjen ostamisesta tai myymisestä. Yleisradioasemaverkon ollessa kasvussa asemien perustaminen oli tärkeä aluepoliittinen kysymys, minkä takia perustamisesta päättäminen oli ollut hallintoneuvostolla.

Kohta 4. Vuoden 1979 vastaava säännös oli valvoa yleistä ohjelmatoimintaa. Tämä oli osin ymmärrettävää, koska tuolloin kaikki ohjelmatoiminta tapahtui Yleisradion toimiluvalla, jossa oli määräyksiä ohjelmien valvonnasta²⁰¹. Nyt hallitus esitti muotoilua valvoa erityisesti

²⁰¹ Vuosina 1976–1980 voimassa olleen toimiluvan mukaan ohjelmat oli ennen niiden lähettämistä tarkastettava ja hyväksyttävä yhtiön hallintoneuvoston määräämällä tavalla ottamalla huomioon voimassa oleva lainsäädäntö. Tämä määräys oli ollut toimiluvissa aina Yleisradiota koskevan lain voimaantumiseen asti. Oma kysymyksensä on, kavennettiin lailla, joka muutti toimiluvan yksityiskohtaiset määräykset yleisluontoisiksi, hallintoneuvoston mahdollisuutta käsitellä yksittäisiä ohjelmia. Huolenpito koski enää tehtäviä, ei enää ohjelmien tarkastamista ja hyväksymistä. Tämän kirjoittajan tulkinta on, että hallintoneuvoston mahdollisuus päättää yksittäisistä ohjelmista poistui. Vuonna 2005 muutettiin sana huolehtia sanapariksi huolehtia ja valvoa (19.8.2005/635). EU-sääntelyn myötä sanan "erityisesti" merkitys katosi, koska Yleisradion kaikki julkisesti rahoitettu ohjelmatoiminta on julkisen palvelun ohjelmatoimintaa. Se poistettiin vuonna 2005.

julkisen palvelun ohjelmatoimintaa. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten liikennevaliokunta päätyi ehdottamaan yllä olevaa muotoilua, koska hallituksen esityksen mukainen formulointi olisi valiokunnan mielestä antanut hallintoneuvostolle sananvapauden kannalta liian väljät valtuudet.

Lakiehdotuksen mukaan tarkemmat säännökset lain täytäntöönpanosta oli 4 §:n 1 momentin perusteella tarkoitus antaa asetuksella. Pykälän 2 momentin mukaan liikenneministeriöllä oli lisäksi oikeus antaa Yleisradiolle Suomea sitovia kansainvälisiä sopimuksia vastaavia, yleisradiotoimintaan liittyviä määräyksiä (2 momentti). Liikennevaliokunta ehdotti kuitenkin poistettavaksi kokonaan tämän pykälän. Valiokunnan käsityksen mukaan valtioneuvoston tehtäviin ei kuulu, eikä muutakaan tarvetta ole lain 8 §:n 1 momentin 5 kohdan muutoksen jälkeen²⁰² asetuksella säädellä eduskunnan valvonnassa toimivan yhtiön toimintaa, kuten ohjelmapolitiikkaa.

Poistettava säännös oli myös valiokunnan mukaan asiantuntijalausuntojen perusteella sananvapauden näkökulmasta arveluttava. Pykälän 2 momentti oli tarpeeton, koska kansainväliset sopimukset oli saatettava eri menettelyssä asianmukaisesti voimaan ja ne sen jälkeen tulevat osaksi oikeusjärjestystämme ja siis sellaisinaan noudatettaviksi. Asetuksenantomahdollisuuksien poistaminen oli tärkeä muutos, koska valtioneuvostolla ei enää ollut mahdollisuutta ohjata Yleisradion hallintoa tai toimintaa asetuksilla.

Perustuslakivaliokunta oli lausunnossaan katsonut, että lakiehdotus voitiin käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Otettuaan huomioon muutosehdotuksissaan perustuslakivaliokunnan mietinnön liikennevaliokunta ehdotti tämän mukaisesti, että valiokunnan muuttama lakiehdotus hyväksytään tavallisena lakina.

Laki ehdotettiin tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1994, jotta se sattuisi yhteen Yleisradion tilivuoden alkamisen kanssa ja yhtiön tilinpidossa tai toiminnassa mahdollisesti tarvittavat muutokset voitaisiin tehdä joustavasti. Voimaantuloa ennen voitaisiin ryhtyä voimaantulon edellyttämiin toimenpiteisiin (niitä on pääjohtajan ja johtajiston osalta selvitetty edellä).

Siirtymäsäännöksen osalta esitys totesi lisäksi seuraavaa. Koska laki korvasi kaikilta osin Oy. Yleisradio Ab:lle aiemmin myönnetyn toimiluvan, esitettiin toimiluvan raukeavan lain voimaantullessa siten, että ne eivät olisi ajallisesti päällekkäisiä. Jotta Oy. Yleisradio Ab:n hallinto voisi jatkua keskeytyksettä, esitetään, että hallintoneuvosto jatkaisi työtään toimikautensa loppuun (17 §).

Liikennevaliokunnan mietintö sisälsi kaksi vastalauseetta. Ensimmäisessä vastalauseessa haluttiin rajata 8 §:ssä säädetyjä Yleisradion muita tehtäviä siten, että yhtiö voisi harjoittaa vain muuta yleisradiotoimintaan liittyvää toimintaa, ei liikennevaliokunnan esittämää muuta toimintaa ilman rajausta. Ensimmäisen vastalauseen oli allekirjoittanut neljä kokoomuksen edustajaa ja yksi vihreiden edustaja. Vastalauseiden kaltainen säännös tuli kuitenkin myöhemmin vuonna 2005 Yleisradion yhtiöjärjestykseen yhtiön itsensä esityksestä²⁰³.

Toisessa vastalauseessa kaksi sosialidemokraattista edustajaa halusi laimentaa Yleisradiolle 12 §:n sallimaa rajoitettua mainontaa. Lakiehdotuksen 15 §:n siirtymäsäännöksen

²⁰² Ko. momenttia koskeva valiokunnan ehdotus oli seuraava: "Välittää asetuksella tarkemmin säädettäviä viranomaistiedotuksia ja varautua yleisradiotoiminnan hoitamiseen poikkeusoloissa".

²⁰³ Ylimääräisessä yhtiökokouksessa 8.12.2005 hyväksyttiin ao. säännös seuraavassa muodossa; "Yhtiö voi harjoittaa myös julkisen palvelun yleisradiotoimintaa tukevaa muuta toimintaa". Ylimääräisen yhtiökokouksen 8.12.2005 pöytäkirja 6 §. Säännös on edelleen voimassa.

2 momentin edustajat esittivät muotoiltavaksi siten, että lain tultua voimaan tulisi valita uusi hallintoneuvosto. Asia liittyi pääjohtajan asemasta käytyyn kamppailuun.

Lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä 10.12.1993 ja kolmannessa käsittelyssä 13.12.1993 käytettiin runsaasti puheenvuoroja, joissa nousivat keskustelunaiheiksi erityisesti lakiehdotuksen heikko taso ja tasa-arvokysymykset Yleisradion johdossa.

Edustaja Minna Karhunen (kok) käytti esimerkiksi ensimmäisessä käsittelyssä seuraavan puheenvuoron:

Puheeni aluksi haluan, että niin kuin monet muutkin puhujakorokkeella ovat tehneet, kiinnittää huomiota lainvalmistelun tasoon. Liikennevaliokunnan mietinnössä todetaan, että hallituksen esitys on lainsäädäntöteknisesti ja osittain myös asiallisesti poikkeuksellisen heikkoa tasoa. Mielestäni tämä on kyllä aika lievästi sanottu ottaen huomioon sekä perustuslakivaliokunnan lausunnon että myös valiokunnassa kuultavana olleiden muiden asiantuntijoiden lausunnot. Itse olisin jopa eräissä tapauksissa ollut valmis hylkäämään esityksen ja palauttamaan sen uudelleen valmisteltavaksi. Nimittäin on ennen kuulumatonta, että valiokunnan sihteeristä ja valmistelijoista kootaan vielä kesken valiokuntakäsittelyn työryhmä kirjoittamaan lakia uudelleen (Min. Norrback: Huono sihteeri!) – Kaikki kiitos kuitenkin valiokuntasihteeri Vesa Makkoselle, jonka asiantuntemus kyllä pelasti tämän yleisradiolain. (Ed. Tennilä: Älkää liioitelko! – Min. Norrback: Mihin puolueeseen hän kuuluu?). Kokonaan toinen kysymys on, olisiko kannattanut pelastaa ylipäättänsäkään, mutta palaan siihen myöhemmin. (ed. Karhunen, ote)

Toisessa käsittelyssä 10.12.1993 liikennevaliokunnan mietintöön vastalauseet jättäneet edustajat äänestivät eduskuntaa, mutta muutosesitykset kaatuivat selvin numeroin.

Kolmannessa käsittelyssä 13.12.1993 kolmesta lausumasta sukupuolten tasa-arvoa Yleisradiossa ehdotetusta lausumasta kaksi hyväksyttiin äänin 72–43, 5 tyhjää. Hylätty lausuma koski molempien sukupuolten edustusta yhtiön hallituksessa. Itse laki Yleisradiosta hyväksyttiin liikennevaliokunnan esittämässä muodossa.

Liikenneministeriö oli ottanut kokonaan aloitteen Yleisradiota koskevan lain valmistelusta vuonna 1993. Tämän jälkeen seuraavan seitsemän vuoden aikana teknisluontoisia muutoksia oli vain kaksi, joista toinen perustui valtiopäiväjärjestyksen muutokseen²⁰⁴. Vuoden 1993 laki kesti siten lähes alkuperäisessä muodossaan miltei koko jäljellä olevan 1990-luvun.

Vuonna 1998 televisio- ja radiotoimintaa koskevan lainsäädäntöuudistuksen (HE 34/1998 vp) yhteydessä hallituksen esityskokonaisuus²⁰⁵ sisälsi myös Yleisradiota koskevan lain muutosesityksen. Yleisradiosta annettuun lakiin tehtiin uudesta televisio- ja radiolainsäädännöstä johtuvat muutokset ja eräitä muita tarkistuksia, joita oli kolmeen

²⁰⁴ Vuonna 1994 tehty lakialoite johti siihen, että mm. eduskunnan suorittamien eräiden toimielinten vaalin voisi yksimielisissä tapauksissa suorittaa eduskunta. Muussa tapauksessa vaalin toimittaisivat valitsijamiehet. Lakialoite hyväksyttiin ja Yleisradiosta annettua lakia muutettiin vastaavasti (17.3.1995/340, LA 110/94, PeVM 19/94). Vastaaventyyppinen muutos tapahtui myös vuosittuhannen vaihteessa. Uudessa vuoden 1999 perustuslaissa toimielinten vaalit suorittaa aina eduskunta (eli eduskunnan valitsijamiehet lakkautettiin), minkä johdosta myös Yleisradiosta annettua lakia muutettiin (21.1.2000/37, HE 98/1999, PeVM 10/1999).

²⁰⁵ Kokonaisuus koostui seuraavista ehdotuksista: laki televisio- ja radiotoiminnasta, laki valtion televisio- ja radorahastosta ja muutoksista lakiin Yleisradio Oy:stä, lakiin telehallinnosta ja tekijänoikeuslakiin.

pykälään ja niistä selostetaan tässä yhteydessä tärkeimmät. Hallituksen esitys perustui liikenneministeriössä laadittuun muistioon²⁰⁶, josta oli pyydetty lausunnot.

Yleisradiota koskevan lain 1 pykälän 1 momenttia esitettiin täydennettäväksi niin, että yhtiö voisi harjoittaa myös muuta toimintaa yhtiöjärjestyksessä tai sille myönnetyn toimiluvan mukaisesti.

Lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentista poistettiin liikenneministeriön edustajan läsnäolo- ja puheoikeus Yleisradion hallintoneuvoston kokouksissa. Tälle periaatteellisesti tärkeälle muutokselle hallituksen esityksessä ilmoitettu peruste oli kuitenkin käytännöllinen, ministeriöllä ei ollut enää perusteltua osallistua yhden alan toimijan hallintoon.

6 §:n 2 momentin muutoksella luotiin mahdollisuus siihen, että yhtiöön voitiin valita kokonaan ulkopuolinen hallitus.

Televisio- ja radiotoiminnasta annettavan lain lähtökohtana olivat hallituksen esityksen mukaan televisio toimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta vuonna 1989 annettu neuvoston direktiivi ja sen muuttamisesta vuonna 1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi. Ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön pääosa mainittujen direktiivien artikloista. Lakia sovellettaisiin Suomeen sijoittautuneiden televisio toiminnan harjoittajien toimintaan kaikissa Euroopan talousalueeseen kuuluvissa ja Euroopan neuvoston televisio yleissopimuksen ratifioineissa maissa. Säännökset (mm. eurooppalaisten tv-ohjelmien ja ulkopuolisten tuottajien kiintiöt sekä alaikäisten suojelu eli käytännössä ikärajakysymykset ja ohjelmien lähetyksajat) tulivat koskemaan myös Yleisradiota.²⁰⁷

Edelleen hallituksen esityksen mukaan Yleisradion rahoituksesta säädettäisiin uudessa laissa valtion televisio- ja radorahastosta. Yhtiön päärahoituslähteenä säilyisivät television käyttäjiltä perittävät maksut. Nykyinen televisiolupamaksu ehdotettiin siten muutettavaksi tv-maksuksi. Toinen rahoituslähte muodostuisi toimilupamaksuista, joita perittäisiin toimiluvan nojalla toimivilta televisio- ja radiotoiminnan harjoittajilta, joiden liikevaihto ylitti 20 miljoonaa markkaa. Toimilupamaksu vastaisi televisio toiminnan harjoittajien silloin maksamaa ns. julkisen palvelun maksua, joka oli suoritettu suoraan Yleisradiolle.

Tämän lainsäädäntöuudistuksen oli käynnistänyt liikenneministeri Tuula Linnainmaa²⁰⁸ keväällä 1997. Seuraavan liikenneministerin Matti Auran aikana ministeriryhmä sopi sähköisen viestinnän laeista ml. lakiin Yleisradiosta tulevat muutokset.²⁰⁹

Eduskunta hyväksyi hallituksen em. asioita koskevan esityksen. Lait astuivat voimaan 1.1.1999 (Yleisradion koskevan lain muutoksen osalta ks. 9.10.1998/746).

²⁰⁶ Yleisradiolainsäädännön uudistaminen, liikenneministeriö 20.3.1997, muistio. Tämä oli viimeinen kerta, kun toteutuneen Yleisradiota koskevan lainsäädännön muutoksen valmistelu tapahtui pelkästään ministeriössä.

²⁰⁷ Av-mediadirektiivi nyky muodossaan, ks. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013&from=EN>.

²⁰⁸ Paavo Lipposen (sd) I hallitus (Sdp, Kok, Rkp, Vas, Vihr, ammatti/virkamies). Matti Aura seurasi liikenneministerinä Linnainmaata samassa hallituksessa.

²⁰⁹ Liikenneministeriön tiedote yleisradiolainsäädännön uudistamisesta 20.3.1997; liikenneministeriön tiedote: ministeriryhmä sopi sähköisen viestinnän laeista 4.2.1998

5.3 Analyysi ja arviointi

Yleisradiota koskevan lain aikaansaaminen oli huomattava merkkipaalu Yleisradion historiassa ja siten verrattavissa Yleisradion valtiollistamiseen ja Lex Jahvetin syntyyn. Vaikka lain syntyhistoria ja käsittely eduskunnassa oli omalajisina erikoisia, laki tuli muodostamaan jatkossa kivijalan, jota pystyttiin luontevasti kehittämään. Samalla Suomessa valittiin lopullisesti lainsäädännöllinen tie julkisen palvelun (Yleisradion) sääntelyssä ja sääntelyn kehittämisessä. Tässä suhteessa ero esimerkiksi Ruotsiin on selvä (ks. liitteenä oleva selvitys Ruotsin asetelmista).

Laki legitimoii Yleisradion aseman ainoana julkisia yleisradiopalveluja tarjoavana toimijana Suomessa ja yhtiön tämä asema tuli vain vahvistumaan EU:n tämän alueen valtioneuvoston kehittämisestä myötä. Vielä vuonna 1993 saattoi Sanomalehtien Liitto lausunnossaan Niemelän yhden miehen toimikunnan selvityksestä väittää, että nk. julkisia tehtäviä hoidettiin monissa tiedotusvälineissä eikä vain yhdessä sähköisen viestinnän yhtiössä, jota omistuksensa vuoksi voitiin pitää ”julkisempana” kuin muita viestintäyrityksiä. Nyt tällainen väite on anakronismi.

Lain myötä tärkeimmät Yleisradion hallintoa ja toimintaa koskevat määräykset tulivat lakiin ja siten viime kädessä eduskunnan päätettäväksi. Lain muutosten myötä Yleisradio tuli vielä kehittymään yhä selväpiirteisemmäksi eduskunnan alaiseksi yhtiöksi.

Valtioneuvoston ohjaus päättyi tässä yhteydessä seuraavilta osin

- valtioneuvoston toimiluvassa ei enää päätetty Yleisradion oikeudesta harjoittaa yleisradiotoimintaa, vaan toiminta tuli tapahtumaan suoraan lain pohjalta
- valtioneuvosto ei enää määrännyt hallintoneuvoston jäsenmäärää, joka oli suoraan laissa
- asetuksenanto-oikeus poistettiin valtioneuvostolta kaikilta osin Yleisradion asioista
- liikenneministeriön toimiluvan määräysten valvonta päättyi ja tämä valvonta (aluksi termillä huolehtia) siirtyi lailla kokonaan hallintoneuvostolle
- ohjelmatoiminnan tavoitteet olivat suoraan laissa, eivät enää valtioneuvoston toimiluvassa
- tv-ohjelmiston kotimaisuusastetta ja ulkopuolisilta kotimaisilta tuottajilta hankittavaa ohjelmistoa koskevat toimiluvan määräykset poistuivat
- liikenneministeriö ei enää vahvistanut yhtiön tulo- ja menoarviota ja viittä seuraavaa vuotta koskevaa taloussuunnitelmaa yhtiön käyttötalouden, sijoitustoiminnan ja maankäytön osalta.

Sananvapausnäkökulmasta muutokset olivat periaatteellisesti erittäin merkittäviä. Yleisradion side valtioneuvoston päätöksentekoon muuttui ratkaisevasti. Jatkossa yhtiön toiminnan sääntely tulisi tapahtumaan ensisijaisesti lainsäädännöllä, ei enää valtioneuvoston yksittäisillä toimintaa ohjaavilla päätöksillä ja niitä koskevalla valvonnalla.

Valtioneuvostolle jäi kuitenkin edelleen Yleisradion rahoitukseen liittyvä päätöksenteko, josta tärkein liittyi tv-lupamaksukorotuksista (vuodesta 1999 tv-maksukorotuksista) päättämiseen. Tätä koskevat säännökset jäivät tässä uudistuksessa ennalleen. Mutta nekin tulivat aikanaan 2000-luvulla muuttumaan, mitä aikakautta siirryn nyt tarkastelemaan.

Komiteoiden aikana osakeyhtiö ja laitos kilpailivat Yleisradion organisaation vaihtoehtoina. Laki Yleisradiosta ratkaisi asian lopullisesti osakeyhtiön hyväksi, eikä tämän jälkeen Yleisradio laitoksena noussut enää valmistelussa lainkaan esille siitäkään huolimatta, että Yleisradion rahoitustapa tuli muuttumaan epäsuoraksi tueksi valtion talousarvion ja valtion televisio- ja radiorahaston kautta.

Paasilinnan erottamisessa oli myös kysymys hallintoelinten välisestä valtakamppailusta. Jos Paasilinnan kannattajat olisivat voittaneet liikennevaliokunnassa, olisi pääjohtaja tosiasiallisesti voinut kyetä erottamaan hänen erottamisensa kannalla olevan eduskunnan valitseman hallintoneuvoston. Nyt toteutui kuitenkin isännän ääni.

6. Parlamentaaristen työryhmien aika, rahoitusratkaisu ja eduskunnan aseman vahvistuminen lainsäädännön valmistelussa irrottivat Yleisradion valtioneuvoston päätöksenteosta 2000–2017 (ja edelleen)

6.1 Työryhmistä

Televisio- ja radiotoiminnan digitalisointia koskevat ratkaisut vuodesta 1996 toivat mukanaan uusia toimijoita televisio- ja radiotoiminnan kentälle ja loivat paineita uudistaa Yleisradiota olennaisesti rahoittavaa toimilupamaksujärjestelmää. Konvergenssikehitys internetin yleistymisen ja kehityksen myötä loi alan palvelutuotannolle yhä uusia mahdollisuuksia sekä kansallisesti että kansainvälisesti.

Liikenne- ja viestintäministeriön ratkaisu oli perustaa parlamentaarinen työryhmä valmistelemaan Yleisradion osalta tarvittavia vaikeita lainsäädännöllisiä ja linjanvetoratkaisuja. Tämä oli merkittävä päätös ja loi seuraavallekin vuosikymmenelle ulottuvan käytännön valmistelussa. Parlamentaariset työryhmät valmistelueliminä²¹⁰ vain vahvistivat ajan myötä asemaansa samalla kun ministeriön rooli vastaavasti supistui työryhmien työn tukemiseen sekä itse hallituksen esityksen tekniseen laatimiseen tai viimeistelyyn. Poikkeuksia ministeriön valmistelun suuntaan kuitenkin oli. Palaan tähän asiaan ja joihinkin muihin muuttuneisiin yksityiskohtiin ministeriön valmistelussa jatkossa.

²¹⁰ Ankarasti ottaen kaikki 2000-luvun työryhmät eivät ole olleet täysin parlamentaarisia, mutta työryhmät ovat nykyisin tällaisia, mikä antaa perusteen ajanjakson nimelle.

Siten toisen tyyppiset elimet kuin komiteat ovat 2000-luvulla valmistelleet Yleisradiota koskevaa lainsäädäntöä. Samalla nämä parlamentaarisesti kootut tai parlamentaaristyyppiset työryhmät ovat esittäneet näkemyksiä julkisesta palvelusta ja Yleisradion toiminnasta.

Erona komiteoihin on lisäksi ollut mietinnön suhteellisen nopea valmistuminen ja selkeä pyrkimys yksimielisyyteen. Yksikään monijäseninen yleisradiokomitea ei ollut täysin yksimielinen. Työryhmien yksimielisyys on mahdollistanut sen, että työryhmien ehdotukset ovat käytännössä toteutuneet yhtä työryhmää lukuun ottamatta. Asiaa käsitellään tarkemmin jäljempänä. Ehdotusten toteutumiseen on vaikuttanut myös se, että ehdotukset on tavalla tai toisella hyväksytty eduskuntaryhmissä ennen niiden jättämistä. Kolmesta viimeisimmistä mietinnöistä kaksi on allekirjoitettu suoraan eduskuntaryhmien puolesta.

Työryhmien keskittymistä Yleisradiota koskeviin kysymyksiin on komiteoihin verrattuna helpottanut huomattavasti tietysti se, että Yleisradiota koskeva laki on jo olemassa. Lisäksi teknisiä radioasioita ja kaupallista radio- ja televisiotoimintaa koskeva lainsäädäntö ovat myös jo olleet olemassa ja niiden kehittämistarve ja uuden lainsäädännön valmistelu tapahtuvat virkamiestasolla liikenne- ja viestintäministeriössä.

Joka tapauksessa parlamentaariset työryhmät ovat merkinneet sitä, että Yleisradiota koskevan lainsäädännön valmistelussa ministeriön rooli on pienentynyt. Asetelma voi muuttua, jos työryhmät eivät ole yksimielisiä, tai jos niiden ehdotukset törmäävät ylipääsemättömiin esteisiin, kuten yhdessä tapauksessa kävi. Työryhmien yksimielisyys on kriittinen elementti päätöksenteossa.

Siten parlamentaariset työryhmät, joiden jäsenet eduskuntaryhmät nykyisin nimittävät, päättävät varsin pitkälle Yleisradiota koskevan lainsäädännön ratkaisusta ja Yleisradion toiminnan linjanvedoista. Linjanvedot eivät sido ministeriötä tai eduskuntaa juridisesti, mutta lähtökohtaisesti ne toteutetaan, koska ne perustuvat poliittiseen konsensukseen ja sopimiseen²¹¹.

Juridisesti työryhmien linjanvedot eivät sido myöskään osakeyhtiö Yleisradiota. Kun Yleisradion hallintoneuvoston valinta on eduskunnalla vaalikausittain ja puolueiden eduskuntaryhmät hyväksyvät työryhmien päätökset linjanvedoissa, on vaikea nähdä minkäänlaisten ristiriitojen syntymistä.

Yksimielisen parlamentaarisen työryhmän ehdotukset ovat aina kokonaisuus, joka perustuu vahvasti erilaisten näkökantojen sovitteluun ja kompromisseihin. Jäljempänä selostetaan työryhmien ehdotuksia yksityiskohtaisesti vain tämän tutkimuksen kannalta merkittävilta osin.

6.2 Vuodet 2000–2017

Sota terrorismia vastaan alkoi, kun arabiterroristit tuhosivat matkustajalentokoneilla World Trade Center -tornit New Yorkissa syyskuussa 2001. Sota laajeni Eurooppaan. Suomi osallistuu myös pienessä mittakaavassa terrorismin vastaiseen taisteluun.

²¹¹ Juha Sipilän enemmistöhallitus hallitus (Kesk, Kok, Perus/Uv, liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner, kesk), on tehnyt muutamia Yleisradion rahoitukseen liittyviä omia ratkaisuja, joita käsitellään myöhemmin tarkemmin, mutta tätä kirjoitettaessa on palattu kaikilta osin parlamentaaristen työryhmien valmisteluun.

Yhdysvaltojen sotapolitiikka Irakissa, Syyriassa, Libyassa ja Afganistanissa epäonnistui. Libya ja Syyria ajautuivat kaaokseen. Terrorilla hallitseva jihadistijärjestö ISIS syntyi, mutta sen suuret aluevaltaukset Lähi-idässä vallattiin takaisin vuoden 2017 lopulla. Venäjä aktivoitui Lähi-idässä 2010-luvulla ja siitä tuli kriisien osapuoli.

Syntyi suuri pakolaisaalto Eurooppaan, jonka EU patosi sopimuksella Turkin kanssa. Turkki muuttui yhä enemmän yksinvaltiudella hallituksi maaksi. EU:n jäsenvaltiona Suomi on osa länttä ja nyt osapuoli globaaleissa kriiseissä.

Venäjä valtasi Krimin vuonna 2014 ja tuki separatistia liikkeitä Itä-Ukrainassa. Seurauksena Yhdysvallat ja EU asettivat talouspakotteita; Venäjä asetti vastapakotteita.

Epävakaudesta tuli globaalissa politiikassa pysyvä ilmiö, jota korosti Donald Trumpin valinta Yhdysvaltojen presidentiksi syksyllä 2016. Pohjois-Korean ydinase- ja ohjusohjelmat kiristävät kansainvälistä tilannetta Aasiassa ja erityisesti Yhdysvaltojen ja Pohjois-Korean välillä.

Pohjois-Korean toteuttamaan joukkotuhoaseohjelmaan kuuluivat sekä ydinase- että ohjusohjelmat.

Kansainvälinen pankkikriisi aiheutti vuonna 2008 shokin omaisesti muutaman vuoden taantuman. Suomessa ei talous ole kuitenkaan toipunut, eikä vuoden 2008 bruttokansantuotteen tasoa ole vielä saavutettu. Lainakorot laskivat jakson lopulla alle 2 prosentin.

Vuonna 2002 euro otettiin käyttöön 12 EU-maassa mukaan lukien Suomi. Nykyisin euro on käytössä 19 valtiossa EU:n 28 jäsenvaltiosta. Iso-Britannia päätti erota EU:sta kansanäänestyksellä vuonna 2016. Neuvottelut erosta alkoivat alkuvuodesta 2017 ja kestävät kaksi vuotta.

Suomessa televisiosta tuli digitaalinen, maanpäällisten vapaasti saatavien tv-kanavien määrä kasvoi. Jakson lopussa näitä kanavia oli parisen kymmentä ja lisäksi maksutelevisiokanavia viitisen kymmentä, osa kanavista on teräväpiirtoisia. Tositelevisiosta tuli television yleisin ohjelmatyyppe. Somepalvelut YouTube, Facebook, Twitter, Instagram, WhatsApp ja Periscope yleistyivät, ensin mainitut koko väestöön. Google ja Facebook valtasivat Suomenkin mainosmarkkinoita, mikä puri taloudellisesta erityisesti sanomalehdistöön.

Vuosina 2000–2010 hallituksia Suomessa oli vakiintuneesti edelleen 4, kaikki enemmistöhallituksia. Vuosina 2010–2017 hallituksia oli 5, kaikki enemmistöhallituksia. Jos Juha Sipilän hallitus istuu vaalikauden loppuun, hallituksia tulee 2010-luvulla olemaan 6 eli sisäpoliittisesti on ollut hieman epävakaampaa kuin vuosina 1980–2010, jolloin kymmenvuotisjaksoa kohti hallituksia on ollut vain neljä.

Vuoden 2000 perustuslakiuudistus poisti presidentiltä oikeuden yksin hajottaa eduskunta. Nyt presidentti voi hajottaa eduskunnan vain pääministerin perustellusta aloitteesta eduskuntaryhmiä kuultuaan ja eduskunnan ollessa koolla.

Uusi perustuslaki edellytti myös aiempaa täsmällisempää ja tarkkarajaisempaa sääntelyä. Tällä oli ilmeinen vaikutuksensa myös Yleisradiota koskevan sääntelyn oikeudellistumiseen. Eero Paukku teki uudistuksesta vielä pidemmälle vieviä johtopäätöksiä, niitä käsitellään myöhemmin tässä tutkimuksessa (Paukku 2005).

6.2.1 Televisiotoiminnan toimintaedellytysten parantamista selvittänyt työryhmä 2001²¹²

Liikenne- ja viestintäministeriö²¹³ asetti helmikuussa 2001 työryhmän (ns. Backmanin työryhmä) jonka tehtävänä oli selvittää televisiotoiminnan toimintaedellytysten parantamista konvergoituvassa toimintaympäristössä ja tehdä tarvittavat ehdotukset. Tehtävää suorittaessaan työryhmän tuli ottaa huomioon muun muassa valtion televisio- ja radorahastosta annetun lain (9.10.1998/745) 5 luvun mukaisen toimilupamaksun merkitys sekä Yleisradion että kaupallisen televisiotoiminnan kannalta. Työryhmän tuli lisäksi tarkastella julkisen palvelun määrittelyn rajausta ja tarvittaessa tehdä ehdotus sen muuttamisesta.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin kansanedustaja Jouni Backman (sd) sekä jäseniksi kansanedustaja Markku Laukkanen (kesk), toimitusjohtaja Pekka Kivelä (kok), yhteyspäällikkö Matti Hokkanen (vas), kansanedustaja Eva Biaudet (rkp) ja erityisavustaja Katariina Poskiparta (vihr).

Työryhmän pääehdotukset²¹⁴ koskivat digitaalisesta ja analogisesta lähetystoiminnasta maksettavaa toimilupamaksua. Samalla televisiomaksujärjestelmää ehdotettiin uudistettavaksi siten, että maksua tarkistetaan vuosittain vuodesta 2004 lukien työryhmän erikseen esittämällä tavalla vuonna 2004 ja vuoden 2005 alusta inflaatiota vastaavasti lisättyä 1 %:lla analogisten ja digitaalisten lähetyskustannusten kattamiseksi ja sisältöpalvelujen kehittämiseksi kunnes päällekkäinen toiminta loppuisi. Rajoitettu mainonta kiellettäisiin Yleisradiolta kokonaan (Backman 2001, 44–50). Yleisradiosta vuonna 1993 annetun lain perustella valtioneuvostolla oli ollut oikeus erityisestä syystä myöntää ohjelmakohtainen oikeus mainonnan lähettämiseen²¹⁵.

Työryhmä piti tärkeänä ja tarpeellisena täyden palvelun yleisradioyhtiön olemassaoloa. Se katsoi, että Yleisradion asema ja tehtävät nykyisessä täyden palvelun laajuudessa on turvattava. Tärkeä elementti ehdotuksissa oli, että yhtiön tuli ulottaa julkisen palvelun toiminta uusiin jakeluteihin. Tämän johdosta työryhmä ei esittänyt muutoksia Yleisradion julkisen palvelun tehtäviin. Työryhmä katsoi myös, että uudet palvelut olivat osa yhtiölle laissa määrättyä julkisen palvelun tehtävää. Yhtiön tuli kuitenkin huolehtia siitä, että ne ovat muuten sopusoinnussa yhtiön tehtäviin ja että ne ainakin siinä tapauksessa, että ne eivät ole ilmaisupalveluja, eriytetään siten, että tarvittava läpinäkyvyys säilyy²¹⁶. Mikäli näiden uusien

²¹² Työryhmä kuuli alan toimijoiden edustajia ja muita työn kannalta tarpeelliseksi katsomiaan asiantuntijoita. Yleisradiosta kuultiin toimitusjohtaja Arne Wessbergiä, hallintojohtaja Jussi Tunturia, rahoitusjohtaja Marja-Liisa Kaivosta ja kehitystoimen päällikkö (po. päällikkö/EU- ja mediakehitys, kirj. huom) Martti Soramäkeä.

²¹³ Liikenne- ja viestintäministeri Olli-Pekka Heinonen (kok) Paavo Lipposen (sd) II hallituksessa, enemmistöhallitus (Sdp, Kok, Kesk, Vas, Vihr, Rkp).

²¹⁴ Backman, Jouni: Televisiotoiminnan toimintaedellytysten parantaminen LVM:n julkaisu 29/2001.

²¹⁵ Valtioneuvosto oli vuosittain myöntänyt Yleisradiolle mainosoikeuden keskimäärin viiden suuren urheilutapahtuman, kuten olympialaisten, maailmanmestaruuskilpailujen ja Euroopan mestaruuskilpailujen, yhteyteen. Yleisradio ei ollut itse myynyt mainosaikaa kyseisiin tapahtumiin vaan oli kilpailuttanut mainosajan myyntioikeuden (HE 241/2001 vp)

²¹⁶ Säädös tuli myöhemmin Yleisradiota koskevan lakiin vuonna 2002. Hallituksen esityksessä laiksi eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuudesta (HE 21/2002 vp) todettiin, että teleyritysten kirjanpidon eriyttämismisvelvollisuudesta tullaan säätämään parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä olevassa uudessa viestintämarkkinalaissa sekä Yleisradio Oy:stä annetun lain muuttamisesta annettavassa laissa (HE 112/2002 vp).

palvelujen tarjoaminen ei olisi mahdollista ilman lain sananmuodon tarkistusta, se tulisi työryhmän mielestä tehdä (Backman 2001, 49, 50).

Työryhmä ei tehnyt ehdotuksia, jotka olisivat liittyneet Yleisradion hallintoon tai ohjaukseen.

Työryhmän esityksen mukaisesti valtion televisio- ja radiorahastosta annettua lakia muutettiin (HE 241/2001, 14.6.2002/492) siten, että toimilupamaksut puolitettiin. Myös Yleisradiosta annettua lakia muutettiin siten, että yhtiöltä poistettiin kokonaan oikeus mainosten lähettämiseen, joka oli käytännössä koskenut mainoksia suurten urheilutapahtumien yhteydessä.

Tärkeä muutos oli lain 7 §:ään tehty lisälause, jonka mukaan julkiseen palveluun liittyviä sisältöpalveluja voitiin tarjota kaikissa televerkkoissa, mitä liikenne- ja viestintävaliokunta mietinnössään tuki (LiVM 5/2002 vp). Mietinnössään valiokunta myös katsoi, että on varmistettava, että julkisen palvelun määritelmä ja rahoitusjärjestelmä, joita valiokunta piti laajana, yhteiskuntapoliittisena kysymyksenä, vastaavat julkiselle palvelulle asetettavia vaatimuksia. Tämän vuoksi valiokunta piti tärkeänä, että valtioneuvosto ryhtyy toimenpiteisiin, jotta Yleisradio veloitetaan antamaan jatkossa vuosittain eduskunnalle kertomus julkisen palvelun tehtävän toteutumisesta. Näin eduskunta myös päätti. Kertomuksista on tarkempi jakso myöhemmin luvussa 8.

Valtioneuvoston asetuksella nyt säädettyä tv-maksun tasoa korotettiin lisäksi työryhmän esityksen mukaisesti.

6.2.2 Analyysi ja arviointi

Backmanin työryhmä ei esittänyt varsinaisia Yleisradion hallintoa koskevia ehdotuksia, mutta ehdotti eduskunnalle annettavaa hallintoneuvoston kertomusta. Ehdotus toteutui.

Tärkeä oli työryhmän näkemys, jonka mukaan Yleisradion tuli ulottaa julkiset palvelunsa uusiin jakeluteihin (so. internetiin). Tällä ratkaisulla tuli olemaan kauaskantoisia seurauksia ja se on keskeisiä asioita, joita kilpaileva media on ongelmallisena pitänyt esillä, ja joka vuonna 2017 johti Yleisradion omaksuman käytännön myötä Medialiiton kanteluun komissiolle (ks. tarkastelua jäljempänä luvussa 9).

Eero Paukku myös totesi vuonna 2005, että Yleisradion tehtävien laajentamiseen liittyvä uudistus oli toimintaympäristön muutokset huomioon ottaen tarpeellinen, mutta myös periaatteellisesti merkittävä. Uudistuksella julkinen palvelu laajennettiin sellaisille sähköisen joukkoviestinnän lohkoille, joilla se ei ollut aikaisemmin vaikuttanut. Tämän seurauksena julkisen palvelun informaatio sisältö alkoi kilpailla televisio–radiotoiminnan ohella myös esimerkiksi sanomalehtiyhtiöiden tarjoaman sähköisen informaation kanssa. Näin ollen se periaatteellinen lähtökohta, että julkisen palvelun yleisradiotoiminta liittyy radioaaltojen niukkuuden vuoksi vain televisio- ja radioviestintään, tuli nyt sivuutetuksi (Paukku 2005, 116).

Tähän on huomautettava, että kyse oli kehityksestä koko EU:n tasolla. Toiminnan puitteet tuli asettamaan kansallisen lainsäädännön lisäksi Euroopan komission tiedonanto

valtioneuvoston päätösten soveltamisesta yleisradiotoimintaan²¹⁷ ja erityisesti sen jakso 6.7 Julkisten yleisradiopalvelujen monipuolistaminen.

Työryhmän päätyö liittyi kuitenkin Yleisradion rahoitukseen, jota koskevat järjestelyt tulivat jatkuman.²¹⁸

6.2.3 Vuoden 2003 Julkisen palvelun televisio- ja radiotoiminta -työryhmä 2010²¹⁹

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti seuraavan työryhmän jo toukokuussa 2003 (ns. Niemelän työryhmä). Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus Yleisradion rahoituksen järjestämisestä siirryttäessä kokonaan digitaaliseen televisiotoimintaan ottaen tässä yhteydessä huomioon Yleisradion toimintaedellytysten pitkäjänteinen turvaaminen täyden palvelun tehtävän toteuttamisessa, yhtiön toiminnan tehostamismahdollisuudet ja yhtiön rahoitusmallin vaikutukset suomalaisiin viestintämarkkinoihin. Lisäksi työryhmän tuli selvittää joukko televisiolähetystoiminnan digitalisointiin liittyviä asiakokonaisuuksia, jotka jäävät tämän tutkimuksen kohteen ulkopuolelle²²⁰.

Työryhmän Yleisradiota koskevat tehtävät olivat tarkemmin

- miten televisio- ja radiolainsäädännön julkisen palvelun määrittely ja Yleisradio Oy:n täyden palvelun tehtävä vastaavat ajankohtaisiin viestintäpolitiikan ja konvergoituvan toimintaympäristön haasteisiin, sekä
- Yleisradio Oy:stä annetun lain 2 luvun mukaisen yhtiön hallintomallin mahdollisia muutostarpeita.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin pääsihteeri Seppo Niemelä ja jäseniksi toimitusjohtaja Reijo Svento, erityisavustaja Max Mickelsson, yhteyspäällikkö Matti Hokkanen, kansanedustaja Jyrki Kasvi, kansanedustaja Eva Biaudet, oikeustieteen kandidaatti Ingrid Heickell sekä liikenne- ja viestintäministeriön edustajana apulaisosastopäällikkö Liisa Ero. Asettamiskirjeessä ei ole merkitty jäsenten puoluekantoja, joten ankarasti ottaen ei ollut

²¹⁷ Voimassa oleva 2009/C 257/01 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2009:257:FULL&from=EN>), edellisestä vuoden 2001 tiedonannosta ks. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-01-1429_en.htm?locale=en

²¹⁸ Backmanin työryhmä ehdotti analogisen toimilupamaksun puolittamista 1.7.2002. Edelleen työryhmä ehdotti, että toimilupamaksua ei peritä digitaalisesta televisiolähetystoiminnasta 31.8.2010 saakka. Toimilupamaksu oli sidoksissa analogisten lähetysten liikevaihtoon, jonka osuus kaupallisten tv-yhtiöiden tv-lähetystoiminnasta määräytyi digitaalisten tv-laitteiden yleistymisosoituksen pohjalta. Siten toimilupamaksu väheni sitä mukaa kuin digitaalisten tv-laitteiden yleistyminen eteni. Yleisradion hallintoneuvoston puheenjohtajan Seppo Niemelän johtama parlamentaarinen työryhmä ehdotti vuonna 2003 (Kohti digiaikaa, liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 52/2003), ettei toimilupamaksua digitaalisesta lähetystoiminnasta otettaisi enää käyttöön vuoden 2010 jälkeen. Ehdotukset toteutettiin vuodesta 2002 alkaen. Analoginen toimilupamaksu päättyi vuonna 2007 analogisten lähetysten loppuessa. Ks. myös Jorma Miettinen: Havaintoja digitv:n ensimmäiseltä kymmenvuotiskaudelta Suomesta, Helsingin yliopisto, Viestinnän laitoksen tutkimusraportteja 1/2006, s. 27–29, 34–37.

²¹⁹ Liikenne- ja viestintäministeri Leena Luhtanen (sd) pääministeri Anneli Jäätteenmäen (kesk) lyhytikäisessä (2 kk) hallituksessa, enemmistöhallitus (Kesk, Sdp, Rkp).

²²⁰ Niemelä, Seppo: Kohti digiaikaa, LVM:n julkaisu 52/2003 oli työryhmän väliraportti, joka keskittyi digitalisointikysymyksiin.

kysymyksessä parlamentaarinen työryhmä, vaikka kokoonpanossa oli havaittavissa tasapainoa myös tässä suhteessa²²¹.

Työryhmän loppuraportti Julkisen palvelun televisio- ja radiotoiminta 2010²²² sisälsi työryhmän Yleisradiota koskevat ehdotukset (Niemelä 2004, 58–63). Työryhmän raportti oli huolella laadittu.

Yleisradion tehtävistä ja toiminnasta työryhmä teki seuraavat ehdotukset. Työryhmä ehdotti julkisen palvelun tehtävän määrittelyyn joitakin lisäyksiä ja täsmennyksiä, joista osalla oli vaikutus hallituksen ao. esityksen muotoiluun.

Yleisradion taloudellisesta tilanteesta työryhmän kanta oli seuraava. Työryhmä oli tarkastellut Yleisradion kehittämistarpeita. Työryhmä oli päättänyt olla ottamatta yksityiskohtaisia kantoja yhtiön kehittämiseen, koska asia kuuluu yhtiön toimitusjohtajan toimivaltaan. Tämän kannanoton jälkeen työryhmä lausui julkisen palvelun periaatteista kantoja, joista tärkein oli seuraava. Yleisradion tulee myös tulevaisuudessa olla suomalaisten omistama valtakunnallisesti ja alueellisesti toimivan monipuolinen televisio- ja radio-ohjelmistojen tarjoaja, luotettava tiedonvälittäjä, merkittävä kotimaisen audiovisuaalisen kulttuurin tuottaja sekä johtava tapahtumien välittäjä.

Yleisradion televisiomaksurahoitukseen työryhmä ei esittänyt muutoksia. Työryhmä piti kuitenkin tärkeänä, että liikenne- ja viestintäministeriö jatkaa vaihtoehtoisten rahoitusmallien selvittelyä. Olennainen oli työryhmän ehdotus, jonka mukaan valtion televisio- ja radorahastosta annettua lakia muutettaisiin siten, että kaupallisten televisiotoimintaa harjoittavien yritysten toimilupamaksusta luovutaan kokonaan.

Työryhmän Yleisradion hallintomallia koskevat uudet ehdotukset tulivat olemaan merkittävä muutos vuosikymmeniä vallinneeseen tilanteeseen. Työryhmä esitti myös hyvän kuvauksen tästä ”vanhasta” järjestyksestä, joka kuvaa hyvin tilannetta vuonna 2004. Se lainataan sellaisenaan tähän yhteyteen.

Yleisradio on yhteiskunnallista erityisintressiä omaava valtionyhtiö, jossa eduskunnalla, valtioneuvostolla, liikenne- ja viestintäministeriöllä ja yhtiön hallintoneuvostolla sekä hallituksella on oma roolinsa. Yleisradio Oy:n omistus ja hallinto on järjestetty Yleisradio Oy:stä annetun erityislain nojalla.

Yleisradio Oy:stä annetun lain 2 luku sisältää yhtiön hallintoa koskevat määräykset. Yhtiön hallintoelimiä ovat hallintoneuvosto, hallitus ja toimitusjohtajana toimiva pääjohtaja. Yleisradio Oy:stä annetun lain 5 §:n mukaisesti Yleisradio Oy:n korkein hallintoelin on eduskunnan valitsema 21-jäseninen hallintoneuvosto, jolla on lain 6 §:n nojalla laajat tehtävät. Nämä ulottuvat toimitusjohtajan ja hallituksen valinnasta yhtiön toiminnan laajuudesta päättämiseen ja julkisen palvelun ohjelmatoiminnan toteuttamisesta huolehtimiseen. Hallituksen ja toimitusjohtajan tehtävistä ei ole määräyksiä Yleisradio Oy:stä annetussa laissa vaan niiden tehtävistä määrätään yhtiöjärjestyksessä. Vakiintuneen käytännön mukaan on katsottu, että Yleisradio

²²¹ Jäsenten puoluekannat olivat seuraavat: Svento (sd), Mickelsson (kok), Hokkanen (kok), Kasvi (vihr), Biaudet (rkp), Heickell (sd).

²²² Seppo Niemelä: Julkisen palvelun televisio- ja radiotoiminta 2010, liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 59/2004

Oy:n omistajaohjaus tapahtuu eduskunnan valitsemaan hallintoneuvoston toimesta²²³.

Koska lain 1 §:ssä on todettu, että yhtiö toimii liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla, liikenne- ja viestintäministeriö edustaa valtiota yhtiökokouksessa. Erityislaista johtuen yhtiökokous ei esimerkiksi valitse hallintoneuvostoa tai hallitusta.

Yleisradio Oy:ssä on perinteisesti ollut sisäinen hallitus. Tällä hetkellä hallituksen puheenjohtaja on yhtiön toimitusjohtaja ja muina jäseninä radio- ja televisiotoimialojen ja ruotsinkielisen toimialan johtajat.

Yhtiön valvontaa, ohjausta ja vastuuta koskevat asiat on järjestetty seuraavasti. Yleisradio Oy:n hallintoneuvosto nimittää toimitusjohtajan ja hallituksen jäseninä toimivat toimialajohtajat. Hallitus valitaan siten, että se edustaa molempia kieliryhmiä ja riittävää asiantuntemusta Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n mukaisen julkisen palvelun tehtävän hoitamisessa. Hallintoneuvosto päättää asioista, jotka koskevat toiminnan huomattavaa supistamista tai yhtiön organisaation olennaista muuttamista. Lisäksi hallintoneuvosto valvoo julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tehtävien suorittamista, päättää seuraavan vuoden talousarviosta ja hyväksyy hallituksen vuosikertomuksen. Hallintoneuvosto myös antaa valtuuden yhtiön toiminimen kirjoittamiseen, valvoo yhtiön hallintoa sekä antaa varsinaiselle yhtiökokoukselle lausuntonsa tilinpäätöksestä ja tilintarkastuskertomuksesta sekä valvoo, että yhtiökokouksen päätökset pannaan täytäntöön. Hallintoneuvoston tehtävänä on myös kutsua yhtiökokous koolle ja valmistella siinä käsitellyt asiat, antaa yhtiön toiminnasta kertomus eduskunnalle ja vahvistaa ohjelmatoiminnan säännöstö.

Vuonna 2003 Yleisradio Oy:stä annetun lain muutoksen yhteydessä hallintoneuvoston tehtäviä laajennettiin siten, että sen on annettava yhtiön toiminnasta vuosittain kertomus eduskunnalle. Eduskunnalle annettava kertomus on uusi väline, jonka pohjalta eduskunnan on mahdollista käydä keskustelua Yleisradio Oy:n harjoittamasta julkisesta palvelusta, yhtiön tarjoamien palvelujen sisällöstä sekä yhtiön toiminnasta yleensä. Samassa yhteydessä Yleisradio Oy:stä annettuun lakiin lisättiin uusi 12a §, jonka mukaan Yleisradio Oy:n on vuosittain huhtikuun loppuun mennessä annettava Viestintävirastolle kertomus edellisen kalenterivuoden aikana tarjotusta julkisesta palvelusta. Kertomuksessa on esitettävä tiedot, jotka ovat tarpeen Viestintäviraston televisio- ja radiotoiminnan valvontatehtävässä. Viestintäviraston on puolestaan annettava kertomuksesta lausunto valtioneuvostolle syyskuun loppuun mennessä.

Yleisradio Oy:n hallitus suorittaa muilta kuin yllä mainituilta osin osakeyhtiölain (29.9.1978/734) mukaisesti osakeyhtiön hallitukselle kuuluvat tehtävät. Lisäksi hallitus valmistelee hallintoneuvoston käsittelemät asiat ja nimittää vastaavat toimittajat. (emt. 58,59).

Työryhmä katsoi, että edellä kuvattuun asetelmaan oli olemassa kehittämistarve. Yleisradion hallintomallin tulisi olla sellainen, että yhtiö pystyy mahdollisimman hyvin ennakoimaan ja mukauttamaan toimintansa nopeasti muuttuvassa viestintäympäristössä. Yhtiön luonne yhteiskunnallista erityisintressiä omaavana valtionyhtiönä edellytti, että sen hallintomallissa

²²³ Kyseessä on ensimmäinen kerta, kun hallintoneuvoston omistajaohjaus mainitaan lainsäädäntöä valmistelemissä asiakirjoissa.

edelleen otetaan huomioon yhtiölle asetetut julkisen palvelun velvoitteet. Käyttöön otettavalla hallintomallilla tulisi varmistaa, että yritys pystyy toteuttamaan sille asetetut velvoitteet tehokkaasti ja omistajan etujen mukaisesti.

Tuolloin voimassa ollutta, edellä kuvattua hallintomallia voitiin työryhmän käsityksen mukaan pitää epätyydyttävänä erityisesti eri toimijoiden välisen toimivallan jaon osalta. Kun hallinnollisia toimijoita on useita, oli vaarana, että tehtävänjako toimijoiden välillä jää epäselväksi²²⁴.

Työryhmä kiinnitti huomiota lisäksi siihen, että Valtiontalouden tarkastusvirasto oli vuonna 2003 katsonut, että muuttuneessa toimintaympäristössä Yleisradion hallintomallia olisi syytä kehittää²²⁵. (emt. 59).

Tarkastusvirasto oli Yleisradion osalta kiinnittänyt huomiota mm. seuraavaan kysymykseen. Yleisradion hallintomallissa yhtiön hallinto oli järjestetty tavalla, jossa yhtiön 21-jäsenisellä hallintoneuvostolla oli sekä hallituksen että yhtiökokouksen tehtäviä. Yleisradion muuttuneessa toimintaympäristössä sen hallintomallia oli kuitenkin syytä kehittää. Virasto oli edelleen katsonut mm., että yhtiön hallituksen valvonta- ja ohjausvastuun toteutuminen edellyttivät kokonaan ulkoista hallitusta. Hallituksen puheenjohtajan voitiin katsoa olevan omistajan uskottu mies ja niin muodoin avainhenkilö valtio-omistajan harjoittamassa omistajaohjauksessa ja yhtiön ja sen johdon valvonnassa. Virasto totesi edelleen, että hallituksen puheenjohtaja oli toimitusjohtajan lähin esimies. Toimitusjohtajan olisi voitava saada hallitukselta ja hallituksen puheenjohtajalta tukea ja ohjausta toimintaansa, mutta toimitusjohtajan ei itse tulisi olla hallituksen jäsen (valtionalouden tarkastusvirasto 2003, 3–4).

Niemelän työryhmän ehdotus olikin, että Yleisradion hallintomallia tulisi kehittää siten, että se olisi lähempänä yleistä osakeyhtiöissä käytettyä osakeyhtiölain mukaista hallintomallia. Näin selkeytettäisiin silloisia toimivaltasuhteita. Työryhmä esitti tästä ehdotuksestaan myös pykälämuotoisen esityksen raporttinsa liitteenä (Niemelä 2004, 74–75).²²⁶

Työryhmä kuitenkin huomautti, että Yleisradion hallintomallia uudistettaessa oli otettava huomioon Yleisradion asema yhteiskunnallista erityisintressiä omaavana valtionyhtiönä. Tästä syystä hallintoneuvostolla olisi työryhmän esityksen mukaan edelleen (kirj. alleviivaus) yhtiön strategiaa²²⁷ ohjaavia tehtäviä. Työryhmä totesi edelleen hallintoneuvoston tehtävänä olevan jo nykyisen lain mukaan pitää huolta siitä, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuksi. Tämä edellytti hallintoneuvostolta aktiivista roolia toiminnassaan. Se miten Yleisradio on tässä tehtävässään onnistunut, tuli eduskunnan arvioitavaksi hallintoneuvoston vuosittain eduskunnalle toimittaman kertomuksen käsittelyn yhteydessä. Näillä Yleisradion eduskunnalle ja Viestintävirastolle antamilla kertomuksilla työryhmän käsityksen mukaan tehostetaan sekä yhtiön toiminnan tarkoituksenmukaisuuden (josta eduskunta omistajana vastaa) että laillisuuden valvontaa. Työryhmä katsoi, että eduskunnalle toimitettava kertomus korosti eduskunnan roolia yhtiön omistajana ja

²²⁴ Lause on lainattu Valtionalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtionyhtiöiden omistajaohjaus tiivistelmästä sellaisenaan ilman seuraavaa jatkoa: ...ja että keskittyminen vain kulloinkin kysymyksessä olevaan asiaan vaikeutuu. Ks. https://www.vtv.fi/files/867/482003Yhteiskunnallista_erytistehtavaa_toteuttavien.pdf.

²²⁵ Työryhmä viittasi em. tarkastuskertomukseen, mutta ei tarkemmin selvittänyt sen ehdotuksia.

²²⁶ Kysymykseen ulkopuolisesta hallituksesta liittyi myös parlamentaarille työryhmille tyypillistä poliittista sovittelevuutta, jossa kokouksen edustaja ryhmässä tietyvästi edellytti vireillä olevan lupamaksukorotuksen ehtona ulkopuolista hallitusta.

²²⁷ Kyseessä on ensimmäinen kerta, kun lainsäädäntöä valmistelemissa raporteissa mainitaan hallintoneuvoston yhteydessä sana strategia.

valvojana, ja antoi eduskunnalle mahdollisuuden vuosittain käsitellä Yleisradion tilaa (emt. 59, 60).

Tarkastusvirasto oli omistajaohjausfilosofiassaan ko. tarkastuskertomuksessa korostanut yhtiökokouksen merkitystä. Hallintoneuvostoja se oli arvioinut seuraavalla tavalla. Virasto totesi, että valtionyhtiöiden hallintoneuvoston rooli jää omistajaohjauksessa usein ongelmalliseksi. Hankaluutena oli mm. se, että suuren jäsenmääränsä vuoksi hallintoneuvosto oli kankea päätöksentekijä, eivätkä kaikki jäsenet riittävästi tunne yksilöllistä vastuuta yhtiön menestymisestä. Lisäksi yksittäisistä jäsenistä monet ovat kovin etäällä päivittäisestä liiketoiminnasta, mikä vaikeuttaa heidän mahdollisuuksiaan arvioida yrityksen menestymisen kannalta keskeisiä ratkaisutilanteita. Edelleen tarkastusvirasto totesi hallintoneuvoston soveltuvan parhaiten niihin valtionyhtiöihin, joissa valtiolla omistajana on vahva yhteiskunnallinen erityisintressi. Virasto piti kuitenkin tärkeänä, että eri hallintoelinten, so. hallintoneuvoston ja hallituksen väliset vastuu- ja valtasuhteet sekä tehtävät on selkeästi määritelty. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2003, 5)

Liikenne- ja viestintäministeriön roolista raportti totesi, että ministeriön keskeisimpiä Yleisradiota koskevia tehtäviä olivat yhtiötä koskevan lainsäädännön ja televisiomaksua koskevien valtioneuvoston päätösten valmistelu sekä yhtiökokouksessa valtion edustajana toimiminen.

Yleisradion omistajaohjauksessa kuitenkin yhtiökokouksen merkitys oli jo muodostunut suppeaksi ja samalla eduskunnan valitseman hallintoneuvoston rooli yhä merkittävämmäksi ja Niemelän työryhmä halusi edelleen edistää tätä asetelmaa. Työryhmän ehdotusten toteuduttua yhtiökokouksen merkitys väheni edelleen ja yhtiöjärjestys tuli seuraamaan Yleisradiota koskevan lain sisältöä pois lukien osakeyhtiölain yhtiökokoukselle osoittama päätöksenteko eräistä taloudellisista asioista.

Työryhmä jätti ehdotuksensa syksyllä 2004²²⁸. Maan hallitus antoi työryhmän ehdotuksen pohjalta hallituksen esityksen huhtikuussa 2005 (HE 43/2005 vp.). Lakiehdotuksen pääasiallista sisältöä kuvattiin seuraavasti. Yleisradiota koskevaan lakiin lisättäisiin yhtiön hallituksen kokoonpanoa ja tehtäviä koskevat säännökset. Toimitusjohtajan valinta siirrettäisiin hallituksen tehtäväksi. Hallintoneuvoston tehtäviin kuuluisi edelleen yhtiön toiminnan laajuudesta ja suuntaviivoista päättäminen sekä yhtiölle laissa säädetyn julkisen palvelun tehtävän toteutumisen valvonta. Hallintoneuvosto valitsisi yhtiölle hallituksen, jonka jäsenten tulisi edustaa monipuolista, yhtiön keskeisten tehtävien ja toiminnan kannalta tärkeää asiantuntemusta. Hallituksen jäsenet eivät saisi olla hallintoneuvoston jäseniä eivätkä kuulua yhtiön toimivaan johtoon.

Edelleen esitys lisäsi eräitä, työryhmän ehdottamia täsmennyksiä julkisen palvelun tehtäviin. Lisäksi esityksessä ehdotettiin valtion televisio- ja radorahastosta annetun lain toimitusmaksua koskevat pykälät kumottaviksi siirryttäessä kokonaan digitaaliseen televisiotoimintaan.

Esityksen yleisperusteluissa viitattiin konvergenssin ja siihen liittyvän viestintämarkkinoiden nopean muutoksen aiheuttamiin uusiin vaatimuksiin Yleisradion johtamiselle. Uudessa tilanteessa yhtiön on katsottu tarvitsevan vastuusuhteiltaan nykyistä selvemmän ja yritysmäisemmän hallintomallin. Perusteluissa viitattiin myös Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukseen, kuten Niemelän työryhmä oli tehnyt.

²²⁸ Matti Vanhasen (kesk) I hallitus, liikenne- ja viestintäministeri Leena Luhtanen (sd), enemmistöhallitus (Kesk, Sdp, Rkp).

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin edelleen, että Yleisradion yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi on tarpeellista, että yhtiöllä on edelleen eduskunnan valitsema hallintoneuvosto, jonka tehtäviin kuuluu päättää yhtiön toiminnan laajuudesta ja suuntaviivoista sekä valvoa yhtiölle laissa säädetyn julkisen palvelun tehtävän toteutumista.

Hallituksen esityksen mukaan Yleisradion silloisen hallintomallin heikkoutena pidettiin sitä, ettei siinä ollut tarkemmin määritelty yhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan asemaa. Hallitus muodostui yhtiön ylimmistä johtajista ja sen puheenjohtajana toimi yhtiön toimitusjohtaja. Kun yhtiöllä oli sisäinen hallitus, hallituksen mahdollisuus valvoa päivittäistä toimintaa osakeyhtiölaissa edellytetyllä tavalla vaarantui. Yleisradiosta annetussa laissa ei ollut säännöstä hallituksen puheenjohtajan valinnasta. Yhtiön yhtiöjärjestyksessä määrättiin, että hallituksen puheenjohtajana oli toimitusjohtaja. Siten myös toimitusjohtajaan kohdistuva valvonta jää toteutumatta.

Silloinen tila jätti edellä todetulla tavalla hallituksen ja toimitusjohtajan välisen vallan- ja vastuunjaon epäselväksi. Lisäksi hallintoneuvoston ja hallituksen välinen tehtävänjako edellytti tarkistamista.

Lakiesityksessä hallintoneuvoston tehtävät esitettiin kokonaisuudessaan seuraaviksi (6 §).

- 1) valita ja vapauttaa yhtiön hallitus ja hallituksen puheenjohtaja sekä määrätä hallituksen jäsenten palkkio;
- 2) päättää asioista, jotka koskevat toiminnan huomattavaa supistamista tai laajentamista tai yhtiön organisaation olennaista muuttamista;
- 3) huolehtia ja valvoa, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuiksi;
- 4) antaa Saamelaiskäräjiä asiasta kuultuaan julkisen palvelun toteutumisesta vuosittain kertomus eduskunnalle;
- 5) päättää talouden ja toiminnan suuntaviivoista;
- 6) tarkastaa ja hyväksyä hallituksen vuosikertomus;
- 7) valvoa yhtiön hallintoa ja antaa varsinaiselle yhtiökokoukselle lausuntonsa tilinpäätöksestä ja tilintarkastuskertomuksesta.

Hallintoneuvoston on lisäksi käsiteltävä muut hallituksen sille esittämät asiat.

Vastaavasti hallituksen tehtävät ehdotettiin seuraaviksi (6a §):

- 1) valita ja vapauttaa yhtiön toimitusjohtaja sekä vahvistaa hänen palkkansa sekä muut toimeen liittyvät ehdot; toimitusjohtaja ei saa olla hallintoneuvoston eikä hallituksen jäsen;
- 2) valita yhtiön muu ylin johto sekä vahvistaa heidän palkkansa ja muut toimiin liittyvät ehdot;
- 3) päättää seuraavan vuoden talousarviosta;
- 4) kutsua koolle yhtiökokous ja valmistella siinä käsiteltävät asiat;
- 5) antaa yhtiön toiminnasta vuosittain kertomus Viestintävirastolle.

Hallintoneuvoston ja hallituksen uudessa työnjaossa merkittävimmät muutokset olivat hallintoneuvoston tehtävien 1) -kohta ja 5) -kohta. Hallituksen osalta ne olivat 1) -kohta, 2) -kohta, ja 3) -kohta. Olennainen muutos oli myös toimitusjohtajan määräaikaisuudesta luopuminen. Muiden johtajien määräaikaisuudesta oli luovuttu jo aiemmin.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan käsittely sisälsi yhden periaatteellisesti tärkeän näkökannan ja yhden relevantin muutoksen itse lakitekstiin (LiVM 16/2006 vp).

Periaatteellisessa kannanotossa valiokunta piti välttämättömänä eduskunnan alaisen hallintoneuvoston päätäntävällän suvereenisuutta julkisen palvelun tehtävään perustuvan omistajaohjauksen toteuttamiselle. Valiokunta toisti useassa yhteydessä esittämänsä toteamuksen, että Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyn ja jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoimintaa koskevan pöytäkirjan (ns. Amsterdamin pöytäkirja²²⁹) mukaan jäsenvaltioiden julkinen yleisradiotoiminta liittyy suoraan jokaisen yhteiskunnan demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin samoin kuin tarpeeseen turvata viestinnän moniarvoisuus. Omistajaohjauksen tehtävänä oli varmistaa julkisen palvelun tehtävän toteuttaminen yhteiskunnallisesti hyväksyttävällä tavalla. Toisin sanoen valiokunta katsoi, että hallintoneuvoston tehtävänä oli viime kädessä päättää julkisesta palvelusta ja että tämän palvelun rajat muodostuvat Amsterdamin pöytäkirjan säännöksistä.

Itse lakitekstissä valiokunnan muutos koski hallintoneuvoston eduskuntakertomusta, joka tuli nyt antaa joka toinen vuosi kahta toimintavuotta käsittävänä.

Valiokunnan mietintö sisälsi yhden vastalauseen, jonka oli allekirjoittanut yksi vihreiden ja yksi perussuomalaisten edustaja. He katsovat, että 6a § tulisi muotoilla siten, että hallituksen jäsenet eivät saa olla valtioneuvoston, eduskunnan eivätkä hallintoneuvoston jäseniä tai kuulua yhtiön muuhun ylimpään johtoon²³⁰. Lain ao. pykälä (nykyisin 6c §) sai kuitenkin muodon, jonka mukaan hallituksen jäsenet eivät saa olla hallintoneuvoston jäseniä eivätkä kuulua yhtiön ylimpään johtoon.

Laki astui voimaan 1.1.2006 (19.8.2005/635). Hallintoneuvoston kertomuksen osalta lakia sovellettiin ensimmäisen kerran vuosina 2005 ja 2006 käsittelevän kertomuksen osalta. Yleisradion yhtiöjärjestystä oli muutettu jo ylimääräisessä yhtiökokouksessa 8.12.2005 lakia vastaavasti.

6.2.4 Analyysi ja arviointi

Uusi järjestely selkeytti hallintoneuvoston, hallituksen ja toimitusjohtajan valta-, vastuu- ja valvontasuhteita.

Ulkopuolisen hallituksen synnyllä oli merkittävä vaikutus Yleisradion toimintaan:

- 1) Ratkaisu vahvisti Yleisradion organisaatiomuotoa osakeyhtiönä modernisoimalla yhtiön operatiivisen johdon rakenteen.
- 2) Yleisradion hallintoneuvosto on yhteiskuntapoliittisia päätöksiä tekevä elin. Tämän takia on asianmukaista, että sen jäsenistöstä pääosa koostuu poliitikoista. Ulkopuolinen hallitus on tarjonnut kuitenkin muille yhteiskuntaryhmille kuin poliitikoille mahdollisuuden osallistua Yleisradion hallituksessa yhtiön johtamiseen.
- 3) Poliittiset virkanimitykset johtajiston osalta päättyivät. Viimeinen tällainen nimitys oli Mikael Jungnerin valinta toimitusjohtajaksi vuonna 2004 vuosiksi

²²⁹ Amsterdamin pöytäkirjan merkitystä tarkastellaan tarkemmin myöhemmin jaksoissa Vuoden 2008 Yleisradio Oy:n julkinen palvelu ja rahoitus- työryhmä (analyysi ja arviointi-osa) ja EU-näkökulmia.

²³⁰ Vastalauseen esittäjät myös äänestyttivät asiasta eduskuntaa ensimmäisessä käsittelyssä. Valiokunnan ehdotus voitti äänin 153 jaa-ääntä, 18 ei-ääntä, poissa 28.

2005–2010²³¹, mutta nimityksen oli suorittanut hallintoneuvosto. Jungneria ei Yleisradion hallitus enää valinnut vuonna 2009 jatkokaudelle. Muutos on mahdollistanut lopullisesti yhtiön organisaation rakentamisen ensisijaisesti toiminnan tavoitteiden, ei poliittisten nimitysten vaatiman organisaation pohjalle, mikä varhaisempina vuosikymmeninä oli säännömukaista.

Jungner antaa itselleen kunniaa ei-poliittisten nimitysten murtajana (Jungner 2010, 231):

Toisen kerran pääsin käyttämään valtaani Seppo Härkösen erotessa. Esitin Härkösen seuraajaksi jo aiemmin STT:ltä Yleisradioon houkuttelemani Atte Jääskeläistä. Hallitus hyväksyi esityksen. Keskusta ja erityisesti Laukkanen tyrmistyivät. Laukkasen mukaan keskusta oli ainoana suurena puolueena pelattu ulos Yleisradion johdosta. Korjasin Laukkasen lausuman: ”Ei ainoana vaan ensimmäisenä”. (Jungner 2010, 231)

Perimmäinen rakenteellinen syy tähän muutokseen oli kuitenkin yhä epäpoliittisemmaksi kehittyneen hallituksen syntyminen. Seuraavana vuorossa oli sosialidemokraattien Mikael Jungnerin poistuminen vuonna 2010. Poliittisesti virkanimitetty kokoomuksen Olli-Pekka Heinonen erosi viimeisenä yhtiöstä 2010 siirtyessään valtiosihteeriksi Jyrki Kataisen hallitukseen.

Yleisradion toiminnassa hallituksen rooli alkoi jonkin verran korostua hallintoneuvoston kustannuksella. Omistajaohjauksessa hallintoneuvostolla oli merkittävin rooli yhtiön hallituksen valinnassa.

6.2.5 Vuoden 2008 Yleisradio Oy:n julkinen palvelu ja rahoitus -työryhmä

Seuraavan työryhmän liikenne- ja viestintäministeriö nimitti alkuvuonna 2008 selvittämään Yleisradio Oy:n julkista palvelua ja rahoitusta (ns. Lintilän työryhmä). Työryhmän asettaminen perustui pääministeri Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelmaan tehtyyn kirjaukseen²³².

Työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotuksia Yleisradio Oy:n julkisen palvelun määrittelystä ja laajuudesta sekä Yleisradio Oy:n rahoituksen järjestämisestä. Työryhmän tuli ehdotustensa pohjaksi selvittää julkista palvelua sekä julkisen palvelun erilaisia rahoitusvaihtoehtoja, niiden toteuttamismahdollisuuksia ja vaikutuksia.

Toimeksiannossa todettiin, että työryhmän tuli ottaa huomioon julkisen palvelun toimintaedellytysten pitkäjänteinen turvaaminen, julkisen palvelun laajuuden ja rahoituksen vaikutukset suomalaisiin viestintämarkkinoihin sekä julkisen palvelun merkitys suomalaisen sisältötuotannon edistäjänä. Työryhmän tuli lisäksi ottaa huomioon eduskunnan Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston kertomuksesta yhtiön toiminnasta vuosilta 2005 ja 2006 antamassa kirjelmässä (eduskunnan kirjelmä 29/2007) antama kannanotto. Kannanoton mukaan Yleisradio Oy:n toiminnan on toteuttaakseen julkisen palvelun tehtävän keskityttävä sisältöihin, palveluihin ja niiden toimivuuteen sekä näiden laatuun. Kannanotossa todettiin

²³¹ Mikael Jungnerin valintaa edeltäneet toimet olivat dramaattisia. Konsulttien tehtyä turhaan työtä työryhmän Markku Laukkanen, Jouni Backman ja Kari Häkämies piti etsiä uusi toimitusjohtaja, mutta se esittikin toimitusjohtajaksi yhtä työryhmän jäsentä Jouni Backmania. Syntynyt ”hirvittävä mediamylläkkä” ja poliittinen vastustus ratkaisua kohtaan johtivat sekä puheenjohtaja Laukkasen että varapuheenjohtaja Backmanin eroon hallintoneuvostosta vuonna 2004 (ks. Jungner 2010, 227–230).

²³² Matti Vanhasen (kesk) II hallitus, viestintäministeri Suvi Lindén (kok), enemmistöhallitus (Kesk, Kok, Rkp, Vihre).

edelleen, että Yleisradio Oy:n tulevaa rahoitusta on selvitettävä kokonaisvaltaisesti julkisen palvelun tehtävän toteuttamisen valossa.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin kansanedustaja Mika Lintilä. Varapuheenjohtajiksi kutsuttiin kansanedustaja Tarja Filatov ja kansanedustaja Jari Koskinen. Jäseniksi kutsuttiin alivaltiosihteeri Martti Hetemäki, kansanedustaja Bjarne Kallis, kansanedustaja Martti Korhonen²³³, kansanedustaja Anni Sinnemäki, kansanedustaja Raimo Vistbacka, toimitusjohtaja Kari Väisänen, kansanedustaja Ulla-Maj Wideroos, yhteiskuntatieteiden tohtori Juhani Wiio sekä liikenne- ja viestintäministeriön edustajana ylijohtaja Liisa Ero²³⁴. Työryhmän pääsihteerinä ja asiantuntijana toimi Yleisradion eläkkeellä oleva hallintojohtaja Jussi Tunturi²³⁵.

Lintilän työryhmä jätti loppuraporttinsa²³⁶ keväällä 2009²³⁷. Työryhmä teki ehdotukset julkisen palvelun määrittelystä, julkisen palvelun rahoituksesta ja julkisen palvelun ohjauksesta ja valvonnasta. Julkisen palvelun määrittelyn osalta työryhmä esitti täyden palvelun käsitteen korvaamista termeillä monipuolinen ja kattava. Lisäksi esitettiin eräitä muita, osin teknisiä muutoksia ja täsmennyksiä (Lintilä 2009, 32, 68, 69, 73).

Rahoituksen osalta työryhmä ilmoitti tavoitteekseen luoda julkisen palvelun rahoitusmalli, joka pitkäjänteisesti turvaa Yleisradion julkisen palvelun rahoituksen ja riippumattomuuden. Arvioituaan erilaisia julkisen palvelun rahoitusmalleja työryhmä katsoi, että kansalaisten ja yhteisöjen maksamista maksuista (ns. mediamaksu) kertyvä rahoitus oli edelleen tarkoituksenmukaisin julkisen palvelun rahoitusmalli maassamme. Mallia perusteltiin julkisen palvelun ja sen käyttäjän välisen yleisösuhteen säilyttämiseksi ja julkisen palvelun riippumattomuuden takaamiseksi. Mediamaksussa maksuvelvollisia työryhmän esityksen mukaan olisivat kaikki asuntokunnat ja tietyn liikevaihtorajan ylittävät yritykset ja yhteisöt. Asuntokunnilla olisi ollut kiinteä silloisen tv-maksun alittava maksu, josta työryhmä esitti arvion.

Julkisen palvelun ohjauksen ja valvonnan osalta työryhmä katsoi, että julkisen palvelun valvontaa ja siten Yleisradion hallintoneuvoston tehtäviä tuli täsmentää ja neuvoston riippumatonta asemaa oli vahvistettava. Hallintoneuvoston tärkeimmäksi tehtäväksi Yleisradiosta annetussa laissa kirjattu ”huolehtia ja valvoa, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tehtävät tulevat suoritetuiksi” ei yleisluontoisuudessaan työryhmän näkemyksen mukaan vastannut enää kehittyvän tilanteen asettamia vaatimuksia, samoin tulisi tarkistaa hallintoneuvoston tehtäviä ja roolia julkisen palvelun talouden kattavassa valvonnassa sekä siinä, että Yleisradio ei sovelle kilpailulainsäädännön vastaisia käytäntöjä.

Työryhmä katsoi, että hallintoneuvoston ja hallituksen tehtävänjakoa tuli edelleen selkeyttää siten, että hallintoneuvosto määrittää julkisen palvelun tavoitteet Yleisradio Oy:stä annetun lain ja käytettävissä olevien resurssien puitteissa, joita hallitus sekä toimiva johto toteuttavat.

²³³ Etunimi on loppuraportissa merkitty virheellisesti Matiksi.

²³⁴ Kansanedustajien puoluekannat olivat seuraavat: Lintilä (kesk), Filatov (sd), Koskinen (kok), Kallis (krist), Korhonen (vas), Sinnemäki (vihr), Vistbacka (smp), Wideroos (rkp). Väisänen oli taloudellisesta tiedotustoimistosta (TAT), Hetemäki valtiovarainministeriöstä.

²³⁵ Muut sihteerit olivat liikenne- ja viestintäministeriöstä: viestintäneuvos Elina Normo ja neuvotteleva virkamies Kirsi Miettinen.

²³⁶ Yleisradio Oy:n julkinen palvelu ja rahoitus. Yleisradio Oy:n julkista palvelua ja rahoitusta selvittäneen työryhmän loppuraportti, LVM:n julkaisu 23/2009.

²³⁷ Viestintäministeri Suvi Lindén (kok) Matti Vanhasen (kesk) II hallituksessa, enemmistöhallitus (Kesk, Kok, Rkp, Vihr).

Konkreettisesti työryhmä esitti seuraavia täsmennyksiä hallintoneuvoston tehtäviin ja asemaan

- a) hallintoneuvosto valvoo, että kaikki laissa asetetut julkisen palvelun tehtävät täytetään
- b) hallintoneuvosto asettaa julkisen palvelun lainmukaisten tehtävien yleiset sisällölliset ja määrälliset tavoitteet
- c) hallintoneuvosto arvioi merkittävät uudet palvelut ja toiminnot julkisen palvelun tehtävän kannalta
- d) hallintoneuvosto valvoo, että julkisen palvelun toteuttamiseen osoitetut varat käytetään läpinäkyvästi ja tehokkaasti tähän tarkoitukseen ylikompensaatio välttäen
- e) hallintoneuvosto valvoo, että muut kuin julkisen palvelun toiminnot eriytetään kirjanpidollisesti ja että käytössä ei ole alihinnoittelua eikä ristikkäistukia
- f) hallintoneuvosto antaa Saamelaiskäräjiä kuultuaan julkisen palvelun toteutumisesta vuosittain toimintavuotta käsittävän kertomuksen eduskunnalle²³⁸

Edelleen työryhmä katsoi valtion kannanottoihin viitaten²³⁹, että eduskunnan omistajaohjausta ja itsenäistä julkisen palvelun valvontaa toteuttava hallintoneuvosto, laillisuusvalvontaa suorittava Viestintävirasto ja kilpailusääntöjen valvonta muodostavat toimivan ja tehokkaan kansallisen julkisen palvelun valvontajärjestelmän.

Toteutuessaan työryhmän ehdotukset olisivat korostaneet hallintoneuvoston asemaa julkisessa palvelussa ja korostaneet samalla sen asemaa yhtiön omistajaohjauksessa.

Lainvalmistelu ministeriössä käynnistettiin aluksi työryhmän ehdotusten pohjalta²⁴⁰. Työryhmän ehdotukset ajautuivat kuitenkin vaikeuksiin, koska ehdotettua maksujärjestelyä ei pidetty julkisuudessa riittävän oikeudenmukaisena. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti vuoden 2009 lopulla työryhmän²⁴¹ arvioimaan yleisradiomaksun vaikutusta pienituloisiin kotitalouksiin, mutta työryhmä ei ehtinyt saada muistiotaan valmiiksi ennen kuin asia raukesi.

Sidosryhmäpainostukselle altis²⁴² viestintäministeri Suvi Lindén ryhtyikin valmisteluttamaan omaa julkisen palvelun yleisradiotoiminnan hallintomallia, joka oli varsin erilainen kuin parlamentaarisen työryhmän yksimielinen ehdotus. Perusteena oli, että hänen käsityksensä mukaan silloinen (= nykyinen, kirj. huom.) malli, jossa hallintoneuvostolla on sekä omistajaohjaus että valvonta, ei vastannut hyvän hallinnon periaatteita. Edelleen Lindénin

²³⁸ Työryhmä ei merkinnyt kohtia kirjaimilla, mutta ne on merkitty tällä tavalla, jotta myöhemmin voidaan todeta, mitkä kohdat toteutuivat.

²³⁹ Työryhmä ei täsmennä lähdettä.

²⁴⁰ Ks. kuitenkin Hallituspuolueet sopivat yleisradiomaksusta ja Ylen valvonnan uudistamisesta, LVM:n tiedote 1.10.2009

²⁴¹ STM tiedottaa: Yleisradiomaksun vaikutus pienituloisiin kotitalouksiin selvitetään, 10.11.2009, 382/2009.

²⁴² Hannu Nieminen toteaa: "Istuvan ministerin piti esitellä eduskunnalle eri osapuolten laatima yhteinen konsensusesitys. Mediateollisuuden painostuksen vuoksi hän veti kuitenkin valmiin esityksen pois hallituksen esittelystä keväällä 2010. Tämä jäädyytti tilanteen, eli vaivoin aikaan saatu mahdollisuuksien ikkuna sulkeutui". (Nieminen 2015, 260)

mielestä Yleisradion rahoitusuudistus vaati myös hallinnon ja valvonnan uudistamista. Hän viittasi EU-komission julkista yleisradiotoimintaa koskevaan tiedonantoon, jonka mukaan julkisella rahoituksella hoidettu julkisen palvelun tehtävä vaatii riippumattoman valvonnan²⁴³.

Lindénin mallissa julkisen palvelun tehtäviä olisi supistettu, Yleisradion hallintoneuvosto olisi lakkautettu ja eduskunta olisi nimittänyt Yleisradion hallituksen. Valvontaa varten olisi perustettu eduskunnan yhteyteen riippumaton julkisen palvelun neuvosto, jossa olisi jäseninä kansanedustajia ja liikenne- ja viestintäministeriön nimittämiä asiantuntijoita. Lisäksi Viestintävirastolle olisi laillisuusvalvontatehtävien lisäksi tullut taloudellisia valvontatehtäviä.²⁴⁴

Malli oli hallitustasolla käsittelyssä vain vuoden kuluttua Lintilän työryhmän yksimielisistä esityksistä, joissa Kokoomuksenkin edustaja oli mukana. Ratkaisun saamista vaikeutti myös vaikeudet sopia veroluontoisen, asuntokohtaisen yleisradiomaksun tasosta ja oikeudenmukaisesta kohdentumisesta. Lindénin mallin toteuttava lainsäädäntö olisi ilmeisesti edellyttänyt perustuslainsäätämisyjärjestystä (uudet toimenpanovaltaan liittyvät tehtävät ja elimet eduskunnalle).

Poliittista yksimielisyyttä ei saavutettu, ja aikaikkuna Lintilän työryhmän ehdotusten toteuttamiseen katosi. Liikenne- ja viestintäministeriö ilmoitti 11.3.2010 jatkavansa Yleisradion kokonaisuudistukseen tähtäävää valmistelutyötä tavoitteena, että seuraavan hallitusohjelman tekijöillä olisi mahdollisuudet tehdä tarvittavat linjaukset hallitusohjelmaan.²⁴⁵

Prosessiin liittyen eduskuntaryhmien puheenjohtajat antoivat 23.10.2010 julkilausuman, jonka valmistelua koskeva osa oli seuraava. Lain valmistelua Yleisradion rahoituksesta ja hallinnosta on jatkettava viestintäministeriössä välittömästi. Valmistelun tavoitteena on luoda rahoitus- ja hallintomalli, joka pitkäjänteisesti turvaa Yleisradion julkisen palvelun kehittämisen ja riippumattomuuden nykyisen kaltaisessa laajuudessa. Rahoitusmallin valmistelussa on otettava huomioon maksujärjestelmän sosiaalinen oikeudenmukaisuus. Rahoitusmallin ohella valmistelussa on tärkeää tarkastella Yleisradion hallintoa ja julkisen palvelun tehtävän määrittelyä. Yleisradio on eduskunnan ohjauksessa oleva laitos. Eduskuntaryhmien puheenjohtajat pitävät tärkeänä, että kokonaisuudistukselle tavoitellaan laajaa parlamentaarista tukea.²⁴⁶

6.2.6 Analyysi ja arviointi

Lintilän työryhmän ehdotukset kaatuivat vähävaraisten maksurasitusta koskeviin erimielisyyksiin ja ministerin näkemyksiin Yleisradion hallinnosta. Seuraavat uudistushankkeet lähtivät kuitenkin eduskunnan valitseman hallintoneuvoston aseman vahvistamisesta Yleisradion valvonnassa.

²⁴³ Kaleva 8.3.2010

²⁴⁴ Liikenne- ja viestintäministeriö: Yleisradio Oy:n julkisen palvelun ohjauksen ja valvonnan uudistaminen. Muistio 9.2.2010.

²⁴⁵ YLEN kokonaisuudistus jatkovalmisteluun, lvm:n tiedote 11.2.2010. Seuraava hallitus oli Mari Kiviniemen (kesk) vuoden istunut enemmistöhallitus (Kesk, Kok, Rkp, Vihr), jossa Suvi Lindén (kok) oli myös viestintäministerinä. Sen aikana ei ryhdytty tässä asiassa toimenpiteisiin.

²⁴⁶ Yleisradion rahoituksen ja hallinnon uudistamista jatketaan. Eduskuntaryhmien puheenjohtajien julkilausuma 23.3.2010.

Lindénin käsitykset Yleisradion riippumattomasta valvonnasta olivat virheellisiä ja ansaitsevat kommentin.

Julkisen palvelun yleisradiotoimintaa säätelevä Amsterdamin pöytäkirja, joka on nykyisin osa Euroopan yhteisön toiminnasta tehtyä sopimusta, osoittaa julkisen palvelun tehtäviä, rahoitusta ja organisointia koskevan päätöksenteon yksikäsitteisesti tapahtuvaksi jäsenvaltiossa. Myös komission vuoden 2009 tiedonanto toteaa tämän. Tästä syystä komission tiedonanto ei yleisen valvonnan osalta ole kategorinen riippumattomuuden vaatimuksessaan, vaan käyttää sanaa *voinee* (kohta 54.)²⁴⁷ Koko komission kääntämä suomenkielinen teksti on tältä osin seuraava:

54. Amsterdamin pöytäkirjan mukaan jäsenvaltion toimivaltaan kuuluu sen järjestelyn valitseminen, jolla varmistetaan julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen tehokas valvonta, jotta komissio voi suorittaa 86 artiklan 2 kohdan mukaiset tehtävänsä. Tällainen valvonta *voinee* olla tehokasta vain silloin, kun siitä vastaa taho, joka on tosiasiallisesti riippumaton yleisradioyhtiön johdosta ja jolla on toimivalta ja riittävät valmiudet ja resurssit säännölliseen valvontaan. Lisäksi valvonnan perusteella on voitava määrätä asianmukaisia korjaustoimenpiteitä, jos julkisen palvelun velvoitteiden noudattaminen sitä edellyttää.

Vastaava englanninkielinen alkuteksti on seuraava:

54. In line with the Amsterdam Protocol, it is within the competence of the Member State to choose the mechanism to ensure effective supervision of the fulfilment of the public service obligations, therefore enabling the Commission to carry out its tasks under Article 86(2). Such supervision would only seem effective if carried out by a body effectively independent from the management of the public service broadcaster, which has the powers and the necessary capacity and resources to carry out supervision regularly, and which leads to the imposition of appropriate remedies insofar it is necessary to ensure respect of the public service obligations.

On myös huomattava, että yleisradioyhtiön johto tarkoittaa englanninkielisessä alkutekstissä yhtiön operatiivista, toimivaa johtoa, jota Yleisradion hallintoneuvosto valvovana elimenä (englanniksi *supervisor*) ei ole. Suomessa tiedonannon tarkoittama riippumaton valvonta on jaettu eduskunnan, Viestintäviraston ja Yleisradion hallintoneuvoston kesken.

Jos kysymys riippumattomuudesta Lindénin mallissa koskee yleisradioyhtiön uusien merkittävien julkisten mediapalvelujen ns. ennakoarviointia²⁴⁸, kyse on tässäkin tapauksessa komission tiedonannon suomenkielisen version kohdan 89. väärintulkinnasta. Komission suomenkielisessä käännöksessä englanninkielinen teksti ”independent from the management of the public broadcaster” on käännetty myös ”riippumaton yleisradioyhtiön johdosta”. Yleisradion hallintoneuvosto ei ole kuten edellä on jo todettu ”toimivaa johtoa”. Esimerkiksi Britanniassa ennakoarviointia suorittava elin on ollut BBC Trust, joka on yleisradioyhtiö BBC:n elimellinen myös strategiatason päätöksentekoeelin. Seikalla, että

²⁴⁷ Suomenkielinen tiedonanto Komission tiedonanto valtioneuvostojen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (2009/C 257/01) , ks. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC1027\(01\)&from=FI](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC1027(01)&from=FI); englanninkielinen, ks. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC1027\(01\)&from=FI](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC1027(01)&from=FI).

²⁴⁸ Yleisradiota koskevassa lain 6a §:n mukaan ”ennakoarviointi on tehtävä sellaisista uusista palveluista ja toiminnoista, joilla on vähäistä suurempaa vaikutusta tarjolla olevien sisältöpalveluiden kokonaisuuteen ja jotka ovat merkittävydeltään, ajalliselta kestoaltaan ja kustannuksiltaan olennaisia”.

hallintoneuvosto on Yleisradion osa, ei tässä tapauksessa ole merkitystä tiedonannon näkökulmasta.²⁴⁹

Yleisradion hallintoneuvoston omistajaohjauksen perusteita käsitellen tarkemmin erillisessä jaksossa myöhemmin.

6.2.7 Eduskuntaryhmien puheenjohtajat ja asunto- ja viestintäministeri Krista Kiuru 2011

Pääministeri Jyrki Kataisen (kok) hallituksen alkuaikana vuonna 2011 kyettiin purkamaan kesken jäänyt Yleisradion rahoitusratkaisu merkittäväksi uudistukseksi. Hallitusohjelmassa oli – eduskuntaryhmien puheenjohtajien julkilausuman 23.3.2010 mukaisesti – todettu, että Yleisradion rahoitus uudistetaan siten, että yhtiön rooli suomalaisen kulttuurin tuottajana, moniarvoisena ja riippumattomana tiedonvälittäjänä sekä sananvapauden foorumina turvataan.

Eduskuntaryhmien puheenjohtajat ja asunto- ja viestintäministeri Krista Kiuru (sd) sopivat 16.12.2011 Yleisradion julkisen palvelun rahoituksesta ja sisällöstä sekä Ylen ohjauksesta ja valvonnasta²⁵⁰. Tässä ratkaisussa, joka julkilausuman lisäksi sisälsi alustavat pykäläluonnokset, ministerin rooli oli keskeinen. Vuoden 2011 vaalien jälkeisillä ministerivalinnoilla, jossa viestintäasiat siirtyivät kokoomuksen Lindéniltä sosialidemokraattien Krista Kiurulle, oli merkittävä vaikutus asioiden ratkaisuun.

Uuden esityksen lähtökohtana oli järjestää Yleisradion julkisen palvelun rahoitus kestäväällä tavalla julkisen palvelun sisältötarjonnan ja sen kehittämisen taloudellisten toimintaedellytysten turvaamiseksi. Tavoitteena oli myös turvata Yleisradion sisältötuotannon riippumattomuus. Rahoitusratkaisussa Yleisradion julkisen palvelun rahoitus uudistettaisiin siten, että vuoden 2013 alusta lähtien rahoitus perustuisi Yle-veroon. Ratkaisu sisälsi myös yksityiskohtaisen kuvauksen veron suuruudesta niin henkilöiden kuin yritysten osalta.

Edelleen Yleisradion riippumattomuuden turvaamiseksi osapuolet ilmoittivat olevan perusteltua, että julkisen palvelun vero ei sisälly valtionalouden kehyksiin²⁵¹. Vero tuloutettaisiin teknisesti valtion talousarvioon, josta varat ohjataan valtion televisio- ja radorahastoon. Rahastosta siirrettäisiin vuosittain valtion televisio- ja radorahastosta annetussa laissa säädetty summa Yleisradiolle. Rahastoa ja sen ylijäämiä²⁵² hallinnoisi Viestintävirasto yhteistyössä Valtiokonttorin kanssa. Vuonna 2013 Yleisradion julkisen palvelun rahoituksen taso olisi 500 miljoonaa euroa veroineen. Taso tarkistettaisiin vuosittain (alkaen vuodesta 2014) indeksin mukaista vuotuista kustannustason nousua vastaavasti. Indexi muodostuisi yleisestä elinkustannusindeksistä, jonka painoarvo on yksi kolmasosa sekä ansiotasoindeksistä, jonka painoarvo on kaksi kolmasosaa.

Yleisradion silloisen hallintoneuvoston ohjaukseen ja valvontaan perustuvan mallin osapuolet totesivat hyväksi ja toimivaksi. Sitä kuitenkin täydennettäisiin uusien palveluiden

²⁴⁹ Hallintoneuvoston suorittaman ennakoarvioinnin riippumattomuuteen liittyvästä pohdiskelusta ks. Tarhonen 2013, 120–126.

²⁵⁰ <https://www.lvm.fi/-/eduskuntaryhmat-sopivat-yle-uudistuksesta-727268>.

²⁵¹ Parempi muotoilu olisi ollut: ”Julkisen palvelun rahoittamiseksi osoitettava määräraha ei sisälly valtionalouden kehyksiin” (ks. asian käsittelyä jäljempänä tässä tutkimuksessa).

²⁵² Mitään ylijäämiä ei kuitenkaan synny, koska rahastoon siirretään vain lain mukainen summa, joka käytetään käyttösuunnitelman mukaisesti kokonaisuudessaan.

ennakkoarviointia koskevalla sääntelyllä²⁵³. Hallintoneuvoston käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta ja esittelystä vastaisi jatkossa ennakkoarvioinnin osalta liikenne- ja viestintävaliokunnan yhteydessä toimiva virkamies²⁵⁴.

Lisäksi eduskunnan mahdollisuuksia saada tietoa lakisäätöisen julkisen palvelun toteutumisesta sekä sen ohjauksesta ja valvonnasta lisättäisiin.

Viestintäviraston valvontatehtäviä laajennettaisiin. Virasto valvoisi eriyttämistä, mainonnan ja sponsoroinnin kieltoa ja sitä, ettei käytössä ei ole alihinnoittelua eikä ristikkäistukia²⁵⁵.

Julkisen palvelun tehtävänantoa päivitetäisiin alla selostetulla tavalla. Tarkoituksena oli, että Yleisradion palvelut säilyvät nykyisessä laajuudessaan, ja mahdollistetaan julkisen palvelun sisältökehittäminen muuttuvia tarpeita vastaavasti. Sen vuoksi julkisen palvelun tehtävänannossa nykyinen velvoite täyden palvelun ohjelmistoista korvattaisiin ajanmukaisemmalla velvoitteella tuoda monipuolinen ja kattava televisio- ja radio-ohjelmisto jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin.

Tehtävänantoon sisällytettäisiin myös täydennys, jonka mukaan palveluja voidaan tarjota yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja alueellisesti. Lisäksi julkisen palvelun ohjelmatoiminnan erityisiä tehtäviä täydennettäisiin siten, että siihen kuuluisi myös kotimaisen kulttuurin, taiteen ja virikkeellisen viihteen säilyttäminen tuottamisen, luomisen ja kehittämisen rinnalla. Tämä toteutui Yleisradiota koskevan lain muutoksen yhteydessä vuonna 2013.

Lisäksi ohjelmistoissa tulisi painottaa myös nuorille suunnattuja ohjelmistoja.

Jatkovalmistelun osalta todettiin seuraavaa. Jos sovitus ratkaisun jatkovalmistelussa havaitaan tarvetta aineellisiin muutoksiin, myös niiden valmistelussa nojaututaan parlamentaariseen tukeen. Julkilausuman olivat allekirjoittaneet eduskuntaryhmien puolesta Jan Vapaavuori (kok), Jouni Backman (sd), Pirkko Ruohonen-Lerner (ps), Kimmo Tiilikainen (kesk), Annika Lapintie (vas), Mikaela Nylander (rkp), Johanna Karimäki (vihr) ja Peter Östman (kd). Lisäksi allekirjoittaja oli asunto- ja viestintäministeri Krista Kiuru.

Maan hallitus antoi 21.12 periaatepäätöksen Yleisradion julkisesta palvelusta. Se oli laadittu 16.12.2011 sovitus sopimuksen mukaisesti.²⁵⁶

Hallitus antoi tämän jälkeen huhtikuussa 2012 liikenne- ja viestintäministeriön esittelystä esityksen eduskunnalle laeiksi Yleisradiosta annetun lain sekä valtion televisio- ja radorahastosta annetun lain muuttamisesta (HE 29/2012 vp). Yle-veroa koskevat säännökset puolestaan sisältyivät valtiovarainministeriön esittelystä annettuun hallituksen esitykseen laiksi yleisradioverosta (jäljempänä Yle-vero) sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 28/2012 vp).

Yleisradiota ja sen rahoitusta koskevassa esityksessä todettiin, että lakimuutokset perustuivat eduskuntaryhmien puheenjohtajien ja asunto- ja viestintäministeri Krista Kiurun joulukuun 16 päivänä 2011 hyväksymään julkilausumaan sekä valtioneuvoston 21 päivänä joulukuuta hyväksymään periaatepäätökseen, jotka sisältävät uudistuksen keskeiset

²⁵³ Lintilän työryhmän Yleisradion hallintoneuvoston tehtävien kohta c) toteutui.

²⁵⁴ Tämä järjestely todettiin toiminnallisesti ja lainsäädännöllisesti liian vaikeaksi toteuttaa (olisi edellyttänyt muutoksia eduskunnan työjärjestykseen) ja siitä luovuttiin.

²⁵⁵ Lintilän työryhmän kohta e) toteutui, mutta tehtävä siirtyi hallintoneuvostolta Viestintävirastolle.

²⁵⁶ <https://www.lvm.fi/-/ylen-rahoituksesta-periaatepaatos-727210>.

linjaukset julkisen palvelun rahoituksesta, sen ohjauksesta ja valvonnasta sekä julkisen palvelun määrittelystä. Vastaava todettiin Yle-veroa koskevassa esityksessä.

Kuten puheenjohtajien ja ministeri Kiurun sopimuksessa, Yleisradiota koskevassa hallituksen esityksessä oli myös otettu huomioon vuodelta 2009 eräitä Lintilän työryhmän ehdotuksia, jotka eivät liittyneet Yleisradion rahoitukseen. Tätä valmistelua ei mainita, eikä sitä oltu mainittu ko. sopimuksessakaan.

Yleisradiota ja sen rahoitusta koskevassa esityksessä ehdotettiin, että Yleisradion nykyinen velvoite täyden palvelun ohjelmistoista korvattaisiin velvoitteella tuoda monipuolinen ja kattava televisio- ja radio-ohjelmisto jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin²⁵⁷. Tehtävänantoon sisällytettäisiin täydennys, jonka mukaan palveluja voidaan tarjota myös alueellisesti. Julkisen palvelun ohjelmatoiminnan erityisiä tehtäviä ehdotettiin täydennettäväksi siten, että niihin kuuluisi myös kotimaisen kulttuurin, taiteen ja virikkeellisen viihteen säilyttäminen tuottamisen, luomisen ja kehittämisen rinnalla. Lisäksi ohjelmistoissa tulisi painottaa myös nuorille suunnattuja ohjelmistoja.

Hallintoneuvoston tehtäviä ehdotettiin tarkennettaviksi siten, että niihin kuuluisi myös uusien merkittävien palveluiden ja toimintojen ennakoarviointi. Lakiin sisällytettäisiin säännökset ennakoarvioinnin toteuttamisesta. Tämän tausta oli komission tiedonannossa valtioneuvoston päätösten soveltamisesta julkiseen yleisradio toimintaan vuodelta 2009.

Eduskunnan tiedonsaantimahdollisuuksia parannettaisiin säätämällä hallintoneuvostolle velvoite antaa vuosittain kertomus eduskunnalle julkisen palvelun toiminnasta. Näin palattiin alkuperäiseen käytäntöön vuodelta 2003.

Esityksessä ehdotettiin Viestintäviraston nykyisen julkisen palvelun taloudellisen valvonnan toimivallan vahvistamista. Viestintävirasto valvoisi Yleisradiolta laissa edellytettyä velvollisuutta eriyttää toiminta, aineistot ja verkkopalvelut sekä sitä, että käytössä ei ole alihinnoittelua tai ristikkäistukia²⁵⁸. Virasto valvoisi myös mainonnan ja sponsoroinnin kiellon noudattamista. Lakiin sisällytettäisiin myös seuraamussäännökset. Yleisradion olisi toimitettava vuosittain kertomus toiminnastaan sekä tilinpäätösasiakirjansa Viestintävirastolle, joka antaisi niiden perusteella valtioneuvostolle lausunnon. Lausunto annettaisiin tiedoksi sille eduskunnan valiokunnalle, joka käsittelee Yleisradiota koskevat asiat. Lausunto annetaan tiedoksi nykyisin myös Yleisradion hallintoneuvostolle.

Television käyttöön perustuvasta televisiomaksusta ehdotettiin luovuttavaksi. Vuoden 2013 alusta rahoitus ehdotettiin perustuvaksi valtion televisio- ja radiorahastolle valtion talousarviosta siirrettävään määrärahaan, joka on tarkoitettu Yleisradion julkisen palvelun kustannusten kattamiseen. Määrärahaa vastaava summa oli tarkoitus kerätä uudella tuloverotuksen yhteydessä kerättävällä yleisradioverolla, joka tuloutetaan teknisesti valtion talousarvioon.

Yleisradion rahoituksen tasosta ehdotettiin säädettäväksi valtion televisio- ja radiorahastosta annetussa laissa. Rahoituksen tasoksi vuonna 2013 ehdotettiin 500 miljoonaa euroa. Vuodesta 2014 lähtien tasoa ehdotettiin tarkistettavaksi vastaamaan vuotuista kustannustason nousua. Tarkistuksen perusteena olisi indeksi, joka muodostuu yleisestä elinkustannusindeksistä, jonka painoarvo on yksi kolmasosa, sekä ansiotasoindeksistä, jonka painoarvo on kaksi kolmasosaa. Esitys liittyi hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi yleisradioverosta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, jossa ehdotetaan

²⁵⁷ Tämä ehdotus sisältyi Lintilän työryhmän ehdotuksiin.

²⁵⁸ Lintilän työryhmä teki näihin asiakokonaisuuksiin liittyviä ehdotuksia (d ja e).

säädettäväksi uudesta yleisradioverosta ja sen toteuttamisesta. Lait oli tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013.

Hallituksen esityksen johdanto-osa sisälsi periaatteellisia näkökohtia, joita referoidaan seuraavissa kappaleissa.

Julkisen palvelun yleisradiotoimintaa oli vakiintuneesti pidetty merkittävänä sananvapauden turvaajana. Julkinen palvelu turvasi jokaisen oikeutta saada tietoa, nauttia sivistyksestä ja kulttuurista sekä kehittää itseään. Julkinen palvelu oli myös tärkeä osa modernia tietoyhteiskuntaa. Yleisradion sisältötarjonnalla on vahva rooli joukkoviestinnän kentässä ja uudessa digitaalisessa toimintaympäristössä.

Yleisradion julkisella palvelulla oli myös keskeinen rooli demokratian ja kansalaiskeskustelun turvaajana. Julkisen palvelun sisältöpalveluiden tuli olla kaikkien kansalaisten vastaanotettavissa yhtäläisin ehdoin, asuinpaikasta ja sosiaalisesta tai taloudellisesta asemasta riippumatta. Julkisen palvelun merkitys korostui myös erityisesti laajassa ja harvaanasutussa maassa, jossa suuri osa maasta jäisi ilman palvelua, jos jakelutoiminta järjestettäisiin vain kaupallisen kannattavuuden mukaisesti.

Julkisen palvelun yleisradiotoimintaa harjoittavan tuli 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 turvasi ohjelmatarjonnan tasapuolisuuden ohella myös välitettävän tiedon totuudenmukaisuuden. Näiden periaatteiden merkitystä oli korostettu Yleisradion ohjelmatoiminnan sääntelyssä.

Julkisen palvelun järjestelmän keskeiset elementit olivat selkeä eduskunnan omistajaohjaus Yleisradion hallintoneuvoston kautta ja toiminnallisesti joustava osakeyhtiömalli. Yleisradio on suoraan eduskunnan valvonnassa ja ohjauksessa oleva yhtiö. Yhtiö eroaa muista valtion omistamista yhtiöistä siinä suhteessa, että sen valvonnan halutaan olevan parlamentaarisesti mahdollisimman laaja-alaista, jotta yhtiön riippumattomuus turvattaisiin. Rahoitusratkaisut on myös tehtävä yhtiön riippumattomuutta silmällä pitäen.

Yleisradion ohjauksesta ja valvonnasta hallituksen esitys totesi seuraavaa. Yleisradio oli yhteiskunnallista merkitystä omaava valtionyhtiö, jossa eduskunnalla, valtioneuvostolla, liikenne- ja viestintäministeriöllä ja yhtiön hallintoneuvostolla sekä hallituksella on oma roolinsa. Yleisradio oli suoraan eduskunnan valvonnassa ja ohjauksessa oleva yhtiö. Eduskunta valitsee jäsenet hallintoneuvostoon. Yleisradiota koskevan lain 5 §:n mukaisesti Yleisradion korkein hallintoelin oli eduskunnan valitsema hallintoneuvosto, jolla on lain 6 §:n nojalla laajat tehtävät.

Liikenne- ja viestintäministeriön roolista esitys totesi seuraavaa. Koska Yleisradio toimii liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla, liikenne- ja viestintäministeriö edustaa valtiota Yleisradion yhtiökokouksessa. Liikenne- ja viestintäministeriön muita tehtäviä olivat Yleisradion julkista palvelua sekä televisio- ja radiotoimintaa koskevan lainsäädännön valmistelu, valtion televisio- ja radorahaston käyttösuunnitelman valmistelu ja rahaston tilinpäätöksen vahvistaminen sekä televisiomaksua koskevien valtioneuvoston päätösten valmistelu.

Esitys totesi edelleen, että Yleisradion toiminnan lainmukaisuutta valvoo Viestintävirasto.

Hallituksen esityksestä antoivat mietinnön liikenne- ja viestintävaliokunta Yleisradiota koskevan lain ja televisio- ja radorahastosta annetun lain muuttamisen osalta (LiVM 8/2012

vp) ja valtiovarainvaliokunta Yle-veroon liittyvien lakimuutosten osalta (VaVM 14/2012 vp). Perustuslakivaliokunta antoi lausunnon liikenne- ja viestintävaliokunnalle (PeVL 14/2012 vp) ja liikenne- ja viestintävaliokunta valtiovarainvaliokunnalle (LiVL 8/2012 vp).

Perustuslakivaliokunta arvioi televisio- ja radorahastoa koskevia muutosehdotuksia ja pohti liikenne- ja viestintävaliokunnan käsittelyssä olleita lakiehdotuksia oikeusturvan, sen tarpeen ja sananvapauden kannalta.

Oikeusturvan tarpeen osalta valiokunta totesi asiantuntijoita kuultuaan seuraavaa. Ehdotuksessa tarkoitettu Yleisradion hallintoneuvoston toteuttama ennakoarviointi ja sen perusteella tehtävä päätös kohdistuvat Yleisradion mahdollisiin uusiin palveluihin ja toimintoihin. Päätös ei sen sijaan sisällä oikeudellisesti sitovaa ratkaisua muiden toimijoiden, kuten Yleisradio Oy:n kaupallisten kilpailijoiden, eduista. Se seikka, että Yleisradion uudella palvelulla tai toiminnolla voi olla välillisiä markkinavaikutuksia näiden toimijoiden tarjontaan, ei valiokunnan mielestä merkitse sitä, että hallintoneuvoston tekemä päätös olisi perustuslain 21 §:ssä tarkoitettu näiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös. Olennaista alan kaupallisten toimijoiden oikeussuojan tarpeen kannalta on lisäksi se, että nämä voivat saattaa Yleisradio Oy:n palvelun arvioitavaksi kilpailu- ja valtioneuvoston määräämässä menettelyssä toimivaltaisessa kansallisessa tai EU:n toimielimessä ja viime kädessä tuomioistuimessa. Tällöin saattaa tulla yksittäistapauksellisesti arvioitavaksi myös se, onko menettelyn alullepanijalla asiassa oikeusturvan tarvetta.

Valiokunta esitti lausunnossaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Liikenne- ja viestintävaliokunta viittasi mietinnössään suoraan Amsterdamin pöytäkirjaan jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta ja komission valtioneuvoston tiedonantoon vuodelta 2009. Valiokunta totesi, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan laissa oleva Yleisradion julkista palvelua koskeva määritelmä täyttää komission valtioneuvoston tiedonannon vaatimukset.

Kilpailutilanteessa kaupallisen tarjonnan kanssa valiokunta korosti Yleisradion ohjelmatarjonnan perustelua julkisen palvelun tarpeesta käsin. Valiokunta korosti myös Suomen perustuslain mukaista kaksikielisyyttä ja ruotsinkielisen väestön palvelujen turvaamista. Valiokunta toi esille vaaran, että julkisen palvelun päälinjaukset hämärtyvät, kun sinänsä kannatettavia uusia erityisryhmiä tai painotuksia lisätään laissa olevaan julkisen palvelun määritelmään. Valiokunta korosti, että julkisen palvelun lähtökohtana oli tuoda kaikkien saataville yhtäläisin ehdoin monipuolinen sisältötarjonta ottaen huomioon myös erityisryhmien tarpeet. Valiokunta katsoi, että Yleisradion hallintoneuvostolla oli erityinen vastuu Yleisradion ohjelmatoiminnan määrittämisestä julkisen palvelun periaatteiden mukaisesti, myös erityisryhmien tarpeet huomioon ottaen.

Valiokunta totesi edelleen, että julkisen palvelun rahoitusperustan muuttuminen verovaroihin perustuvaksi lisäsi julkisen palvelun yhtiön velvoitetta edistää kotimaista sisältötuotantoa sen eri muodoissa. Valiokunta piti toivottavana, että kotimaisten ohjelmistohankintojen²⁵⁹ määrää kasvatetaan pitkäjänteisesti.

Eduskunnan ja hallintoneuvoston roolista valiokunta näki, että esityksen yhtenä tavoitteena on vahvistaa Yleisradion julkisen palvelun ohjausta ja valvontaa. Valiokunnan mukaan Yleisradio on huomattavaa yhteiskunnallista merkitystä omaava valtionyhtiö, jossa

²⁵⁹ Po. esim. kotimaisilla kielillä tapahtuvien, koska kaikki (EU-)kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä EU:n perussopimusten soveltamisalalla.

eduskunnalla, valtioneuvostolla, yhtiön hallintoneuvostolla sekä hallituksella on kaikilla oma keskeinen roolinsa. Valiokunta totesi, että ennen kaikkea Yleisradio oli kuitenkin eduskunnan valvonnassa ja ohjauksessa oleva, mutta toimituksellisesti ja ohjelmien sisältöjen osalta täysin itsenäinen yhtiö. Valiokunta totesi edelleen, että Yleisradion valvonnan järjestäminen parlamentaarisesti laaja-alaisena on omiaan osaltaan turvaamaan yhtiön ja sen toiminnan riippumattomuutta. Valiokunta katsoi, että käsittelyssä olevien ehdotusten myötä eduskunnan valitsemalla hallintoneuvostolla olisi jatkossa entistä keskeisempi rooli Yleisradion toiminnan ja julkisen palvelun valvonnassa. Valiokunta viittasi valtioneuvoston periaatepäätökseen ja hallituksen esitykseen, joissa todetaan, että nykyinen hallintoneuvoston ohjaukseen ja valvontaan perustuva malli on hyvä ja toimiva. Valiokunta yhtyi tähän näkemykseen ja totesi, että se piti hallintoneuvoston aseman vahvistamista esitetyllä tavalla kannatettavana. Edelleen valiokunta piti Yleisradion hallintoneuvoston kertomuksen antamista vuosittain ja tiettyyn ajankohtaan mennessä erittäin kannatettavana ja perusteltuna.

Yleisradion hallintoneuvostolle osoitettua merkittävien uusien palvelujen ja toimintojen ennakoarviointia valiokunta piti huomattavan tärkeänä mekanismina ja totesi, että hallintoneuvoston tulee saada riittävät resurssit ennakoarvioinnin valmistelua varten. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Viestintävirasto ei arvioi julkisen palvelun sisältöä tai Yleisradiosta annetun 7 §:n mukaista julkisen palvelun tehtävän toteutumista, mikä kuuluu selkeästi Yleisradion hallintoneuvoston toimivaltaan. Viestintävirastolle annettava kertomuskin poikkesi sisällöltään eduskunnalle annettavasta kertomuksesta siten, että se käsitteli yhtiön toiminnan lainmukaisuutta, eduskunnan kertomuksen arvioidessa hallintoneuvoston toiminnan lisäksi tarjottavaa palvelua ja sen sisältöä. Valiokunta totesi, että hallintoneuvoston ja Viestintävirasto valvontatehtävät ja roolit täydentävät siten toisiaan.

Päätösehdotuksenaan valiokunta ehdotti eräitä tarkennuksia hallintoneuvoston tehtäviin (6 §) ja ennakoarviointiin (6 a §), joilla ei kuitenkaan muutettu ko. pykälien oikeudellista sisältöä. Televisio- ja radorahastosta annetun lakiehdotuksen osalta ehdotettiin sen hyväksymistä muuttamattomana.

Valtiovarainvaliokunta esitti muutoksia lähinnä yhteisöjen yleisradioveroon, johon myös liikenne- ja viestintävaliokunta oli lausunnossaan esittänyt huomautuksia. Vero tuli määräytymään tuloksen, ei liikevaihdon pohjalta. Asiasta käytiin eduskuntavaiheen aikana julkilausumassa edellytetty parlamentaarinen neuvottelu.

Yleisradioveroa koskeva lakiehdotus herätti eduskunnassa vilkkaan keskustelun, jossa kiitettiin saatua tulosta. Edellisen työryhmän puheenjohtaja Mika Lintilän (kesk) kommentoi:

Jos viime vaiheissa keskustelut, jotka tämän lain pohjalta tulivat, tulivat yrityksen verotuksesta, onko se liikevaihdon tai tuloksen perusteella, niin minun mielestäni se kertoo siitä, että oli päästy erittäin hyvin eteenpäin, koska puhuttiin niin pienistä eroista, joita eri näkökulmissa oli. Kaikkein suurin merkitys nyt tietysti on sillä, että tämä on ihan historiallinen muutos Yleisradion rahoituksessa, ja sillä, että tämä talo osoittaa tällä lailla, että tämä pystyy toimimaan parlamentaarisesti ilman hallitus-oppositio-asetelmia. Tämä on tapahtunut erittäin hyvässä yhteistyössä eri ryhmien ja esittelevän ministerin kanssa, joten kiitokset kaikille näille osapuolille.

Kuten jaoston puheenjohtaja tuossa sanoi, tässä on paljon eri elementtejä, joita tulee seurata, koska tämä on hyvin poikkeuksellinen laki. Jos ajatellaan vero-oikeudellisesti, tämä on täysin poikkeuksellinen ja tässä on elementtejä, joita tulee seurata, mutta olemme tehneet aivan historiallisen lain, ja toivon, että tämä tulee myös antamaan vakautta Yleisradion toiminnalle ja sitä kautta saamme edelleen

nauttia hyvästä julkisesta palvelusta. (ed. Lintilän vastauspuheenvuoro lakiesityksen ensimmäisessä käsittelyssä 14.6.2012).

Yksi asia tuli jatkossa hienosäädettäväksi, ja se tuli esille Oras Tynkkysen (vihr) puheenvuorossa:

On hyvä, että ratkaisu rahoituksesta saatiin. On hyvä, että vero on selvästi sosiaalisesti oikeudenmukaisempi kuin nykyinen tv-maksu, ja sekin on vielä hyvä, että valtiovarainvaliokunta päätyi hakemaan yrityksiltä perittävään veroon reilumman ja toimivamman mallin. Tällä on siis hyvä mennä eteenpäin.

Olen kuitenkin samaa mieltä valtiovarainvaliokunnan kanssa siitä, että veroa voi olla tarpeen hienosäätää joskus tulevaisuudessa. Nythän veroa joutuu maksamaan jo tuloilla, jotka ovat vain 600 euroa kuukaudessa, eli aika pienistäkin tuloista, ja suurin verotaso määräytyy jo 1.700 euron kuukausittaisilla tuloilla, ja silloinkin puhutaan vielä kohtuullisen pienistä kuukausituloista. Veron porrastus osuu siis nykyisellään aika pienituloisiin, ja itse mieltäisin tulevaisuudessa sitä, pitäisikö veron alarajaa jonkun verran korottaa ja sitten vastaavasti sinne yläpään ehkä asettaa kovempiakin verotasoja. Meillä keski- ja suurituloisilla on kyllä varaa maksaa hieman korkeampaakin Yle-veroa. (ed. Tynkkysen vastauspuheenvuoro lakiesityksen ensimmäisessä käsittelyssä 14.6.2012)

Tätä hienosäätöä käsitellään tarkemmin jäljempänä, kun käsittelyssä on ns. Turusen työryhmä (2017).

6.2.8 Analyysi ja arviointi

Kun eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen, liikenne- ja viestintäministeriön tehtävistä poistui tv-maksua koskeva valmistelu valtioneuvoston päätöstä varten.

Yleisradion rahoitusratkaisu oli erittäin merkittävä saavutus niin käytännössä kuin periaatteellisesti²⁶⁰. Se lakisäateisti rahoituksen siten, että tavoitteena oli pitkäjänteisyys ja vakaus. Lisäksi tavoitteena oli irrottaa se hallituksen määräaikaisista rahoitusratkaisuista. Tämä ei kuitenkaan aivan onnistunut vaan yleisen taloustilanteen takia indeksikorotus tapahtui vain kerran vuonna 2014. Ero aikaisempaan käytäntöön on kuitenkin se, että tarvittavista lain muutoksista tuli päättämään hallituksen esitysten pohjalta nyt eduskunta siten, että asia saatetaan eduskuntaryhmille etukäteen hyväksyttäväksi.

Yleisradion rahoituksen lakisäateistämisen merkiksi Yleisradion riippumattomuuden olennaista kasvua. Riippumattomuutta vahvistettiin sillä, että julkisen palvelun rahoittamiseksi osoitettu määräraha oli valtiontalouden kehysten ulkopuolella²⁶¹. Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnössä korostettiin selkeäsanaisesti Yleisradion täyttä itsenäisyyttä toimituksellisesti ja ohjelmien sisällön osalta.

²⁶⁰ Järjestelmästä tarkemmin ja rahaliikenteestä vuosina 2013–2016 ks. Österlund-Karinkanta 2016.

²⁶¹ Valtiontalouden kehukset vuosille 2013–2016: Valtioneuvoston 21.12.2011 tekemän periaatepäätöksen linjauksen mukaisesti rahastosiirtoa käsitellään talousarviossa kehysten ulkopuolisena menoeränä. Kyse on poikkeuksesta hallitusohjelman kehysääntöön nähden. Ks. <http://vm.fi/documents/10623/307577/Valtiontalouden+kehukset+vuosille+2013-2016/677fc144-05df-491e-8e60-78540e14bb80>.

Kiistanalainen asia maan hallituksen ja eduskunnan välille syntyi vuonna 2015, kun Yleisradion rahoitus siirrettiin valtiontalouden kehykseen ja samalla Yleisradion rahoitusta koskevasta indeksikorotuksesta hallitus halusi luopua toistamiseen, eli korotusta ei tulisi myöskään vuonna 2016. Vuoden 2015 korotuksen peruuttamispäätöksen olivat maaliskuussa tehneet kaikkien eduskuntaryhmien puheenjohtajat.

Ennakoarviointiratkaisussa toteutettiin Euroopan komission vuoden 2009 tiedonannon tärkein vaade. Myös Viestintäviraston laillisuusvalvontatehtäviä lisättiin komission tiedonannon pohjalta²⁶².

Hallintoneuvoston ennakoarviointipäätöksestä ei voi valittaa, mutta siitä voi kannella Euroopan komissiolle. Näin tapahtui vuonna 2017, jolloin Medialiitto kanteli komissiolle Yleisradion sellaisten tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen tuottamisesta, jotka eivät liity julkisen palvelun yleisradio-ohjelmistoihin²⁶³.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan laatima mietintö oli laajin ja perustelluin 2000-luvun valiokuntamietinnöistä.

Tässä yhteydessä toteutettiin myös joukko edellisen Lintilän työryhmän ehdotuksista viittaamatta tähän työryhmään.

6.2.9 Parlamentaarinen työryhmä: Yleisradion julkinen palvelu ja siihen liittyvät uudistukset 2015

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner asetti 30.10.2015 parlamentaarisen työryhmän²⁶⁴ arvioimaan Yleisradion tehtäviä ja rahoitusta. Työryhmän puheenjohtajana oli Kokoomuksen eduskuntaryhmän puheenjohtaja kansanedustaja Arto Satonen. Työryhmän muut jäsenet olivat kansanedustaja Sirkka-Liisa Anttila (kesk), kansanedustaja Tuomo Puumala (kesk), kansanedustaja Eero Lehti (kok), kansanedustaja Ritva Elomaa (ps), kansanedustaja Teuvo Hakkarainen (ps), kansanedustaja Eero Heinäluoma (sd), kansanedustaja Krista Kiuru (sd), kansanedustaja Outi Alanko-Kahiluoto (vihr), kansanedustaja Matti Semi (vas), kansanedustaja Mikaela Nylander (rkp), kansanedustaja Peter Östman (kd).

Toimeksiannon mukaan myös liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner osallistuisi työryhmän työskentelyyn erikseen sovittavalla tavalla. Työryhmän muistio ei kuitenkaan referoi Bernerin roolia tarkemmin. Parlamentaarisen työryhmän perustaminen pohjautuu pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmaan. Työryhmän puheenjohtaja ja jäsenet

²⁶² Viestintäviraston lisätyt valvontatehtävät eivät jääneet kuolleeksi kirjaimeksi, ks. esim. <https://www.viestintavirasto.fi/viestintavirasto/ajankohtaista/2013/viestintavirastokieltaalottoarvonnanlahettamisenylenkanavilla.html> ja <https://www.viestintavirasto.fi/viestintavirasto/ajankohtaista/2014/viestintavirastokieltaasponsoroitujenaviohjelmienlahettamisenylenkanavilla1.10.2014lahtien.html>.

²⁶³ Yleisradion hallintoneuvosto oli päättänyt 30.5.2017 hyväksyä Yleisradion alueellisen uutispalvelun tarjonnan ja personoinnin tarjonnan. Medialiitto (silloin Viestinnän keskusliitto) oli pyytänyt tarjonnasta ennakoarviointia. Alueellinen tarjonta on merkittävä osa Yleisradion koko tekstimuotoisesta tarjonnasta.

²⁶⁴ Lisäksi on mainittava liikenne- ja viestintäministeri Anne Bernerin (kesk) elokuussa 2015 asettama kotimaisia mediamarkkinoita arvioiva työryhmä, jonka puheenjohtaja oli professori Anssi Vanjoki. Työryhmä jätti vuoden 2015 lopulla muistionsa ”Pätevät pärjäävät” (Liikenne- ja viestintäministeriön raportit ja selvitykset 2/2015). Raportti sisälsi myös joukon Yleisradiota koskevia ehdotuksia, mutta niiden voidaan ymmärtää olevan esityksiä parlamentaarille työryhmille arvioitavaksi.

ovat allekirjoittaneet muistion eduskuntaryhmien puolesta, ts. ehdotukset on hyväksytty eduskuntaryhmissä.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää Yleisradion julkisen palvelun tehtävän laajuutta, toteuttamistapaa ja rahoituksen tasoa, arvioida Yleisradion asemaa ja merkitystä suomalaisilla mediamarkkinoilla, arvioida yhtiön merkitystä demokratian, sananvapauden ja viestinnän riippumattomuuden kannalta sekä arvioida, miten eduskunnan omistajaohjaus Yleisradioon toteutetaan. Yleisradion julkisen palvelun tehtävä oli määritelty Yleisradiosta annetun lain 7 §:ssä. Julkisella palvelulla oli vakiintuneesti pyritty turvaamaan sananvapautta sekä jokaisen oikeutta saada tietoa, nauttia sivistyksestä ja kulttuurista sekä kehittää itseään. Julkisen palvelun tuli olla kaikkien kansalaisten vastaanotettavissa yhtäläisin ehdoin, asuinpaikasta ja sosiaalisesta tai taloudellisesta asemasta riippumatta.

Työryhmä jätti mietintönsä alkukesästä 2016²⁶⁵. Työryhmä korosti raporttinsa alussa, että se oli saamansa tehtävän mukaisesti arvioinut Yleisradion julkisen palvelun tehtävää ja rahoitusta ottamatta kantaa Ylen ohjelmasisältöihin.

Työryhmä totesi mietinnössään seuraavaa. Yleisradion toiminnan rahoittamiseksi tarvittavat varat on vuoden 2013 alusta alkaen kerätty valtiolle suoritettavalla vuotuisella yleisradioverolla (laki yleisradioverosta, 484/2012). Verokertymän muutoksilla ei kuitenkaan ole vaikutusta Yleisradion rahoitukseen, koska yleisradioverolla kerättävät verotulot tuloutetaan valtion budjettiin. Valtion talousarvioon otettavasta määrärahasta suoritetaan korvaus talousarvion ulkopuoliselle tv- ja radiorahastolle, josta puolestaan siirretään vuosittain televisio- ja radiorahastolaissa säädetty summa Yleisradiolle. Määrärahan suuruus oli 508 miljoonaa euroa (vuosina 2014, 2015 ja 2016).

Työryhmä esitti, että julkisen palvelun tehtävänantoa tarkennetaan siten, että Ylen tuli tarjota julkisen palvelun sisältöpalveluja yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja maakunnallisesti. Ehdotettu muotoilu korvaisi nykyisen muotoilun, jonka mukaan Yleisradio voi tarjota julkisen palvelun sisältöpalveluja yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja alueellisesti. Ehdotettu kirjaus ei poistaisi alueellisen julkisen palvelun tarvetta osana maakunnallista palvelua, vaan määrittäisi ainoastaan julkisen palvelun alueellisen tehtävän täyttämisen vähimmäistason.

Työryhmä esitti edelleen, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan erityisiä tehtäviä tarkennetaan siten, että Yleisradion tehtävänä oli tukea suomalaisen kulttuuriperinnön vaalimista, suvaitsevaisuutta, yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja kulttuurista moninaisuutta. Kyseinen tehtävä korvaisi nykyisen tehtävän, jonka mukaan Yleisradion tuli tukea suvaitsevaisuutta ja monikulttuurisuutta. Tehtävänmäärittelyn tarkentaminen edellä mainitulla tavalla ei työryhmän mukaan muuttanut kyseisen tehtävän perusluonnetta, jonka mukaan julkinen palvelu pyrkii omalta osaltaan luomaan edellytyksiä sille, että esimerkiksi Suomen sisäiset kielelliset, alueelliset ja uskonnolliset kulttuurit ovat voineet kehittyä ja ilmaista itseään omilla ehdoillaan.

Valvonnan ja ohjauksen osalta työryhmä esitti, että Yleisradion hallintoneuvoston asemaa vahvistetaan siten, että se jatkossa päättäisi Yleisradion strategiasta. Lisäksi säädettäisiin pysyvästä asiantuntijakuulemismenettelystä. Hallintoneuvoston olisi kuultava valitsemiaan, käsiteltävän asian kannalta tarpeellisiksi katsottavia asiantuntijoita sen suorittaessa Yleisradiosta annetun lain 6 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisia tehtäviään. Näitä olivat

²⁶⁵ Parlamentaarisen työryhmän muistio: Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävät ja siihen liittyvät muut uudistukset, LVM/1323/051/2016, <https://www.lvm.fi/lvm-site62-mahti-portlet/download?did=208412>.

palveluiden ja toimintojen ennakoarviointi suhteessa julkiseen palveluun ja viestintämarkkinoiden kokonaisuuteen sekä suhteessa siihen, vastaavatko ne yhteiskunnan demokraattisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin, sekä arvioinnin perusteella palvelun tai toiminnon aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä päättäminen.

Asiantuntijakuulemismenettelyä voitaisiin käyttää myös silloin, kun hallintoneuvosto päättää yhtiön strategiasta sekä silloin, kun se antaa eduskunnalle Yleisradiosta annetun lain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun vuosikertomuksen julkisen palvelun toteutumisesta. Hallintoneuvoston valitsevat asiantuntijat voisivat muun muassa arvioida Yleisradion onnistumista julkisen palvelun tuottajana sekä sen toiminnan vaikutuksia viestintämarkkinoiden kokonaisuuteen. Asiantuntijakuulemismenettely olisi luonteeltaan neuvoa-antava. Päätökset tekisi aina yksinomaan hallintoneuvosto. Työryhmä esitti edelleen, että Ylen hallintomallia koskevien, työryhmän esittämien uudistusten vaikutuksia arvioidaan seuraavalla vaalikaudella. Työryhmä esitti myös, että jokaisen poliittisen puolueen, joka on saanut eduskuntavaaleissa vähintään kolme kansanedustajapaikkaa, tuli olla edustettuna hallintoneuvostossa.

Rahoituksen osalta työryhmä esitti, että Yleisradion rahoituksen tulee olla valtiontalouden kehysten ulkopuolella²⁶⁶. Yleisradion riippumattomuuden turvaamiseksi oli perusteltua, että julkisen palvelun vero ei sisälly valtiontalouden kehyksiin. Tämän mukaisesti julkisen talouden suunnitelma vuosille 2018–2021²⁶⁷ sisälsi seuraavan tekstin.

Poikkeuksena hallitusohjelman mukaiseen kehysääntöön siirretään määräraha ”Siirto valtion televisio- ja radiorahastoon” kehyksen ulkopuolelle parlamentaarisen työryhmän kannanoton mukaisesti.

Vastaavasti liikenne- ja viestintäministeriön budjettiehdotuksessa vuodelle 2018 todetaan, että Yleisradio Oy:n rahoitus on siirretty valtiontalouden kehysten ulkopuolelle, mikä on Yleisradio Oy:n riippumattomuuden turvaamiseksi perusteltua²⁶⁸. Edelleen valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2018 todetaan, että ko. määräraha on kehyksen ulkopuolella²⁶⁹.

Työryhmä esitti edelleen, että Yleisradion rahoitukseen ei tehtäisi valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain 3 §:n mukaista indeksitarkistusta vuosille 2017–2019. Indeksitarkistuksen jäädytys on perustelu ottaen huomioon valtiontalouden yleinen tilanne. Lisäksi Yleisradio arvioi säästävänsä noin 5 miljoonaa euroa vuodessa kilpailukyky sopimuksen ansiosta. Eduskuntaryhmät arvioivat syksyllä 2018 taloustilannetta ja mahdollisuuksia toteuttaa vuoden 2019 indeksikorotus. Vuodelle 2020 ja tämän jälkeen noudatetaan televisio- ja radiorahastosta annetun lain 3 §:n indeksitarkistuseläusetta sellaisena kuin se on säädetty. Tästä järjestelystä poikkeaminen edellyttää kaikkien eduskuntapuolueiden yhteisymmärrystä. Indeksitarkistuksen jäädyttäminen merkitsi, että Yleisradio Oy:n seuraavien kolmen vuoden tulot eivät lisäänty vooteen 2016 verrattuna. Indeksitarkistuksen suuruus tältä ajalta olisi ollut valtiovarainministeriön arvion mukaan yhteensä noin 39 miljoonaa euroa. Työryhmä esitti, että Ylen hallintoneuvostolta tulee

²⁶⁶ Hallitus oli siirtänyt Yleisradion rahoituksen kehykseen vuonna 2015 vastoin sen omaa periaatepäätöstä 21.12.2011.

²⁶⁷ <http://vm.fi/dms-portlet/document/0/487603>.

²⁶⁸ <https://www.lvm.fi/-/liikenne-ja-viestintaministerion-budjettiehdotus-3-4-mrd.-euroa-949763>.

²⁶⁹ <http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2018&lang=fi&maindoc=/2018/tae/valtiovarainministerionKanta/valtiovarainministerionKanta.xml&id=/2018/tae/valtiovarainministerionKanta/YksityiskohtaisetPerustelut/31/40/60/60.html>

jatkossa pyytää lausunto, kun Ylen rahoitusta koskevia päätöksiä valmistellaan. Tämä toteutui.

Riippumattomien tuottajien ohjelmien osalta työryhmä esitti, että Yleisradion tulee lisätä ostoja kotimaisilta ja eurooppalaisilta riippumattomilta tuottajilta, sekä tuotantopalveluiden ja kotimaisten muiden esitys- ja käyttökorvausten hankintoja 30–35 prosentilla vuoteen 2022 mennessä tietyllä tavalla. Lisäksi yhtiön hallintoneuvosto päättäisi vuosittain riippumattomien tuottajien tuotantojen ostojen painotuksesta ja aikataulusta.

Media-alan yhteistoiminnan edistämisen osalta työryhmä esitti, että Yleisradion tehtäviä täydennetään siten, että niihin kuuluisi myös sananvapauden, korkeatasoisen journalismin ja median monimuotoisuuden edistäminen. Näiden tavoitteiden edistämiseksi Ylen tulisi pyrkiä yhteistyöhön muiden tiedotusvälineiden kanssa siltä osin kuin se on kilpailuoikeuden, valtiontukisääntelyn ja tekijänoikeuksien näkökulmasta mahdollista. Yhteistyön tuli hyödyttää molempia osapuolia. Työryhmä esitti myös esimerkkejä tällaisesta yhteistyöstä.

Työryhmä ehdotti lisäksi, että Yleisradio aloittaisi neuvottelut kaupallisen median kanssa tavoitteenaan Suomen Tietotoimisto STT:n asiakkuus tai muu järjestely, jolla turvataan monimuotoisen median säilymisen kannalta tärkeä kansallinen perusuutispalvelu Suomessa. Kansainvälisten vertailujen perusteella näyttäisi siltä, että uutistoimiston ja yleisradioyhtiön yhteistyö on sitä tiiviimpää ja strategisempaa, mitä suurempi omistaja yleisradioyhtiö on uutistoimistossa.

Työryhmä piti tärkeänä päivittäistä uutistarjontaa myös kaupallisessa tv-toiminnassa. Työryhmä esitti tämän vuoksi, että hallitus harkitsisi erillisen työryhmän perustamista, jonka tehtävänä olisi etsiä keinoja kaupallisen tv-uutistoiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi. Tällaisen työryhmän liikenneministeriö nimittikin syksyllä 2016.

Työryhmän esityksen mukainen hallituksen esitys Yleisradiosta annetun lain muuttamisesta annettiin maaliskuussa 2017 (HE13/2017 vp).

Esityksessä ehdotettiin, että julkisen palvelun tehtävänantoa muutettaisiin siten, että Yleisradion tuli tarjota julkisen palvelun sisältöpalveluja yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja maakunnallisesti. Ehdotettu muotoilu korvaisi nykyisen muotoilun, jonka mukaan Yleisradio voi tarjota julkisen palvelun sisältöpalveluja yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja alueellisesti. Edelleen julkisen palvelun tehtävänantoa ehdotettiin tarkennettavaksi myös siten, että Yleisradion tehtävänä olisi tukea suomalaisen kulttuuriperinnön vaalimista, suvaitsevaisuutta, yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja kulttuurista moninaisuutta. Kyseinen tehtävä korvaisi nykyisen tehtävän, jonka mukaan Yleisradion tuli tukea suvaitsevaisuutta ja monikulttuurisuutta.

Edelleen esityksellä täydennettäisiin Yleisradion tehtäviä siten, että niihin kuuluisi myös sananvapauden, korkeatasoisen journalismin ja median monimuotoisuuden edistäminen siltä osin kuin se on kilpailuoikeuden, valtiontukisääntelyn ja tekijänoikeuksien näkökulmasta mahdollista.

Esityksellä vahvistettaisiin Yleisradion hallintoneuvoston asemaa siten, että hallintoneuvosto päättäisi jatkossa yhtiön strategiasta. Lisäksi säädettäisiin pysyvästä asiantuntijakuulemismenettelystä.

Hallitus ei kuitenkaan esittänyt lakiesityksessään Satosen työryhmän ehdottamia muutoksia hallintoneuvoston kokoonpanoon sellaisten puolueiden osalta, joiden edustajamäärä ei riitä paikkaan hallintoneuvostossa. Lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä ei puututtu tähän

asian, joten sen mahdollinen ratkaisu jäi siten eduskuntaryhmien/eduskunnan myöhempien päätösten varaan.

Liikenne- ja viestintävaliokunta antoi lakiesityksestä mietinnön (LiVM 11/2017 vp). Valiokunnan päätösehdotus oli, että eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen.

Valiokunnan perustelut olivat kokonaisuudessaan seuraavat:

Valiokunta on aikaisemmin käsitellyt Yleisradio Oy:tä muun muassa Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston kertomusta eduskunnalle yhtiön toiminnasta vuonna 2014 antamassaan mietinnössä LiVM 5/2015 vp – K 8/2015 vp. Siinä yhteydessä valiokunta on korostanut Yleisradio Oy:n riippumattomuutta eduskunnan alaisena mediatoimijana sekä tasapuolista tiedonvälitystä ja demokratian toteutumista. Mietinnössään LiVM 19/2016 vp – K7/2017 vp Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston kertomuksesta eduskunnalle yhtiön toiminnasta vuonna 2015 valiokunta on edelleen korostanut, että Yleisradio Oy on eduskunnan alainen mediatoimija, jonka tiedonvälityksen ja muun toiminnan riippumattomuutta ja luotettavuutta pidetään tärkeänä tasapuolisen tiedonvälityksen, sananvapauden ja kansanvallan tukemisen kannalta. Valiokunta pitää Yleisradio Oy:n merkitystä tasapuoliselle tiedonvälitykselle, sananvapaudelle ja kansanvallan tukemiselle keskeisenä ja toistaa aikaisemmin mainituissa mietinnöissään lausumansa.

Valiokunta pitää hyvänä parlamentaarisen työryhmän esittämää työnjakoa, jossa Yleisradio Oy:n strategisesta ohjauksesta vastaa hallintoneuvosto ja teknisestä valvonnasta Viestintävirasto. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan muutoksen tarkoituksena on vahvistaa hallintoneuvoston omistajaohjausta Yleisradiossa siten, että se päättäisi yhtiön toiminnan yleisistä strategisista linjauksista. Muutoksen tarkoituksena ei ole ulottaa hallintoneuvoston ohjausta Yleisradio Oy:n julkaisemiin yksittäisiin sisältöihin tai journalistisiin linjauksiin. Asiantuntijakuulemisen mukaan tämä on ollut vahva oletus parlamentaarisessa työryhmässä, vaikka sitä ei ole nimenomaisesti kirjattu työryhmän muistioon. Valiokunta korostaa, että hallintoneuvoston strateginen päätöksentekovalta ei ulotu Yleisradion julkaisemiin sisältöihin eikä journalistisiin linjauksiin.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että mediapoliittinen todellisuus on muuttunut, ja tämän vuoksi on syytä seurata tarkoin nyt tehtyjä muutoksia. Yleisradio Oy on eduskunnan alainen mediatoimija, ja tämän vuoksi parlamentaarisen työryhmän linjaus siitä, että hallintoneuvosto päättää Yleisradio Oy:n strategiasta, on asianmukainen yhtiön toiminnan kehittämisen kannalta. On kuitenkin tärkeää, että Yleisradio Oy:n toiminta ja asema tasapuolisena ja luotettavana tiedonvälittäjänä säilyy poliittisista toimijoista koostuvan hallintoneuvoston tulevien strategisten linjausten myötä yhä muuttuvassa kansallisessa ja kansainvälisessä mediapoliittisessa ympäristössä.

Parlamentaarisen työryhmän linjausten mukaisesti Yleisradion tulee lisätä ostoja kotimaisilta ja eurooppalaisilta riippumattomilta tuottajilta sekä tuotantopalveluiden ja kotimaisten muiden esitys- ja käyttökorvausten hankintoja 30–35 prosentilla vuoteen 2022 mennessä. Tavoitetta ei kirjata lakiin, vaan hallintoneuvoston tulee vuosittain päättää näiden ostojen painotuksesta ja aikataulusta.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että nämä hankintapäätökset ovat merkittäviä Yleisradio Oy:n imagolle ja brändille. Tämän

vuoksi Yleisradio Oy:n tulee tarkoin harkita ostettaville ohjelmille asetettavia kriteereitä. Laadullisten kriteerien osalta on otettava huomioon luotettavuus ja muut yleispalvelulle asetettavat kriteerit. Sisällöllisten kriteerien osalta tärkeää on linjanveto muihin toimijoihin ja kilpailijoihin erityisesti yleispalveluvelvoitteen valossa. Yleisradio Oy:llä on tilaajavastuu hankkimiensa ohjelmien osalta, ja sen tulee siten myös kiinnittää huomiota mahdollisiin alihankintoihin.

Alueellisten toimitusten osalta valiokunta korostaa, että alueelliselle ohjelmatuotannolle ja alueellisesti päätettävälle ohjelmasisällölle on olemassa selkeä tarve, ja toistaa muutoin aikaisemmin mainituissa mietinnöissä lausumansa.

Eduskuntakäsittelyssä keskustelu polveili aina Satosen työryhmälle annetuista kiitoksista Yleisradion ohjelmatoiminnan arvosteluun, jota esittivät eräät perussuomalaiset edustajat. Hallintoneuvoston päätettäväksi tulevan strategian osalta korostettiin, ettei kysymyksessä ole puuttuminen Yleisradion journalismiin tai journalistisiin linjanvetoihin. Ensimmäisessä käsittelyssä keskusteltiin myös parlamentaarisen Yle-verotyöryhmän työskentelytavoista. Yhteenvetona keskustelusta voidaan käyttää Yleisradion hallintoneuvoston perussuomalaisen puheenjohtajan seuraavaa puheenvuoroa:

Puhemies! Todellakin Satosen työryhmässä oli konsensus Ylen erityisyydestä ja tarpeellisuudesta. Jotenkin tämä keskustelu täällä vähän peilaa Suomen kansan asennetta Yleen, että se on sellainen viha–rakkaus -suhde. Tuo kansasta tullut asia on heijastunut tänne taloonkin. Mutta kun täällä edustaja Laukkanen nosti tuon yksityistämisen esiin, haluan tuoda esille kansainvälistä vertailua, että sellaisissa maissa, missä on vahva julkisen palvelun yhtiö, on myös korkeatasoinen ja toimiva muu kaupallinen media ja nimenomaan vahva julkisen palvelun yhtiö mahdollistaa mediakentän moninaisuuden ja moniäänisyyden. (Ed, Kimmo Kivelä, ps, vastauspuheenvuoro lähetekeskustelussa 9.3.2017)

Keskustelussa yksi puheenvuoro suuntasi erityisesti katseen tulevaisuuteen:

Arvoisa herra puhemies! Tätä keskustelua kun on kuunnellut, niin ehkä tässä vähän turhankin suuren roolin ovat saaneet nyt ne vahvan kriittiset äänenpainot. Ehkä se on näin laajemminkin suomalaisessa yhteiskunnassa, että Yleisradioon ollaan isossa kuvassa hyvinkin tyytyväisiä – siihen tarjontaan, mitä sieltä tulee. Minun mielestäni edustaja Kasvi hyvin kuvasi sitä, että sieltä löytyy vähän niin kuin jokaiselle jotakin ja itse kukin ehkä aika ajoin arvostelee jotain osaa, että se tuntuu turhalta itselle. Voi olla, että minunkin elämässäni Pikku Kakkonen oli jonkun aikaa vähän turhempikin ohjelma, ja jälleen se on meidän perheen suosikkiohjelma. Ja näin se vuosikymmenestä toiseen kantaa hyvällä tavalla.

Tämä julkisen palvelun tehtävä -kysymys, mikä tässä nyt on ollut esillä, on minun mielestäni ihan aiheellinen ja perusteltu, ja sitä pitää myös pystyä kriittisesti tarkastelemaan. Kun katsomme muutamien vuosien taakse, ei tarvitse montakaan vuotta katsoa, niin ei ollut esimerkiksi tämäntyyppistä sähköistä nettimaailmaa ja sen runsasta tarjontaa, ja me emme tiedä, mitä kaikkea tulevaisuus tuo tullessaan. Mutta toisaalta olen itse sitä mieltä, että Ylen pitää pystyä myös kriittisesti sitten tarkastelemaan niitä osia, jotka mahdollisesti tulevaisuudessa eivät enää näyttelekään niin suurta roolia, kun me siirrymme kuitenkin kovaa vauhtia siihen suuntaan, että televisiota ei enää katsota kello 19, niin kuin edustaja Zyskowitz nyt työhuoneessaan odottaa uutisia, vaan me katsomme ne sillä hetkellä, kun me haluamme ne katsoa. Ja tämä on se, mihin

pitää Ylenkin tulevaisuudessa [Puhemies koputtaa] pystyä vastaamaan entistä paremmin. (ed. Timo Heinonen, kok, lähetekeskustelussa 9.3.2017)

Eduskunta hyväksyi 14.6.2017 ensimmäisessä käsittelyssä sisällöltään päätetyn, hallituksen esitykseen (HE 13/2017 vp) sisältyvän lakiehdotuksen. Ensimmäisessä käsittelyssä lakiehdotus oli hyväksytty liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnön mukaisena.

6.2.10 Analyysi ja arviointi

Julkisuudessa esitettiin erityistä kritiikkiä hallituksen esityksen kohdasta, jossa strategiasta päättäminen siirrettiin Yleisradion hallitukselta yhtiön hallintoneuvostolle. Strategian epäiltiin ulottuvan journalistisiin linjauksiin, joita oli käsitelty hallituksen laatimissa strategioissa (ks. esim. HS 24.4.2017²⁷⁰).

Hallintoneuvoston tehtävien strategialuonne oli aiemmissa työryhmämietinnöissä ollut jo esillä (ks. esim. Niemelän työryhmä 2004, 59), mutta ei ollut herättänyt tuolloin mitään julkista kiinnostusta.

Sattumalta lakiesitys ajoittui vielä ajankohtaan, jossa keskustelu julkisuudessa oli kiihkeää Yleisradion saatua Julkisen sanan neuvostolta (JSN) langettavan päätöksen Journalistin ohjeiden kohtien 2 ja 3 rikkomisesta²⁷¹ ns. Terrafame -tapauksessa ja sitä seuraavissa Yleisradion toimissa.

JSN:n mukaan Terraframe -tapauksessa oli nähtävissä paljon piirteitä, joita voi tulkita siten, että päätoimittaja oli taipunut ulkopuoliseen painostukseen. Yleisradio teki pääministerin yhteydenottojen jälkeen ao. jutun muokkaamisessa ja sitä seuranneessa aiheen käsittelyssä useita poikkeuksellisia ratkaisuja, jotka myötäilivät pääministerin näkemyksiä. Näille ei ollut journalistisia perusteita. JSN:n päätös oli äänestyspäätös, joka syntyi äänin 6–6. Äänten oltua tasan puheenjohtajan ääni ratkaisi.

Yleisradion vastaavat toimittajat ja hallitus päättivät edelleen teettää ulkopuoliselta asiantuntijalta Yleisradion journalistisen päätöksentekonsa ja siitä annettujen ohjeistusten auditoinnin. Syntynyt raportti oli kriittinen erityisesti uutisista ja ajankohtaisohjelmista vastaavaa päätoimittajaa kohtaan²⁷². Prosessi kokonaisuudessaan johti lopulta päätoimittaja Atte Jääskeläisen eroon ja lobbausta koskeviin uudelleenjärjestelyihin Yleisradiossa.

Liikenne- ja viestintävaliokunta käsitteli hallituksen esitystä pitkään ja suoritti laajan kuulemiskierroksen, mutta ei muuttanut esitystä. Käytännössä strategian sisällön jäsentäminen jäi hallintoneuvoston tehtäväksi. Ohjelmatoiminnan osalta hallintoneuvoston lakisääteisiin tehtäviin kuuluu huolehtia ja valvoa, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät (kirj. alleviivaus) tulevat suoritetuiksi. Kuten olen edellä selvittänyt, tehtävät eivät Yleisradiota koskevan lain voimaantulon jälkeen kata päätöksentekoa, joka koskisi yksittäisiä ohjelmia.

²⁷⁰ <http://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000005190107.html>.

²⁷¹ Kohdat ovat seuraavat: 2. Tiedonvälityksen sisältöä koskevat ratkaisut on tehtävä journalistisin perustein. Tätä päätösvaltaa ei saa missään oloissa luovuttaa toimituksen ulkopuolisille. ja 3. Journalistilla on oikeus ja velvollisuus torjua painostus tai houkuttelu, jolla yritetään ohjata, estää tai rajoittaa tiedonvälitystä., päätös kokonaisuudessaan <http://www.jsn.fi/sisalto/6398-yle-16-ja-6401-yle-16/?search=Yleisradio>.

²⁷² Mäenpää, 2017; toimittajien näkökulmasta ks. Eronen ym. 2007.

Aiemmissa työryhmien ja valiokuntien kannanotoissa oli kiinnitetty huomiota ensisijaisesti vain riippumattoman tuotannon lisäämiseen. Uutta oli valiokunnan näkemys, että riippumattoman tuotannon käytössä on otettava huomioon julkisen palvelun kriteereitä. Toinen uusi näkökulma oli tilaajavastuun korostaminen. Valiokunta ei perustellut tarkemmin näkemyksiään. Voidaan kuitenkin arvioida, että varsinkin ulkomaisessa omistuksessa olevien tuottajien käytössä on paineita käyttää hyväksi kansainvälisiä formaatteja, joihin niillä on oikeudet. Valiokunnan näkemykset sen sijaan korostavat, että julkisen palvelun kriteerit ovat ensisijaisia. Tilaajavastuun ja siihen liittyvän lain tarkoituksena on harmaan talouden torjunta²⁷³. On myös otettava huomioon, että julkisen palvelun tehtävä on osoitettu lailla vain Yleisradiolle, eikä voi syntyä tilannetta, jossa tosiasiallinen päätösvalta Yleisradion ohjelmistosta on siirtynyt muualle.

6.2.11 Parlamentaarinen Yle-verotyöryhmä 2017

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti toukokuussa 2017 parlamentaarisen työryhmän (ns. Turusen työryhmä), jonka tavoitteena oli keventää yleisradioveroa pienituloisten osalta. Työryhmän toimikausi oli alun perin 5.5.2017 -5.6.2017. Työryhmän tehtävänä oli arvioida yleisradioveron kohdentumista eri tuloluokissa ja tehdä ehdotus yleisradioverolain muuttamiseksi siten, että pienituloisten verotus kevenisi ja nykyistä suurempi määrä kaikkein pienituloisimpia jäisi veronmaksuvelvollisuuden ulkopuolelle. Työryhmän toimeksianto ei koskenut Yleisradion tehtävien määrittelyä eikä rahoituksen tasoa.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin Kaj Turunen (perus) ja jäseniksi Markus Lohi (kesk), Ulla Parviainen (kesk), Ritva Elomaa (perus), Outi Mäkelä (kok), Pertti Salolainen (kok), Eero Heinäluoma (sd), Krista Kiuru (sd), Heli Järvinen (vihr), Anna Kontula (vihr), Stefan Wallin (rkp) ja Jouko Jääskeläinen (kd). Kaikki jäsenet olivat kansanedustajia Jääskeläistä lukuun ottamatta, joka on entinen kansanedustaja.

Yle-veron kohdentumista arvioinut parlamentaarinen työryhmä ei päässyt aluksi työssään yhteisymmärrykseen. Työryhmä totesi 1.6.2017, että sillä ei ole valmiutta päättää työtään toimeksiannon mukaisesti²⁷⁴.

Kuitenkin tilanne oli muuttunut jo kesäkuun 2017 lopulla, jolloin työryhmä esitti yksimielisesti, että yleisradioverolakia muutetaan niin, että Yle-veron maksukynnys olisi 14 800 euroa kun se nykyisin on 11 100 euroa. Eläketulon maksukynnys olisi 14 100 euroa (nykyisin 10 300 euroa). Päivärahatulon maksukynnys olisi 14 100 euroa (nykyisin 10 300 euroa). Näillä muutoksilla Yle-veron maksuvelvollisuuden piiristä poistuisi arviolta noin 400 000 henkilöä. Samalla luonnollisten henkilöiden Yle-veron veroprosenttia ja enimmäismäärää korotetaan. Yksityiskohdista päätetään syksyllä.

Työryhmä esitti myös, että Yleisradio Oy:n rahoituksen vuoden 2019 indeksikorotusta ei jäädytetä.

Lisäksi työryhmä esitti, että veromallia täsmennetään tarvittaessa niin, että Yleisradion vuoden 2019 ja sen jälkeinen rahoitus on turvattu voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

²⁷³ Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (22.12.2006/1233)

²⁷⁴ Liikenne- ja viestintäministeriön tiedote 1.6.2017, <https://www.lvm.fi/-/yleisradioveron-kohdentumisesta-ei-sopua-938619>.

Kansanedustaja Arto Satosen vetämä parlamentaarinen työryhmä esitti kesäkuussa 2016, että Yleisradio Oy:n rahoitukseen ei tehtäisi indeksitarkistusta vuosille 2017–2019. Tällöin kuitenkin sovittiin, että eduskuntaryhmät arvioivat myöhemmin mahdollisuuksia toteuttaa vuoden 2019 indeksikorotus.

Työryhmä totesi lisäksi, että asian esille tulo ja työryhmän toimeksianto eivät vastaa Yleisradioon liittyviä aikaisemmin hyväksytyjä periaatteita ja että jatkossa Yleisradioon liittyvät asiat tulee käsitellä aidosti parlamentaarisesti ilman maan hallituksen etukäteislinjausta.²⁷⁵

Työryhmän mietintö oli pöytäkirjamuotoinen²⁷⁶.

Yle-verolakia on tarkistettu kolmesti. Muutokset ovat tapahtuneet vuosina 2013 (HE 106/2013 vp²⁷⁷, VaVM 28/2013 vp, 20.12.2013/1073), 2015 (HE 58/2015 vp, VaVM 12/2015 vp, 30.12.2015/1702) ja 2016 (HE 29/2016, VaVM 9/2016 vp, 9.9.2016/796). Vuonna 2013 tarkistettiin veron suuruutta. Vuoden 2015 budjettiriihen päätöstilaisuudessa kerrottiin, että yhteiskuntapoliittisista syistä Yle-vero poistuu suurelta joukolta pienituloisia kansalaisia veron maksamisen tulorajan muuttamisen myötä²⁷⁸. Vuoden 2016 muutos oli tekninen.

Vuoden 2015 valtiovarainvaliokunnan mietintö (VaVM 12/2015 vp) sisälsi sosialidemokraattisten jäsenten vastalauseen, jonka ydinsisältö oli seuraava. Hallitus oli ohittanut sovittuun parlamentaarisen valmistelun päättäessään yleisradioveron indeksijäädytyksestä ja siirtämisestä valtiontalouden kehyksiin hallitusohjelman yhteydessä, vaikka 16.12.2011 eduskuntapuolueiden yhteisessä julkilausumassa todettiin: "Jos tänään sovittu ratkaisun jatkovalmistelussa havaitaan tarvetta aineellisiin muutoksiin, myös niiden valmistelussa nojaututaan parlamentaariseen tukeen." Hallituksen menettelytapa rikkoo parlamentaarisen käsittelyn periaatteita sekä uhkaa Yleisradion riippumattomuutta.

Valiokunnan sosialidemokraattiset jäsenet ehdottivat, että ko. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja että hyväksytään yksi lausuma. Vastalauseen lausumaehdotus oli, että eduskunta velvoittaisi hallitusta palauttamaan Yleisradion rahoituksen valmistelun parlamentaariseen valmisteluun ja päätöksentekoon. Eduskunta edellyttäisi tässä yhteydessä hallitusta valmistelemaan pikaisesti parlamentaarista tukea nauttivan esityksen, jolla Yle-veron sosiaalista oikeudenmukaisuutta lisätään ja Yleisradion häiriöttömän toiminnan jatkuvuus varmistetaan.

Edustaja Jukka Gustafsson (sd) teki vastalauseen mukaisen lausumaehdotuksen, mutta se kaatui toisessa käsittelyssä äänin 117–55, poissa 27²⁷⁹

²⁷⁵ Liikenne- ja viestintäministeriön tiedote 22.6.2017 <https://www.lvm.fi/-/parlamentaarinen-tyoryhma-pienituloisten-yleisradioveroa-kevennetaan-941422>

²⁷⁶ <https://www.lvm.fi/documents/20181/894261/P%C3%83%C2%B6yt%C3%83%C2%A4kirja%20yleisradioveron%20kohdentumista%20arvioivan%20parlamentaarisen%20ty%C3%83%C2%B6ryhm%C3%83%C2%A4n%20kokouksesta%2022.6.pdf/50232f38-cc43-4a67-bb6f-1dc4969c3b3f>.

²⁷⁷ Finlex viittaa virheellisesti HE 106/2012 vp.

²⁷⁸ Budjettiesityksessä vuodelle 2016 todetaan: "Yleisradioveron parametreja tarkistetaan Yleisradio Oy:lle siirrettävän määrärahan indeksijäädytyksen johdosta siten, että pienimmän maksuunpantavan veron määrää korotetaan 51 eurosta 70 euroon, jolloin alin tuloraja, jolla veroa aletaan maksaa, nousee n. 7 500 eurosta n. 10 300 euroon vuodessa".

²⁷⁹ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/PoytakirjaAsiakohhta/Sivut/PTK_78+2015+3.aspx.

6.2.12 Analyysi ja arviointi

Työryhmän tärkeimmät ratkaisut koskivat paluuta normaaliin indeksikorotusjärjestelmään Yleisradion rahoituksessa vuonna 2019 ja Yleisradion rahoituksen siirtämistä valtiontalouden kehyksen ulkopuolelle.

Maan hallitus siirsi Satosen työryhmän ehdotuksen mukaisesti kehysneuvotteluissa keväällä 2017 Yleisradion rahoituksen kehyksen ulkopuolelle vuodesta 2018 lukien.

6.3 Analyysi ja arviointi parlamentaaristen työryhmien ajasta

Parlamentaariset työryhmät olivat merkittävä innovaatio Yleisradiota koskevan lain valmistelussa ja korostivat osaltaan eduskunnan merkitystä ”omistajana”. Myös sananvapausnäkökulmasta ne ovat valmisteluelimenä asianmukaisempia kuin maan hallituksen oma valmistelu joko virkamiestasolla tai muulla tavalla.

Ensimmäisen tällaisen työryhmän asetti liikenne- ja viestintäministeri Olli Pekka Heinonen (kok) Paavo Lipposen (sd) II hallituksessa vuonna 2001.

Parlamentaariset työryhmät ovat omiaan luomaan vakautta Yleisradiota koskevan lainsäädännön kehittämiseen. Yksittäisen ministerin kannanotot eivät enää ole ohjanneet valmistelua. Työryhmien aika muodosti lähes täydellisen kontrastin komiteoiden aikaan, jolloin Yleisradion osalta tuloksia ei syntynyt komiteatyöskentelystä lainkaan.

Voidaan keskustella niistä ad hoc -motiveista, joiden perusteella Yleisradiota koskevaa sääntelyä uudistettiin Yleisradion valtiollistamisessa, Lex Jahvetissa ja Yleisradiota koskevassa laissa²⁸⁰. Kuitenkin valmistelu 2000-luvulla on ollut järjestelmällistä ja perustunut toki myös ulkoisiin tekijöihin, mutta myös julkisen palvelun ja Yleisradion toiminnan kehittämistarpeisiin.

Parlamentaariset työryhmät keskittyivät ensi sijassa Yleisradion tehtäviin ja rahoitukseen kuten alla olevasta luettelosta voidaan havaita. Niemelän työryhmä esitti kuitenkin merkittävää muutosta Yleisradion hallintoon.

Backman 2001

Televisiotoiminnan toimintaedellytysten parantaminen, toimilupamaksu, Yleisradion toiminta internetissä

Niemelä 2003–2004

Yleisradion rahoitus, digitalisointi, julkisen palvelun määrittely, Yleisradion hallinto

Lintilä 2008–2009

Julkisen palvelun määrittely, Yleisradion rahoitus

Kiuru ja eduskuntaryhmien puheenjohtajat 2011

²⁸⁰ EU:n säännösten takia Yleisradiota koskeva lainsäädäntö olisi joka tapauksessa ollut välttämätöntä.

Yleisradion rahoitus, Yle-vero, valvonta, hallintoneuvoston rooli

Satonen 2015–2016

Yleisradion tehtävät ja siihen liittyvät uudistukset, indeksikorotuksen jäädytys

Turunen 2017

Yle-veron tarkistus

Työryhmien työn tuloksena Yleisradion tehtävien osalta tuli tarkennuksia, mutta asiallisesti ja suhteessa Yleisradion toimintaan ne säilyivät ennallaan. Kysymys oli poliittisista painotuksista. Rahoitus muuttui tv-maksurahoituksesta Yle-veroon siten, että määräraha kulki valtion talousarvion kautta ja siten, että televisio- ja radiorahasto säilyi. Lisäksi työryhmät valmistelivat Yleisradiota koskevan lain säännökset yhdenmukaiseksi Euroopan komission julkisen palvelun yleisradiotoimintaa koskevan vuoden 2009 tiedonannon säännösten kanssa. Satosen työryhmän ehdotus, jossa Yleisradion strategiasta päättäminen siirrettiin hallitukselta hallintoneuvostolle, herätti merkittävän julkisen keskustelun, mutta ei vaikuttanut lopputulokseen.

Yleisradion rahoituksen poistuminen valtionhallinnon kehyksestä kiistan jälkeen merkitsi de facto Yleisradion rahoitusta koskevien päätösten valmistelun siirtymistä kokonaan parlamentaarille työryhmille ja pois valtioneuvostolta. Tämän myötä eduskunta (eduskuntaryhmät) on ottanut kaikilta osin Yleisradion toimintaedellytyksiä koskevan valmistelun itselleen.

7. Valtioneuvoston ohjaus

Tässä jaksossa tarkastellaan valtiovallan Yleisradiolle myöntämiä toimilupia, valtiovallan yhtiökokousta/yhtiöjärjestystä koskenutta politiikkaa ja vastaanottolupia koskenutta politiikkaa sekä rahoitusohjausta.

7.1 Toimilupaohjaus 1934–1993

Toimilupia valtiolliselle Yleisradiolle myönsivät kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö (useita vuosiksi 1935–1958), posti- ja lennätinhallitus (viisi vuosiksi 1959–1963) ja valtioneuvosto (kymmenkunta vuosiksi 1964–1993). Niitä ei käydä järjestelmällisesti läpi, vaan kiinnitetään huomiota tämän tutkimuksen kannalta tärkeimpiin muutoksiin.

Yksityisen Yleisradion toiminta perustui kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön toimilupasopimuksen²⁸¹ nimellä antamaan vuosittaiseen toimilupaan vuoden 1927 radiolain ja radioasetuksen mukaan. Käsittelemme sitä aluksi, koska toimiluvat muodostavat sisällöltään muutoksista huolimatta jatkumon.

Ensimmäinen toimilupasopimus yksityisen Yleisradion kanssa solmittiin 30.3.1927. Se kattoi vuoden 1927. Seuraavan sopimuksen mukaan Yleisradio ylläpiti yleisradiotoimintaa

²⁸¹ Toimilupasopimuksen nimi oli varsinaisesti sopimuskirja, mutta niin kirjallisuudessa kuin eduskunnassa siitä käytettiin nimitystä toimilupasopimus

Suomessa 1 päivästä tammikuuta 1928 saman vuoden loppuun. Seuraavatkin sopimukset jatkuivat kalenterivuoden kerrallaan.

Yhteensä 14 pykälää käsittävä sopimus sisälsi määräyksiä seuraavista asioista

- toiminnan valtakunnallisuudesta ja
- ohjelmatunneista ja niiden sijoittamisesta
- ohjelmien tarkastamisesta. Yhtiön tuli noudattaa niitä ohjeita, joita valtion taholta voidaan antaa
- hätätiedotuksista
- kuuntelumaksuista (eli lupamaksuista)
- yhtiön saamasta kuuntelumaksusuudesta
- hyvästä taloudenpidosta
- osingosta
- kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön oikeudesta tarkastaa yhtiön tilit ja asiakirjat
- yhtiön käyttämien paikallisten radioasemien haltijoille suoritettava lupamaksusuudesta

Lisäksi 4 §:ssä määrättiin ohjelmatoiminnan periaatteista seuraavalla tavalla:

Yleisradio-ohjelmien tulee olla vaihtelevia, päteviä, asiallisia ja puolueettomia sekä sopivaa ajanvietettä tarjoavia. Näiden järjestämisessä on päämääränä pidettävä kansansivistyksen edistämistä ja hyödyllisten tiedonantojen ja uutisten toimittamista. Ohjelmat ovat yleensä valittava niin, että voidaan edellyttää esityksen kiinnostavan huomattavan suurta osaa kuunteluluvan omistajista, ja niin että hyväksyttävät eri harrastusalat tulevat tasapuolisesti huomioonotetuiksi.

Ilmoittamista ja reklaamia ei yleisradiotoiminnassa saa harjoittaa ohjelmien yhteydessä. Jos joku kustantaa ohjelman ja sen lähettämisen, voidaan tämä mainita radiossa.

Yleisradiolähetyksiä on toimitettava sekä suomen että ruotsin kielellä.

Vertailun vuoksi esitetään alla valtioneuvoston Yleisradiolle 14.12.1989 antaman viimeisen toimiluvan vastaavat määräykset:

Kohta 3. 1. momentti. Yleisradio-ohjelmien tulee olla vaihtelevia, sisällöltään ja esitykseltään arvokkaita, asiallisia ja tasapuolisia sekä myös sopivaa ajanvietettä tarjoavia. Niiden järjestämisessä on pyrittävä kansansivistyksen edistämiseen ja hyödyllisten tietojen ja uutisten toimittamiseen ottamalla samalla huomioon, ettei kenenkään oikeutta loukata.

Kohta 4. Liike- ja muu siihen verrattava mainonta yleisradion välityksellä on kielletty lukuun ottamatta televisio-ohjelmia.²⁸²

Kohta 5. Yleisradiolähetyksiä on toimitettava suomen ja ruotsin kielellä hallitusmuodon 14 §:n 3 momentista ilmenevien periaatteiden mukaisesti. Lisäksi lähetyksiä on toimitettava saamen kielellä.

1920-luvun lopun toimiluvan jäljet olivat edelleen havaittavissa. Puolueettomuuden vaatimus oli korvattu tasapuolisuuden vaatimuksella. Tämä muutos tapahtui vuoden 1968 lopulla annetussa toimiluvassa ja se perustui perustuslakivaliokunnan lausuntoon vuodelta 1961 silloisesta hallituksen yleisradiolakiesityksestä (Jyränki 1969, 135). Tämä vaatimus tuli siten Revon pääjohtajakaudella ja sitä käytettiin osaltaan Reporadion normalisointiin 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa.

Toimilupasopimusta muutettiin joiltakin osin ennen Yleisradion vuonna 1934 tapahtunutta valtiollistamista, mutta asiaan ei ole tarpeen tässä yhteydessä kiinnittää huomiota. Sen sijaan keskitytään Yleisradion siirtymävaiheeseen valtionyhtiöksi.

Yleisradion toimintakertomus vuodelta 1934 kuvaa siirtymävaihetta seuraavasti. Valtion ja yhtiön välinen sopimus oli uudelleenjärjestelyjen johdosta laadittava uudelleen; niinpä allekirjoitettiin heinäkuussa uusi sopimus, joka kuitenkin oli tarkoitettu ainoastaan väliaikaiseksi ja sen päättymisajankohdaksi sen vuoksi määrättiin 31.12.1934.

Tämä vuoden 1934 sopimus²⁸³ korvasi aiemmat vuonna 1934 tehdyt sopimukset. Sopimuksen mukaan yhtiö ylläpiti yleisradiotoimintaa Suomessa allekirjoittamispäivästä vuoden 1934 loppuun, kuitenkin siten, että radiolupatoiminta edelleen jäi posti- ja lennätinlaitoksen hoidettavaksi (johdanto ja 1 §).

Sopimuksen 2 §:n mukaan soveltuvin kohdin yhtiö oli toiminnassaan kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriöön samassa suhteessa kuin posti- ja lennätinhallitus silloin kun yleisradiotoiminnan teknillinen puoli oli sen hoidossa. Yhtiön tuli mm. noudattaa valtioneuvoston ja ministeriön määräyksiä ja alistaa ministeriön harkittavaksi tietyn hinnan ylittävät hankinnat. Tämän pykälän 2 momentissa oli lisäksi määräys, jonka mukaan yhtiön tuli myöskin sallia ministeriön edustajan olla läsnä yhtiön yhtiökokouksissa sekä hallintoneuvoston ja johtokunnan ynnä muissa kokouksissa ja käyttää niissä puhevaltaa.

Aiempien sopimusten mukaisiin ohjelmatoiminnan periaatteisiin oli tehty vain stilistisiä korjauksia (4 §). Ohjelmat oli sopimuksen mukaan ennen niiden lähettämistä tarkastettava ja hyväksyttävä. Tarkastuksen ja hyväksymisen suoritti yhtiön ohjelmaneuvosto²⁸⁴. Edelleen valtioneuvostolla oli oikeus lähetyksinä saada enintään 52 tunnin ajan vuoden kuluessa haluamansa lähetykset toimitettavaksi yhtiön välityksellä ja sen studiota käyttäen (6 §).

Valtiollisen Yleisradion ensimmäinen varsinainen toimilupasopimus solmittiin 30.1.1935²⁸⁵. Se oli viisivuotinen ja koski siten vuosia 1935-1939. Valtiollistaminen merkitsi toimilupapolitiikkaan pitkäjänteisempää otetta, kaikki aiemmat sopimukset olivat olleet yksivuotisia.

²⁸² Kohta liittyi toimiluvan 9. kohdan määräykseen, jossa Yleisradiolla oli oikeus käyttää televisiotoiminnassa apunaan MTV Oy:tä.

²⁸³ Yleisradion hallintoneuvoston pöytäkirja 10/1934 5.7.1934, 2 §, liite 1

²⁸⁴ Kuriositeettina voidaan mainita, että valtiollisen Yleisradion ensimmäisessä ohjelmaneuvostossa (1934–1936) jäsenenä oli lakit. kand. Urho Kekkonen.

²⁸⁵ Yleisradion ylimääräisen yhtiökokouksen 19.6.1934 pöytäkirja, 4 §.

Tähän valtiollisen Yleisradion kanssa tehtyyn ensimmäiseen toimilupasopimukseen otettiin ehto, jonka mukaan valtio sitoutui olemaan myöntämättä toimilupaa yleisradiotoimintaa varten muille yrittäjille. Valtiollistamiseen liittyvä keskittämis- ja monopolipyrkimys toteutettiin siten hallinnollisesti toimilupasopimuksessa. Kohta oli tämän sisältöinen aina vuoteen 1960, jolloin posti- ja lennätinhallitus, jolle yleisradiotoimilupien myöntäminen oli siirretty, poisti sen esivalmisteluna omalle toimilupapolitiikalleen.

Yleisradion vuoden 1935 toimiluvan mukaan yhtiö oli valtion, lähinnä kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön valvonnan alainen (3 §). Jyrängin mukaan otaksuttavasti juuri valvontaa silmällä pitäen oli tähän toimilupaan otettu määräys siitä, että ministeriön edustalla oli oikeus olla läsnä yhtiön hallintoneuvoston ja johtokunnan kokouksissa sekä käyttää niissä puhevaltaa (Jyränki 1969, 63). Tämä määräys oli voimassa kaikissa toimiluvissa vuoden 1993 loppuun asti eli koko sen ajan, kun valtiollisen Yleisradion toiminta perustui toimilupiin. Jyränki halusi valvonnasta kuitenkin käyttää sanaa tarkkailu, koska valtiovallan edustajilla ei ollut käytettävissään mitään valvontakoneistoa (Jyränki 1969, 68).

Toimilupasopimuksen 3 §:ssä määrättiin edelleen, että Yleisradion oli alistettava kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriölle harkittavaksi ja hyväksyttäväksi asiat, jotka koskivat yhtiön tulo- ja menoarviota, sellaisia hankintoja, joissa hankintahinta oli 100.000 markkaa tai sitä suurempi, sekä suurehkoja luottoja. Lisäksi 10 §:n mukaan yleisten töiden ministeriön määräämillä henkilöillä oli oikeus tarkastaa yhtiön kirjanpitoa ja taloudenhoitoa sekä tilit ja asiakirjat.

Toimilupasopimuksen 5 §:ssä esitettiin ohjelmatoiminnan tavoitteet. Yleisradio-ohjelmien tuli olla vaihtelevia, sisällöltään ja esitykseltään arvokkaita, asiallisia ja puolueettomia sekä sopivaa ajanvietettä tarjoavia. Niiden järjestämisessä oli päämääränä pidettävä kansansivistyksen edistämistä ja hyödyllisten tietojen ja uutisten toimittamista. Ohjelmat oli yleensä valittavat niin, että voidaan edellyttää esityksien kiinnostavan huomattavan suurta osaa kuunteluluvan omistajista, ja niin että hyväksyttävät eri harrastuspiirit tulevat tasapuolisesti huomioonotetuksi.

Ohjelmien tarkastuksesta toimilupasopimus totesi: ”Ohjelmat on ennen niiden lähettämistä tarkastettava ja hyväksyttävä ja siinä kohden noudatettava niitä ohjeita, joita kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö antaa. Tarkastaminen ja hyväksyminen suoritetaan yhtiön hallintoneuvoston määräämällä tavalla” (6 §).

Ennakovalvontaa koskeva ehto säilyi aina vuoteen 1954 asti tässä muodossa sopimuskirjoissa (Jyränki 1969, 71–72). Kysymys oli nykypäivän näkökulmasta selvästi ennakkosensuurin muodosta²⁸⁶. Jyränki totesi 1960-luvun lopulla hieman kyynisesti, että tutkijana hän saattaa pitää valtion viranomaisten harjoittamaa yleisradio-ohjelmien ennakovalvontaa periaatteessa sananvapautta loukkaavana, mutta toisaalta oli ilmeistä, ettei silloisen hallitusmuodon 10 §:ään vetoaminen tuolloisen tilanteen konkretisoituessa tuottaisi tuloksia²⁸⁷. Edelleen Jyränki piti kysymystä oikeuspoliittisena; miten on meneteltävä, kun radiolainsäädäntöä uusitaan (Jyränki 1969, 72). Myös Manninen kiinnitti huomiota vuonna 1998 siihen, että vuoden 1927 radiolaki, joka jätti sananvapauden käyttämistä koskevien olennaisten säännösten antamisen hallintoviranomaisten myöntämän toimiluvan

²⁸⁶ Jyrängin mukaan tätä mahdollisuutta ei valtioneuvosto kuitenkaan käyttänyt sota-aikaa lukuun ottamatta (Jyränki 1969, 71).

²⁸⁷ Suomen voimassaolevan perustuslain myötä tilanne on muuttunut. Perustuslain 106 §: n mukaan tuomioistuimella on oikeus ja velvollisuus ottaa ratkaistavanaan olevassa jutussa etusija perustuslaille, mikäli tavallisen lain säännöksen soveltaminen johtaisi sen kanssa ilmeiseen ristiriitaan (ks. tarkemmin Tuori 2007, 261–265).

ehtojen hierarkkiselle tasolle, oli avoimessa ristiriidassa silloisen hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin kanssa (Manninen 1988, 184).

Paukku ottaa ymmärtävämmän näkökulman. Hänen mukaansa Yleisradion valtiollistamisen yhteydessä ei otettu lainkaan kantaa siihen, miten yleisradiotoiminnan keskittämiseen ja valtiovallan mahdollisuuteen valvoa yleisradiotoiminnan harjoittamista tuli suhtautua vuoden 1919 hallitusmuodossa turvautun sananvapauden kannalta. Paukun mukaan voidaan kyllä sanoa, että lainsäädännössä omaksuttu kanta oli sananvapaussäännöksen turvaaman ennakoesteiden kiellon vastainen. Tehtyä ratkaisua selitti hänen mukaansa kuitenkin se, että vuoden 1919 sananvapaussäännös koski sanamuotonsa mukaisesti lähinnä painotoimintaa eikä sitä juurikaan ajateltu sovellettavan elokuvien lisäksi muihin joukkotiedotusvälineisiin. Yleisradiotoiminnan (eli radion) omalaatuisuus uutena viestintävälineenä ei siten tullut sananvapauden suojan piiriin, eikä yleisradiotoiminnan keskittämistä nähty hallitusmuodon sananvapaussäännöksen vastaisena. (Paukku 2005, 103)

Sananvapautta koskevien kysymysten merkitys ja ratkaisut nousivat yleisradiolainsäädännössä esille vasta 1960-luvulta alkaen, kuten edellä on havaittu.

Lex Jahvetin säätämisen yhteydessä vuonna 1949 Yleisradion hallintoneuvoston toimivaltaa ei säännelty laissa, vaan se jäi edelleen yhtiöjärjestyksen varaan. Tämän jälkeen syyskuussa 1951 tehtiin eduskunnassa A. Pakkasen²⁸⁸ (ml) ym. lakialoite (lak.al n:o 40 1951 vp), jossa Lex Jahvettiin ehdotettiin otettavaksi säännös siitä, ettei yleisradiotoimintaa varten annettavaan toimilupaan saisi ottaa määräyksiä, joilla rajoitetaan yleisradioyhtiön hallintoneuvostolle kuuluvaa päätösvaltaa. Aloitteen perusteluissa viitattiin silloisessa toimilupasopimuksessa olevaan määräykseen Yleisradion velvollisuudesta alistaa talousarvionsa ministeriön hyväksyttäväksi. Aloitteen allekirjoittajia oli Atte Pakkasen lisäksi 9, kaikista silloin eduskunnassa olleista puolueista (MI, Skdl, Sdp, Lib, Kok, Rkp)

Eduskunta kuitenkin hylkäsi aloitteen, koska samanaikaisesti vuoden 1950 yleisradiokomiteassa oli valmisteltavana koko yleisradiolainsäädännön uudistaminen. Eduskunta hyväksyi silti 18.3.1952 toivomuksen, että ”hallitus pikaisesti uudistaisi valtion ja Oy. Yleisradio Ab:n välisen toimilupasopimuksen niin, ettei siihen otettaisi mm. määräyksiä, joilla rajoitetaan yhtiön hallintoneuvostolle yhtiöjärjestyksen mukaan kuuluvaa päätösvaltaa”²⁸⁹.

Kun Yleisradion toimilupa seuraavan kerran uudistettiin vuonna 1954, toimiluvasta jätettiin pois talousarvion alistamista koskeva määräys. Uuteen toimilupaan ei myöskään enää otettu määräystä siitä, että ohjelmien tarkastamisessa ja hyväksymisessä oli noudatettava ministeriön antamia ohjeita. Tällä tavoin Yleisradio vapautui hallintoviranomaisten valvontavallasta sekä ohjelmiston että talouden osalta. Hallintoneuvostolle yhtiöjärjestyksen mukaan kuuluvaa toimivaltaa rajoittavat määräykset oli poistettu (Jyränki 1969, 102–105).

²⁸⁸ Atte Pakkanen (1912–1994) oli pitkäaikainen Maalaisliitto-Keskustapuolueen vaikuttaja. Hän oli yli 20 vuotta kansanedustajana ja toimi 1950-luvulla puolustusministerinä, ministerinä sosiaaliministeriössä ja sisäasianministerinä. Hänet muistetaan myös Yleisradion hallintoneuvoston puheenjohtajana aikana (1970–1978), jolloin ”vasemmistoradikalismi pyrki valtaamaan yleisradiotoiminnan” (ks. tarkemmin Kansallisbiografia, osa 7, artikkelin tekijä Mikko Uola, SKS 2006, 473–478). Pääjohtaja Erkki Raatikaisen passiivisuus ja hallintoneuvoston puheenjohtaja Atte Pakkasen aktiivisuus johtivat hallintoneuvoston ja erityisesti sen työjaoston roolin korostumiseen Yleisradion johtamisessa (Salokangas 1966, 268, 270).

²⁸⁹ Eduskunnan toivomus valtion ja Oy. Yleisradio Ab:n välisen toimilupasopimuksen uudistamisesta ja yleisradiotoimintaa koskevan lainsäädännön tarkistamisesta, 18.3.1952.

Taloutta koskevien asiakirjojen ja sopimusten toimittaminen ministeriölle ja eräiden asiakirjojen alistaminen sen hyväksyttäväksi palasivat kuitenkin Yleisradion toimilupiin vuonna 1969.

Ohjelmatoiminnassa radio-ohjelmien suunnittelua ja tarkastamista varten valtiollisen Yleisradion ensimmäinen hallintoneuvosto valitsi heinäkuussa 1934 erityisen toimitusjohtajan johdolla toimivan ohjelmaneuvoston. Toimitusjohtajavetoisena neuvosto toimi vuoteen 1949 saakka, minkä jälkeen se sai erillisen puheenjohtajan ja poliittisen rakenteen (Hakemistot 1996, 179–183). 1960-luvun lopulla ohjelmaneuvostoja oli kolme: ääniradion suomenkielistä ohjelmaa varten, television suomenkielistä ohjelmaa varten ja ruotsinkielistä ääniradio- ja televisio-ohjelmaa varten. Niissä toimi yhteensä 37 jäsentä (radioasetustoimikunta 1967, 11). Kun ohjelmaneuvostot lakkautettiin vuonna 1992, niitä oli kolme valtakunnallista, yhdeksän alueellista, neljä alueellista ruotsinkielistä ja saamelainen ohjelmaneuvosto, yhteensä 17. Jäseniä niissä oli kaikkiaan 173 (Salokangas 1996, 347).

Yleisradion toimiluvat myönnettiin toimilupasopimuksen nimellä aina vuoden 1958 loppuun saakka eli myös valtiollisen Yleisradion aikana. Tämän jälkeen toimiluvat antoi toimilupa-nimisinä posti- ja lennätinhallitus. Radioasetusta oli muutettu vuonna 1949 siten, että myös yleisradiotoimilupien myöntäminen oli siirretty posti- ja lennätinhallitukselle (1949/313). Nämä muutokset Jyrängin mukaan näyttivät aiheutuneen pikemminkin teknisistä kuin periaatteellisista syistä (1969, 38). Muutos aiheutti kuitenkin merkittävästi enemmän kuin teknisiä seurauksia.

Posti- ja lennätinhallitus antoi Yleisradiolle yhteensä 5 toimilupaa, kaksi vuonna 1959, ja yhden vuosina 1960, 1961 ja 1962. Posti- ja lennätinhallitus ei kuitenkaan muuttanut yhtä olennaista poikkeusta lukuun ottamatta niiden sisältöä. Viimeinen posti- ja lennätinhallituksen antama toimilupa oli voimassa vuoden 1963 loppuun.

Vuonna 1959 annetussa ensimmäisessä toimiluvassa jatkettiin kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön vuonna 1954 antamaa toimilupaa sellaisenaan vuodelle vuodeksi 1959, ja toisessa toimiluvassa jatkettiin tätä voimassaolevaa toimilupaa vuoden 1960 loppuun kuitenkin siten, että siitä poistettiin olennaisena muutoksena säännös, jonka mukaan valtio sitoutui olemaan toimilupakaudeksi antamatta kenellekään muulle yrittäjälle yleisradio- tai näköradiotoimintaa tarkoittavaa toimilupaa ilman Yleisradion suostumusta. Vuoden 1960 toimiluvassa jatkettiin tätä muutettua voimassaolevaa toimilupaa vuoden 1961 loppuun, vuoden 1961 toimiluvassa vuoden 1962 loppuun ja vuoden 1962 toimiluvassa vuoden 1963 loppuun. Lisäksi toimiluvat sisälsivät vuoden 1959 toisesta toimiluvasta alkaen teknisiä määräyksiä.

Posti- ja lennätinhallituksen itsenäinen menettely 1950-luvun puolivälissä yleisradiotoimilupien myöntämisessä Tekniikan edistämisseätiölle (TES-TV/Tesvisio, Tamvisio) aiheutti sen, että se menetti toimivaltansa tältä osin ja radioasetusta muutettiin jälleen vuonna 1963 siten, että yleisradiotoimiluvat jatkossa antoi valtioneuvosto (1963/309). Tämä käytäntö on jatkunut tähän päivään saakka niissä tapauksissa, kun yksityisen toimiluvan hakijoita on enemmän kuin jaossa on teknisesti eli taajuuksien kannalta radio- tai televisiokanavia.

Valtioneuvoston Yleisradiolle antama ensimmäinen toimilupa vuonna 1963 oli asiallisesti varsin sama kuin kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön vuonna 1954 myöntämä toimilupasopimus, seuraavin poikkeuksin

- lähetysaikaa ja sen sijoittamista koskevaa määräystä ei enää ollut

- taloudenhoitoa koskevat määräykset oli modernisoitu
- toimilupaan oli oikeuskanslerin kiinnitettyä huomiota siihen, että toimiluvan saajalla ei ollut lakiin perustuvaa oikeutta luovuttaa toiselle jotakin osaa radion välityksellä tapahtuvasta toiminnasta, lisätty kohta MTV:n käytöstä Yleisradion apuna. Yhtiöiden väliset sopimukset oli toimiluvassa erikseen mainituilta osin alistettava kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön hyväksyttäväksi.

Kun verrataan valtioneuvoston antamaa vuoden 1963 toimilupaa sen vuonna 1989 antamaan viimeiseen toimilupaan, voidaan todeta seuraavaa.

- kuten edellä on jo todettu, yleisradio-ohjelmien puolueettomuuden vaatimus oli korvattu tasapuolisuuden vaatimuksella. Tämä tapahtui vuonna 1969 annetussa toimiluvassa
- ohjelmien kiinnostavuuden vaatimus oli poistettu.
- talouden valvontaa koskevia määräyksiä oli tiukennettu. Mm. yhtiön oli laadittava vuosittain a) seuraavaa varainhoitovuotta koskeva tulo- ja menoarvio ja b) viittä seuraavaa vuotta koskeva taloussuunnitelma, joka vuosittain on toimitettava liikenneministeriölle. Nämä asiakirjat oli laadittava niin, että niiden perusteella voidaan vahvistaa yhtiön käyttötaloutta, sijoitustoimintaa ja maankäyttöä koskevat suunnitelmat. Tiukennus tapahtui vuoden 1969 toimiluvassa. Vuoden 1963 toimiluvassa ei edellytetty viittä vuotta koskevaa taloussuunnitelmaa ja poikkeamat vahvistetusta tulo- tai sijoitussuunnitelmasta oli alistettava yhtiön hallintoneuvoston hyväksyttäväksi.
- toimilupaan oli lisätty kohta televisio-ohjelmien riittävästä kotimaisuusasteesta ja ulkopuolisten kotimaisten tuottajien käytöstä. Tämä määräys oli tullut toimilupaan vuonna 1989. Aiemmin vuoden 1985 toimiluvassa oli ollut määräyksiä Kolmostelevisiion ulkopuolisten tuottajien käytöstä.
- toimilupaan oli lisätty edellä jo mainittu MTV:n käyttöä koskeva kohta. Lisäksi vuonna 1985 toimilupaa oli muutettu siten, että Yleisradiolla oli lisäksi oikeus käyttää televisiotoiminnassa apunaan Oy Kolmostelevisio Ab:tä, jonka osakkeista omistivat Yleisradio 50 prosenttia, MTV 35 prosenttia ja Oy Nokia Ab 15 prosenttia²⁹⁰. Toimiluvassa oli myös määräyksiä mm. siitä, että Kolmoskanavan lähetystoiminta laajennetaan asteittain siten, että mahdollisimman suuri osa maan väestöstä voi seurata lähetyksiä ja että ohjelmatarjonta on parhaaseen katseluaikaan avointa kaikille. Edelleen toimilupa sisälsi määräyksiä Kolmostelevisiion ulkopuolisten tuottajien käytöstä ja sen lisäämisestä. Myös Yleisradion ja Kolmostelevisiion perussopimus oli alistettava liikenneministeriön hyväksyttäväksi. Nämä määräykset jäivät voimaan myös vuoden 1989 toimiluvassa.
- Sveriges Radio AB:n (eli SVT:n) television televisio-ohjelmien edelleen lähettäminen tapahtui nyt tämän toimiluvan nojalla. Aiemmin siitä Yleisradiolla oli ollut erillinen toimilupa.

²⁹⁰ Vastaavantyyppinen järjestely oli toteutettu Yleisradion toimiluvassa Tesvision ja Tamvision tuen osalta, kun Yleisradio oli ostanut yhtiöt. Valtioneuvosto antoi tämän toimiluvan 23.7.1964.

On olemassa tapaus, jossa kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö on todennut yhden ohjelman lähettämisen toimiluvan vastaiseksi. Kyse on Porin Jazz-festivaaleilla vuonna 1969 nauhoitetun amerikkalaisen beat -runoilija Allen Ginsbergin runon Huuto (Howl, 1951) lähettamisestä radiossa 30.9.1969 klo 22.30 sekä yleis- että rinnakkaisohjelmassa.

Arne Berner (lib)²⁹¹ ja 83 kansanedustajaa kaikista puolueista Tpsl:ää lukuun ottamatta tekivät ohjelmasta kirjallisen eduskuntakyselyn 7.11.1969²⁹². Kysymys päättyi seuraavasti:

Täyttääkö Hallituksen mielestä Yleisradion ohjelmassa 30.9.1969 esitetty Allen Ginsbergin kirjoittama jazz-runo "Huuto" Oy. Yleisradio Ab:n toimiluvassa radio-ohjelmille mm. kansansivistystä ja hyödyllisiä tietoja edistävät vaatimukset ja jopa siinä määrin, että ko. ohjelma oli lähetettävä sekä rinnakkais- että yleisohjelman kautta, ja ellei täytä mihin toimenpiteisiin Hallitus aikoo ryhtyä, että Oy. Yleisradio Ab. noudattaisi sille myönnetyn toimiluvan ehtoja?

Ennen ministerin vastausta Yleisradion johtokunta päätti 18.11.69 äänin 4-3 ohjelman toimiluvan vastaiseksi.

Vastauksessaan eduskunnassa 2.12. 69 kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeri Paavo Aitio (Skdl)²⁹³ totesi mm. seuraavaa:

Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön käsityksen mukaan kysymyksessä oleva ohjelma ei täytä yleisradio-ohjelmalle asetettavia vaatimuksia. Ohjelmasta vastuussa olevilta on puuttunut toimilupaehdojen hengen ja yleisradio-ohjelmille asetettavien vaatimusten ymmärrys, ellei vaatimusten sivuutus ole tapahtunut tahallisesti. Tämän vuoksi kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö on tänään Oy. Yleisradio Ab:n hallintoneuvostolle osoittamassaan kirjeessä ilmoittanut oman käsityksensä puheena olevan ohjelman toimiluvan ehtojen vastaisuudesta. Samalla ministeriö huomioon ottaen, että nykyinen toimilupa on voimassa kuluvan vuoden loppuun, on kehottanut hallintoneuvostoa viimeistään uuden toimilupahakemuksen yhteydessä ilmoittamaan hallintoneuvoston käsityksen siitä, katsooko se kysymyksessä olevan runon täyttävän yleisradio-ohjelmille asetettavat vaatimukset ja miten hallintoneuvosto tulisi huolehtimaan siitä, ettei vastaisuudessa yleisradio-ohjelmiin sisällytetä tämän tasoisia lähetyksiä ja että toimiluvan ohjelmia koskevia vaatimuksia noudatetaan. (ote pöytäkirjasta 2430, A. V:3)

Johtokunta antoi 9.12.69 ohjelmasta vastaavalle Pekka Lounelalle²⁹⁴ muistutuksen, varoitus hävisi äänin 4-3.

²⁹¹ Perheyhtiö Berner Oy:n johtaja Arne Berner (1927–1988) oli keskeisiä liberaalipoliitikkoja 1960-luvulla. Hän toimi kansanedustajana, presidentin valitsijamiehenä ja oli ministeri kolmessa hallituksessa. Hänestä on esittely Kansallisbiografian 1 osassa, artikkelin tekijä Mikko Uola, SKS 2003 581,582. Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner (kesk) ei ole sukua Arne Bernerille.

²⁹² Kirj. ksm. n:o 185 1969 vp.

²⁹³ Mauno Koiviston I hallitus, enemmistöhallitus (Sdp, Kesk, Skdl, Rkp, Tpsl). Ministeri, eduskunnan varapuhemies, maaherra Aitio (1918–1989) oli keskeinen tienraivaaja kansanrintamahallitukselle 1966. Hänet on esitelty Kansallisbiografian osassa 1, artikkelin tekijä Veli-Pekka Leppänen SKS 2003, 187, 188.

²⁹⁴ Pekka Lounela (1932–2002) oli liberaali pakinoitsija ja kirjailija. Hän toimi Yleisradion radioteatterin päällikkönä Olavi Paavolaisen jälkeen ja kehitti kuunnelmatuotantoa itsenäiseksi, arvostettavaksi taiteeksi. Hänet on esitelty Kansallisbiografian osassa 6, artikkelin tekijä Kalevi Kalemaa, SKS 2005, 299,300.

Hallintoneuvosto käsitteli asiaa 18.12.69 ja totesi äänestysten jälkeen mm., että Huuto-ohjelma sisälsi kohtia, mitkä olivat sopimattomia yleisessä tiedotusvälineessä esitettäväksi, eivätkä siten täyttäneet yleisradio-ohjelmalle asetettavia vaatimuksia. Vastauskirjeen loppu sisälsi joukon voimakkaita huomautuksia yhtiön henkilökunnalle, joista tärkeimmät olivat, että Yleisradion toimiluvassa ja hallintoneuvoston vahvistamissa ohjeissa olevien periaatteiden noudattaminen ei ole henkilökunnalle ehdonvallan asia vaan virkatehtäviin kuuluva velvollisuus ja että epäselvissä tapauksissa on välttämättä käännyttävä esimiehen puoleen²⁹⁵.

Eduskunnassa kansanedustajat ottivat Huudon keskusteltavaksi vuoden 1970 valtion tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä 17.12.1969 niin budjetin yleiskeskustelussa kuin kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön pääluokan yleiskeskustelun yhteydessä. Värikkäässä keskustelussa, jossa itse Huudon lisäksi arvioitiin Yleisradion ohjelmien poliittista yksipuolisuutta, ministeriön pääluokan varsinaiset asiat jäivät sivuosaan.

Pääluokan yleisperusteluihin edustaja Veikko Vennamo (smp) esitti lausuttavaksi: ”Eduskunta ei hyväksy rajoitettujen piirien mellastusta Yleisradiossa, vaan vaatii hallituksen kiireellisiä korjaustoimenpiteitä”. Edustaja Arvo Salo (sd) esitti seuraavaa: ”Eduskunta kehottaa hallitusta ryhtymään toimiin sellaisen uudistuksen aikaansaamiseksi, että Oy. Yleisradio Ab:n toimiluvan valvonta siirretään kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriöltä opetusministeriölle”. Näitä ehdotuksia ei kuitenkaan kannatettu, joten ne raukesivat.

Tapauksen vaiheista on tehty kirja (Lounela & Mäntylä 1970, ks. myös Hemanus 1972, 212–217 ja Salokangas 1996, 229,230). Lounela on liittänyt edellä mainitussa kirjassaan kuin nuoruusmuisteloissaan tapauksen osaksi 1960-luvun kirjasotia ja kamppailuksi Yleisradion ”herruudesta” (Lounela & Mäntylä 1970, 108–110; Lounela 1976, 264).

7.2 Yhtiökokoukset ja yhtiöjärjestys 1934–1993

Yleisradion valtiollistaminen merkitsi uusia ohjaus- ja valvontakeinoja. Valtiovalta, useimmiten käytännössä virkamies ao. ministeriöstä²⁹⁶, päätti nyt yhtiökokouksessa Yleisradion yhtiöjärjestyksessä mm. yhtiön tarkoituksesta ja sen toteuttamisesta, valvonnasta, hallintoneuvoston valinnasta ja hallintoneuvoston tehtävistä silloisen osakeyhtiölain mukaisesti.

Uudessa 18.6.1934 hyväksytyssä yhtiöjärjestyksessä todettiin yhtiöstä ja sen tarkoituksesta seuraavaa. O.Y. Suomen Yleisradio A.B:n kotipaikkana oli Helsinki ja yhtiön tarkoituksena oli yleisradiolähetyksen harjoittaminen Suomessa ja yleisradiotoiminnan edistäminen muutoinkin (1 §).

Vuoden 1934 yhtiöjärjestyksen 2 §:n mukaan tarkoituksensa toteuttamiseksi yhtiö 1) hankkii ja ylläpitää yleisradioasemia, 2) huolehtii yleisradio-ohjelmien valmistamisesta ja lähetyksestä, 3) toimii yleisradiotoiminnan tunnetuksi tekemisestä, 4) edustaa Suomen yleisradiotoimintaa ja valvoo sen kansainvälisiä etuja, 5) tekee aloitteita yleisradiotoimintaa

²⁹⁵ Yleisradion hallintoneuvoston pöytäkirja 13/1969 18.12.1969, 2 §.

²⁹⁶ Jyränki totesi vuonna 1969, että kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriössä ei yhtiökokoukseen liittyviä asioita ole virallisesti käsitelty, vaan valtion edustajana toimiva virkamies oli ennakolta neuvotellut niistä harkintansa mukaan joko ministerin tai kansliapäällikön kanssa (Jyränki 1969, 79). Tämä käytäntö lienee jatkunut tämän jälkeenkin, mutta yhtiökokouksen merkitys yhtiötä ohjavana elimenä on 1990-luvulta alkaen olennaisesti vähentynyt.

koskevan lainsäädännön kehittämiseksi, sekä 6) kehittää yleisradiotoimintaa yleensä ja harjoittaa muuta siihen läheisesti liittyvää toimintaa.

Edelleen 2 §:ssä todetaan, että radio-ohjelmia valmistaessaan ja järjestäessään yhtiön tuli pyrkiä levittämään tietoa ja taitoa varsinkin laajoille kansankerroksille, toimittamaan radiokuuntelijoille uutisia koti- ja ulkomaan tapahtumista sekä muita hyödyllisiä tiedonantoja ja soveliaista ajanvietettä.

Yhtiöjärjestyksen 7 §:n mukaan yhtiön johtokuntaan, joka toimii yhtiön hallituksena, kuuluivat toimitusjohtaja ja hänen varamiehekseen valittu johtaja sekä kolme muuta hallintoneuvoston vuodeksi kerrallaan valitsemaa jäsentä ja kolme varajäsentä. Johtokunnan puheenjohtajana oli toimitusjohtaja ja varapuheenjohtajana toimitusjohtajan varamies.

Yhtiöjärjestyksen 9 §:n 1 ja 2 momenttien mukaan hallintoneuvostoon kuului vähintään kaksitoista yhtiökokouksen kolmeksi vuodeksi kerrallaan valitsemaa jäsentä, joitten lukumäärän valtioneuvosto vahvisti. Hallintoneuvoston jäseniksi oli valittava taide-elämää, kansanvalistustoimintaa, elinkeino- ja talouselämää sekä eri yhteiskunta- ja kieliryhmiä edustavia kansalaisia.

Yhtiöjärjestyksen 10 §:n mukaan hallintoneuvoston tehtävänä oli:

- 1) ottaa ja erottaa toimitusjohtaja, muut johtajat, ohjelmapäällikkö ja ylikapellimestari, määrätä heidän palkkansa ja muut toimeen liittyvät ehdot sekä valita johtajista toimitusjohtajan varamies;
- 2) vahvistaa johtokunnan ohjesääntö;
- 3) valita johtokunnan jäsenet ja määrätä heidän palkkionsa;
- 4) määrätä johtokunnan ehdotuksesta ne perusteet ja yleiset ehdot, joilla henkilökunta oli palvelukseen otettava ja siitä erotettava;
- 5) myöntää 11 §:ssä mainittu valtuus yhtiön toiminimen kirjoittamiseen;
- 6) päättää yhtiön toiminnan laajentamisesta tai supistamisesta tai muista oleellisista muutoksista yhtiön toimintaan, yleisradioasemien perustamisesta, kiinteistöjen ostamisesta ja toisten yhtiöiden osakkeiden ostamisesta tai myymisestä;
- 7) päättää seuraavan vuoden tulo- ja menoarviosta;
- 8) tarkastaa johtokunnan vuosikertomus sekä, jos tilintarkastajain kertomus sen aiheuttaa, vaatia johtokunnalta tai antaa oma selitys tilintarkastajain muistutusten johdosta;
- 9) kutsua kokoon yhtiökokous ja valmistaa lain tai yhtiöjärjestyksen mukaan siinä esille tulevat tai muuten sen käsiteltäväksi ilmoitetut asiat;
- 10) valvoa yleisradion yleistä ohjelmatoimintaa; sekä
- 11) valvoa, että yhtiökokouksen päätökset pannaan täytäntöön sekä että yhtiön asioita muutenkin hoidetaan lain, yhtiöjärjestyksen ja hallintoneuvoston päätösten mukaisesti.

Edelleen 10 §:n mukaan hallintoneuvosto oli oikeutettu asettamaan ohjelmaneuvoston ja hyväksymään sille ohjesäännön.

Hallintoneuvoston vaalin siirryttyä vuonna 1949 eduskunnalle yhtiöjärjestyksestä muutettiin vastaavilta osin.

Jyränki toteaa yhtiökokouksen merkityksestä 1960-luvun lopulla seuraavaa. Kun hallintoneuvoston vaali vuonna 1949 siirrettiin yhtiön ulkopuolelle tapahtuvaksi, supistui yhtiökokouksen merkitys tuntuvasti. Hänen käsityksensä mukaan valtioneuvostolla ja ministeriöllä ei tuolloin ollut enää silloisen yhtiöjärjestyksen puitteissa paljonkaan mahdollisuuksia vaikuttaa yleisradioyhtiön asioihin yhtiökokouksen kautta. Kysymys oli lähinnä eräistä taloudellisen valvonnan muodoista, joille hänen mielestään oli annettu ylikorostettu merkitys pohdiskelussa (1969, 81–82)²⁹⁷.

Jyrängin keskeinen ongelma vuoden 1969 kirjassa kuitenkin oli, voitiinko radiolain ja -asetuksen nojalla hallinnollisin toimin (yleisradiotoimilupaa muuttamalla) ja osakeyhtiölain nojalla yksityisoikeudellisin keinoin (yleisradioyhtiön yhtiöjärjestyksestä muuttamalla) kaventaa eduskunnan valitseman hallintoneuvoston toimivaltaa (1969, 103). Asia sai lopullisen lainsäädännöllisen ratkaisun vasta vuonna 1979, kun hallintoneuvoston tehtävät kirjattiin lakiin ja yhtiöjärjestyksen sanamuodot tulivat tältä osin seuraamaan lainsäädäntöä.

7.3 Yleisradion rahoitusohjaus 1934–2012

Valtiollisen Yleisradion rahoitus perustui vuosina 1934–2012 ensisijaisesti maksuihin, joita on peritty radio- ja televisiovastaanottimien hallussapidosta. Vuodesta 1999 tv-luvan nimi muuttui tv-maksuksi.

Lisäksi kaupallinen tv-sektori on maksanut korvauksia Yleisradiolle lähetysajasta. Vuosina 1958–1989 maksettiin lähetyssaikakorvausta ja vuosina 1990–1998 julkisen palvelun maksua ja verkkovuokraa. Tämän menettelyn päätyttyä tv-yhtiöt ovat maksaneet televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain perusteella vuosina 1999–2007 toimilupamaksua, joka tuloutettiin valtion televisio- ja radorahastoon, josta varat siirrettiin Yleisradiolle.

²⁹⁷ Valvonnassa kysymys oli Yleisradion yhtiöjärjestyksessä olevista säännöksistä, jotka ovat nykyisin seuraavat: kohta 1. esitetään tilinpäätös ja tilintarkastuskertomus sekä hallintoneuvoston lausunto niistä; kohta 2. päätetään tuloslaskelman ja taseen vahvistamisesta; kohta 3. päätetään toimenpiteistä, joihin vahvistetun taseen mukainen voitto tai tappio antaa aihetta; kohta 4. päätetään vastuuvapauden myöntämisestä hallintoneuvoston jäsenille, hallituksen jäsenille ja toimitusjohtajalle; kohta 5. määrätään hallintoneuvoston puheenjohtajan, jäsenten ja tilintarkastajien palkkiot; ja kohta 6. valitaan seuraavan tilikauden tilintarkastajat ja heidän varamiehensä. Yhden kerran hallintoneuvostolle ja johtokunnalle ei ole myönnetty yhtiökokouksessa täyttä tili- ja vastuuvapautta. Tämä koski vuotta 1966 missikilpailuja (Yleisradio lähetti niitä tuolloin) koskevalta osalta, tilintarkastajat olivat jättäneet asian avoimeksi ja yhtiökokouksen päätettäväksi. Kyse oli talousjohtaja Eero Vallilan henkilökohtaisesti sopimista rahansiirroista (Raatikainen 1980, 137; yhtiökokouksen 30.5.1967 ptk, 6 §; Hemanus 1972, 52–55, 123–125). Kiuru kertoo yhden esimerkin, jossa liikenneministeriö (liikenneministeri Ole Norrback (rkp) lisäsi valvontavaltaansa vaihtamalla luottamusmiestilintarkastajat vuonna 1991 hallinnonalansa virkamiehiin. Kiurun mukaan näin otettiin askel ”parlamentarismista” ”hallituksen” radion suuntaan (Kiuru 1992, 47 ja Kiuru 2010, 52).

Muita pienempiä Yleisradion tuloeria ovat olleet suppeahko kaupallisten palvelujen myynti, kiinteistöjen myynti, muutamat yhtiön osakepääoman korotukset (lähinnä 1970-luvulla) ja erilliset valtionavut sekä pienimuotoisesta mainonnan lähettämisestä saadut korvaukset vuosina 1993–2001. Merkittävin yksittäinen tuloa tuottava myyntitapahtuma oli vuonna 2000 tapahtunut Digitan myynti, joka tuotti Yleisradiolle vuosina 2000–2005 yhteensä noin 500 milj. euroa. Varat käytettiin pääosin television digitalisointiin.

Vastaanottimien hallussapidosta suoritettavista maksuista päätti valtioneuvosto, 2000-luvulla asetuksella. Koska maksuja oli korotettava aika ajoin jo pelkästään Yleisradion menotalouteen vaikuttavan inflaation takia, kyseessä oli rakenteellinen ohjausmekanismi, jossa päätöksiin korotuksista vaikuttivat paitsi Yleisradion rahoitustarve, monet muut tekijät kuten maan yleinen taloudellinen tilanne, hallituksen yleinen politiikka ja myös hallituksen tyytyväisyys tai tyytymättömyys Yleisradion ohjelmapolitiikkaan. Korotuksiin liittyi myös erilaisia ehtoja.

Yleisradion historiategos tarjoaa muutamia esimerkkejä tällaisesta vaikuttamisesta erityisesti 1970- ja 1980-luvuilta (Salokangas 1996, 253,254, 358, 361,362).

Sakari Kiuru, jonka pääjohtajakausi ajoittuu vuosille 1980–1989, on teoksensa Valta ja viesti luvussa Parlamentarismi ja puoliparlamentarismi tuonut esille seuraavaa. On syytä todeta, että valtioneuvoston päätäntävaltaan kuuluvan Yleisradion toimiluvan uusiminen sujui lähes aina mutkitta, mutta Yleisradion ja hallitusvallan rajariitojakin syntyi. Niitä esiintyi lupamaksusta päätettäessä pääministerin ja koko valtioneuvoston välisinä. Mutta väänsi Yleisradio kättä silloin tällöin valtiovarainministeriön sekä joskus myös oman ministeriön, silloisen liikenneministeriön kanssa. Kirjansa puoliparlamentarismi-sanalla on sen vuoksi jonkin verran kärjistyksenä katetta, hän päättää (Kiuru 2010, 22–23).

Kärkevimpiä asetelmia Yleisradionhistoriateos kuvaa seuraavasti:

Huhtikuussa 1984 pääministeri Sorsa esitti perusteellisen suuttumisnäytöksen Pekka Oksalan haastattelussa TV 1:n A-studiossa vaatien Yleisradiolta suurempaa solidaarisuutta hallitusta kohtaan sen sijaan että toimittajat pitäisivät puolue toimintaa hämäräpuuhana. Sorsa katsoi, että demokratiasta annettiin väärä kuva ja että varsinkaan Yleisradion tehtävänä ei ollut moinen vääristely. Tämän jälkeen Yleisradion lupamaksukorotuksen saaminen läpi hallituksessa²⁹⁸ kävi erinomaisen vaikeaksi ja toteutui vasta ns. tehostamisselvityksen ja muunkin julkisen simputuksen jälkeen. Holkerin hallituksen²⁹⁹ kaudella Yleisradion ja hallituksen välit jälleen normalisoituivat. (salokangas 1996, 358)

Risto Uimonen antaa tästä vaiheesta räväkemmän kuvauksen:

Sorsa aloitti A-studioepisodin jälkeen kovan painostuksen Yleä kohtaan heti, kun Yle haki ensimmäisen kerran korotusta lupamaksuihin. Yhtiö ei ollut saanut yhtään korotusta tv-luvan hintaan kolmeen vuoteen eli Sorsan pääministerikaudella. Ylen hallintoneuvosto esitti sen vuoksi keväällä 1985, että lupamaksuja korotettaisiin 8,5 prosentilla vuoden 1986 alusta.

²⁹⁸ Kalevi Sorsan (sd) IV hallitus, liikenneministeri Matti Puhakka (sd), enemmistöhallitus (Sdp, Kesk, Rkp, Smp).

²⁹⁹ Harri Holkerin (kok) hallitus, enemmistöhallitus (Sdp, Kok, Rkp, Smp).

Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta otti lupamaksut käsiteltäväkseen vasta puolen vuoden vitkuttelun jälkeen. Silloinkin se pudotti korotusprosentin 5,6:een ja siirsi korotukset vuoden alusta kesäkuuhun. Sorsa ja valtiovarainministeri Ahti Pekkala arvostelivat ministerivaliokunnassa Yleä tuhlailuista ja huonosta taloudenpidosta pääjohtaja Kiurun läsnäollessa. Hallitus ilmoitti myös jäävänsä odottamaan Ylessä tehdyn tehokkuusselvityksen tuloksia, ennen kuin se suostuisi lopullisesti korotuksiin. (Uimonen 1992, 283,284; ks. myös: Kiuru 1992 49, 50; Kiuru 2010, 47–49, 70, 116–118)

Kiuru totesi muistelmissaan, että liikenneministeriön ohjaus oli hänen kaudellaan kaikin puolin myönteistä Yleisradion kulloistenkin tarpeiden ja yhtiöetujen kannalta. Erikoisuutena hän mainitsi kuitenkin poikkeuksena suhteiden perinteisestä tasapainosta liikenneministeri Pekka Tarjanteen (lib) ilmestymistä myrskyn merkinä Yleisradion meneillään olevaan hallintoneuvoston kokoukseen ilmoittamaan, mikä on ministeriön mielestä oikeaa toimintapolitiikkaa Yleisradiolle (Kiuru 1992, 47–48).³⁰⁰

Tässä yhteydessä ei ole tarkoitus laajemmin käsitellä Yleisradion ohjelmien herättämiä monia kiistoja maan hallituksen³⁰¹ (tai Tasavallan Presidentin) kanssa ja niiden mahdollisia vaikutuksia Yleisradion toimintaan, vaan todeta, että vastaanottimista perittävistä maksuista päättäminen oli rakenteellinen järjestely, joka vaikutti tai olisi voinut vaikuttaa myös poliittisena painostuksena Yleisradion ohjelmapolitiikkaa kohtaan. Lupamaksukorotuksista, muista valtionavuista ja radiorahaston teknisistä järjestelyistä päättämisessä oli myös valtiovarainministeriöllä rooli (Kiuru 1992, 48).

Järjestely korosti maan hallituksen asemaa Yleisradiota valvovana elimenä aina vuoteen 2012 saakka. Pääjohtaja Erkki Raatikainen³⁰² totesi 1970-luvulla:

Vaikka siis kuinka vannomme eduskunnan nimeen yleisradiotoiminnassa, eduskunnan tosiasiallinen vaikutus vähentyy ja hallituksen taholta esitetään sangen pitkälle yksityiskohtiin meneviä ohjeita. Seuraavan kerran saamme niitä odottaa ...kun Yleisradion toimilupa tulee esille ensi vuoden vaihteessa.

Yleisradiohan kuuluu eduskunnan alaisuuteen, jos kohta jatkuvasti kiistellään, onko se hallituksen vai eduskunnan radio. Tämä on aivan olennainen kysymys.

³⁰⁰ Kiurun edeltäjällä Erkki Raatikaisella oli ollut selvästi vaikeampaa. Hemanuksen mukaan Raatikainen olisi lupakorotuksen tapahduttua sanonut sarkastiseen tyyliinsä: ”Nyt voin ostaa uudet housut. Entisistä on polvet kuluneet puhki, kun olen joutunut anelemaan rahaa” (1972, 287; ks. myös Salokangas 1966 253, 254).

³⁰¹ Eino S. Revon ajan vaikuttamisyrityksistä ja Yleisradion suhteesta ulkoministeriöön ks. kuitenkin Repo 1975, 217, 218, 226, 227, 228. Suhteissaan Neuvostoliittoon sotien jälkeen Yleisradio noudatti lähtökohtaisesti virallista ulkopoliitiikkaa. Revon ajan Reino Paasilinnan ylilyönneistä, ks. kuitenkin Hemanus 1972, 141–147. Sopimussuhteisiin perustuva ohjelmayhteistyö Neuvostoliiton Gostelradion kanssa oli kiinteää aina Neuvostoliiton hajoamiseen asti. Sakari Kiuru kuvaa yhdessä kirjoistaan, miten Yleisradiossa pyrittiin sovittamaan yhteen länsimainen journalismi ja virallinen ulkopoliitiikka (Kiuru 2010, 97–105; ks. myös Salokangas 1996, 205–208, 322–331). Ei ollut yhdentekevää mitä valtion omistama ja poliitikkojen hallitsema Yleisradio lähetti. Päätettäessä 1973 Yleisradion toimiluvasta seuraavaksi kahdeksi vuodeksi valtioneuvoston pöytäkirjaan liitettiin seuraava lausuma: ”Myöntäessään toimiluvan hallitus edellyttää, että yhtiö ottaa huomioon Suomen pyrkimykset pitää yllä hyviä suhteita kaikkiin maihin, erityisesti naapurimaihin (Salokangas 1996, 323). Aikalaisten myöhemmistä arvioista ks. Salonen, 2016.

³⁰² Yleisradion pääjohtaja, Sdp:n puoluesihteerin, toimittaja Erkki Raatikainen esitellään Kansallisbiografian osassa 8, artikkelin tekijä Raimo Salokangas, SKS 2006 21,22.

Mielestäni on erittäin tärkeää ja välttämätöntä, että radio ja televisio pysytetään eduskunnan määräysvallassa.

Kuinka se on mahdollista, kun eduskunta muuten on menettänyt vaikutustaan byrokraattis-korporatiivisen vallan lisääntyessä. Valta on siirtynyt hallitukselle sekä työ- ja talouselämän järjestöille. (Raatikainen 1980, 163; ks. myös Salokangas 1996 254)

Yleisradion rahoituksen pitkäjänteistämiseksi Jouni Backmanin johtama parlamentaarinen työryhmä teki vuonna 2001 ehdotuksen, jonka mukaan tv-maksujärjestelmää uudistetaan siten, että maksu tarkistetaan vuosittain 2004 lukien. Vuonna 2004 tehtävässä tarkistuksessa tuli ottaa huomioon uusien sisältöpalvelujen kehittämisen kustannukset ja edellisen televisiomaksun korotuksen jälkeen tapahtunut inflaatiokehitys. Vuoden 2005 alusta tv-maksua tuli korottaa vuosittain inflaatiota vastaavasti lisättynä 1 %:lla analogisten ja digitaalisten päällekkäisten lähetyskustannusten kattamiseksi ja sisältöpalvelujen kehittämiseksi. Tämä + 1 % säilyisi, kunnes päällekkäinen analoginen ja digitaalinen toiminta loppuisivat. Näin meneteltiin. Myöhemmin Seppo Niemelän johtama työryhmä ehdotti vuonna 2004 että tämä + 1 % säilyisi vuoteen 2010 asti. Vuoteen 2009 asti edettiin tältä pohjalta.

Esimerkiksi vuonna 2009 Suvi Lindénin ministerikaudella valtioneuvosto ottaen huomioon yleisen taloudellisen tilanteen ja viestintäalan kilpailutilanteen ei toteuttanut Yleisradion hallintoneuvoston esittämää neljän prosentin korotusehdotusta täysimääräisenä³⁰³.

Yleisradion rahoituksen nykyjärjestelyä, jossa valtioneuvoston ad hoc -päätöksistä luovuttiin pitkäjänteisemmän ja vakaamman järjestelyn hyväksi, selostetaan erikseen jaksossa 8.

7.4 Analyysi ja arviointi valtioneuvoston ohjauksesta

Toimiluvat olivat keskeinen tapa ohjata alkuvuosina valtiollisen Yleisradion toimintaa. Vaikka muutokset toimiluvissa olivat myöhemmin suhteellisen vähäisiä, lupien määräaikainen uusiminen mahdollisti valtiovallalle neuvotteluvaltin Yleisradion toiminnan ohjaamisen myös muissa kysymyksissä vastaavalla tavalla kuin lupamaksuista päättäminenkin. Toimilupakaudet olivat lyhyitä, yhdestä viiteen vuotta³⁰⁴.

Valtiovallan toimilupapolitiikassa oli useita piirteitä, joissa Yleisradiota kohdeltiin ikään kuin valtiollisena ministeriön alaisena laitoksena, ei itsenäisenä valtionosakeyhtiönä. Valtiovallan ennakkosensuurijärjestelmä oli olemassa vuosina 1934–1953, eli myös sota-ajan ulkopuolella. Yleisradion talous oli erityisvalvonnan alainen vuosina 1934–1953 ja edelleen 1969–1993.

Toimiluvat ohjasivat myös ohjelmapoliittikkaa ja legitimoivat hallintoneuvoston ohjelmapoliittiseen valvontaan liittyvän erittäin raskaaksi kehittyneen, ohjelmatoiminnan yksityiskohtiinkin puuttuvan poliittisen ohjelmaneuvostojärjestelmän, joka kuitenkin purettiin 1990-luvun alussa ennen Yleisradiota koskevan lain voimaan astumista.

³⁰³ Valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirja 78/2009, 15.9.2009.

³⁰⁴ Viimeinen Yleisradiolle 14.12.1989 annettu toimilupa oli kymmenvuotinen, mutta käytännössä se oli voimassa 4 vuotta.

Varsinaisen ja olennaisen muutoksen asetelmaan toi Yleisradiota koskeva laki, jonka säännökset loivat Yleisradiosta itsenäisen valtionosakeyhtiön, jonka hallintoneuvoston tehtäviin ei enää kuulunut ohjelmatoiminnan yksityiskohtainen valvonta.

Valtiollisen Yleisradioyhtiön ensimmäisillä yhtiökokouksilla ja yhtiöjärjestyksillä vuosilta 1934 ja 1935 oli keskeinen merkitys yhtiötä ohjaavina asiakirjoina. Tämän jälkeen yhtiökokousten merkitys väheni ja Yleisradiota koskevan lain säätämisen jälkeen yhtiöjärjestyksen säännökset ovat seuranneet ja tulevat seuraamaan Yleisradiota koskevasta lainsäädännöstä ja niistä osakeyhtiölain säännöksistä, joissa yhtiökokoukselle on osoitettu tehtäviä lähinnä taloudellisen valvonnan osalta.

Lupamaksuista päättäminen oli valtioneuvoston keskeinen mahdollisuus ohjata Yleisradion resursointia ja asettaa toiminnalle ehtoja. Menettelyä myös ajoittain käytettiin. Lupamaksukorotukset perustuivat Yleisradion hallintoneuvoston esityksiin, mutta usein esitystä edelsi myös korotuksen mitoittamiseen vaikuttava dialogi ministeriön tai hallituksen kanssa. Raimo Salokangas pelkisti: ” Kun lupamaksun suuruudesta päättää valtioneuvosto, päätös tai päättämättömyys on hallituksen vallan väline eduskunnan Yleisradioon” (Salokangas 1966, 253).

Poliittisesti Backmanin työryhmässä kyettiin vuonna 2001 ehdottamaan maksujen vuosittaista korottamista ja korotusten indeksoinnista inflaation kompensoimiseksi ja digitalisointiin liittyvien toimien rahoittamiseksi.

Valtioneuvoston toimilupaohjaus, rahoitusohjaus ja yhtiöjärjestyksestä päättäminen yhtiökokouksessa olivat keskeisiä argumentteja näkemykselle, että Yleisradio oli valtioneuvoston valvonnassa ja ohjauksessa.

8. Erityisiä kysymyksiä

Tässä jaksossa käsitellään erikseen eräitä Yleisradiotoimintaan liittyviä asialohkoja, jotka ansaitsevat tarkemman arvioinnin. Ne ovat

- Yleisradion hallintoneuvoston eduskunnalle antamat kertomukset
- televisio- ja radiorahasto ja Yleisradion rahoitus
- EU-näkökulmat
- valtion omistajaohjaus Yleisradiossa
- hallintoneuvosto ja ohjelmatoiminta

8.1 Yleisradion hallintoneuvoston eduskunnalle antamat kertomukset

Ensimmäisen kerran eduskunnalle annettavan kertomuksen mahdollisuus esitettiin vuoden 1970 radiolainsäädännön uusimistoimikunnan mietinnössä (KM 1971: A 3).

Käsitellessään vuonna 2001 hallituksen esitystä viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta (HE 241/2001 vp) liikenne- ja viestintävaliokunta piti tärkeänä, että valtioneuvosto ryhtyy toimenpiteisiin, jotta Yleisradio veloitetaan antamaan jatkossa vuosittain eduskunnalle kertomus julkisen palvelun tehtävän toteutumisesta (LiVM 5/2002 vp).

Tämän seurauksena lakia Yleisradio Oy:stä muutettiin vuonna 2002 ja hallintoneuvostolle säädettiin tehtäväksi antaa yhtiön toiminnasta vuosittainen kertomus eduskunnalle. Yleisradiota koskevan lain muutosesitys oli osa hallituksen esitystä viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta (HE 112/2002 vp, 396/2003).

Hallituksen esityksessä todettiin Yleisradion vuosittaisen kertomuksen osalta, että kertomuksen avulla annettaisiin eduskunnalle säännöllisesti tietoa Yleisradion toiminnasta ja parannettaisiin eduskunnan mahdollisuutta valvoa yhtiön toimintaa hallintoneuvoston välityksellä. Eduskunnalle annettava kertomus olisi uusi väline, jonka avulla toteutettaisiin hallintoneuvostolle jo säädettyjä tehtäviä.

Kertomuksen pohjalta eduskunnalla olisi mahdollisuus käydä keskustelua Yleisradion julkisesta palvelusta, sen tarjoamien palvelujen sisällöstä ja yhtiön toiminnasta yleensä. Kertomus ja siitä käytävä julkinen keskustelu parantaisivat myös kansalaisten mahdollisuuksia seurata ja arvioida Yleisradion julkisen palvelun tehtävän täyttämistä. Edelleen kertomuksen oli tarkoitus sisältää tietoja sekä hallintoneuvoston että yhtiön toiminnasta yleensä. Tarkempia säännöksiä sisällöstä ei annettu, vaan se tuli hallintoneuvoston päätettävissä.

Yleisradiosta annettua lakia muutettiin vuonna 2005 (HE 43/2006, LiVm 16/2005, 19.8.2005/635) siten, että kertomus tuli antaa joka toinen vuosi kahdelta edelliseltä vuodelta. Liikenne- ja viestintävaliokunnan esitettyä vuonna 2012, että kertomus tulisi antaa aiempaan tapaan joka vuosi, lakia Yleisradiosta muutettiin vastaavasti (HE 29/2012, LiVM 8/2012 vp, 10.8.2012/474).

Hallintoneuvosto on antanut kertomuksia eduskunnalle yhteensä kymmenen. Vuosittain kertomuksia on annettu vuosista 2003, 2004, 2013, 2014, 2015 ja 2016.³⁰⁵

Kahdelta vuodelta kertomuksia on annettu vuosilta 2005 ja 2006, 2007 ja 2008, 2009 ja 2010, 2011 ja 2012³⁰⁶.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnöt näistä kertomuksista ovat keskittyneet luonnollisesti Yleisradion julkisen palvelun toteutuksen arviointiin. Niissä valiokunta esittää näkemyksiä ja arviointeja Yleisradion ohjelmiin ja palvelusisältöihin liittyvistä kysymyksistä ja ajankohtaisista aiheista kuten aikanaan digitalisoinnista ja Yleisradion rahoituksesta. Arvioinnin kohteena ovat olleet niin kattava ja monipuolinen palvelu kuin erityyppiset

³⁰⁵ LiVM 21/2004 vp – K9/2004 vp), LiVM 12/2005 vp – K2/2005 vp, 2013 LiVM 9/2014 vp – K11/2014, LiVM 5/2015vp – K8/2015 vp, LiVM 19/2016 vp K7/2016 vp, LiVM 12/2017 vp K7/2017 vp.

³⁰⁶ LiVM 17/2007 – K16/2007 vp, LiVM 24/2009 vp – K14/2009 vp, LiVM 1/2012 vp – K16/2011 vp ja LiVM 11/2013 vp – K9/2013 vp.

vähemmistöpalvelut. Alueelliseen toimintaan on kiinnitetty useassa mietinnössä huomiota kuten myös Yle Areenan ja Yle Elävän arkiston merkitykseen. Tästä syystä mietinnöt eivät ole tämän tutkimuksen tematiikan kannalta keskeisessä asemassa. Tässä yhteydessä niitä referoidaan vain hyvin suppeasti.

Tyypillinen kommentti mietinnöissä on seuraava:

Valiokunta pitää aiempienkin kannanottojensa mukaisesti tärkeänä, että Yleisradion julkinen palvelutehtävä säilyy laajana kattaen ohjelmatoiminnan kaikki osa-alueet uutisista ja asiaohjelmista aina kulttuuriin, urheiluun ja viihteeseen. Yleisradion ohjelmistojen monipuolisuus mahdollistaa edelleen sen, että yhtiö tavoittaa merkittävän osan katsojista ja kuulijoista. (LiVM 2014 vp)

Mietinnöt ovat kiinnittäneet huomiota myös median yleiseen markkinatilanteeseen ja riippumattomien tuottajien käyttöön.

Yleisradion riippumattomuus on ollut esillä kolmessa kertomuksessa. Vuoden 2005 toimintaa arvioiva mietintö kiinnitti huomiota Yleisradion kertomuksen kohtaan, jossa Yleisradion ohjelmatoiminnan arvoiksi ilmoitetaan suomalaisuus, luotettavuus, riippumattomuus, monipuolisuus ja korkea laatu.

Vuoden 2014 toimintaa arvioivassa mietinnössä valiokunta totesi, että Yleisradio on eduskunnan alainen mediatoimija, koska sen riippumattomuutta toimintaa pidetään tärkeänä tasapuolisen tiedonvälityksen ja demokratian toteutumisen kannalta. Tämän vuoksi valiokunta korosti, että Yleisradion riippumattomuutta tuli vaalia Yleisradion toiminnassa ja sen asemaa harkittaessa.

Vuoden 2015 kertomusta arvioivassa mietinnössä valiokunta totesi, että Yleisradio on eduskunnan alainen mediatoimija, jonka tiedonvälityksen ja muun toiminnan riippumattomuutta ja luotettavuutta pidetään tärkeänä tasapuolisen tiedonvälityksen, sananvapauden ja kansanvallan tukemisen kannalta. Valiokunta piti tärkeänä, että näiden seikkojen toteutumiseen kiinnitetään jatkossakin erityistä huomiota.

Lisäksi vuoden 2013 Yleisradion kertomuksesta antamassaan mietinnössä valiokunta korosti eduskunnan valitseman hallintoneuvoston keskeistä asemaa yhtiön ylimpänä toimijana.

Hallintoneuvoston tuli ohjaus- ja valvontatehtävässään huolehtia julkisen palvelun asianmukaisesta tarjonnasta ja painotuksista.

Valiokunta on niukasti esittänyt eduskunnalle erityisiä päätösehdotuksia. Päätösehdotuksena on yleensä ollut, että eduskunta hyväksyy kertomuksen ja että mietintö lähetetään tiedoksi Yleisradiolle (2004, 2005) tai nykyisin, että eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta (2012, 2013, 2014, 2015, 2016).

Vuoden 2007 mietinnössä päätösehdotuksena valiokunta ehdotti eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavan kannanoton:

- 1) Yleisradio Oy:n toiminnan on toteutuakseen keskityttävä sisältöihin, palveluihin ja niiden toimivuuteen sekä näiden laatuun; ja
- 2) Yleisradion tulevaa rahoitusta on selvitettävä kokonaisvaltaisesti julkisen palvelun tehtävän toteuttamisen valossa.

Vuoden 2009 mietinnössä valiokunta ehdotti, että eduskunta hyväksyisi kertomuksen johdosta seuraavan kannanoton: Valmisteilla olevilla Yleisradion uusilla rahoitusratkaisuilla tuli oikeudenmukaisella tavalla vakauttaa yhtiön talous ja turvata riittävä rahoitus pitkälle tulevaisuuteen ja siten varmistaa laissa määritellyn palvelutehtävän toteuttaminen nykyisenlaajuisena ja kaikkia modernin, monikanavaisen tiedonvälityksen keinoja soveltavana.

Vuoden 2017 mietinnössä valiokunta ehdotti seuraavaa päätösehdotusta kertomuksen johdosta: eduskunta edellyttää, että hallintoneuvosto seuraa ja edistää Yleisradion riippumattomuutta, puolueettomuutta ja luotettavuutta jatkossakin.

Eduskunta hyväksyi edellä mainitut päätösehdotukset.

8.1.1 Analyysi ja arviointi

Kertomus on osoittautunut hyväksi välineeksi eduskunnan ja Yleisradion hallintoneuvoston yhteydenpidossa ja on omalta osaltaan korostanut eduskunnan valvontatehtävää ja -vastuuta julkisen palvelun toteuttamisessa.

Jos joku elementti valiokuntamietinnöissä on tarpeen nostaa esiin, se on seuraava. Vuonna 2014 valiokunta korosti eduskunnan valitseman hallintoneuvoston keskeistä asemaa yhtiön ylimpänä toimijana. Hallintoneuvoston tuli ohjaus- ja valvontatehtävässään huolehtia julkisen palvelun asianmukaisesta tarjonnasta ja painotuksista. Tämä näkökulma on jo lähellä strategista päätöksentekoa.

8.2 Valtion televisio- ja radiorahasto ja Yleisradion rahoitus

Valtionyhtiö Yleisradion rahoitusjärjestelyt ovat olleet aina erityisiä ja perustuneet alusta alkaen nykyiseltä nimeltään valtion televisio- ja radiorahaston käyttöön. Rahastosta voimassa oleva laki on vuodelta 1998 (9.10.1998/745). Alun perin se perustettiin jo vuoden 1927 radiolaissa. Rahastoon on kerätty vastaanottimien hallussapidosta perityt maksut (vuoden 2012 loppuun saakka) ja kaupallisilta tv-toiminnan harjoittajilta perityt toimilupamaksut (1999–2007). Nykyisin rahastolle suoritetaan rahoitusta valtion talousarvion otettavasta määrärahasta Yleisradiosta annetussa laissa säädetyn julkisen palvelun kustannusten kattamiseksi rahastolain 3 §:n mukaisesti.

Rahasto on ns. valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Perustuslain³⁰⁷ 87 § mahdollistaa talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustamisen. Lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää.

Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.

Rahastoa on aina käytetty Yleisradion toiminnan rahoittamiseen ja voimassa olevan rahastolain aikana vuodesta 1998 lähtien varoilla on rahoitettu käytännössä Yleisradiota. Rahastolain 1 §:ssä oleva säännös ”myös sekä muutoinkin edistää televisio- ja

³⁰⁷ 11.6.1999/731

radiotoimintaa” on tarkoittanut rahaston käyttämistä mm. pienessä mittakaavassa liikenne- ja viestintäministeriön tilaaman mediatutkimuksen rahoittamiseen³⁰⁸. Käytäntö, jossa ministeriölle tai viranomaisille on siirretty pieniä eriä varoja, ulottuu 1930-luvulle.

Rahaston käyttötarkoituksen tai laajuuden olennainen muuttaminen edellyttää ko. lain muuttamisen lisäksi EU:n valtiontukisäännösten mukaisia menettelyjä, jos muutos merkitsee uutta valtiontukiohjelmatai olemassa olevan tukiohjelman olennaista muuttamista.

Nykyisin voimassa oleva järjestely perustuu lakiin valtion televisio- ja radorahastosta tehtyihin muutoksiin vuonna 2012 (10.8.2012/475, HE 29/2012 vp) ja lakiin yleisradioverosta vuodelta 2012 (31.8.12/484, HE 28/1012 vp). Hallituksen ao. esitykset perustuivat eduskuntaryhmien puheenjohtajien sekä asunto- ja viestintäministeri Kiurun 18.12.2011 hyväksymään julkilausumaan sekä valtioneuvoston sen pohjalta 21.12.2011 hyväksymään periaatepäätökseen kuten aiemmin on jo todettu.

Rahoitusmekanismi on seuraava. Rahastolain 3 §:n 2 momentin mukaan rahastolle suoritetaan rahoitusta valtion talousarvioon teknisesti otettavasta määrärahasta Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:ssä säädetyn julkisen palvelun kustannusten kattamiseksi. Vuonna 2013 rahastoon siirrettävä määräraha oli ao. säännöksen mukaan 500 miljoonaa euroa. Määrärahan suuruus tuli tarkistaa vuosittain kustannustason muutosta vastaavasti. Tarkistuksen perusteena on indeksi, joka muodostuu elinkustannusindeksistä, jonka painoarvo on yksi kolmasosa, sekä ansiotasoindeksistä, jonka painoarvo on kaksi kolmasosaa.

Rahastolain 3 §:ä muutettiin vuonna 2014 väliaikaisesti siten, että pykälän 2 momentissa säädettyä indeksitarkistusta ei sovellettu rahastosiirtoon vuonna 2015 (HE 149/2014 vp, LiVM 15/2014 vp). Ehdotus perustui eduskuntaryhmien puheenjohtajien 21 päivänä maaliskuuta 2014 tekemään sopimukseen, jonka mukaan taloustilanteesta johtuen Yleisradio Oy:n indeksikorotuksen jäädyttämiseksi valmistellaan tarvittava lainsäädäntömuutos. Yksimielisesti tehty poikkeuksellinen päätös koski vuotta 2015 (12.2.2014/1045).

Hallitus esitti vuonna 2015 (HE 44/2015 vp, LiVM 9/2015 vp) rahastolakia muutettavaksi siten, että valtion talousarviosta valtion televisio- ja radorahastolle Yleisradio Oy:n julkisen palvelun kustannusten kattamiseen suoritettavaan määrärahaan ei vuodelle 2016 tehtäisi indeksin mukaista vuotuista korotusta. Näin eduskunta myös päätti (17.12.2015/1501).

Hallitus esitti edelleen vuonna 2016 (HE 146/2016 vp) rahastolakia muutettavaksi siten, että valtion talousarviosta valtion televisio- ja radorahastolle Yleisradio Oy:n julkisen palvelun kustannusten kattamiseen suoritettavaan määrärahaan ei vuosille 2017 ja 2018 tehtäisi indeksin mukaisia vuotuisia korotuksia. Satosen työryhmä oli esittänyt, että Yleisradio Oy:n rahoituksen tulee olla valtiontalouden kehysten ulkopuolella. Liikenne- ja viestintävaliokunta totesi, että sen saaman selvityksen mukaan tämä on tarkoitus toteuttaa vuoden 2018 valtion talousarvion yhteydessä (LiVM 24/2016). Eduskunta jäädytti indeksikorotuksen esityksen mukaisesti (16.12.2016/1170).

Maan hallitus päättää kunkin vaalikauden alussa vaalikauden kehuksesta eli valtion budjetin menojen katosta, sekä kehysmenettelyn säännöistä koko nelivuotiselle vaalikaudelle. Kehyksen hallinnonaloittainen jako tarkistetaan vaalikauden kehysten sisällä vuosittain maaliskuussa osana julkisen talouden suunnitelmaa. Päätökset tehdään ministeriöiden hallinnonalojensa menoja koskevien kehyskehysten pohjalta. Julkisen talouden

³⁰⁸ Valtion televisio- ja radorahaston käyttösunnitelma vuodelle 2018 sisältää pieniä eriä Viestintävirastolle ja Yleisradion hallintoneuvoston suorittaman ennakoarvioinnin kustannuksiin.

suunnitelma on seuraavan vuoden talousarvioehdotuksen valmisteluohje hallinnonaloille.³⁰⁹ Yle-vero on tarkoitettu rahoittamaan Yleisradion rahoitusjärjestelyt. Yleisradion rahoitus määräytyy kuitenkin rahastolain perusteella, eikä ole sidottu Yle-veron tuottoon.

Rahastolaki ja indeksikorotuksia koskevat ratkaisut määrittelevät siten Yleisradiolle suoritettavan valtiontuen tason. Näin muodostuva määräraha on valtion tulo- ja menoarviossa siirtana televisio- ja radiorahastoon. Vuonna 2017 määräraha oli vain vuonna 2014 suoritettun indeksikorotuksen jälkeen 507,948 milj. euroa.

Rahastolaki edellyttää, että valtioneuvosto vahvistaa kalenterivuositain rahastolle käyttösuunnitelman. Rahastoa hoitaa Viestintävirasto, joka myös hyväksyy ja allekirjoittaa rahaston tilinpäätöksen ja toimittaa sen liikenne- ja viestintäministeriölle vahvistamista varten. Varojen siirtämisestä valtion talousarvion otettavasta määrärahasta valtion televisio- ja radiorahastoon tehdään erillinen päätös valtioneuvoston yleisistunnossa.

8.2.1 Analyysi ja arviointi

Ratkaisevaa Yleisradion aseman kannalta on, että yhtiö pysyy valtion talousarvion ulkopuolisena valtiontaloutena ja että valtion televisio- ja radiorahasto jatkaa olemassa oloaan valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona. Tällöin ratkaisut Yleisradion rahoitustasosta tehdään parlamentaarisesti rahastolakia koskevan valmistelun yhteydessä, ei vuosittaisessa valtion tulo- ja menoarvion laadinnassa.

Olenainen asia Yleisradiota ja sen toimintaa koskevien, edellä mainittujen periaatteiden toteutumisen kannalta on, että Yleisradion tulevaisuutta koskeva laajempi valmistelu on huolellista ja on luonteeltaan parlamentaarista eli siihen voivat osallistua kaikki eduskunnassa edustettuna olevat puolueet. Muunlainen – hallituskeskeinen menettely johtaa helposti poukkoiluun julkisen palvelun yleisradiotoiminnan ohjauksessa ja rahoituksessa. Tästä on esimerkki viestintäministeri Suvi Lindénin aiemmin selvitetty hankkeet. Yleisradion ja sen talouden voimakasta riippuvaisuutta kulloinkin istuvasta hallituksesta ei sananvapauden näkökulmasta voi pitää asianmukaisena.

Olennaista on myös vastata kysymykseen, joka liittyy televisio- ja radiorahastolain olemassaolon oikeutukseen. Eli edellyttääkö valtion pysyvän tehtävän hoitaminen välttämättä tätä valtion talousarvion ulkopuolista rahastoa, kun sen varat tulevat nykyisin yle-verosta ja teknisesti valtion talousarvion kautta eivätkä enää tv-maksuista.

On selvää, että julkisen palvelun yleisradiotoiminnan rahoitus on valtion pysyvä tehtävä. Välttämättömyyden puolesta voidaan esittää seuraavat kolme näkökohtaa. Ensiksikin on tärkeää, että julkisen palvelun rahoituksen tasoa käsitellään niin maan hallituksessa kuin eduskunnassa omana kysymyksenään erikseen, jolloin sitä voidaan arvioida kattavasti ja siten, että koko parlamentaarinen kenttä voi siihen osallistua. Jos Yleisradion rahoitus olisi tavallinen valtion budjetin menomomentti, korostuisi hallituksen rooli valmistelussa ja hallituspuolueiden rooli päätöksenteossa eduskunnassa. Yleisradion rahoituksen edellä mainitut periaatteet hukkuisivat helposti normaalissa budjettikäsittelyssä.

³⁰⁹ <http://vm.fi/valtion-talouden-kehykset>; ks. myös <http://vm.fi/documents/10623/307577/Julkisen+talouden+suunnitelma+2016-2019+%2828.9.2015%29/80c7b9d6-688b-4717-a46b-7e54979b7369>.

Toiseksi rahaston olemassaolo maan hallituksen ja Yleisradion välillä on omiaan korostamaan Yleisradion riippumattomuutta hallituksesta.

Kolmas argumentti liittyy arvonlisäverotukseen. Yleisradion osalta on voimassa menettely, jossa televisio- ja radorahastosta Yleisradiolle siirrettävistä varoista peritään alennettu 10 %:n arvonlisävero³¹⁰. Tähän järjestelyyn, kuten kaikkiin alempiin arvonlisäverokantoihin, liittyy merkittävä tukielementti. Arvonlisäverojärjestelmän piiriin kuulumisen on Yleisradiolle joka tapauksessa erittäin tärkeää myös sen hankinnoista ja ostoista suorittaman arvonlisäveron (yleinen kanta 24 %) palautusten vuoksi. Jos yhtiön rahoitus olisi pelkän valtionbudjetin valtiontukimomentin varassa, arvonlisäverokysymysten järjestely voisi olla selvästi nykyistä vaikeampaa.

Rahastolaki ja lain pohjalta perustettu budjetin ulkopuolinen valtion televisio- ja radorahasto ovat tärkeitä elementtejä Yleisradion riippumattomuuden takaajina. Hallituksen ja eduskunnan välillä on kuitenkin kiistelty siitä, kuuluko Yleisradion rahoitus tulo- ja menoarvion kehykseen. Kun asia saa ratkaisunsa nyt Turusen työryhmän ehdotuksen mukaisesti vuonna 2019, ja kun jatkossa Yleisradion rahoitusta koskevat ratkaisut kaikilta osin tapahtuvat parlamentaarisisissa työryhmissä, poistuvat Yleisradion rahoituksen viimeiset kiistakysymykset koko eduskunnan ja maan hallituksen välillä.

On kuitenkin todettava, että ihanteellinen rahoitusmalli toteutui vain hetken, koska yleinen taloudellinen tilanne vaikutti lähes heti Yleisradion rahoitukseen jäädyttäen indeksikorotukset. Maan yleinen taloudellinen tilanne oli toki aiemmin vaikuttanut lupamaksu- ja tv-maksukorotuksiin.

8.3 EU-näkökulmia

Euroopan komissiossa nousi 1980- ja 1990-luvun taitteessa esiin kysymys siitä, mikä on julkisen palvelun televisio- ja radiotoiminnan suhde EU:n poliittisiin tavoitteisiin, joista monet liittyvät taloudelliseen toimintaan (Soramäki 2004, 158). Komission piirissä esiintyi samalla näkemyksiä, joissa kyseenalaistettiin julkisen palvelun yleisradioyhtiöiden oikeus käyttää palvelujensa jakelussa silloin uusia online-palveluja (internetiä) (emt., 152). Kysymykset liittyivät myös siihen, miten kilpailu- ja valtiontukipolitiikkaa tulisi soveltaa julkisen palvelun yleisradiotoiminnan uusiin toimintamuotoihin.

Tämän seurauksena syntyi Hollannin (EU:n puheenjohtajamaa tuolloin) ja sen julkisen palvelun yhtiö NOSin johtama vastaliike pyrkimyksille rajoittaa julkisen palvelun yleisradiotoiminnan toimintakenttää. Lopputuloksena Amsterdamissa kokoontunut jäsenvaltioiden hallitusten välinen konferenssi hyväksyi vuonna 1997 Amsterdamin sopimukseen liitettävän jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoimintaa koskevan pöytäkirjan. Amsterdamin sopimus on yksi Euroopan unionin perussopimuksista. Se astui voimaan 1.5.1999. Pöytäkirja ja siihen perustuvat myöhemmät komission tiedonannot jäsensivät julkisen palvelun yleisradiotoiminnan suhteen EU:n kilpailu- ja valtiontukipolitiikkaan, aiemmin nämä suhteet olivat jäsentymättömiä.

³¹⁰ Arvonlisäverolain (31.12.1993/1501) 79 § 3 momentti: "Veron perusteeseen luetaan Yleisradio Oy:n valtion televisio- ja radorahastosta saama määrä".

Tätä nykyä pöytäkirja on liitetty Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen sen pöytäkirjana n:o 29³¹¹.

Pöytäkirjan teksti on seuraava:

KORKEAT SOPIMUSPUOLET,

jotka KATSOVAT, että jäsenvaltioiden julkinen yleisradiotoiminta liittyy suoraan jokaisen yhteiskunnan demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin samoin kuin tarpeeseen turvata viestinnän moniarvoisuus,

OVAT SOPINEET seuraavista määräyksistä, jotka liitetään Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen: Perussopimusten määräykset eivät rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa rahoittaa julkista yleisradiotoimintaa, siinä määrin kuin rahoitus myönnetään yleisradioyriykselle kunkin jäsenvaltion antaman, määrittelemän ja järjestämän julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi, ja siinä määrin kuin rahoitus ei vaikuta unionin kauppa- ja kilpailuolosuhteisiin sellaisessa laajuudessa, että se olisi yleisen edun vastaista, kun samalla otetaan huomioon tällaisen julkisen palvelun tehtävän toteuttaminen.

EU:n perussopimukset mukaan lukien pöytäkirjat sisältävät yleisiä määräyksiä ja periaatteita, jotka sitovat kansallisia viranomaisia. Julkisen palvelun yleisradiotoimintaa koskevan pöytäkirjan mukaan ensiksikin julkisen palvelun yleisradiotoiminnan täytyy tavalla tai toisella liittyä yhteiskunnan demokraattisiin, yhteiskunnalliseen tai kulttuurisiin tarpeisiin ja tarpeeseen turvata viestinnän moniarvoisuus.

Toiseksi Euroopan unionin harmonisointiin tähtäävä politiikka ei ole sallittua, mitä tulee julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tehtävän antamiseen, määrittelyyn ja järjestämiseen. Nämä tehtävät kuuluvat yksikäsitteisesti jäsenvaltioille. Jäsenvaltio voi siten oman harkintansa mukaan päättää julkisesta palvelusta, sen tehtävistä ja organisoinnista. Rahoituksen osalta tilanne on ongelmallisempi. Siinä täytyy löytää tietty tasapaino markkinoiden vääristämisen, jota julkisesti rahoitettu palvelu markkinoilla on aina, ja tehtävän toteuttamisen välillä. Seuraavassa käsitellään sitä, miten tämä tasapaino komission mielestä löydetään eli mikä markkinoiden vääristäminen on legitiimiä EU-oikeuden näkökulmasta.

Euroopan komission tehtävänä on ensivaiheessa perussopimuksien tulkinta. Komissio on julkaissut kaksi tiedonantoa valtioneuvostojen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan. Ensimmäinen on vuodelta 2001 ja toinen, sen korvannut tiedonanto vuodelta 2009³¹². Tiedonannot ovat luonteeltaan ns. soft law -dokumenteja, joiden sitovuutta, velvoittavuutta ja vaikutusta jäsenvaltioihin on arvioitava tapauskohtaisesti. Ne eivät ole itsessään oikeudellisesti sitovia, mutta niillä voi olla oikeudellista merkitystä.

Kuitenkin komission vuoden 2009 tiedonanto on sitova toimintaohje komissiolle. Sen voidaan katsoa kodifioineen julkista yleisradiotoimintaa koskeneiden oikeustapausten periaatteet ja ratkaisut. Sen oikeudellinen merkitys on siinä, että noudattamalla tiedonantoa voi jäsenvaltio välttää sen, että komissio nostaa oikeusjutun ko. valtiota vastaan perusteena, ettei valtio ole noudattanut EU-lainsäädännön mukaisia velvoitteitaan. Suomen valtio noudattaa lähtökohtaisesti kaikkia tiedonantoja.

³¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI>

³¹² [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC1027\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC1027(01)&from=EN)

Julkisen palvelun yleisradioyhtiötä koskevia, komission päätökseen johtaneita oikeustapauksia oli vuoteen 2008 mennessä ollut 24, sen jälkeen niitä on tullut 14 lisää³¹³. Ne eivät ole koskeneet Suomea tai Yleisradiota. Suomen tietotoimisto STT kanteli komissiolle 2010-luvun alussa Yleisradion uutisten ilmaistarjonnasta näyttötauluilla kauppakeskuksissa ja Helsinki-Vantaan lentokentällä. STT:n mukaan ilmaisjakelu vääristi kilpailua ja oli EU:n valtiontukisäännösten vastaista. STT veti kuitenkin kantelunsa pois vuonna 2012, koska ei saanut liikenne- ja viestintäministeriöstä eikä ilmeisesti myöskään komissiosta tukea sille³¹⁴. Medialiitto (ent. Viestinnän Keskusliitto) kanteli vuonna 2017 komissiolle Yleisradion eräistä tekstimuotoisista palveluista, tätä asiaa tarkastellaan tämän tutkimuksen lopussa tarkemmin.

Komission vuoden 2009 tiedonanto tarkastelee aluksi yleisesti julkisen palvelun yleisradiotoiminnan merkitystä, arvoa, valtiontukinäkökulmasta sen rahoitusta ja tehtävää. Tämän jälkeen seuraa useita lukuja valtiontuen soveltuvuudesta julkisen palvelun yleisradiotoiminnan rahoittamisessa. Edelleen tiedonanto tarkastelee rahoitustapaa julkisessa palvelussa, läpinäkyvyyskysymyksiä, nettokustannusperiaatetta ja liian suuria kustannuksia, rahoitusvalvontajärjestelmiä, palvelujen monipuolistamiskysymyksiä, suhteellisuuskysymyksiä ja markkinakäyttäytymistä.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan lähemmin tiedonantoa lähinnä julkisen palvelun määritelmien ja palvelujen monipuolistamisen osalta.

Osana valtiontukilukuja³¹⁵ tiedonannossa on jakso julkisen palvelun tehtävän määritelmästä. Julkisen palvelun tehtävä on määriteltävä virallisesti (kohta 43). Tehtävän määrittelemine kuuluu jäsenvaltion toimivaltaan (44). Määritelmän on oltava mahdollisimman tarkka, jotta saadaan varmuus siitä, että tietty palvelu sisältyy julkisen palvelun tehtävään (45). Kun samalla otetaan huomioon radio- ja televisiolähetystoiminnan erityisluonne ja tarve varmistaa julkisten yleisradioyhtiöiden toimituksellinen riippumattomuus, laadullista määritelmää, jonka mukaan tietyn yleisradioyhtiön tehtäväksi uskotaan laajan, tasapainoisen ja vaihtelevan ohjelmiston tarjoaminen, pidetään oikeutettuna (kohta 47).

Määriteltäessä julkista palvelua yleisradiotoiminnan alalla komission tehtävä rajoittuu selvien virheiden valvontaan. Virhe on, jos julkisen palvelun tehtävään sisältyisi toimintoja, joiden ei kohtuudella voitaisi katsoa täyttävän Amsterdamin pöytäkirjan mukaisia yhteiskunnan demokraattisia, sosiaalisia ja kulttuurisia tarpeita³¹⁶.

Tämän laaja-alaisen julkisen palvelun yleisradiotoiminnan tehtävän asianmukaisuudesta on myös olemassa tuomioistuimen päätös, joka on Tanskan TV 2 -yhtiötä koskeva yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen³¹⁷ ratkaisu vuodelta 2008 yhdistetyissä asioissa T-309/04, T-317/04, T-329/04 ja T-336/04, johon myös komission tiedonanto viittaa. Tässä oikeustapauksessa eräät Tanskan kaupalliset yhtiöt olivat kannelleet komissiolle Tanskan TV2 -yhtiön julkisesta palvelusta ja sen rahoituksesta ja edelleen valittaneet komission päätöksestä ko. tuomioistuimeen.

³¹³ http://ec.europa.eu/competition/sectors/media/decisions_psb.pdf

³¹⁴ <http://yle.fi/uutiset/3-5649928>

³¹⁵ Median alueen valtiontuesta, ks. Oster 2017, 502–549.

³¹⁶ Tiedonanto toteaa seuraavaa ei-julkisista palveluista. Tämä pätee yleensä esimerkiksi mainontaan, sähköiseen kaupankäyntiin, teleostoksiin, maksullisten palvelunumeroiden käyttöön palkintopeleissä, sponsorointiin tai markkinointiin. Selvistä virheistä voi lisäksi olla kyse silloin, kun valtiontukea käytetään sellaisen toiminnan rahoittamiseen, joka ei tuo lisäarvoa yhteiskunnan demokraattisten, sosiaalisten ja kulttuuristen tarpeiden palvelemiseen.

³¹⁷ Vuodesta 2009 nimi on Euroopan yleinen tuomioistuin.

Tuomioistuimen päätös sisälsi seuraavat kohdat

- 117 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että tämä komission arviointi ei ole virheellinen. Tanskan viranomaisten käyttämä määritelmä on kieltämättä laaja-alainen, koska sen pääasiallisesti laadullisesta luonteesta johtuen siinä jätetään yleisradioyhtiölle vapaus päättää ohjelmatarjontansa sisällöstä. Tämän määritelmän ei kuitenkaan voida väittää olevan kantajien esittämällä tavalla epätäsmällinen. Päinvastoin, TV2:n tehtävä on täysin selvä ja täsmällinen: sen on tarjottava kaikille tanskalaisille laatuun, monipuolisuuteen ja moninaisuuteen pyrkivä vaihteleva televisio-ohjelmisto.

ja

- 123 Tämän väitteen hyväksyminen ja näin ollen se, että yleisradiotoimintaa koskevan YTT-palvelun³¹⁸ määritelmä olisi riippuvainen kaupallisten tv-kanavien ohjelmatarjonnan laajuudesta, johtaisi siihen, että jäsenvaltioilta vietäisiin niillä oleva toimivalta määrittää julkiset palvelut. YTT-palvelun määritelmä olisi tällöin täysin riippuvainen kaupallisista toimijoista ja niiden päätöksistä lähettää tai olla lähettämättä tiettyjä ohjelmia. Kuten TV2 A/S perustellusti toteaa, kaupallisten televisiokanavien toiminta ei voi rajoittaa jäsenvaltioita näiden määrittellessä yleisradiotoiminnan julkisen palvelun tehtävää.

ja edelleen

- 124 Edellä esitetyistä perusteista seuraa, että kantajat eivät ole osoittaneet, että komissio on virheellisesti katsonut, että laaja-alainen ja laadullinen määritelmä TV2:n yleisradiotoimintaa koskevasta YTT-palvelusta ei ollut ilmeisen virheellinen, ja että se voitiin täten hyväksyä.

Tuomioistuimen päätöksestä tältä osin voidaan tehdä seuraavia johtopäätöksiä. Ensiksikin julkisen palvelun yleisradioyhtiölle annettu laaja tehtävä – esimerkiksi Suomessa aikanaan ”täysi palvelu” tai voimassaolevan lain ”monipuolinen ja kattava” – on EU-lainsäädännön näkökulmasta asianmukainen. Toiseksi julkisen palvelun rajoittamiseksi ei voida vastaavasti EU:n näkökulmasta vedota siihen, mitä kaupallinen sektori mahdollisesti ohjelmatoiminnassaan tekee tai suunnittelee tekevänsä.

Eero Paukku totesi jo vuonna 2005 seuraavaa. Kun laaja-alaisuus yhdistetään siihen, että julkisen palvelun ohjelmistojen katsojaosuudet pidetään korkeana, tarkoittaa tämä käytännössä sisällöllisesti varsin väljää ja toimintaympäristön muutoksiin mukautuvaa julkisen palvelun määritelmää. Julkisen palvelun määrittely televisio- ja radiotoiminnassa eroaa siten selvästi niistä lähtökohdista, joita julkisen palvelun määrittelylle on yleisesti EY:n oikeudessa asetettu (Paukku 2005, 93–94). Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan suhde EU:n poliittisiin tavoitteisiin on siten ratkaistu tavalla, joka tukee julkista palvelua tällä alueella.

Komissio katsoo vuoden 2009 tiedonannossaan, että yleisradioyhtiöiden olisi voitava käyttää yhteiskuntaa hyödyttävällä tavalla digitalisoinnin ja jakelukanavien monipuolistumisen tarjoamia mahdollisuuksia teknologioihin sitoutumattomalta pohjalta edellyttäen, että ne vastaavat samoihin demokraattisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin kyseisessä

³¹⁸ Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu ns. SGEI-palvelu (Services of general economic interest).

yhteiskunnassa eivätkä aiheuta markkinoilla suhteettomia vaikutuksia, jotka eivät ole tarpeen julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi (kohta 81).

Miten komissio on sitten ratkaissut julkisen palvelun määrittelyongelman käytännön yleisradiotoiminnassa, koska mitä tahansa kehittyvää uutta palvelua ei voi pitää julkisena palveluna, vaikka niillä olisi yleisradioyhtiön operatiivisen johdon mielestä jokin side edellä mainittuihin Amsterdamin pöytäkirjan vaatimuksiin.

Vastaus tähän on yleisradioyhtiön merkittävien uusien palvelujen ennakoarviointi. Komission ratkaisu on, että kansallisella lainsäädännöllä on luotava järjestely (elin), jossa ennakkoon arvioidaan, onko julkisen palvelun kehittämisen näkökulmasta perusteltua aloittaa ko. uusi merkittävä audiovisuaalinen palvelu. Tässä arvioinnissa on otettava huomioon Amsterdamin pöytäkirjan sisällölliset vaatimukset (palvelut vastaavat yhteiskunnan demokraattisia, sosiaalisia ja kulttuurisia tarpeita) ja ko. palvelun vaikutukset markkinoihin ja kilpailuun (tiedonannon kohdat 52 ja 84).

Käytännössä ennakoarviointia suorittava elin määrittelee kansallisen lainsäädännön pohjalta sen mikä on uusi ”merkittävä audiovisuaalinen palvelu”. Myös merkittävät muutokset käytössä oleviin palveluihin ovat ”uusia merkittäviä audiovisuaalisia palveluja” ja muutokset on otettava ennakoarvioinnin kohteeksi (kohta 85).

Ennakoarviointia suorittavasta elimestä päättää jäsenvaltio (kohta 86). Ennakoarviointia suorittavan elimen on kuultava sidosryhmiä ennen päätöksentekoa, kuulemisprosessi ja sen pohjalta tapahtuva päätöksenteko on kaikilta osin julkinen (kohta 87).

Kuulemisen tulosten perusteella on selvitettävä kattavasti suunnitellun palvelun vaikutukset markkinoihin. Myös on otettava huomioon ko. palvelujen merkitys yhteiskunnalle. Jos markkinavaikutukset ovat pääosin kielteisiä, uusi palvelu voidaan toteuttaa vain, jos se tuottaa todellista lisäarvoa Amsterdamin pöytäkirjan sisällöllisille vaatimuksille (palvelut vastaavat yhteiskunnan demokraattisia, sosiaalisia ja kulttuurisia tarpeita) (kohta 88).

Ennakoarviointia suorittavan elimen on oltava yleisradioyhtiön (operatiivisesta) johdosta riippumaton ja sillä on oltava asianmukaiset resurssit (kohta 88). Esimerkiksi Suomessa Yleisradion hallintoneuvosto on riippumaton yhtiön johdosta (hallintoneuvoston valitsee eduskunta). Tätä hallintoneuvoston riippumattomuutta on jo tarkasteltu aiemmin.

Innovatiivinen kokeilutoiminta on sallittua. Sitä ei kuitenkaan voi vakinaistaa ilman ennakoarviointia (kohta 89).

Lähtökohtaisesti komissio ei aloita tutkintaa valtioneukisääntöjen rikkomisesta, jos em. ennakoarviointia koskevat toimenpiteet toteutetaan (kohta 91).

8.3.1 Analyysi ja arviointi

Julkisen palvelun valtioneukisäätymykset ovat laaja kokonaisuus, josta tässä yhteydessä on otettu tarkasteluun vain muutama elementti. Jäsenvaltiolla on oikeus harkintansa mukaisesti organisoida julkinen palvelu, sen tehtävät ja tehtävien suorittamisen valvonta, kun noudatetaan tiettyjä periaatteita. Ensi vaiheessa kysymykseen tulevat Amsterdamin pöytäkirjan määräykset ja komission vuoden 2009 valtioneukitiedonannon esittämät näkökohdat. Oikeustapaukset tällä alueella antavat myös suuntaviivoja.

Suomessa on menetelty suhteessa tiedonantoon asianmukaisesti ja esimerkiksi vuoden 2011 rahoitus- ja ennakkoarviointiuudistukset on esitelty komissiolle ilman, että siitä olisi aiheutunut muita toimenpiteitä. Uusien merkittävien palvelujen kansallinen ennakkoarviointi lähtökohtaisesti suojaa komission tutkinnalta.

Suomen viestintäpoliittisessa keskustelussa on haluttu antaa ennakkoarviointiin liittyvät tehtävät Viestintävirastolle. Virasto on kuitenkin päällikkövaltainen laillisuusvalvontavirasto³¹⁹, jonka tehtäviin yhteiskuntapoliittinen harkinta sopii huonosti. Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan rajoja koskeva selvitystyö kuten julkisia palveluja koskeva päätöksenteko ylipäätään vaatii laajapohjaista poliittista harkintaa, eikä teknokraattinen ajattelu ”pois politiikka yhteiskunnallisten asioiden hoidosta” ole hedelmällistä.

Toinen mahdollisuus olisi, että lainsäädännössä tai muulla vastaaventyyppisellä tavalla riittävän yksityiskohtaisesti luetellaan sallitut palvelut. Suomen lainsäätämisen periaatteet eivät kuitenkaan suosi tällaista yksityiskohtiin menevää, kasuistista määrittelyä, joka helposti jäykistää innovatiivisen toiminnan.

Julkisten yleisradioyhtiöiden piirissä on esiintynyt myös näkemyksiä siitä, että komission tiedonannossaan esittämä vaatimus ennakkoarvioinnista puuttuisi jäsenvaltioille kuuluvaan oikeuteen organisoida julkisen palvelun yleisradioyhtiö haluamallaan tavalla. Tältä osin voidaan viitata siihen, että tiedonanto edellyttää vain tiettyjen toimenpiteiden suorittamista ja jättää itse organisoinnin jäsenvaltiolle. Kyseessä on siten samantyyppinen säännös kuin se, että julkisen palvelun tehtävä on annettava yritykselle, mutta jättää itse yrityksen organisoinnin jäsenvaltiolle (kohta 50). Sama koskee valvontaa (kohdat 53, 54).

8.4 Valtion omistajaohjauksesta Yleisradiossa

Voimassa oleva laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta on vuodelta 2007 (21.12.2007/1368). Se astui voimaan 1.1.2008. Laki on ensisijainen suhteessa Yleisradiota koskevaan lakiin. Ko. lain 1 § 2 momentin mukaan: ”Jos yhtiöstä tai sen omistajaohjauksesta säädetään erikseen lailla, kyseisen lain säännöksiä noudatetaan siltä osin kuin tässä laissa ei toisin säädetä”.

Laki perustuu perustuslain 92 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan lailla säädetään toimivallasta ja menettelystä käytettäessä valtion osakasvaltaa yhtiöissä, joissa valtiolla on määräysvalta. Niin ikään lailla säädetään, milloin määräysvallan hankkimiseen valtiolle yhtiössä tai määräysvallasta luopumiseen vaaditaan eduskunnan suostumus.

Seuraavassa kiinnitetään huomiota niihin lain määräyksiin, joilla on relevanssia Yleisradion kannalta, joten kaikkia lain yksityiskohtia ei käsitellä. Tulkinnat ovat tämän kirjoittajan.

Lain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan yhtiöomistusta koskevaan päätöksentekoon ja valtion omistajaohjaukseen valtioenemmistöissä yhtiöissä ja valtion osakkuusyhtiöissä³²⁰. Lakia sovelletaan vain em. yhtiöitä koskevaan päätöksentekoon ja omistajaohjaukseen. Jos em. yhtiö on konsernin emoyhtiö, lakia ei sovelleta sen tytäryhteisöihin.

³¹⁹ Viime kädessä päätökset tekee viraston pääjohtaja (ks. valtioneuvoston asetus viestintähallinnosta 29.1.2004 60/2004, 3 §).

³²⁰ Valtion osakkuusyhtiöllä tarkoitetaan ”osakeyhtiötä, jonka kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta valtiolla on vähintään kymmenen prosenttia ja enintään viisikymmentä prosenttia” (2 § 3 momentti). Lain piiriin eivät kuulu asunto-osakeyhtiöt ja kiinteistöyhtiöt.

Voimassa olevaa lakia edeltänyt laki valtion osakasvallan käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä (19.4.1991/740) koski vain taloudellista toimintaa harjoittavia yhtiöitä, nyt käsillä olevan lain piiriin on otettu myös erityistehtäviä koskevat yhtiöt, joista lailla on erikseen säädetty seuraavista yhtiöistä: Alko Oy, Finnvera Oyj, Suomen Teollisuussijoitus Oy, Teollisen yhteistyön rahasto Oy (Finnfund) ja Yleisradio (HE 80/2007, 13) ³²¹.

Lain 2 § sisältää määritelmät. Valtion omistajaohjausta koskevilla päätöksillä tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla valtio luovuttaa tai hankkii osakkeita tai osakkeenomistajana hyväksyy sellaisia yhtiöiden toimielinten päätöksiä, joiden seurauksena valtion omistus- ja äänivaltaosuus yhtiössä muuttuu.

Valtion omistajaohjauksella tarkoitetaan valtion äänioikeuden käyttämistä yhtiökokouksissa sekä muita toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin ³²².

Yleisradiossa yhtiökokouksen (liikenne- ja viestintäministeriön) tehtäviä on siirretty Yleisradiota koskevalla lailla hallintoneuvostolle. Kysymys on, kattavatko hallintoneuvoston tehtävät nykyisin tarpeellisessa määrin ”toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin”.

Lain 3–5 §:t käsittelevät eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriöiden roolia, eivätkä ne ole Yleisradion näkökulmasta tällä hetkellä relevantteja.

Lain 6 § koskee omistajaohjauksesta vastaavan viraston, laitoksen tai valtion liikelaitoksen toimivaltaa. Pykälän mukaan, jos valtiolle kuuluvien osakkeiden hallinnointi on eduskunnan tai valtioneuvoston päätöksellä osoitettu määrätyn viraston, laitoksen tai valtion liikelaitoksen tehtäväksi, virastolla, laitoksella tai valtion liikelaitoksella on toimivalta ja tehtävät, jotka 4 §:n ja 5 §:n nojalla kuuluvat valtioneuvostolle ja omistajaohjauksesta vastaavalle ministeriölle. ³²³

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on todennut seuraavaa: ”Valiokunta toteaa, että ennen kaikkea Yleisradio Oy on kuitenkin eduskunnan valvonnassa ja ohjauksessa oleva, mutta toimituksellisesti ja ohjelmien sisällön osalta täysin itsenäinen yhtiö. Pääasiassa eduskunta valvoo yhtiön toimintaa hallintoneuvoston välityksellä”. ³²⁴

Vastaavasti liikenne- ja viestintäministeriö on konsernistrategiassaan todennut: ”Yleisradio Oy on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla laissa määriteltyä julkisen palvelun televisio- ja radiotoimintaa harjoittava yhtiö. Yhtiön omistajaohjaus kuitenkin poikkeaa olennaisesti edellä mainittujen yhtiöiden ³²⁵ ohjauksesta. Yleisradio Oy toimii lain mukaan

³²¹ Hallituksen esityksessä laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta todetaan, että Yleisradiossa valtion omistusosuus ei ole tasan 100 %, vaan yhtiössä on joukko pienomistajia. Sekä Yleisradiossa että mahdollisissa muissa samanlaisissa omistustilanteissa olisi perusteltua, että valtio käyttäisi osakeyhtiölain mukaista mahdollisuutta lunastaa pienosakkaiden osakkeet. Tällä taattaisiin valtion rajoitukseton määräysvalta kaikissa tilanteissa sekä varmistettaisiin se, että erityisaseman tai julkisen rahoituksen perusteella yhtiöön kertyvät tuotot kasvattavat vain valtion omistaja-arvoa. Tämä asia ei Yleisradion osalta ole kuitenkaan noussut esille missään yhteydessä.

³²² Ks. tarkemmin <http://vnk.fi/omistajaohjaus>; kaavakuva http://vnk.fi/documents/10616/339493/valtion_omistajaohjaus_infog_fi_v02.pdf/494f0451-7b04-49d6-8b14-bb12249a50dd.

³²³ Ks. myös hallituksen esityksen yksityiskohtaiset perustelut, s. 6–7. Kohdassa mainittu luettelo organisaatioista ei liene tyhjentävä.

³²⁴ LiVM 8/2012.

³²⁵ Mainitut yhtiöt ovat Finavia Oyj ja Finnipilot Pilotage Oy.

eduskunnan valvonnassa ja vastuulla siten, että ohjauksesta vastaa Yleisradio Oy:stä annetun lain mukainen hallintoneuvosto, jonka jäsenet valitsee eduskunta.”³²⁶

Hallintoneuvosto on Yleisradiossa korkein päättävä elin ja omistajaohjaus kuuluu sille. Hallintoneuvoston omistajaohjaus perustuu lakiin Yleisradiosta, jossa kaikki 6 §:ssä mainitut tehtävät liittyvät omistajaohjaukseen.

Kohta 1) valita ja vapauttaa yhtiön hallitus ja hallituksen puheenjohtaja sekä määrätä hallituksen jäsenten palkkio;

Kohta 2) päättää asioista, jotka koskevat toiminnan huomattavaa supistamista tai laajentamista tai yhtiön organisaation olennaista muuttamista;

Kohta 3) huolehtia ja valvoa, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuiksi;

Kohta 4) laatia 6 a §:ssä tarkoitettu palveluiden ja toimintojen ennakoarviointi suhteessa julkiseen palveluun ja viestintämarkkinoiden kokonaisuuteen sekä suhteessa siihen, vastaavatko ne yhteiskunnan demokraattisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin, sekä arvioinnin perusteella päättää palvelun tai toiminnon aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä ja julkaista päätös perusteluineen; (lisätty 10.8.2012/474) ja

Kohta 5) päättää talouden ja toiminnan suuntaviivoista;

Aiemmin vuoden 1993 laissa Yleisradiosta hallintoneuvoston tehtäviin kuului myös päättää muiden yhtiöiden osakkeiden ostosta tai myynnistä, mutta voimassa olevassa laissa tätä tehtävää ei ole³²⁷. Tuntuu perustellulta, että niissä tapauksissa, kun kyseessä olevissa yhtiöissä on taloudellisen riskin mahdollisuus tai valtiontukeen liittyviä kysymyksiä, hallintoneuvosto päättäisi näistä toimista. Mainittakoon, että Yleisradion hallintoneuvosto päätti kannattaa Yleisradion osallistumista musiikkitalohankkeen toteuttamiseen tietyin ehdoin vuonna 2004³²⁸. Yleisradion hallitus päätti asiasta lopullisesti 2010³²⁹.

Viimeisin virkamiesselvitys, joka koskee Yleisradion omistajaohjausta, on valtiontalouden tarkastusviraston raportti ”Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtionyhtiöiden omistajaohjaus” vuodelta 2003³³⁰. Yleisradion ohella se käsittelee Oy Veikkaus Ab:ta. Tässä selvityksessä todetaan omistajuuden roolista ja riskinotosta seuraavaa: ”Osakeyhtiön toimiva johto ei koskaan ota lopullista taloudellista vastuuta yhtiön menestyksestä, vaan riskinotto on nimenomaan omistajan tehtävä. Tämän vuoksi riskien arviointi ja kontrolli on omistajan päättehtävä.”

³²⁶ <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78239/Konsernistrategia.pdf?sequence=1.4>

³²⁷ Perustelut muutokselle olivat seuraavat. 3-kohtaa esitetään yhdenmukaistettavaksi osakeyhtiölain säännösten kanssa. Asiallista muutosta hallintoneuvoston tehtäviin ei esitetä. Esitetty sanamuoto korostaa kuitenkin, että hallintoneuvoston tehtäviin kuulusivat vain suurehkoja asioita, jotka koskevat yhtiön toiminnan huomattavaa muutosta tai yhtiön organisaation olennaista muuttamista. Näin muodoin esimerkiksi kaikki muiden yhtiöiden osakkeiden osto- ja myyntiasiat eivät enää tulisi hallintoneuvoston päätettäväksi, vaan asian ratkaisisi kaupan merkitys yhtiölle. (HE 354/1998).

³²⁸ Yleisradion hallintoneuvoston pöytäkirja 2/2004 17.2.2004, 5 §.

³²⁹ Yleisradion hallituksen pöytäkirja 6/2010 16.6.2010, 6 §.

³³⁰ Ks.

https://www.vtv.fi/julkaisut/tuloksellisuustarkastuskertomukset/2003/yhteiskunnallista_erytistehtavaa_toteuttavien_valtionyhtioiden_omistajaohjaus.4054.xhtml

Talouden ja toiminnan suuntaviivoista päättämisessä on viime vuosina kehityssuuntana ollut substanssikeskeisyys. Tämä on perusteltua, koska strategiasta ei todennäköisesti päätetä joka vuosi.

Kun strategiasta päättäminen tulee hallintoneuvoston tehtäväksi, kyse on omistajastrategiasta. Siinä on kysymys sellaisista linjanvedoista, jotka liittyvät ainakin julkiseen palveluun osoitettujen resurssien painopistesuuntien yleiseen allokointiin ja jotka edellyttävät yhteiskuntapoliittista harkintaa. Tässä yhteydessä voidaan ottaa kantaa myös julkisen palvelun tarkempaan määrittelyyn, jos sitä ei ole jo suoritettu uusien palvelujen ennakoarvioinnin yhteydessä. Samalla tulisi varmistettua, että myös yksityiskohdissa julkinen palvelu on määritelty riittävästi komission tiedonannon edellyttämällä tavalla.

Strategiakirjallisuudessa on todettu, että julkishallinnon strategian tulee puhutella kahta eri intressitahoa. Lainsäätäjien, ministeriöiden, laitosten toiminnan perustajien ja vastaavien poliittisten tahojen kanssa tehdään poliittista strategiaa pyrkien sekä osallistumaan että vaikuttamaan mm. lainsäädäntöön ja perustehtävien määrittymiseen. Tämän strategian tavoitteena on vaikuttaa pitkällä aikavälillä kyseisen organisaation toiminnan kokonaisuutisiin. Toinen intressitaho liittyy organisaation varsinaisen perustehtävän toteuttamiseen. Yleensä julkishallinnon eri yksiköt tekevät poliittisen strategian lisäksi myös oman varsinaisen perustehtävän toteuttamista koskevan toimintastrategian, joka voi koostua useammankin yksikön erillisstrategioista. Toimintastrategia tehdään tavallisesti noin viideksi vuodeksi, ja sitä käytetään vuosittaisissa talousarviokeskusteluissa raamina kulloisiakin resurssitarpeita määritettäessä. (Lindroos & Lohivesi 2010, 140). Koska Yleisradion hallintoneuvosto koostuu etupäässä kansanedustajista, on luontevaa, että viestintäpoliittinen vaikuttaminen on hallituksen ja toimitusjohtajan tehtävä.

Valtiontalouden tarkastusviraston edellä mainitun raportin loppulause on seuraava:

Riippumatta siitä miten hyväksi ja tehokkaaksi valtionyhtiön omistajaohjaus saadaankin, niin yrityksen johto ja henkilöstö viime kädessä tekevät yrityksen tuloksen. Omistajan tehtävänä on antaa tavoitteensa ja vaatimuksensa yrityksen toiminnalle ja valvoa niiden toteutumista. (2003, 5)

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisussa 3/2010 (Kankaanpää ym. 2010)³³¹ tarkastellaan valtion yhtiöitä, niiden omistajaohjausta ja omistajaohjauksen valvontaa. Tarkastelu jakaa yhtiöt markkinaehtoisiin yhtiöihin, valtion erityistehtäviä hoitaviin yhtiöihin ja muihin eduskunnan valvonnassa oleviin toimijoihin (Suomen pankki, kansaneläkelaitos, Suomen itsenäisyyden juhluvuoden rahasto Sitra, Raha-automaattiyhdistys³³² ja valtion budjettitalouden ulkopuoliset rahastot). Yleisradio kuului keskeiseen ryhmään yhdessä raportissa käsiteltyjen Solidiumin, Veikkaus Oy:n ja Alko Oy:n kanssa.

Yleisradiosta julkaisu totesi seuraavaa. Yleisradio toimii liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla (laki Yleisradio Oy:stä 1 §). Liikenne- ja viestintäministeriöstä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (405/2003) säädetään ministeriön tehtäväksi muun muassa Yleisradiota koskevat asiat. Sen sijaan Yleisradiota ei mainita asetuksen 2 §:ssä, jossa on lueteltu ministeriön alaiset virastot, laitokset, yhtiöt ja muut toimielimet. Myös liikenne- ja viestintäministeriön oman kannanoton mukaan Yleisradio Oy:n varsinainen omistajaohjaus ei kuulu ministeriölle. (Kankaanpää 2020, 35). Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston

³³¹ https://www.eduskunta.fi/FI/tietoeduskunnasta/julkaisut/Documents/trvj_2+2010.pdf.

³³² RAY on sulautunut Veikkaukseen vuonna 2017

laatimassa yhtiölistassa Yleisradion omistajaohjaus on merkitty kyseenalaisesti kuitenkin liikenne- ja viestintäministeriölle³³³.

Edelleen julkaisu totesi seuraavaa. Yleisradion hallintoneuvostolla on poikkeuksellisen laaja toimivalta verrattuna monien muiden yhtiöiden hallintoneuvostoihin (huom. vuonna 2010). Kyse ei ole ”seremoniallisesta” toimielimestä, vaan hallintoneuvoston toimivallan voidaan katsoa ulottuvan valvonta- ja nimitysvallan ohella jopa yhtiön päivittäiseen operatiiviseen toimintaan³³⁴. Johtopäätöksenä selvitys totesi, että hallintoneuvoston nimittämisen, sen aseman ja tehtävien vuoksi Yleisradio on vahvasti eduskunnan yhtiö. Tätä voitiin pitää poikkeuksena moniin muihin valtion erityistehtäväyhtiöihin verrattuna, sillä eduskunnalla ei yleensä ole näin suoraa vaikutusvaltaa omistuksessaan olevaan yhtiöön. (Kankaanpää 2010, 35).

8.4.1 Analyysi ja arviointi

Yleisradion erityisluonne ja yhtiön hallinnon kehitys aiheuttavat sen, että omistajaohjaus on hallintoneuvostolla. Valtioneuvoston/liikenne- ja viestintäministeriön rooli on myös Yleisradiota koskevassa lainvalmistelussa pienentynyt 2010-luvulla valmistelun siirryttyä parlamentaarisisille työryhmille.

Hallintoneuvostolle kuuluu sellainen julkista palvelua koskeva strateginen päätöksenteko, joka edellyttää laajapohjaista yhteiskuntapoliittista harkintaa, ja eduskunnan ohella tällaisen päätöksenteon toteuttamisen valvonta. Julkisen palvelun toteuttamisen periaatteista ja ainakaan resurssien yleisten painopistesuuntien allokoinnista päättäminen eivät kuulu julkisen palvelun yleisradioyhtiön operatiiviselle johdolle. Myös komission valtioneuvoston tiedonanto korostaa tätä seikkaa.

Valtionhallinnon omistajaohjausta koskevissa asiakirjoissa tulisi yhdenmukaisesti esittää Yleisradion omistajaohjaus voimassa olevan tilanteen mukaisesti.

8.5 Hallintoneuvosto ja ohjelmatoiminta

Hallintoneuvoston lakisäätteisiin tehtäviin kuuluu Yleisradiota koskevan lain 6 §:n 3) -kohdan mukaan huolehtia ja valvoa, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuiksi. Tässä jaksossa pohditaan tähän kohtaan liittyviä kysymyksiä.

Hallitus esitti vuonna 1993 esityksessään laiksi Yleisradiosta ko. kohdalle seuraavaa muotoilua: valvoa erityisesti julkisen palvelun ohjelmatoimintaa. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten liikennevaliokunta päätyi kuitenkin ehdottamaan yllä olevaa toteutunutta muotoilua, koska hallituksen käsityksen mukainen formulointi olisi valiokunnan mielestä antanut hallintoneuvostolle sananvapauden kannalta liian väljät valtuudet. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan esittänyt asiasta yksityiskohtaisempaa arviota.

Käytännössä tämän kohdan mukainen huolehtiminen ja valvonta tapahtuvat, kun hallintoneuvosto hyväksyy ja antaa eduskunnalle nykyisin Yleisradiota koskevan lain 6 §:n 2

³³³ Vastaavasti on menetelty Valtion omistajaohjauksen vuosikirjassa 2016, http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80051/VOO_2016_fi_low_.pdf?sequence=1.

³³⁴ Tältä osin julkaisu viittaa Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukseen 48/2003, sivuille 47,48.

momentissa mainitun kertomuksen lain 7 §:n mukaisen julkisen palvelun toteutumisesta sekä ohjaus- ja valvontatehtäviensä toteutumisesta edellisen kalenterivuoden aikana. Kertomusten antaminen on ollut käytäntönä vuodesta 2003 alkaen.

Hallintoneuvoston on aikaisemmin päättänyt Ohjelmatoiminnan ja sisältöjen eettisistä säännöistä (OTS), mutta siitä päättäminen on siirtymässä tätä kirjoitettaessa operatiivisena asiana yhtiön hallitukselle.

Ohjelmapolitiikkaan yleisellä tasolla liittyy myös ns. ennakoarviointi, jota koskevat lain 6 §:n 4) -kohta ja 6a §. Ennakoarvioinnissa, jota on jo tarkasteltu edellä, on kysymys arvioinnista, joka koskee merkittävien uusien palvelujen ja toimintojen suhdetta julkiseen palveluun ja Amsterdamin pöytäkirjan edellytyksiin, käytännössä komission vuoden 2009 tiedonannon säännöksiin. Ennakoarviointi päättyy hallintoneuvoston perusteltuun päätökseen toiminnan aloittamisesta tai sen aloittamatta jättämisestä.

Kolmas lain kohta, jonka perusteella hallintoneuvosto voisi käsitellä ohjelmapoliittisia asioita, on lain 6 §:n 3 momentti, jonka mukaan hallintoneuvoston on lisäksi käsiteltävä muut hallituksen sille esittämät asiat. Yleisradion hallitus ei ulkoisen hallituksen olemassaolon aikana ole esittänyt hallintoneuvostolle käsiteltäväksi ohjelmapoliittisia tai muitakaan asioita. Hallintoneuvosto on antanut eräissä muissa kysymyksissä ohjeita hallitukselle.

Erityisenä kysymyksenä hallintoneuvosto päättää ennen eduskunta-, europarlamentti-, kunnallis- ja tasavallan presidentin vaaleja järjestettävissä erityisissä vaaliohjelmissä noudatettavista periaatteista puoluelain 10 §:n mukaisesti ottaen huomioon ohjelmalliset näkökohdat.

On selvää, että Yleisradiota koskeva laki ei anna perusteita sille, että hallintoneuvosto käsitelisi päätösasiana yksittäisiä ohjelmia. Kun hallintoneuvoston tehtäväksi tuli strategiasta päättäminen, liikenne- ja viestintävaliokunta myös korosti, että muutoksen tarkoituksena ei ole ulottaa hallintoneuvoston ohjausta Yleisradio Oy:n julkaisemiin yksittäisiin sisältöihin tai journalistisiin linjauksiin (LiVM 11/2017 vp).

Kysymys on enintään siitä, voiko hallintoneuvosto kokoustensa yhteydessä ei-päätösasiana ylipäätään keskustella yksittäisistä ohjelmista. Asian kielteisenä elementtinä voidaan ajatella, että kyse olisi tällöin epäasiallisesta poliittisesta painostuksesta. Voidaan kuitenkin tuoda esille, että painostuselementtiä ei tule ylitulkita. Painostukseksi ei tule tulkita journalistiseen työhön joka tapauksessa kuuluvaa asiallista kritiikkiä.

Toisaalta voidaan periaatteellisena näkökohtana nostaa esiin, että eduskunnassa kansanedustajat voivat Yleisradion kertomuksien käsittelyn, yhtiötä koskevien lainmuutoksien ja Yleisradiota koskevien aloitteiden yhteydessä vapaasti keskustella myös yksittäisistä ohjelmista. Kun hallintoneuvoston jäsenet ovat eduskunnan valitsemia ja eduskunnan Yleisradion valvonta toteutuu heidän kauttaan, miksi heiltä pitäisi estää lähtökohtaisesti tämä keskustelu. Voidaan ajatella, että hallintoneuvoston jäsenten sitoutumiseen ja ammattitaitoedellytyksiin kuuluu perehtyä myös journalistiseen työhön, josta yksittäiset esimerkkiohjelmat voivat antaa relevanttia tietoa. Kysymys olisi lähinnä siitä miten tällainen keskustelu strukturoidaan haluttuja tavoitteita palvelevaksi. Eli tämän kirjoittajan käsitys on, että hallintoneuvosto voi puheenjohtajan harkinnan mukaan keskustella yksittäisistäkin ohjelmista ja todeten, ettei niistä päättäminen kuulu hallintoneuvoston tehtäviin.

Onko Yleisradion sananvapaudella sitten rajoja? Kuten aiemmin on todettu, perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain sananvapaussäännöt koskevat myös yleisradiotoimintaa (PrVL 8/1961). Säännöt ovat mediassa samat.

Aiemmin on myös todettu, että liikenne- ja viestintävaliokunta on periaatteellisessa kannanotossaan pitänyt välttämättömänä eduskunnan alaisen hallintoneuvoston päättävällän suvereenisuutta julkisen palvelun tehtävään perustuvan omistajaohjauksen toteuttamiselle. Valiokunta toisti tämän kannanottonsa yhteydessä useassa yhteydessä esittämänsä toteamuksen, että Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyn ja jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoimintaa koskevan Amsterdamin pöytäkirjan mukaan jäsenvaltioiden julkinen yleisradiotoiminta liittyy suoraan jokaisen yhteiskunnan demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin samoin kuin tarpeeseen turvata viestinnän moninaisuus. Omistajaohjauksen tehtävänä oli varmistaa julkisen palvelun tehtävän toteuttaminen yhteiskunnallisesti hyväksyttävällä tavalla (LiVM 16/2006 vp).

Toisin sanoen liikenne- ja viestintävaliokunta on katsonut, että päätettäessä Yleisradion ohjelmatoiminnan rajoista, rajat valtioneuvoston päätöksistä piirtyvät Amsterdamin pöytäkirjan edellytyksiin eli yhteiskunnan demokraattisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin.

Erityisesti keskustelu Yleisradion tehtävistä on koskenut viihteen osuutta ohjelmistossa³³⁵. Yleisradiota koskeva laki rajaa jo yhtiön viihteen luonteen ”virikkeelliseen viihteeseen”, joka voidaan ymmärtää tulkinaksi Amsterdamin pöytäkirjan vaatimuksista.

Kysymys on huumorin käytöstä ohjelmissa, jolloin voi syntyä farsseja, komedioita, satiireja, stand up -komiikkaa, vitsejä, sarkastisia, ironisia, parodisia tai mustan huumorin sävyttämiä lähestymistapoja.

Taiteen ja viihteen monisatavuotinen historia aina keskiajan narreja myöten osoittaa, että huumorin eri tyylikeinoja on myös käytetty monien vaikeiden yhteiskunnallisten ja kriittisten kysymysten käsittelyyn.

Sananvapausnäkökulmasta on täysin kestävä väittämä, että Yleisradion ohjelmissa ei saisi nauraa, eivätkä ohjelmat naurattaa, edes tahattomasti. Kun ohjelmien ennakkotarkastus on kielletty, mikä olisi tällöin se elin, joka jälkikäteen nykypäivänä päättäisi uskottavasti ja ilman naurunalaiseksi joutumista, että kysymys on julkisessa palvelussa kielletystä viihteestä. Viihde on välttämätön osa monipuolista ja kattavaa palvelua, mutta julkisessa palvelussa se ei tietysti voi olla hallitseva ohjelmakategoria.

Vuoden 2013 Yleisradion kertomuksesta antamassaan mietinnössä liikenne- ja viestintävaliokunta korosti eduskunnan valitseman hallintoneuvoston keskeistä asemaa yhtiön ylimpänä toimijana. Hallintoneuvoston tulee ohjaus- ja valvontatehtävässään huolehtia julkisen palvelun asianmukaisesta tarjonnasta ja painotuksista.

8.5.1 Analyysi ja arviointi

Yleisradio on julkista palvelutehtävää hoitava valtionyhtiö, joka on tänä päivänä ohjelmatoiminnassaan riippumaton valtioneuvostosta ja hallintoviranomaisista. Kysymys on rakenteellisesta riippumattomuudesta, jonka eri elementit ovat kehittyneet vuosikymmenien kuluessa. Tämän tutkimuksen loppuluvussa 9 tehdään yhteenveto tämän sananvapauteen liittyvän riippumattomuuden kehityksestä.

³³⁵ Kriitikki Yleisradion viihdettä vastaan liittyy kaupallisen sektorin haluun rajata Yleisradion palvelut asiaohjelmiin ja erityisryhmien palveluun, jolloin kaupalliset televisio- ja radiokanavat voisivat keskittyä taloudellisesti kannattavampaan viihdetarjontaan (ks. esim. Nieminen 2015, 260).

Toinen riippumattomuuden muoto liittyy Yleisradion journalistisiin prosesseihin. Kyse on ulkopuolisesta vaikuttamisesta ohjelmatoimintaan ja vastaavan toimittajan/toimittajan taipumisesta ei-journalistisiin perusteisiin³³⁶. Mäenpään raportin ehdotukset Terrafame-tapauksessa keskittyvät tähän asiakohtaan. Kyse on Yleisradion sisäisistä järjestelyistä, joita ei käsitellä laajemmin tässä yhteydessä³³⁷.

On kuitenkin todettava, että kun vastaavan toimittajan tehtävät on siirretty ohjelmatoiminnasta vastaaville johtajille, jotka ovat perinteisesti vastanneet myös yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta Yleisradiota koskevilla kysymyksillä, on tämä sisältänyt rakenteellisen heikkouden, jonka Terrafame-tapaus ja Mäenpään raportti ovat nostaneet esille. Kun ongelman ratkaisussa on tarkoitus antaa vastuu yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta korkeaan valtioonjohtoon Yleisradion operatiivisessa johdossa toimitusjohtajalle, on tätä menettelyä pidettävä hänen tehtäviensä ja asemansa kannalta asianmukaisena kehityssuuntana. Toimitusjohtajalle kuuluu viimekätinen yleistöimivalta yhtiön operatiivisessa hoitamisessa.

Hallintoneuvoston tärkeimmät tehtävät tällä ohjelmatoiminnan alueella on uusien merkittävien palvelujen ennakkoarviointi ja eduskunnalle vuosittain annettu kertomus julkisen palvelun toteutumisesta ja hallintoneuvoston ohjaus- ja valvontatehtäviensä toteuttamisesta.

Hallintoneuvostolle eivät kuulu yksittäisistä ohjelmista/palveluista tai ohjelmasarjoista/palvelukokonaisuuksista päättäminen. Kuten eduskuntakin eduskuntakertomuksen yhteydessä voi hallintoneuvosto harkintansa mukaan tällaisistakin asioista keskustella.

Hallintoneuvostolla on monia lakisääteisiä ohjelmatoimintaan liittyviä yleisiä tehtäviä, joihin liittyy yhteiskuntapoliittisesti relevanttia päätöksentekoa. Miten tulkitaan Amsterdamin pöytäkirjan vaateita käytännössä, missä ovat julkisen palvelun rajat, miten suunnataan yleisellä tasolla resursseja? Tämän päätöksenteon riippumattomuutta politiikasta on vaikea perustella. Poliittisluontoisen päätöksenteon antaminen operatiiviselle johdolle heikentäisi samalla päätöksenteon legitimitettiä, myös EU-tasolla. Yhteiskuntapoliittinen päätöksenteko edellyttää poliittista harkintaa, jonka Yleisradiossa vain hallintoneuvosto voi suorittaa.

9. Tutkimustulokset ja pohdiskelua

9.1 Eduskunta ja Yleisradio

Tämän tutkimuksen alkujaksossa tutkimuskysymyksenä viitattiin vuoden 1954 yleisradiolainsäädäntäkomitean mietintöön. Mietinnössä oli lueteltu ne elementit, joiden perusteella Yleisradio oli tuolloin valtioneuvoston valvonnan ja ohjauksen alainen siitä huolimatta, että eduskunta valitsi yhtiön hallintoneuvoston.

³³⁶ Vastaavan toimittajan määräämisestä ohjelmaa ja verkkojulkaisua varten ja vastaavan toimittajan tehtävistä ks. laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnästä (460/2003). Tässä tutkimuksessa ei laajemmin käsitellä tätä lakia ja siihen johtanutta kehityshistoriaa, ks. esim. Tiilikka 2008 tai Niiranen, Sotamaa & Tiilikka 2013.

³³⁷ Oma lukunsa on, tarvitaanko sananvapauden edistämiseksi lainsäädäntöä, joka tekee rangaistavaksi someaikakaudella toimittajiin kohdistuvaa yhä raaempaa ja epäasiallisempaa painostusta. Tällaiselle lainsäädännölle Suomen perustuslain 22 § tarjoaa sinänsä mahdollisuuden.

Nämä elementit olivat

- valtio(neuvosto) omistaa yhtiön osake-enemmistön,
- valtiolla on ratkaisovalta yhtiökokouksessa,
- yhtiökokous määrää yhtiön hallinnosta (yhtiöjärjestyksessä, kirj. huom.),
- yhtiökokous valitsee tilintarkastajat sekä myöntää vastuuvapauden johtokunnalle ja hallintoneuvostolle, yhtiökokoukseen määräämänsä edustajan kautta,
- valtioneuvosto valvoo myös toimivuoden kuluessa edustajansa välityksellä hallintoneuvoston ja johtokunnan kokouksissa Yleisradion toimintaa,
- valtioneuvosto myöntää toimiluvan ja määrää sen ehdot,
- valtion valvonta kohdistuu edellä esitetyllä tavalla yleisradioyhtiön talouteen, sen julkisoikeudellisten tehtävien ja velvollisuuksien täyttämiseen, teknilliseen toimintaan ja näiden tehtävien yleiseen hoitoon,
- lisäksi valtioneuvosto päättämällä lupamaksuista mitoittaa yhtiön toiminnan

Tässä jaksossa käydään läpi, mitä muutoksia näissä elementeissä on tapahtunut.

Valtio omistaa edelleen käytännöllisesti katsoen kokonaan Yleisradion ja liikenne- ja viestintäministeriö edustaa valtiota yhtiökokouksissa. Yhtiökokouksen merkitys on kuitenkin Yleisradiota koskevan lainsäädännön myötä vähentynyt merkittävästi ja se käsittelee vain osakeyhtiölain mukaiset yhtiön talouteen ja vastuuvapauteen liittyvät asiat. Käsittely on lähtökohtaisesti varsin muodollista. Asia liittyy valvontaan, mutta ei varsinaisesti sisällä ohjausfunktiota³³⁸.

Yhtiökokous ei enää määrää (yhtiöjärjestyksessä) yhtiön hallinnosta, vaan se määräytyy Yleisradiota koskevan lain ja osakeyhtiölain pohjalta.

Valtioneuvostolla (liikenne- ja viestintäministeriöllä) ei ole enää edustajaa yhtiön hallintoneuvostossa ja hallituksessa.

Valtioneuvosto ei enää pääte Yleisradion määräaikaisista toimiluvista, joilla ohjataan yhtiön ohjelmapolitiikkaa, siihen liittyvää valvontaa, muita ehtoja ja taloudellista raportointia. Valtioneuvosto päättää Yleisradion taajuuksista, mutta se – kuten edellä on todettu – ei ole ollut ohjausmekanismi.

Valtioneuvosto ei myöskään määrääjoin pääte hallintoneuvoston esityksestä lupamaksukorotuksista ja niihin liittyvistä ehdoista, ja siten Yleisradion toiminnan rahoituksesta. Yleisradion rahoitus on nyt lakisääteistä ja niin pitkälle kuin mahdollista erillään valtion tulo- ja menoarviosta.

Kun aiemmin Yleisradiota koskeva lainsäädäntö valmisteltiin liikenne- ja viestintäministeriössä ja sen alaisissa elimissä, nykyään valmistelu tapahtuu

³³⁸ Yhtiökokouksen valitsemaa tilintarkastajaa voidaan käyttää konsultointiin siten, ettei heidän riippumattomuutensa vaarannu.

parlamentaarisisissa työryhmissä, joiden jäsenet eduskuntaryhmät asettavat. Näiden työryhmien sopimisen pohjalta³³⁹ ministeriö normaalisti vain teknisesti valmistelee hallituksen esitykset, jotka valtioneuvosto antaa eduskunnalle. Viimeisin työryhmä on nimenomaan korostanut, että Yleisradioon liittyvät asiat tulee käsitellä aidosti parlamentaarisesti ilman hallituksen etukäteislinjausta.

Yleisradion ohjaus ja valvonta on jaettu eduskunnan, sen valitseman hallintoneuvoston ja Viestintäviraston välillä. Viestintävirasto suorittaa laillisuusvalvontaa ja antaa Yleisradion vuosittaisesta kertomuksesta lausunnon valtioneuvostolle. Yleisradion hallintoneuvosto antaa eduskunnalle julkisen palvelun toteutumisesta vuosittaisen kertomuksen, josta eduskunta päättää liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnön pohjalta.

Hallintoneuvosto ohjaa ja valvoo Yleisradiota lakisääteisten tehtäviensä pohjalta. Kun neuvoston lakisääteisiin tehtäviin lisättiin (yhteiskuntapoliittisen tason) strategia, hallintoneuvosto päättää kaikista tärkeimmistä Yleisradion toimintaan liittyvistä asioista.

Siten voidaan todeta, että tämän tutkimuksen alussa esitetyt vuoden 1954 yleisradiokomitean argumentit valtioneuvoston Yleisradiota ohjaavasta ja valvovasta tehtävästä eivät pidä enää paikkaansa. Yleisradio on aidosti eduskunnan ja sen nimittämän hallintoneuvoston ohjauksessa ja valvonnassa niin pitkälle kuin se Suomen yhteiskuntajärjestelmässä on mahdollista.

Nykyistä asetelmaa voidaan kuvata rakenteelliseksi riippumattomuudeksi valtioneuvostosta ja hallintoviranomaisista, joka myös on olennainen Yleisradion sananvapauteen vaikuttava tekijä.

Toinen riippumattomuuden muoto on toiminnallinen riippumattomuus itse ohjelmatoiminnassa. Tämä riippumattomuuden muoto liittyy siihen, että uutis- ja ajankohtaistoiminnassa ratkaisut tehdään journalistisin perustein, eikä poliittisen, taloudellisen tai muun painostuksen vaikutuksesta. Asia liittyy ensisijaisesti Yleisradion sisäisiin järjestelyihin, eikä sitä käsitellä tässä tutkimuksessa.

Aivan toinen asia, josta aika ajoin keskustellaan Suomessa, on, tulisiko Yleisradion olla riippumaton politiikasta. Tällä hetkellä poliitikot muodostavat Yleisradion hallintoneuvoston, kun taas Yleisradion hallitus on suuntautunut enemmän taloudellisen, kulttuuri- ja tiede-eliitin suuntaan. Eli tulisiko jälkimmäisen eliitin jäsenten päättää Yleisradion toiminnasta enemmän tai jopa kokonaan? Tämän kirjoittaja suhtautuu tällaiseen järjestelyyn kielteisesti. Julkisen palvelun tehtävistä huolehtiminen, valvonta ja resurssien yleinen allokointi ovat korkean tason yhteiskuntakuntapoliittisia kysymyksiä, josta päättäminen kuuluu selvästi politiikan piiriin. Ismo Silvo on vuonna 2017 hahmottanut asian seuraavalla tavalla:

Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan keskustelussa on syytä muistaa perusasia: eurooppalainen julkisen palvelun media on viime kädessä poliittinen valinta. Se on kansalaisten tasa-arvoa ja yhteisyyttä korostavan oikeusvaltion osa. Sellaisena se on kirjattu ihmisoikeuksia edistävän sekä Euroopan neuvoston että Euroopan unionin säädöksiin. Julkisen palvelun edellytetään siis perustuvan demokraattiseen ohjaukseen ja lakiin. (Silvo 2017)

On syytä tässä yhteydessä todeta, että Yleisradiota koskevan lain säätämisen myötä vuonna 1993 peruslakivaliokunnan muutosehdotuksesta hallintoneuvoston tehtävistä poistui

³³⁹ Käyttäisin tätä sanaa, ei ehdotus-sanaa, koska työryhmien pyrkimyksenä on juuri sopia asioista, jotka toteutetaan.

ohjelmatoiminnan yksityiskohtainen valvonta. Nyt huolehtiminen ja valvonta toteutuvat ensisijaisesti eduskunnalle julkisesta palvelusta annettavan kertomuksen ja sen eduskuntakäsittelyn myötä.

Tässä tutkimuksessa on käytetty hyväksi erityisesti Antero Jyrängin ja Eero Paukun analyysyjä Yleisradiota koskevan lainsäädännön kehityksestä. Heidän teksteissään on myös näkemyksiä siitä, miten julkinen palvelu ja sitä ohjaava lainsäädäntö olisi tulevaisuudessa tullut järjestää. Seuraavissa kappaleissa käsitellään tätä kysymystä.

Jyrängin näkemysten arvioinnissa on otettava huomioon, että Yleisradion ohjaus ja valvonta perustuivat tuolloin valtioneuvoston antamiin toimilupiin, rahoitus lupamaksuihin ja eduskunta pelkästään valitsi hallintoneuvoston ja neuvoston tehtävistä määrättiin yhtiöjärjestyksessä.

Jyrängin vuoden 1969 kirjan käsityksiä (1969, 165–168) esitellään tiivistettynä ja kommentoidaan seuraavissa kappaleissa. Jyrängin mukaan ei ollut tarkoituksenmukaista, että radiotoiminnasta yleensä annetut säännökset sääntelevät samalla radion avulla tapahtuvaa joukkoviestintää. Yleisradiotoiminnasta ja yleisradiolähetysten vastaanotosta oli säädettävä erikseen. Tämä näkemys toteutui kaikilta osin yli 20 vuotta myöhemmin, kun laki Yleisradiosta astui voimaan vuonna 1994.

Vastaanottolupajärjestelmä oli Jyrängin mukaan silloisen hallitusmuodon 10 §:n kanssa ristiriidassa olevana poistettava lainsäädännöstä. Tämä toteutui vuonna 1999 voimaan astuneen valtion televisio- ja radorahastoa koskeneen uuden lain myötä, kun televisiolupa muuttui televisiomaksuksi. Asia ei kuitenkaan enää ole ajankohtainen Yleisradion siirryttyä rahoitettavaksi välillisesti valtion talousarvion kautta.

Jyränki pohdiskeli toimilupajärjestelmän luonnetta, mutta tämä asia liittyy enää muille osapuolille kuin Yleisradiolle myönnettäviin toimilupiin. Jyränki mm. edellytti, että lakiin oli sananvapauden toteuttamiseksi otettava säännökset yleisradio-ohjelmistolle asetettavasta tasapuolisuuden vaatimuksesta ja tämän tasapuolisuuden organisatorisista takeista eli yleisradioyhtymän organisaation pääpiirteistä.

Jos kaupallinen yleisradiotoiminta ajateltiin yhteiskunnassa mahdolliseksi, Jyrängin näkökulma oli sen mahdollisimman tiukka sääntely. Mainonnan täydellistä kieltämistä yleisradio-ohjelmissa tuli harkita. Ohjelma-aikaa ei olisi lupa myydä ulkopuolisille (eli MTV:n toiminta Yleisradion apuna ei olisi ollut mahdollista). Tältä osin kehitys tuli, mutta vasta 1990-luvulta alkaen, menemään aivan toiseen, kaupallista toimintaa yhä enemmän mahdollistavaan ja sen osalta keveämmän sääntelyn suuntaan. Yleisradiossa mainonta tuli kuitenkin kokonaan kielletyksi. Vielä vuonna 1984 radio- ja televisiokomitean mietintöön yhdessä Toivo Pohjosen kanssa jättämässään eriväisessä mielipiteessä Jyränki suhtautui kielteisesti MTV:n olemassaoloon ja kannatti yleisradion (Jyränki kirjoitti nimen pienellä alkukirjaimella) yksinoikeutta yleisradiotoimintaan valtakunnallisella ja alueellisella tasolla (radio- ja televisiokomitea 1984, erivä mielipide 4–8).

Nykypäivän näkökulmasta MTV:n vuonna 1993 saama ensimmäinen kymmenvuotinen toimilupa edusti tiukkaa sääntelyä ja sisälsi seuraavia määräyksiä. Ohjelmatoiminnan rakenteessa tuli ottaa huomioon viestintä- ja kulttuuripoliittiset näkökohdat. Ohjelmiston tuli tarjota yleisölle laadukasta ja monipuolista ohjelmistoa, hyödyllisiä tietoja ja uutisia sekä myös sopivaa ajanvietettä. Ohjelmatoiminnassa tuli noudattaa hyvää journalistista tapaa. MTV Oy:n ohjelmistosta tuli riittävä osa olla kotimaista alkuperää. Näitä kotimaisia ohjelmia tuli riittävässä määrin esittää myös parhaana katseluaikana. Osa ohjelmatoimintaan tarkoitetuista varoista tuli suunnata yhtiön ja Oy. Yleisradio Ab:n ulkopuolisilta kotimaisilta

tuottajilta hankittavaan ohjelmistoon. Ohjelmistossa tuli olla myös riittävässä määrin ruotsinkielisen väestön ymmärrettävissä olevia ohjelmia (kohta 2).

Edelleen yhtiön tuli vahvistaa ohjelmatoiminnassa noudatettavat periaatteet, jotka oli alistettava liikenneministeriön hyväksyttäväksi (kohta 3). Mainonnan määrästä ja sijoittelusta oli yksityiskohtaisia määräyksiä (kohdat 4 ja 5). MTV:n oli annettava liikenneministeriölle selvitys toimilupaehtojen noudattamisesta (kohta 9). MTV:n tuli antaa liikenneministeriölle muutkin kuin edellä mainitut valvontaa ja seurantaa varten tarpeelliset ohjelmia ja toiminnan taloutta koskevat tiedot (kohta 10). Toimilupaa ei saanut siirtää toiselle. Mikäli MTV:n omistussuhteissa tapahtui olennainen muutos, oli tätä pidettävä toimiluvan siirtona. MTV:n omistussuhteissa tapahtuvista muutoksista oli ilmoitettava (kohta 11).³⁴⁰

Jyränki piti ilmeisenä, ettei osakeyhtiömuoto vastannut tarkoitustaan julkisen palvelun yleisradiotoiminnassa ja perusteli sitä. Hänen mukaansa paras organisaatiomuoto olisi ehkä ollut itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö brittien public corporation -yhtiön tapaan. Pragmaattisempi Yleisradion osakeyhtiömuoto on kuitenkin kestänyt ajan haasteet.

Kun Jyrängin jatkopohdiskelu koski Yleisradiota laitoksena, on hänen pohdiskeluaan hankala suhteuttaa nykytilanteeseen, jossa Yleisradio on osakeyhtiö. Muutama havainto voidaan kuitenkin nostaa esiin. Jyränki katsoi, että eduskunnan tuli valita valtakunnallisen yleisradioyrityksen (= Yleisradio, kirj. huom.) hallinto-organisaatio. Tämä oli kuten tunnettua jo silloinen menettely, mutta Jyränki katsoi, että hallinto-organisaation toimikauden tulisi olla sidottu vaalikauteen. Tämä muutos Yleisradiossa toteutettiin 1970-luvulla. Edelleen Jyränki pohti, olisiko syytä lailla säätää kansanedustajan ja valtioneuvoston jäsenen tehtävän yhteensopimattomuudesta yleisradio-organisaation hallinnon kanssa. Tämä ajattelu ei ole toteutunut, vaan hallintoneuvostoon valitaan edelleen lähinnä kansanedustajia. Lisäksi kansanedustajien osalta side on vain vahvistunut, kun eduskunnan valvontatehtävät ovat Yleisradion osalta kasvaneet. Jyrängin ajattelu korosti Yleisradion täydellistä riippumattomuutta valtionhallinnosta, ja eduskunnalla olisi ollut vain hallintoneuvoston nimitysvalta.

Lisäksi Jyränki totesi, että silloinen järjestelmä, jossa kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö voi yleisradioyhtiön yhtiökokouksessa päättää yrityksen sisäisestä toimivallanjaosta, ei ole hyväksyttävissä silloisen hallitusmuodon 10 §:n toteutumista ajatellen. Tämä mahdollisuus poistui, kun laki Yleisradiosta astui voimaan vuoden 1994 alusta.

Valtion radorahastosta Jyränki totesi lisäksi, että sen säilyessä uudet säännökset siitä olisi annettava silloisen valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n määräämässä järjestyksessä. Perustuslakivaliokunta käsitteli hallituksen esitystä uudeksi rahastolaiksi vuonna 1998, mutta ei katsonut lausunnossaan silloista lakiehdotusta säädettäväksi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, vaikka toi esille valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolisiin rahastoihin liittyvän perustuslakiproblematiikan.

Kokonaisuutena monet Jyrängin esittämät näkökohdat on toteutettu, ei kuitenkaan hänen pääehdotustaan yleisradiolaitoksesta. "Paras" voi olla "hyvän" vihollinen. Viestintäpolitiikka ei ole pelkästään juridiikkaa, vaan siihen liittyy aitoja poliittisia näkemyseroja ja niiden sovittelua.

³⁴⁰ Mallina toimiluvulle käytettiin Yleisradion toimilupaa. Vrt. MTV:n voimassaolevan toimiluvan kuvaus jäljempänä.

Eero Paukku julkaisi tutkimuksensa vuonna 2005. MTV oli toiminut omalla toimiluvallaan kahdeksatta vuotta ja Nelonen oli aloittanut toimintansa kesällä 1997. Yleisradio oli toiminut lakisääteisesti yli kymmenen vuotta.

Maan hallitus oli maaliskuussa 2004 tehnyt digitalisointia koskevan lopullisen päätöksen, jonka mukaan analogiset lähetykset suljetaan elokuun lopussa 2007. Periaatepäätöksen digitalisoinnista hallitus oli tehnyt jo vuonna 1996. Digitalisoinnin myötä tv-kanavien määrä tuli kasvamaan aluksi varovaisesti, mutta visio suuremmasta kanavamäärästä eli laajenevista markkinoista oli olemassa. Digitalisoinnissa Yleisradion kanavat olivat kasvaneet kahdesta viiteen, kun ruotsinkielinen FST, uutiskanava YLE24 ja kulttuuri-, opetus- ja tiedekanava Teema aloittivat TV1- ja TV2-kanavien rinnalla. Kaupallisia kanavia oli aluksi MTV:n ja Nelosen lisäksi vain kaksi: SubTV (nykyisin Sub) ja Urheilutelevisio (nykyisin maksullinen Nelonen Pro 2). Tällä hetkellä sekä MTV:llä että Nelosella on kanavia kummallakin kymmenkunta, joista osa maksullisia.

Jouni Backmanin parlamentaarinen työryhmä oli vuonna 2001 katsonut, että Yleisradion tuli ulottaa julkiset palvelunsa uusiin jakeluteihin (so. internetiin), palvelut Yleisradio oli aloittanut jo aiemmin. Tämän mukaisesti oli vuonna 2002 muutettu Yleisradiosta annettua lakia.

Liikenne- ja viestintäministeriö oli perustuslakivaliokunnan kannanottojen pohjalta (ks. PeVL 19/1998 vp) päätnyt ratkaisuun, jonka mukaan taajuuksien tullessa käyttöön, niitä vastaavat ohjelmistoluvat julistettiin haettaviksi. Markkinoiden laajeneminen tuli siten riippuvaiseksi taajuuspolitiikasta³⁴¹.

Kun Jyränki 1960- ja 1970-luvun sananvapausnäkemyksissään oli korostanut regulaation merkitystä ja vastaanottajanäkökulmaa, Paukun näkökulma on toinen. Hänen mukaansa markkinoiden vapautta tai toiminnanharjoittajien (eli lähettäjän, kirj. huom.) sananvapautta korostavat näkemykset olivat jääneet taustalle, kun keskeisenä tavoitteena on ollut turvata televisio- ja radio-ohjelmien ei-kaupallinen luonne, jolla Paukku tarkoitti Yleisradion asemaa. (emt. 1)

Paukun keskeinen kysymys oli seuraava. Onko ja millä perusteella sananvapauden vapausoikeudellisesta perinteestä ja ns. lehdistönvapauden periaatteesta voitu poiketa televisio- ja radiotoiminnassa, ja onko tällainen lähtökohta sähköisen viestinnän toimintaympäristön muutosten vuoksi enää perusteltu? (emt. 2)

Paukku teki seuraavan analyysin silloisesta asetelmasta. Televisio- ja radiotoiminnan toimilupasääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa sananvapaudella on kaksoisrooli. Kyse on informaation sananvapautta turvaavammasta tarkemmasta sääntelystä, jolla kuitenkin rajoitetaan televisio- ja radiotoimintaa harjoittavien sananvapautta³⁴². Tämän lisäksi toiminnanharjoittajien oikeuksia rajoitetaan tiettyjen televisio- ja radiotoimintaan liittyvien yleisten etujen mukaisten tavoitteiden turvaamiseksi, kuten ohjelmiston monipuolisuuden, kansallisten arvojen ja kulttuurin sekä yleisön erityisryhmien tarpeiden suojaamiseksi (vrt. edellä MTV:n ensimmäisen toimiluvan kuvaus). Nämä yleisen edun mukaiset tavoitteet on kuitenkin varsin usein yhdistetty juuri informaation

³⁴¹ Tässä tutkimuksessa ei laajemmin käsitellä taajuuspolitiikkaa ja siihen liittyvää lainsäädäntöä. Yleisradion osalta taajuuksien saatavuutta säädellään nykyisin Tietoyhteiskuntakaareissa (erit. §:t 16, 24, 95, 228). Taajuuspolitiikka ei ole missään Yleisradion historian vaiheissa ollut relevantti osa yhtiön ohjausta valtiiovallan toimesta, vaan yhtiö on saanut käyttöönsä tarvitsemansa taajuudet.

³⁴² Paukku ei tarkemmin selvitä tätä, mutta voidaan ajatella, että se taajuuskapasiteetti, jota Yleisradio käyttää on pois kaupallisilta toimijoilta, ja että Yleisradion saama julkinen rahoitus väärissä markkinoista.

vastaanottajan sananvapauden toteutumiseen, Pauku korostaa. Toimilupasääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa on siten Paukun mukaan pitkälti kyse toiminnanharjoittajien oikeuksien ja informaation vastaanottajien sananvapauden välisestä punninnasta. (emt. 139,140)

Tässä punninnassa Pauku asettuu korostamaan toiminnanharjoittajien oikeuksia. Keskeisenä argumenttina Pauku käyttää Suomen perusoikeusuudistusta vuodelta 1995. Paukun mukaan elinkeinovapauden nostaminen uudistuksessa yhdeksi perusoikeudeksi muiden joukkoon sekä markkinoiden vapauden vakiintuminen yhdeksi audiovisuaalisen sektorin sääntelyn lähtökohdaksi edellyttävät arvioimaan uudelleen televisio- ja radiotoiminnan sääntelyä ja Yleisradion julkisen palvelun velvoitetta. Informaation vastaanottajan sananvapauden lisäksi oli otettava huomioon kaupallisten toimijoiden oikeuksia – sananvapautta, elinkeino- ja kilpailuvapautta sekä omaisuuden suoja. Tällöin Paukun mukaan julkisen palvelun sisältö tulee voida suhteellisuusperiaatteen mukaisesti perustella välttämättömäksi suomalaisessa televisio- ja radiotoiminnassa. Suhteellisuusperiaatteen mukaan toimien on oltava oikeassa suhteessa päämääriin nähden, kohtuullisia ja tarpeellisia. (emt. 152).

Tässä yhteydessä tarkastellaan edellä selostettujen näkökohtien merkitystä vain julkisen palvelun ja Yleisradion kannalta.

Kaupallisten toimijoiden julkilausutut oikeudet johtavat Paukun korostamaan juridiikkaa. Hänen mukaansa juridiikan³⁴³ edustama ajatus, että julkinen palvelu on vain yksi lähtökohta (ja jopa sekundaarinen) tapa turvata ohjelmiston moninaisuus, on jäänyt viestintäpoliittisessa keskustelussa taka-alalle. Paukun ongelmaksi on muodostunut, että julkisesta palvelusta on muodostunut periaatteellinen lähtökohta, ja todistustaakka sen tarpeellisuudesta on sen epäilijöillä. Tässä kohdin Paukun mukaan juridinen ja viestintäpoliittinen ajattelu eroavat toisistaan. (emt. 153, 155)

Paukun tutkimus päättyy kuitenkin seuraavaan kappaleeseen:

On selvää, että informaation monimuotoisuus on nykyisillä globaaleilla audiovisuaalisilla markkinoilla ensiarvoinen lähtökohta ja se tarkoittaa myös ei-kaupallisen ohjelmatarjonnan turvaamista. Monimuotoisuutta ei kuitenkaan tule ymmärtää vain ei-kaupalliseksi ohjelmatarjonnaksi vaan sellaiseksi televisio- ja radio-ohjelmien kokonaisuudeksi johon sisältyy niin kaupallisia kuin ei-kaupallisia arvoja. Julkista palvelua ja kaupallisia markkinoita ei siten tule nähdä toisiansa poissulkevinä viestintäpoliittisina ideologioina, vaan osana sellaista dualistista televisio- ja radiotoiminnan järjestelmää, jossa niin kaupallisella kuin julkisella palvelun ohjelmatarjonnalla on oma tehtävänsä. Tällainen viestintäpoliittinen lähtökohta pystyy parhaiten edistämään sananvapauden ja informaation monimuotoisuuden toteutumista televisio- ja radiotoiminnassa. (emt. 155)

Paukun tulkinta siitä, että perustuslakiuudistus on siirtänyt juridisesti painopisteen julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta (Yleisradiosta) kaupalliseen toimintaan on kaukaa haettu. Amsterdamin pöytäkirja, Euroopan neuvoston asiakirjat, EU:n piirissä laaditut asiakirjat ja erityisesti komission tiedonannot ovat vakiinnuttaneet selvästi myös Suomessa julkisen palvelun yleisradiotoiminnan aseman osaksi eurooppalaista sananvapauden toteuttamista.

³⁴³ Pauku näkee juridiikan tarjoavan vain yhden tulkin. Parempi olisi käyttää pehmeämpää ilmaisua ”juridinen lähtökohta”.

On totta, että kaupallinen televisio- ja radiotoiminnan sektori on ainakin ohjelmistotoimilupien määrällä mitattuna voimakkaasti kasvanut 2000-luvulla samalla kun julkisen palvelun yleisradiotoiminnan rahoituksen mittaluokka on vakiintunut 2010-luvun lopulla nykyiseksi. Tämä on kuitenkin perustunut pragmaattisteknisiin seikkoihin. Julkisen palvelun yleisradiotoiminta on kypsynyt televisio- ja radiotoiminnan muotona ja kun taajuuksia on tullut käyttöön lisää, ne on luovutettu kaupalliseen käyttöön. Vain tässä mielessä painopiste on siirtynyt kaupalliseen toimintaan.

Paukku toteaa itsekin, että Amsterdamin pöytäkirjalla vahvistettiin dualistinen televisio- ja radiotoiminnan malli osaksi toimialan EY-oikeudellista sääntelyä. Dualistisen mallin mukaisesti julkisen palvelun yleisradiotoiminta on kaupallisen järjestelmän rinnalla toimiva joukkoviestinnän muoto, ja sen sisältöä määriteltäessä ei huomiota kiinnitetä vain markkinoiden vallitsevaan tarjontaan, vaan enemmänkin julkisen palvelun yleisradiotoiminnalle asetettuihin tavoitteisiin ja periaatteisiin. Näin ollen Paukun mukaan julkisen palvelun yleisradiotoiminta ei ole vain markkinoiden puutteiden täydentäjä, vaan markkinoiden tarjonnasta suhteellisen riippumattomasti toimiva joukkoviestinnän muoto (emt. 86).

On selvää, että julkisen palvelun toteuttamisessa suhteellisuusperiaate on tärkeä. Suhteellisuusperiaate tulee toteutettavaksi suhteessa Amsterdamin pöytäkirjan vaateisiin, jotka ovat jäsenvaltioiden julkisen yleisradiotoiminnan liittyminen jokaisen yhteiskunnan demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin samoin kuin tarpeeseen turvata viestinnän moniarvoisuus. Suomessa suhteellisuusperiaatetta harkitsevat parlamentaariset työryhmät, jotka laajapohjaisina yhteiskuntapoliittisina eliminä ovat juuri oikeita suorittamaan myös tätä tehtävää.

Kaupallinen sektori on Paukun kirjoitusten ajoista (2003–2005) ajoista merkittävästi laajentunut. Sen on mahdollistanut digitaalisen lähetystekniikan voimakas kehitys, joka on tarjonnut mahdollisuuden lähettää itse asiassa vähemmällä taajuuksilla yhä enemmän tv-kanavia. Digitalisoinnin alun kymmenkunta kanavaa on kasvanut yli 80 eri tv-kanavan tarjonnaksi samalla kun televisiotoiminnassa aiemmin käytettyjä taajuuksia on voitu siirtää mobiiliin teletoiminnan käyttöön. Kehitys jatkuu edelleen.

Kaupallinen sektori laajenee liikenne- ja viestintäministeriön politiikan myötä. Radiotaajuuksien niukkuutta on vielä olemassa silloin kun hakijoita tietyille taajuuksille on enemmän kuin niitä on tarjolla. Tällöin tarvitaan ohjelmistolupia koskevaa harkintaa.

Toimilupaehdot ovat kuitenkin radikaalisti keventyneet, vaikka EU:n sääntelyn myötä³⁴⁴ sääntelyä on tullut myös lisää. Esimerkiksi MTV:n nykyisin voimassa oleva (2017–2027) ohjelmistotoimilupa on varsin pelkistynyt ja sisältää vain seuraavat määräykset. Luvanhaltijalla on oikeus lähettää yhtä televisio-ohjelmistoa ensisijaisesti kanavanipussa A kyseistä kanavanippua hallinnoivan verkkotoimiluvanhaltijan kanssa tekemänsä sopimuksen

³⁴⁴Keskeinen harmonisointiväline on audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/13/EU audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta, kodifioitu toisinto <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010L0013&from=EN>).

mukaisesti (kohta 1). Ohjelmatoiminnassa tulee noudattaa hyvää journalistista tapaa (kohta 2). Lisäksi luvanhaltijan tulee toimittaa Viestintäviraston pyynnöstä vuosittain selvitys toteutuneesta ohjelmatoiminnasta. Televisiotoimintaa koskevat (sääntely)määräykset ovat nykyisin tietoyhteiskuntakaavassa (7.11.2014/917).

Laaja julkinen palvelu televisio- ja radiotoiminnassa ja taajuuksien edelleen olemassa oleva niukkuus ovat kuitenkin merkinneet sitä, ettei sananvapaus toteudu tällä alueella samalla lailla kuin lehdistössä. Jyrängin ajoista kuitenkin sääntelyssä otetaan sananvapauskohdat aivan toisella tasolla huomioon kuin aiemmin ja perustuslakivaliokunta ottaa kantaa lainsäädännön yksityiskohtiin, jos sitä edellytetään.

Paukun esittämät ajatukset kuvaavat kuitenkin hyvin nykytilannetta. Vastaavan vision näki kuitenkin jo vuonna 1993 Seppo Niemelä, joka selvityksessään ”Julkinen palvelu 1990-luvun viestinnässä” totesi ehdotustensa tarkoituksena olevan luoda sellainen järjestelmä, joka 90-luvun ajan ohjaisi sähköisen viestinnän kehitystä niin, että julkinen palvelu voitaisiin eurooppalaisittain perustellulla tavalla toteuttaa ja järjestelmän kaupallisen osan toimintapuitteet tulisivat riittävän yhtäläisiksi (Niemelä 1993, 41). Myös Jouni Mykkänen esitti vuonna 1995 tasapainoisen dualistisen televisio- ja radiokentän viestintäpoliittisena tavoitteena todetessaan Yleisradiotoiminnan strategiaselvityksessään (LVM:n julkaisuja V45/95) seuraavaa:

Selvityksen keskeinen johtopäätös on se, että Suomen yleisradiotoiminnan strategia sisältää kaksi pääelementtiä. Toisaalta on kysymys julkisen palvelun yleisradiotoiminnan turvaamisesta Yleisradio Oy:n avulla yhtiötä koskevan erityislain mukaisesti. Toisaalta avautuvien teknisten ja taloudellisten mahdollisuuksien myötä on mahdollista sallia tähänastista enemmän valtakunnallisia toimilupia. Viestintäpoliittisesti ollaan alan ja poliittisten päättäjien piirissä valmiita hyväksymään toimilupia valtakunnalliseen radio- ja tv-toimintaan. (1995, 9)

Mykkänen ei tosin osannut arvata, mihin televisio- ja radiokanavamäärään tämä visio tuli johtamaan 2010-luvun lopulle tullessa.

Kaupallisen sektorin asema televisio- ja radiotoiminnassa on siten nyt aivan toinen kuin Paukun (saati Niemelän) aikana. Tässä mielessä heidän visionsa dualistisesta järjestelmästä on toteutunut. Se ei kuitenkaan ole tapahtunut julkisen palvelun järjestelmän kustannuksella.

Kuten edellä on yksityiskohtaisesti selvitetty, julkisen palvelun yleisradiojärjestelmä Suomessa on kehittynyt valtioneuvoston ohjaamasta osakeyhtiöstä eduskunnan alaiseksi kypsäksi järjestelyksi, joka on oikeudellistunut varsin pitkälle. Taloudellisten olojen normalisoituessa myös Yleisradion rahoitus palaa indeksipohjaisena normaaliksi vuodesta 2019.

Onko sitten Suomen julkisen palvelun yleisradiotoiminnan järjestely ”täydellinen”? Lähtökohtaisesti mikään järjestelmä ei ole täydellinen ja tässä tutkimuksessa pohdin lopuksi, missä määrin Suomen malli on täydellinen ja miten sitä voisi kehittää.

Joka tapauksessa on selvää, että jos Suomessa halutaan pitää kiinni eurooppalaisesta sananvapaustulkinnasta julkisen palvelun yleisradiotoiminnassa, paluuta minkäänlaiseen hallituskeskeiseen järjestelmään tai sellaiseen järjestelyyn ei ole, jossa hallintoviranomaisten vaikutusvalta kasvaisi muussa kuin toiminnan laillisuusvalvonnassa. Viestintäviraston nykyistä laillisuusvalvontaa voi pitää jo nykyisin varsin kattavana.

Se kritiikki, jota Jyränki esitti vuonna 1996 ja Paukku vuonna 2005, on ratkaistu tai ei ole enää relevanttia.

9.2 SWOT-analyysi

Suomen nykyisiä järjestelyjä tarkastelen lähemmin yksinkertaisen SWOT-analyysin keinoin. SWOT-analyysi (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) on nelikenttämenetelmä, jota käytetään mm. ongelmien tunnistamisessa, arvioinnissa ja kehittämisessä. SWOT-analyysissä kirjataan ylös analysoidun asian sisäiset vahvuudet, sisäiset heikkoudet, ulkoiset mahdollisuudet ja ulkoiset uhat (ks. esim. Lindroos & Lohivesi 2006, 217, 218).

9.2.1 Järjestelyn vahvuudet

Nykyisin järjestelyt perustuvat lainsäädäntöön Yleisradion hallintomuodon, tehtävien, rahoituksen ja valvonnan osalta. Lainsäädännön kehittäminen perustuu parlamentaaristen työryhmien yksimielisiin ratkaisuihin.

Yksimielisen eduskunnan ja sen valitseman hallintoneuvoston ylimmän ohjaus- ja valvontavallan korostaminen on pitkällä aikavälillä luonut Ylen toimintaan eurooppalaisittain harvinaista vakautta ja jatkuvuutta (Silvo 2017).

Yleisradiotoimintaa koskevat ratkaisut ovat perustuneet paljossa pragmaattisuuteen, joka ilmenee erityisesti Yleisradion organisaatiomuoto Oy:ssä, joka kestänyt paineet aina perustamisesta lähtien. Oy-muodosta ei ole keskusteltu enää Yleisradiota koskevan lain voimaantulon jälkeen lainkaan.

Instituutiona Yleisradio on kestänyt monet korkean johtotason kriisit kuten myös ulkoiset journalistiset kriisit valtionjohdon kanssa.

Euroopan yleisradioliitto EBU:n suorittama Yleisradion arviointi on todennut, että Suomen järjestelyt ovat legitimiä, toimivia, kehittyviä ja tuottaneet hyviä tuloksia. Arviointi ei tuonut esille suuren luokan kritiikkiä tai kehittämissuhteita (ks. EBU 2015).

Lähtökohtaisesti järjestelyt ovat legitimejä myös EU:n suuntaan. Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehet ovat käyneet esittelemässä ennakkoon Yleisradiota ja sen rahoitusta koskevat lakimuutokset tarvittavassa laajuudessa komission virkamiehille.

9.2.2 Järjestelyn heikkoudet

Yleisradiota koskevan lainsäädännön muutokset perustuvat nykyisin poliittiseen konsensukseen eduskuntaryhmien kesken. Jos konsensus murtuu, enemmistö voi päättää. Nykyisten järjestelyjen vakaudella on siten side poliittisten ristiriitojen kärjistymiseen. Tähän myös EBU on raportissaan kiinnittänyt huomiota (EBU 2015, 20, 22).

Voisiko tätä konsensushakuisuutta vielä nykyisestä vahvistaa, esimerkiksi eduskunta sopivassa yhteydessä kuten valiokuntakäsittelyssä?

Suomen järjestelyt eivät ole olleet todellisessa EU-testissä, vaikka komission kanssa on keskusteltu lainsäädäntömuutoksista. Nyt vireillä on Medialiiton kantelu, jota tarkastellaan

jäljempänä tarkemmin. Kantelu kohdistuu Yleisradion tekstiin perustuvan journalistisen online- sisällön rahoituksen EU-lainsäädännön mukaisuuteen.

9.2.3 Järjestelyn uhat

Konsensus julkisen palvelun tärkeydestä katoaa, mikä voi perustua poliittiseen tai taloudelliseen kriisiin.

Yleisradion historia osoittaa myös, että yhtiön ohjelmapolitiikalla, jopa yksittäisillä ohjelmilla, voi olla olennainenkin vaikutus yhtiötä koskevaan lainsäädäntöön tai johdon asemaan tilanteessa, jossa yhtiön tekemät ratkaisut poikkeavat liikaa yhteiskunnan ja politiikan yleisestä ilmastosta.

Suomessa on erityisesti tv-toiminnassa syntynyt kokonaisuus, jossa suhteellisen vahva julkinen sektori ja suhteellisen vahva kaupallinen sektori ovat tasapainossa. Tämä tasapaino, joka on hauras, on kuitenkin poliittisesti tarpeellinen myös julkisen sektorin hyvinvoinnille. Epätasapaino luo riskin julkisen palvelun kritiikin kasvulle.

Vaikka televisiotoiminnassa on kyetty luomaan 2010-luvulla win-win asetelma, ongelmaksi on kuitenkin muodostunut kaupallisen television joutuminen kovaan mainosmarkkinoilla tapahtuvaan kansainväliseen kilpailuun suurten someyhtiöiden kuten Google ja Facebook kanssa. Julkisen palvelun rajoittaminen sen takia, että kaupallinen televisio on hävinnyt mainosmarkkinataistelussa sometoimijoille, on kansallisen edun kannalta kuitenkin hyödytön ajatus ja periksi antamista näille toimijoille.

Medialiiton kantelun lopputulos – oli se mikä tahansa – on tärkeä, koska se poistaa päiväjärjestyksestä merkittävän uhan siitä, että Suomen järjestely ei olisi EU-lainsäädännön mukainen.

9.2.4 Järjestelyn mahdollisuudet

Mahdollinen oikeustapaus on myös mahdollisuus legitimoida Yleisradion toiminta EU-tasolla. Se vaatii menestymistä komission kanssa tapahtuvassa dialogissa.

Toinen merkittävä asia on miten luoda win win -asetelma suhteessa lehdistöön ristiriitojen nyt joka tapauksessa kärjistyessä - tämä on lähivuosien suuri kysymys.

Oma lukunsa on kysymys joutuvatko sanomalehdet tekstipohjaisessa online- tarjonnassaan kilpailuun sometoimijoiden kanssa.

Yleisradion hallintoneuvoston tehtäviä on viimeisimmissä lakimuutoksissa lisätty olennaisesti (ennakkoarviointi, strategia). Hallintoneuvostolle on myös viimeisimmässä lakimuutoksessa (2017) mahdollistettu asiantuntijoiden käyttö, kun hallintoneuvosto voi toimintansa tueksi pyytää tarpeellisiksi katsomiltaan asiantuntijoilta lausunnot tai kuulla heitä suullisesti (laki Yleisradiosta 6b §). Nämä ratkaisut antavat hallintoneuvostolle mahdollisuuden parempaan päätöksentekoon. Tämä edellyttää kuitenkin hallintoneuvostolta ja sen puheenjohtajalta aktiivisuutta ja paneutumista tehtävien toteuttamisessa, jotta valtion tarkastusviraston näkemys hallintoneuvostosta kankeana päätöksentekijänä, jonka kaikki jäsenet eivät tunne vastuuta yhtiön menestymisestä, ei toteutuisi.

9.3 Medialiiton kantelusta

Parlamentaaristen työryhmien Yleisradiota koskevat yksimieliset ratkaisut ovat merkinneet suomalaisesta näkökulmasta Yleisradion toiminnan täyttä legitimiisyyttä, eikä yhtiötä koskevia olennaisia poliittisia erimielisyyden aiheita tällä hetkellä ole.

Medialiitto (aiemmalta nimeltään Viestinnän Keskusliitto) kanteli kuitenkin kesällä 2017 Euroopan komissiolle Yleisradion tekstimuotoisen journalistisen verkkosisällön tuotannon julkisesta rahoittamisesta eli valtiontuesta. Medialiiton käsityksen mukaan ko. toiminnan rahoitus on EU:n valtiontukisääntöjen valossa kiellettyä niiltä osin kuin on kysymys verkkosisällöstä, jolla ei ole liityntää Yleisradion ohjelmiin. Medialiiton mukaan pääosa verkkosisällöistä ei liity yleisradiotoimintaan ja palvelut vääristävät kohtuuttomasti markkinoita.

Medialiitto on sinänsä tunnustanut Yleisradion oikeuden käyttää digitalisoinnin ja jakelukanavien monipuolistumisen tarjoamia mahdollisuuksia ja tarjota audiovisuaalisia palveluja uusien jakelukanavien kautta vastatakseen Amsterdamin pöytäkirjan edellyttämiin demokraattisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin suomalaisessa yhteiskunnassa. Medialiitto korostaa, ettei valtiontukikantelu koske Yleisradion perinteistä yleisradiotoimintaa, harjoitti Yleisradio kyseistä toimintaa sitten televisiossa, radiossa tai erilaisten verkkopalveluiden välityksellä.

Medialiiton kantelu nostaa esille kysymyksen, onko Yleisradion tekstimuotoinen palvelutuotanto kaikilta osin kansallisen lainsäädännön ohittavan EU-lainsäädännön mukaista.

Jos komissio katsoo, että valtiontukisäännöksiä on rikottu, se ryhtyy selvittämään asiaa oikeustapauksena. Suomen valtion (käytännössä liikenne- ja viestintäministeriön ja ulkoasianministeriön) ja komission on tämän jälkeen neuvoteltava sovitteluratkaisu, jossa Suomi sitoutuu sovituiltä osin muuttamaan lainsäädäntöään ja toimintatapojaan julkisen palvelun yleisradiotoiminnassa. Sovitteluratkaisun komissio hyväksyy EU-lainsäädännön mukaisena.

Jos sovitteluratkaisua ei synny, komissio tekee yksipuolisen päätöksen, jossa se toteaa EU:n säännösten vastaisen toiminnan, kieltää sen ja voi myös velvoittaa laittomasti maksetun valtiontuen (ko. toiminnan kustannukset tietyltä ajalta) suoritettavaksi takaisin valtiolle.

Yleensä valtiot ovat oikeustapauksissa tehneet sovitteluratkaisun, vain harvassa tapauksessa on syntynyt komission yksipuolinen päätös, josta on valitettu tuomioistuimeen. Komissio voi painostaa jäsenvaltiota sovitteluratkaisuun argumentoimalla, että kysymyksessä on uusi laitton tuki ja että tukea saaneen on suoritettava tuki takaisin valtiolle.

Suomen valtion velvollisuutena on toteuttaa komission päätös. Päätöksestä voidaan kuitenkin valittaa Euroopan tuomioistuimelle. Tuomioistuin tekee asiassa lopullisen päätöksen. Tuomioistuin voi harkintansa mukaan muuttaa komission päätöstä tai ratkaista asian sen mukaisesti. Joka tapauksessa asiaan liittyy aina riski häviämisestä.

Jos taas komissio toteaa Suomen Yleisradiota koskevan lainsäädännön ja Yleisradion toiminnan EU-lainsäädännön mukaisiksi, kantelija voi myös valittaa komission tästä ratkaisusta EU:n tuomioistuimeen.

Medialiiton kantelun taustalla on liiton pettymys Yleisradion hallintoneuvoston keväällä 2017 tekemään ennakoarviointiin Ylen alueellisista verkkouutispalveluista, josta liitto teki syksyllä

2016 ennakoarviointipyynnön. Hallintoneuvosto oli päätöksessään katsonut, ettei tekstipohjaisen alueellisen uutistarjonnan kieltämiselle ole säädösten mukaisia perusteita.

Lisäksi Medialiitto katsoo, että Yleisradion hallintoneuvosto on osa yhtiön johtoa ja velvollinen edistämään yhtiön etua. Tämän ristiriidan vuoksi liitto haluaa uusien palvelujen ennakoarvioinnin siirrettäväksi hallintoneuvostolta riippumattomalle ulkopuoliselle valvojalle. Tämä näkemys on kuitenkin vain kansallinen viestintäpoliittinen vaatimus, joka ei saa tukea julkisen palvelun yleisradiotoiminnan valtiontukea koskevista EU-säännöksistä.

Tärkeä yksityiskohta kantelussa on Medialiiton väite, että Yleisradion kantelun kohteena olevat uudet palvelut eivät olisi julkisen palvelun yleisradiotoimintaa, vaan tavallisia ns. SGEI-palveluja eli ns. yleiseen taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja. Julkisen palvelun yleisradiotoiminnan palvelut määrittyvät Amsterdamin pöytäkirjan mukaisesti positiivisesti yhteiskunnan tärkeitä tavoitteita toteuttaviksi palveluiksi, ja uusia palveluja järjestettäessä on komission vuoden 2009 tiedonannon mukaisesti ennakoarvioinnissa vain rajoitetusti tarpeen ottaa huomioon markkinoiden toiminta.

On tässä yhteydessä tarpeen vielä korostaa, että julkiset yleisradiopalvelut ovat myös SGEI-palveluja, mutta niitä koskeva sääntely perustuu Amsterdamin pöytäkirjaan ja komission vuoden 2009 tiedonantoon kuten edellä on todettu, ei komission SGEI -tiedonantoon vuodelta 2012 (2012/X 8/02)

SGEI -palvelujen tarpeen määrittelyn taustalla ovat selvästi puutteellisesti toimivat markkinat, ja yhteiskunta haluaa turvata ko. palvelun saatavuuden. SGEI -palveluja koskevassa tiedonannossa vuodelta 2012 todetaan seuraavaa. Komissio katsoo, ettei olisi asianmukaisesta asettaa erityisiä julkisen palvelun velvoitteita sellaiselle toiminnalle jota tavanomaisesti markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaisesti toimivat yritykset jo harjoittavat tai voivat harjoittaa tyydyttävästi ja yleisen edun mukaisilla ehdoilla, jotka valtio määrittää (vuoden 2012 SGEI-tiedonannon kohta 48).

Komission edellä mainitun vuoden 2012 tiedonannon mukaisia SGEI-palveluja on Suomessa hyödynnetty varsin vähän. Viestinnän alueelta esimerkkinä on kaupallisen tv-uutistoiminnan tuki³⁴⁵. Jäsenvaltioilla on sinänsä lähtökohtaisesti laaja harkintavalta julkisten palvelujen järjestämisessä. Medialiitto katsoo lisäksi kantelussaan, ettei Yleisradiolle ole osoitettu asianmukaisessa järjestyksessä SGEI-palveluja.

Medialiitto totesi edelleen, että vaikka palvelut olisivat komission vuoden 2009 yleisradiotiedonannon piirissä, Yleisradion tehtäväksi anto on epämääräinen ja antaa mahdollisuuden mihin tahansa palveluun eli on komission vuoden 2009 tiedonannon määräysten vastainen.

Oma lukunsa on, ettei Yleisradion tekstipohjaisille palveluille ole kattavasti tehty ennakoarviointia. Komission vuoden 2009 yleisradiotiedonannon mukaan yleisradioyhtiöille myönnettävää valtiontukea on voitava käyttää audiovisuaalisten palvelujen jakeluun kaikkien kanavien kautta, kunhan Amsterdamin pöytäkirjan aineelliset vaatimukset täyttyvät. Tätä varten jäsenvaltioiden on selvitettävä avoimeen julkiseen kuulemiseen perustuvan ennakoarviointimenettelyn avulla, täyttävätkö yleisradioyhtiöiden suunnittelemaat merkittävät uudet audiovisuaaliset palvelut Amsterdamin pöytäkirjan vaatimukset, toisin sanoen vastaavatko ne yhteiskunnan demokraattisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin, kun

³⁴⁵ Ks. <https://www.lvm.fi/-/yleisen-edun-kanavien-uutis-ja-ajankohtaistoiminnan-tukimalli-vahvistettiin-952947>. Tuki perustuu Harry Harkimon johtaman työryhmän esityksiin (LVM:n raportit ja selvitykset 3/2017).

otetaan asianmukaisesti huomioon niiden potentiaaliset vaikutukset kaupankäyntiin ja kilpailuun markkinoilla (vuoden 2009 yleisradiotiedonannon kohta 84).

Edelleen komissio on yleisradiotiedonannossaan katsonut, että edellä kuvailulla kansallisen tason arviolla varmistetaan osaltaan EY:n valtiontukisääntöjen noudattaminen. Tästä huolimatta komission toimivaltaan luonnollisesti kuuluu sen varmistaminen, että jäsenvaltiot noudattavat perustamissopimuksen määräyksiä. Lisäksi komissio voi tarpeen vaatiessa toteuttaa toimia joko omasta aloitteestaan tai kantelujen perusteella (kohta 94).

Yleisradiota koskevassa laissa ennakoarviointia koskeva säännös on velvoittava: Ennakoarviointi on tehtävä sellaisista uusista palveluista ja toiminnoista, joilla on vähäistä suurempaa vaikutusta tarjolla olevien sisältöpalveluiden kokonaisuuteen ja jotka ovat merkittävydeltään, ajalliselta kestoaltaan ja kustannuksiltaan olennaisia (lain 6a §, 1 momentti). Harkintavaltaa hallintoneuvostolla on sen suhteen mikä palvelu täyttää edellä mainitut kriteerit. Tuntuu kuitenkin selvältä, että kantelun kohteena olevat palvelut täyttävät ko. kriteerit, jos niihin käytetyt resurssit ovat merkittäviä.

Tämän kirjoittaja katsoo, että olisi eduksi, jos ennakoarviointi suoritetaan uusista palveluista kattavasti. Medialiito väittää, että ennakoarviointia on käytetty epäjohdonmukaisesti. Mikään ei kuitenkaan olisi estänyt liittoa pyytämästä itse ennakoarviointia kyseessä olevasta asiasta.

On myös otettava huomioon, että Suomessa eduskuntaryhmien asettamat työryhmät valmistelevat nykyisin Yleisradiota koskevan lainsäädännön muutokset. Miten tämä asia ratkaistaan, jos liikenne- ja viestintäministeriö ja ulkoasianministeriö de jure neuvottelevat komission kanssa mahdollisista lopullisista muutoksista lainsäädäntöön, on jatkossa keskeinen kysymys.

9.4 Loppulause

Kiteytymänä tästä tutkimuksesta voidaan nostaa lopuksi esille polkuriippuvuuden käsite. Järjestelmät, joissa aiemmat valinnat vaikuttavat toistuvasti tuleviin valintoihin, ovat polkuriippuvaisia (ks. esim. Kay 2003, 115). Tämä rajoittaa tavalla tai toisella periaatteessa mahdollisten uusien valintojen tekemistä. Yleisradio perustettiin osakeyhtiönä ja on säilynyt sellaisena. Kun Yleisradion hallintoneuvoston valinta siirrettiin eduskunnalle vuonna 1949, kysymys oli poikkeuksesta. Tästä ratkaisusta muodostui kuitenkin vähitellen sääntö. Nyt eduskunnan valitseman hallintoneuvoston asema on vakiintunut ja neuvoston tehtävät ovat laajentuneet ja oikeudellistumisen myötä tulleet perustuviksi lainsäädäntöön. Eduskuntaryhmistä on myös muodostunut lainsäädäntöä valmisteleva elin. Sananvapaus- ja riippumattomuusnäkökulmasta ei nykyistä hienoa järjestelyä voi millään lailla verrata aikakauteen, jolloin Yleisradio toimi valtioneuvoston toimilupien ja yksittäisten rahoituspäätösten varassa.

Kaarle Nordenstreng ja Hannu Nieminen ovat vastikään kritisoineet liikenne- ja viestintäministeriön nykyistä teknologia- ja markkinavetoista viestintäpolitiikkaa. Demokratian näkökulmasta tulisi heidän mukaansa palata viestintää koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa selkeämmin kansalaisten viestinnällisille oikeuksille perustuvaan yhteiskuntapolitiikkaan (Nordenstreng & Nieminen 1977, 360, 361). Tutkijat eivät ole juuri konkretisoineet asiaa, mutta tämä tarkoittanee käytännössä kaupallisen radio- ja tv-toiminnan osalta kulttuuripoliittisiin lähtökohtiin perustuvaa toimilupolitiikkaa ja mahdollista valtiontukea ko. tarkoituksiin. Nämä kysymykset eivät kuulu nyt käsillä olevan tutkimuksen aihepiiriin. Yleisradion osalta on kuitenkin todettava, että yhtiö on yhä vakaammin – kuten

tässä tutkimuksessa on selvitetty – eduskunnan alainen, ohjelmapolitiikassaan itsenäinen organisaatio, jonka korkein päättävä elin on eduskunnan valitsema yhtiön hallintoneuvosto. Mahdolliset viestintä- ja kulttuuripoliittiset vaateet tulee tämän takia esittää Yleisradiolle ja yhtiötä koskevaa lainsäädäntöä valmisteleville elimille, ei ministeriöille.

Lähteet ja kirjallisuus

Kirjallisuus

Ammond Jukka (toim.) (1988). Vuosisata Hella Wuolijoen syntymästä, Jyväskylä Studies in the Arts 29. Jyväskylän yliopisto

Blomstedt, Yrjö; Klinge Matti (toim.) (1985). J.K. Paasikiven päiväkirjat 1944 -1956, Ensimmäinen osa 28.6.1944–24.4.1949. WSOY

Blomstedt, Yrjö & Klinge Matti (toim.) (1986). J.K. Paasikiven päiväkirjat 1944 -1956, Toinen osa 25.4.1949–10.4.1956. WSOY

EBU (2015). Peer-to-Peer Review on PSM values. Yle, European Broadcasting Union

Eronen, Jussi; Liski, Jarmo & Vuorikoski, Salla (2017). Ylegate. Barrikadi

Hakemistot (1996). Teoksessa Yleisradion historia 1936, 3. osa 1926–1996. Yleisradio (164 - 183)

Heikkilä, Toivo (1965). Paasikivi peräsimmässä. Pääministerin sihteerin muistelmat 1944 - 1948. Otava 1965

Hellman, Heikki (1999). From Companions to Competitors. Acta Universitatis Tamperensis 642 University of Tampere

Hellman, Heikki (2012). Koko illan ilo? Kolmoskanava ja television kaupallistuminen Suomessa. Väitöskirja. SKS

Hemanus, Pertti (1972). Reporadion nousu ja tuho. Kustannusosakeyhtiö Otava

Hujanen, Taisto (1972). Yleisradion kansanvaltainen valvonta Suomessa. Empiirinen tutkimus Yleisradion hallintoneuvoston ja ohjelmaneuvostojen päätöksenteosta ajalta 1949 - 1971. Tiedotusopin laudaturtyö Tampereen Yliopisto

Ilmonen, Kari (1996). Tekniikka, kaiken perusta. Teoksessa Yleisradion historia, 3. osa 1926–1996. Yleisradio (13–163)

Jungner, Mikael. Outolintu (2010). Helsinki kirjat

Jussila, Osmo; Hentilä, Seppo & Nevakivi Juha (2009). Suomen poliittinen historia 1809–2009. WSOY

Jyränki, Antero (1969). Yleisradio ja sananvapaus. Tutkimus valtionvalvonnasta ja sananvapaudesta yleisradiotoiminnassa. Tammi

Kankaanpää, Jari; Oulasvirta, Lasse & Wacker, Jani. Valtion omistajaohjauksen valvonta ja raportointi eduskunnalle, eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2010, eduskunta

Katajisto, Kati (2017). Verraton Virolainen. Johannes Virolainen 1914–2000. Otava

- Kay, John (2003). *The Truth about Markets, Their Genius, their Limits, their Follies*. Allen Lane, The Penguin Press
- Keinonen, Heidi (2011). *Kamppailu yleisteleviosta. TES-TV:n, MainosTV:n ja Tesvision merkitykset suomalaisessa televisiokulttuurissa 1956–1964*. Väitöskirja.
<https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/66715/978-951-44-8369-1.pdf?sequence=1>
- Kempainen, Pentti (2015). *Radio kuuluu kaikille. Kaupallisen radion historia Suomessa*. Into
- Kiuru, Sakari (1992). *Sähköiset suhteeni. Muistumia ja merkintöjä Kesäkadun vuosiltani*. VAPK-Kustannus
- Kiuru, Sakari (2010). *Valta ja viesti. Havaintojani Yleisradion johtamisesta (2010)*. Työväen Sivistysliitto TSL
- Kostamo, Erkki (1938). *Suomen postilaitoksen historia, 1638–1938. Ajanjakso 1870–1938*. PLH 1938
- Kuisma, Markku (2016). *Valtionyhtiöt*. Siltala
- Kulmanen, Juha (1991). *Yleisradiolainsäädäntöhankkeet. Miten yleisradiotoimen sääntelyä on Suomessa haluttu toteuttaa komiteanmietintöjen ja erityisesti vuoden 1988 yleisradiolainsäädännön uudistamisesta annettujen lausuntojen valossa. Tiedotusopin gradu - tutkielma*. Tampere
- Lindroos, Jan-Erik & Lohivesi, Kari (2010). *Onnistu strategiassa*, WSOYpro
- Lounela, Pekka; Mäntylä, Jyrki (1970). *Huuto ja meteli*. Arvi A. Karisto.
- Lounela, Pekka. *Rautainen nuoruus (1976)*. Välikysyjien kronikka. Tammi
- Lyytinen, Eino (1996). *Perustamisesta talvisotaan, Yleisradion historia, 1. osa 1926–1949, Yleisradio*
- Manninen, Sami (1989). *Sananvapaudesta paikallisradiotoiminnan sääntelyssä. Olisiko aika säätää yleisradiolaki? Lakimies 2/1989 (154–194)*
- Mäenpää, Olli (2017). *Yleisradion journalistinen päätöksentekoprosessi. Arviointiraportti 15.5.2017*. <http://data.yle.fi/dokumentit/Uutiset/Arviointiraportti.pdf>
- Nevalainen, Pasi (2014). *Virastosta liikeyritys. Posti- ja telelaitoksen muutosprosessi 1930–1994*. *Jyväskylä studies in humanities* 234. University of Jyväskylä. Väitöskirja
- Nieminen, Hannu (2015). *Miksi tutkia viestintäpolitiikkaa? Teoksessa Kenen Media?* (Karppinen Kari; Ala-Fossi, Marko; Alén-Savikko, Anette; Hildén, Jockum; Jääsaari, Johanna; Lehtisaari, Katja & Nieminen, Hannu). *Vastapaino* 2015, 14–37
- Nieminen, Hannu (2015). *Jälkisanat, teoksessa Kenen Media?* (Karppinen, Kari; Ala-Fossi, Marko; Alén-Savikko, Anette; Hildén, Jockum; Jääsaari, Johanna; Lehtisaari, Katja & Nieminen, Hannu). *Vastapaino* 2015 (251–263)
- Niiranen, Valtteri; Sotamaa, Petteri & Tiilikka, Päivi (2013). *Sananvapauslaki. Tulkinta ja käytäntö*. Sanomapro
- Nordenstreng, Kaarle & Nieminen, Hannu (2017). *Sääntely ja viestintäpolitiikka, teoksessa Suomen mediamaisema (toim. Nordenstreng, Kaarle & Nieminen)*, *Vastapaino*
- Oster, Jan (2017). *European and International Media Law*. Cambridge University Press

- Paasilinna, Reino & Saksa, Markku (1994). Ankarat ajat. "Vielä laulu kuuluu helvetistäkin". WSOY
- Paukku, Eero (2003). Julkisen yleisradiotoiminnan eurooppalaiset tavoitteet, kirjassa Mitä saa sanoa? Viestintäoikeuden vuosikirja 2003. Kansainvälisen talousoikeuden instituutti (27–49)
- Paukku, Eero (2004). Yleisradio, julkinen palvelu ja sananvapaus. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 23/2004
- Paukku, Eero (2005). Sananvapaus televisio- ja radiotoiminnan sääntelyssä. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Kansainvälisen talousoikeuden instituutti
- Polvinen, Tuomo; Heikkilä Hannu & Immonen Hannu (1999). J.K. Paasikivi. Valtiomiehen elämäntyö 4, 1944–1948. WSOY
- Raatikainen, Erkki (1980). Kuin punainen varjo vain eli pienesti pirullisia profiileja luurankokaapista. Weilin & Göös
- Repo, Eino S. (1975). Pihlajanmarjat. Muistelua vuosilta 1939–1969. Weilin&Göös
- Salokangas, Raimo (1996). Aikansa oloinen. Yleisradion historia 2 osa 1949–1996. Yleisradio
- Salonen, Seppo-Heikki (toim.) (2015). Yle Neuvostoliiton aikana. Radio- ja televisiohistorian seminaari 2015
- Seppänen, Mikko-Olavi (2016). Suruton kaupunki. 1920-luvun Helsinki. WSOY
- Silvo, Ismo (1988). Valta, kenttä ja kertomus. Televisiopolitiikan tulkinnat. Väitöskirja. Oy. Yleisradio Ab.
- Silvo, Ismo (2017). Yle, politiikka, poliitikot, <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2017/05/11/ismo-silvo-yle-politiikka-ja-poliitikot>
- Simppa (1976), Juntunen, Simo. Jahvetti, Legenda jo eläessään. WSOY
- Soramäki, Martti (1994). Yleisradio ja kilpailu 1990-luvun alun tv-toiminnassa. Tiedotustutkimus 3/94 (33–44).
- Soramäki, Martti (2004). Informaatioyhteiskunnan teoriat ja sähköisen viestinnän todellisuus. Eurooppalainen näkökulma. Tampere University Press
- Soramäki, Martti (2007). Television tuotantotalouden ja tuotantorakenteiden muutos ja sen suhde ohjelmistojen muutokseen, teoksessa Television viisi vuosikymmentä (toim. Juhani Wiiö), SKS 2007 (78–94)
- Soramäki, Martti (2017). Kansallisen infrastruktuurin myynti. Tapaus Digita 2017, <https://tampub.uta.fi/handle/10024/101051>
- Soramäki, Martti (2017). Yleisradion jakelutekniikan myynti ulkomaille, väärinymmärretty kauppa, <https://journal.fi/mediaviestinta/article/view/64984>
- Suomi, Juhani (1994). Presidentti Urho Kekkonen 1962–1968, Otava
- Suomi, Vilho (1951). Suomen Yleisradio 1926–1951. Oy. Yleisradio Ab.

Stewen, Kaarle (2008). Hannu Leminen ja television varhaisvuodet, teoksessa Valkoiset ruusut. Hannu Lemisen & Helena Karan elämä ja elokuvat (toim. Laine, Kimmo & Seitajärvi, Juha) (68–91)

Tarhonen, Laura (2014). Julkisen palvelun yleisradiotoiminta Suomessa – palveluiden ja toimintojen ennakoarvioinnilla kohti tulevaisuuden haasteita, teoksessa Sananvapaus puntarissa. Viestintäoikeuden vuosikirja 2013 (toim. Päivi Tiilikka). Kansainvälisen talousoikeuden instituutti

Tausta-aineistot sähköisen viestinnän selvitystä varten ja niissä mainitut lähteet (1993). Esipuhe Jussi Tunturi. Artikkelien tekijät: Okkonen Kirsi, Marja. Keskittymisen sääntely; Silvo Ismo. Yleisön odotukset, arvostukset ja julkinen palvelu; Soramäki, Martti. Julkisen palvelun asema, tiedossa oleva kehitys ja arviot tulevasta Euroopan eri maissa; Soramäki, Martti & Okkonen Kirsi-Marja. Julkisen yleisradiotoiminnan organisointi Länsi-Euroopassa, Vesaoja, Juha. Ennuste tekniikan kehityksestä ja sen vaikutuksesta sähköiseen viestintään. Yleisradio (moniste)

Tiilikka, Päivi (2008). Journalistin sananvapaus. WSOYpro

Tulppo, Pirkko (1976). Alkuvaiheet vuoteen 1926, teoksessa Radioamatööreistä tajuntateollisuuteen. Puoli vuosisataa suomalaista yleisradiotoimintaa (toim. Pirkko Tulppo). WSOY (20–44)

Tulppo, Pirkko (1976). Yleisradiotoiminnan vakiintuminen 1926–1939, teoksessa Radioamatööreistä tajuntateollisuuteen. Puoli vuosisataa suomalaista yleisradiotoimintaa (toim. Pirkko Tulppo). WSOY (45–133)

Tuomioja, Erkki (2014). Siinä syntyy vielä rumihia. Poliittiset päiväkirjat 1991–1994. Tammi

Tuomioja, Erkki (2006). Häivähdys punaista. Hella Wuolijoki ja hänen sisarensa Salme Pekkala vallankumouksen palveluksessa. Tammi

Tuori, Kaarlo (2007). Oikeuden ratio ja voluntas. WSOY

Uimonen, Risto (1992). Julkisuuspeli. Imagonrakennus politiikassa. WSOY

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2003). Tarkastuskertomus 48/2003 yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtionyhtiöiden omistajaohjaus, tiivistelmä ja tiedote 4.7.2003

Valtion omistajaohjaus (2016). Vuosikertomus 2015. Valtioneuvoston kanslia

Vihavainen, Timo (1996). Sodan ja vaaran vuodet, Yleisradion historia, 1. osa 1926–1949. Yleisradio

Vihonen, Lasse (2010). Radio sodissamme 1939–1945. SKS

Virolainen, Johannes (1969). Pääministerinä Suomessa. Poliittisia ratkaisuja vaalikaudella 1962–66. Kirjayhtymä

Österlund-Karinkanta, Marina (2016). The tax-based funding of the Finnish public service broadcaster Yle, P.M. 16 June 2016. Muistio julkaistu myös norjaksi Vox Publica, 16 June 2016. <http://voxpathlica.no/2016/06/skatt-istedenfor.tv-lisens-erfaringer.fra-finland/>

Komiteoiden ajan komiteat

Vuoden 1931 yleisradiokomitean mietintö KM 9/1931

Vuoden 1950 yleisradiokomitean lausunto kuuntelulupamaksun korottamisesta, KM Mon. 1950:66

Vuoden 1950 yleisradiokomitean osamietintö n:o 2. Ehdotus uudeksi valtion ja Oy Yleisradio Ab:n väliseksi toimilupasopimukseksi, KM Mon. 1951:77

Vuoden 1950 yleisradiokomitean osamietintö N:o 3. Ehdotus yleisradion uudeksi järjestysmuodoksi; Mon. 1952:13

Yleisradiolainsäädäntäkomitean mietintö, KM N:o 5 - 1960

Radioasetustoimikunnan mietintö, KM 1967: A 6

Radiolainsäädännön uusimistoimikunnan mietintö, KM 1971: A 3

Osmo A. Wiio (1973). Osmo A. Wiion yhden miehen toimikunta. Ehdotus hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laeiksi radiolaista, yleisradiotoiminnasta, Yleisradiosta, yleisradiomaksuista ja kaapellilähetystoiminnasta sekä laeiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta ja Oy Yleisradio Ab-nimisen yhtiön verovapaudesta annetun lain muuttamisesta 1973, moniste

Vuoden 1972 viestintäpoliittinen komitean IV osamietintö KM 1974:43 Viestintäpoliittinen päätöksenteko valtionhallinnossa

Vuoden 1979 radio- ja televisiokomitean IV osamietintö. Komitean ehdotukset yleisradiotoiminnan järjestelyiksi, yleisradiolaiksi ja tekniseksi radiolaiksi, KM 1984:7

Niemelä, Seppo (1993). Julkinen palvelu 1990-luvun viestinnässä (Seppo Niemelän yhden miehen toimikunta), liikenneministeriön julkaisuja 1/93

- Julkinen palvelu 1990-luvun viestinnässä – yhteenveto lausunnoista, liikenneministeriön julkaisuja 22/93

Parlamentaaristen työryhmien ajan työryhmät

Backman, Jouni (2001). Televisiotoiminnan toimintaedellytysten parantaminen, liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 29/2001

Niemelä, Seppo (2004). Televisiotoiminta ja Yleisradio Suomessa 2010-työryhmän mietintö Julkisen palvelun televisio- ja radiotoiminta 2010, liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 59/2004

Väliraportti. Kohti digiaikaa, liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 52/2003

Lintilä, Mika (2008). Yleisradio Oy:n julkinen palvelu ja rahoitus. Yleisradio Oy:n julkista palvelua ja rahoitusta selvittäneen työryhmän loppuraportti, liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 23/2008

Eduskuntaryhmien puheenjohtajat ja asunto- ja viestintäministeri Krista Kiuru. YLE-uudistus 16.12.2011, <https://www.lvm.fi/documents/20181/727196/Yle-uudistus.+Julkilausuma+ja+taustamateriaali+16.12.2011.pdf/ed4524d7-072c-40b6-8590-00f194d4d0c2?version=1.0>

Satonen, Arto (2016). Parlamentaarisen työryhmän muistio: Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävät ja siihen liittyvät uudistukset, <https://www.lvm.fi/lvm-site62-mahti-portlet/download?did=208412>

Turunen, Kaj (2017). Pöytäkirja yleisradioveron kohdentumista arvioivan parlamentaarisen työryhmän 4. kokous 22.6.2017, <https://www.lvm.fi/documents/20181/894261/P%C3%B6yt%C3%A4kirja%20yleisradioveron%20kohdentumista%20arvioivan%20parlamentaarisen%20ty%C3%B6ryhm%C3%A4n%20kokous%2022.6.2017%20-%20LVM-936-05-2017.pdf/2f7b9911-c054-4f44-bace-7e948f530930>

Muut tekstissä mainitut komiteat ja niiden mietinnöt

Vuoden 1931 yleisradiokomitea, KM 8/1931

Finanssitoimikunnan mietintö valtion menojen supistamisesta, KM 1950: A10

Radiokaluston laadullisten suuntaviivojen ym. määräämistä varten asetetun komitean mietintö. KM 1958:35

Televisiotoimikunta (televisiossa esitettyjen elokuvien leimavero- ja tarkastuskysymyksiä). KM Mon. 1957:30 ja KM Mon. 1957:37

Viestintäpoliittisen komitean I ja II osamietintö. Lehdistö ja tietotoimistoja koskevat ehdotukset ja selvitykset, KM 1973:91 ja KM 1973:148 (yksissä kansissa)

Viestintäpoliittisen komitean III osamietintö. KM 1974:18 (käsittelee sähköistä viestintää, lainsäädäntöä ja tekijänoikeuskysymyksiä),

Viestintäpoliittisen komitean V osamietintö KM 1974: 79 (toimeksiannon edellyttämät ehdotukset valtion toimenpiteiksi).

Yleisradion rahoitustoimikunnan mietintö. Betänkande av rundradioverksamhetens finansieringskommittén, KM, KB 1975:99)

Betänkande av TV-kommissionen 1977, KM 1977:44 (on myös suomeksi)

Radio- ja televisiokomitean I osamietintö, Ruotsinkielisen yleisradiotoiminnan asema ja kehittäminen, KM 1980:25 (on myös ruotsiksi)

Radio- ja televisiokomitean II osamietintö. uutistoiminnan järjestäminen, KM 1980:48

Radio- ja televisiokomitean III osamietintö, Kaapelitelevisiotoimintaa koskeva lainsäädäntö. KM 1981:46

Mykkänen, Jouni (1995). Yleisradiotoiminnan strategiaselvitys. Radio ja televisio 2010. Selvitys Suomen yleisradiotoiminnan kehittämisstrategiasta lähivuosina, liikenneministeriön julkaisuja V 45/95.

Niemelä, Seppo (2003). Kohti digiaikaa, liikenne. ja viestintäministeriön julkaisuja 52/2003.

Pätevät pärjäävät. Kotimaisia mediamarkkinoita arvioivan työryhmän raportti, liikenne- ja viestintäministeriö raportit ja selvitykset 2/2015, pj. Anssi Vanjoki

Moniarvoinen uutistoiminta vaatii tekoja. Kaupallisen television uutistoimintaa tarkastelevan työryhmän raportti, liikenne- ja viestintäministeriön raportit ja selvitykset 3/2017, pj. Harry Harkimo

Asiakirjalähteet on ilmoitettu tekstissä tai alaviitteissä

Liitteet

Liite 1. Keskeisimmät tapahtumat Yleisradion historiassa tutkimuksen näkökulmasta

Liite 2. Puolueiden lyhenteet

Liite 3. Sopimuskirja Yleisradion hallintoneuvoston pöytäkirjan 10/1934 liitteestä
(valtionyhtiö Yleisradion 1. varsinainen toimilupa 1934)

Liite 4. Yleisradion toimilupa vuosina 1993–1999

Liite 5. Radio- ja tv-lupien/tv-maksujen määrän yleistymisen kehityskaaret 1926–2012

Liite 6. Lupamaksu- ja tv-maksukorotukset 1926–2012

Liite 7. Lex Jahvetti (lepäämässä ollut ehdotus 1948)

Liite 8. Laki Yleisradio Oy:stä vuodelta 1993

Liite 9. Voimassa oleva laki Yleisradio Oy:stä vuonna 2017

Liite 10. Julkisen palvelun radio ja televisio Ruotsissa -analyysi

Liite 1

Keskeisimmät tapahtumat Yleisradion historiassa tutkimuksen näkökulmasta (voimaanastuminen)

1926 Laki ja asetus radiolaitteista

1926 Yhtiö perustetaan

1931 Vuoden 1931 yleisradiokomitea

1934 Yhtiön valtiollistaminen lailla

1949 Yhtiön hallintoneuvoston valinta eduskunnalle (Lex Jahvetti)

1978 Hallintoneuvoston toimikauden synkronointi eduskunnan toimikauteen lailla

1980 Hallintoneuvoston tehtävät lakiin

1988 (Tekninen) radiolaki

1994 Laki Yleisradiosta

1998 Laki televisio- ja radiotoiminnasta, laki televisio- ja radiorahastosta

2006 Ulkopuolinen hallitus (muutos lakiin Yleisradiosta)

2013 Rahoitusratkaisu (sovittu 2011)

2015 Tietoyhteiskuntakaari

Liite 2

Käytetyt puolueiden lyhenteet

Tässä tutkimuksessa yksinkertaisuuden vuoksi kirjoitetaan puolueiden lyhenteet seuraavalla tavalla siten, että vain ensimmäinen kirjain on iso, eikä pistettä käytetä.

Ed, Kansallinen Edistyspuolue (1918–1951)

Kesk, Suomen keskusta, vuoteen 1964 Maalaisliitto (MI) ja vuoteen 1988 asti Keskustapuolue, Keskusta.

Kok, Kansallinen Kokoomus, vuoteen 1951 asti Kansallinen Kokoomuspuolue, Kokoomus.

Kp, Suomen Kansanpuolue (1951–1965).

Lib, vuoteen 2000 Liberaalinen Kansanpuolue (1965–2011). Tämän jälkeen Liberaalit.

Ps, Perussuomalaiset, puolue perustettiin 1995 vararikoon päätyneen Suomen maaseudun puolueen (Smp 1959–1995) pohjalta, vuonna 2017 siitä irtosi Sininen tulevaisuus-kansanedustajaryhmä ja samannimisen puolueen rekisteröintiprosessi käynnistettiin lokakuussa 2017 (puolue rekisteröitiin 15.11.2017), sin.

Rkp, Suomen ruotsalainen kansanpuolue

Sdp, Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, sosialidemokraatit, sd

Tpsl, Työväen ja Pienviljelijäin Sosialidemokraattinen Liitto (1959–1973). Sosialidemokraattisesta puolueesta irronnut osa.

Vas, Vasemmistoliitto 1990-, edeltäjä Skdl, Suomen Kansan Demokraattinen Liitto (1946–1991), kansandemokraatit. Skdl:n merkittävin yhteisöjäsen oli Skp, Suomen kommunistinen puolue (1944–1990³⁴⁶)

Kd, Suomen kristillisdemokraatit, aiemmin Suomen Kristillinen Liitto (Krist, 1958–2001).

Vihr, Vihreä liitto, vihreät.

Puoluekannan lyhenteet kirjoitetaan vastaavasti, mutta pienin kirjaimin ja myös ilman pistettä, paitsi sd

³⁴⁶ Laillistettiin 1944, perustettu 1918, toiminta loppui 1990)

Liite 3

Sopimuskirja Yleisradion hallintoneuvoston pöytäkirjan 10/1934 liitteestä³⁴⁷ (valtionyhtiö Yleisradion 1. varsinainen toimilupa 1934)

Suomen valtion, edustajanaan kulkulaitosten ja yleisten töiden ja yleisten töiden ministeriö, ja O.Y. Yleisradio A.B:n välillä on yleisradiotoiminnan uudelleenjärjestelyn yhteydessä tehty seuraava sopimus sen sopimuksen ja lisäsopimuksen sijaan, jotka ministeriön ja Osakeyhtiö Yleisradion välillä on 15 päivänä tammikuuta tehty yleisradiotoiminnan ylläpitämisestä Suomessa vuonna 1934.

1 §

Yhtiö ylläpitää yleisradiotoimintaa Suomessa tästä päivästä vuoden 1934 loppuun, kuitenkin niin, että radiolupatoiminta jää posti- ja lennätinhallituksen hoidettavaksi.

2 §

Soveltuvien kohdoin on yhtiö toiminnassaan kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriöön samassa suhteessa kuin posti- ja lennätinhallitus silloin kun yleisradiotoiminnan teknillinen puoli oli sen hoidossa. Yhtiön tulee näin ollen mm. noudattaa valtioneuvoston ja ministeriön määräyksiä ja alistaa ministeriön harkittavaksi kaikki ne hankinnat, joissa hankintahinta on satatuhatta markkaa tai sitä suurempi.

Yhtiön tulee myöskin sallia ministeriön edustajan olla läsnä yhtiön yhtiökokouksessa sekä hallintoneuvoston ja johtokunnan ynnä muissa kokouksissa ja käyttää niissä puhevalta.

3 §

Yhtiön yleisradiotoiminta on tarkoitettu keskittäväksi ja koko Suomea käsittäväksi. Yhtiö käyttää paitsi omia radioasemiaan vielä lisäksi Turun ja Pietarsaaren paikallisia yleisradiolähetysasemia, mikäli ne pystyvät ohjelmia lähettämään täsmällisesti ja kunnollisesti ja mikäli ne ovat yhtiön kanssa tehneet 13 §:ssä mainitun sopimuksen.

4 §

Lähetysaikoja on toimitettava joka päivä vähintään neljän tunnin ajan. paitsi toukokuun 15 päivän ja elokuun 3 päivän välisenä aikana, jolloin lähetykset saa supistaa kolmen tunnin ajaksi kerrallaan. Joulunaattona saa lähetysten rajoittaa kaksi tuntia kestäväksi.

Lähetykset ovat sijoitettava kello 17 ja 23 välille.

5 §

Yleisradiolähetysten tulee olla vaihtelevia, sisällöltään ja esitykseltään arvokkaita, asiallisia ja puolueettomia sekä sopivaa ajanvietettä tarjoavia. Niiden järjestämisessä on päämääränä pidettävä kansansivistyksen edistämistä ja hyödyllisten tietojen ja uutisten toimittamista. Ohjelmat ovat yleensä valittava niin, että voidaan edellyttää esityksien kiinnostavan huomattavan suurta osaa kuunteluluvan omistajista, ja niin että hyväksyttävät eri harrastusalat tulevat tasapuolisesti huomioonotetuksi.

³⁴⁷ Ensimmäinen varsinainen toimilupa. Seuraava oli viisivuotinen. Yleisradion hallintoneuvosto hyväksyi ministeriön ehdotuksen sellaisenaan.

Ilmoittamista tai mainostamista ei saa harjoittaa ohjelmien lähettämisen yhteydessä. Jos joku itse kustantaa ohjelman ja lähettämisen, voidaan tämä mainita radiossa.

Yleisradiolähetyksiä on toimitettava sekä suomen että ruotsin kielellä.

6 §

Ohjelmat on ennen niiden lähettämistä tarkastettava ja hyväksyttävä. Tarkastamisen ja hyväksymisen suorittaa yhtiön ohjelmaneuvosto.

Ohjelmat on yleensä tehtävät vähintään viikoksi kerrallaan, ja ovat ne yhtiön ajoissa ilmoitettava sanomalehdistölle julkaistavaksi.

Valtioneuvostolla on, siitä huolimatta mitä edellä on sanottu, oikeus lähetysaikana saada enintään 52 tunnin ajan vuoden kuluessa haluamansa lähetys toimitetuksi yhtiön välityksellä ja sen studioita käyttäen.

7 §

Lähetys, joka häiritsee hätämerkkejä mereltä, on rannikkoaseman kehotuksesta keskeytettävä.

8 §

Vastaanottolupamaksu on sata (100) markkaa 1 lupakaudelta. Lupakausi alkaa luvan lunastuspäivästä ja kestää silloin kulumassa olevan vuosineljänneksen loppuun sekä kolme lähinnä seuraavaa vuosineljänneestä, tai milloin kysymyksessä on luvan uudistaminen, ne neljä vuosineljänneestä, jotka lähinnä seuraavat vastaanottoluvan umpeenmenemisen päivää.

9 §

Yhtiölle luovutetaan posti- ja lennätinhallituksen hallussa oleva radiorahasto sellaisena kuin se on kuluvan kesäkuun umpeen mennessä sekä sen jälkeen vuoden loppuun siihen kertyvät varat. Tätä rahastoa yhtiö saa käyttää rahastoa varten 27 päivänä tammikuuta 1934 täksi vuodeksi vahvistetun tulo- ja menoarvion mukana. Jos tähän arvioon halutaan muutosta, on siinä kohden tehtävä ehdotus ministeriölle, joka pidättää itselleen ratkaisuvallan asiassa.³⁴⁸

Valtion viranomaisten toimenpiteistä sinä aikana, jona radiorahasto on ollut posti- ja lennätinhallituksen hallussa, aiheutuneet ja rahaston varoista maksettavaksi suunnitellut menot ovat edelleenkin suoritettavat sanotusta rahastosta. Yhtiön tulee siis mm. maksaa rahaston varoista se määrä, joka tänä vuonna vielä on suoritettava Helsingin säästöpankille siltä ostetun yleisradiotalon (Fabianinkatu 15) maksamattomana kauppahintana ja korkona sekä se määrä, joka aiheutuu professori V.V. Ylöstalolle tässä kesäkuussa yleisradioasioissa tekemästä matkasta Lontooseen ja Pariisiin, ynnä se määrä, joka on suoritettava ulkomaiselle asiantuntijalle yleisradioasemien sijoitusta ja tilausta koskevassa asiassa.

Posti- ja lennätinhallituksen hoitoon jäävän lupakonttorin menot, niin henkilö- kuin asiamentokin, suoritetaan niin ikään radiorahastosta.

Milloin suurehkojen luottojen ottaminen on kysymyksessä, vaaditaan siihen ministeriön lupa.

³⁴⁸ Tämä kohta ei toteutunut, vaan kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön uudella päätöksellä rahasto jäi edelleen posti- ja lennätinlaitokselle (Yleisradion johtokunnan pöytäkirja 1/1935 3.1.1935, 5 §).

10 §

Yhtiö pitää huolta siitä, että yhtiön käytettävissä olevien varojen hoidossa noudatetaan hyvää taloudenpitoa.

11 §

Yhtiön osakkeenomistajille suoritettavaan osinkoon nähden on noudatettava, mitä yhtiön nykyisen yhtiöjärjestyksen 17 §:ssä mainitaan.

12 §

Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön määräämillä henkilöillä on oikeus tarkastaa yhtiön kirjanpitoa ja taloudenhoitoa sekä tilit ja asiakirjat.

13 §

Yhtiö suorittaa Turun ja Porin paikallisten radioasemien haltijoille näiden kanssa sovittavan summan korvauksena asemien käyttämisestä. Sama etu on suotava muiden paikallisten yleisradioasemien haltijoille, jos nämä asemat huomattavasti vaikuttavat radiolupien runsauteen paikkakunnalla edellyttäen, että myös näiden asemien haltijat sopimuksella yhtiön kanssa sitoutuvat noudattamaan niitä määräyksiä ja ohjeita, jotka sisältyvät tähän sopimukseen.

Tietoja muun muassa kuuntelulupien lukumäärästä sekä siitä, mikä osa kuuntelulupamaksuista kuuluu vuoden 1934 osalle antaa posti- ja lennätinhallitus kuukausittain.

14 §

Valtiolla on oikeus liikekannallepanon ajaksi tai sodan tai yleisen vaaran uhatessa ottaa korvauksetta käytettäväkseen yhtiön yleisradiotalo ja laitteet ynnä radioasemat.

15 §

Molemmat sopimuspuolet suostuvat neuvottelemaan tämän sopimukseen mahdollisesti tarvittavista muutoksista ja täydennyksistä.

16 §

Tätä sopimusta on tehty kaksi samasanaista kappaletta, toinen kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriölle ja toinen yhtiölle.

Helsingissä, kuun päivänä 1934

Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö

Ministeri

O.Y. Suomen Yleisradio

Esittelijäneuvos

Liite 4

Valtioneuvoston päätös hakemukseen, jossa Oy. Yleisradio Ab. on pyytänyt, että sille myönnettäisiin lupa radio- ja televisio toiminnan harjoittamiseen. Annettu Helsingissä 14 päivänä joulukuuta 1989

Oy. Yleisradio Ab. on 19 päivänä lokakuuta 1989 päivätyssä kirjeessään pyytänyt, että valtioneuvosto myöntäisi yhtiölle toimiluvan nykyisin voimassa olevin ehdoin eli oikeuden radio- ja televisio toiminnan harjoittamiseen käyttämällä televisio toiminnassa apuna MTV Oy:tä ja että vuonna 1990 päättyvää toimilupakautta jatkettaisiin 10 vuoden ajaksi.

Valtioneuvosto on tänään käsitellyt asian ja, ottaen huomioon radiolaitteista annetun asetuksen 1 §:n 1 §:n, sellaisena kuin se on 9 päivänä syyskuuta 1988 annetulla asetuksella muutettuna, hyläten hakemuksen enemmälti, myöntänyt Oy. Yleisradio Ab.:lle luvan harjoittaa radio- ja televisio toimintaan seuraavin ehdoin ja rajoituksin:³⁴⁹.

1. Yhtiö saa harjoittaa yleisradiotoimintaa niillä kanavilla ja taajuuksilla, jotka sille asianomaisessa järjestyksessä on myönnetty tai myönnetään.
2. Tämän luvan noudattamista valvoo liikenneministeriö. Yhtiön hallintoneuvoston ja hallituksen kokouksissa on liikenneministeriön edustajalla oikeus olla läsnä ja käyttää niissä puhevaltaa.
3. Yleisradio-ohjelmien tulee olla vaihtelevia, sisällöltään ja esitykseltään arvokkaita, asiallisia ja tasapuolisia sekä myös sopivaa ajanvietettä tarjoavia. Niiden järjestämisessä on pyrittävä kansansivistyksen edistämiseen ja hyödyllisten tietojen ja uutisten toimittamisen ottamalla samalla huomioon, ettei kenenkään oikeutta loukata.

Oy. Yleisradio Ab.:n on huolehdittava siitä, että kansallisen kulttuuri säilyttämisen ja edistämisen kannalta riittävä osa tämän toimiluvan nojalla lähetetyistä televisio-ohjelmista on kotimaista alkuperää ja että osa ohjelmien hankintaan tarkoitetuista varoista suunnataan yhtiön ja MTV Oy:n ulkopuolisilta kotimaisilta tuottajilta hankittavaan ohjelmatuotantoon.

4. Liike- ja muu siihen verrattava mainonta Yleisradion välityksellä on kielletty lukuun ottamatta televisio-ohjelmia.
5. Yleisradio-ohjelmia on toimitettava suomen ja ruotsin kielellä hallitusmuodon 14 §:n 3 momentista ilmenevien periaatteiden mukaisesti. Lisäksi lähetyksiä on toimitettava saamen kielellä.
6. Ohjelmat on ennen niiden lähettämistä tarkastettava ja hyväksyttävä yhtiön hallintoneuvoston määräämällä tavalla ottamalla huomioon voimassa oleva lainsäädäntö.

³⁴⁹ Valtioneuvoston myönnettyä MTV:lle oman toimiluvan vuoden 1993 alusta Yleisradion toimilupaa muutettiin valtioneuvoston päätöksellä 2.9.1993 vastaavasti.

7. Yhtiö on velvollinen sisällyttämään ohjelmaan hallituksen tai muun viranomaisen tiedotuksen, mikäli tiedotuksen välittämisestä yleisölle yleisradiolähetyksessä on säädetty laissa sekä varautumaan kaikkina vuorokauden aikoina lähettämään välittömästi hätäkutsuja ja -ilmoituksia, milloin tämä on tarpeen ihmishengen tai omaisuuden pelastamiseksi.
8. Yhtiön on laadittava vuosittain
 - a) seuraavaa varainhoitovuotta koskeva tulo- ja menoarvio
 - b) viittä seuraavaa vuotta koskeva taloussuunnitelma, joka vuosittain on toimitettava liikenneministeriölle. Tulo- ja menoarvio on laadittava niin, että niiden perustella voidaan vahvistaa yhtiön käyttötaloutta, sijoitustoimintaa ja maankäyttöä koskevat suunnitelmat.

Taloussuunnittelussa on soveltuvin osin noudatettava niitä ohjeita, joita valtionhallinnossa suoritettavasta taloussuunnittelusta on annettu.

Maksujen suorituksessa ja varojen talletuksessa on noudatettava niitä ohjeita, jotka valtiovarainministeriö on valtioneemmistöisille osakeyhtiöille antanut tai vastedes antaa.

9. Tätä lupaa ei saa siirtää toiselle. Oy. Yleisradio Ab.:llä on oikeus käyttää televisiotoiminnassa apunaan MTV Oy:tä yhtiöiden perussopimuksessa määritellyllä tavalla ehdolla, että mikäli edellä mainittu yhtiö avustaa Oy. Yleisradio Ab.:ta ohjelmien esittämisessä ja käyttää televisiolaitteita, liikenneministeriölle varataan mahdollisuus tarkastaa MTV Oy:n kirjanpitoa ja varojen käyttöä, missä tehtävässä ministeriö voi käyttää apunaan valtiontalouden tarkastusvirastoa ja että sopimuksissa, jotka yhtiöiden välillä tehdään ja jotka alempana mainituilta osin on alistettava liikenneministeriön hyväksyttäväksi, on käytävä ilmi, miten avustaminen tapahtuu ja millä tavoin Oy. Yleisradio An. valvoo lähetettäviä ohjelmia. Sopimuksissa on niin ikään määrättävä, että MTV Oy yhdessä Oy. Yleisradio Ab:n kanssa vastaa lähettämiensä ohjelmien sisällöstä samoin kuin myös siitä, että televisiotoiminnassa voimassaolevia ja myöhemmin ehkä annettavia määräyksiä sekä tämän toimiluvan ehtoja kaikilta osin noudatetaan.

Sveriges Radio Ab:n televisio-ohjelmien edelleenlähettäminen tapahtuu tämän toimiluvan nojalla.

10. Tämä toimilupa on voimassa 14.1.1999 saakka.
Tällä päätöksellä peruutetaan Oy. Yleisradio Ab:lle 28.11.1985 myönnetty 31.12.1990 asti voimassa oleva toimilupa kuitenkin siten, että toimiluvan 9a kohta on voimassa vuoden 1989 loppuun. Mikäli nykyistä radiolainsäädäntöä toimilupakauden kestäessä muutetaan toimiluvan edellytyksiin vaikuttavalla tavalla, on yhtiön välittömästi haettava uusi toimilupa.

Liikenneministeri

Raimo Vistbacka

Hallitusneuvos

Liisa Holamo

Yleisradion ko. toimiluvan 9a § oli seuraava.

Yhtiöllä on lisäksi oikeus käyttää televisiotoiminnassa apunaan Oy Kolmostelevisio Ab:tä, jonka osakkeita omistavat Oy Yleisradio Ab 50 prosenttia, MTV Oy 35 prosenttia ja Oy Nokia Ab 15 prosenttia, siten kuin yhtiöt perussopimuksessa sopivat.

Perussopimus on alistettava liikenneministeriön hyväksyttäväksi.

Yhtiön on huolehdittava siitä, että Oy Kolmostelevisio Ab:n lähetystoimintaa laajennetaan asteittain siten, että mahdollisimman suuri osa maan väestöstä voi seurata ohjelmalähetyksiä.

Yhtiön tulee myös perussopimuksessa edellyttää, että Oy Kolmostelevisio Ab:n ohjelmatarjonta on parhaaseen katseluaikaan avointa kaikille.

Yhtiön tulee lisäksi huolehtia siitä, että Oy Kolmostelevisio Ab:n toiminnan alkuvaiheessa vähintään 20 % kanavan ohjelmatarjonnasta on suomalaista alkuperää ja että osuuden tulee nousta toimiluvan voimassaoloaikana ja että Oy Kolmostelevisio Ab sitoutuu käyttämään merkittävän osan ohjelmien hankintaan tarkoitetuista varoista yhtiön ja MTV:n ulkopuolisilta tuottajilta hankittavaan ohjelmatuotantoon.

Yhtiön tulee edelleen huolehtia siitä, että riittävä osa Oy Kolmostelevisio Ab:n ohjelmatarjonnasta on ruotsinkielisen väestönosan ymmärrettävissä.

Perussopimuksessa on niin ikään määrättävä, että Oy Kolmostelevisio Ab sitoutuu noudattamaan yhtiön hallintoneuvoston ohjelmistoa koskevia päätöksiä. Perussopimukseen tulee sisällyttää myös mainontaa koskevat määräykset.

Liikenneministeriölle varataan mahdollisuus tarkastaa Oy Kolmostelevisio Ab:n kirjanpitoa, missä tehtävässä ministeriö voi käyttää apunaan valtiontalouden tarkastusvirastoa.

Jos Oy Kolmostelevisio Ab:n omistussuhteissa tapahtuu muutoksia, katsotaan tämän toimiluvan 9a kohta peruuntuneeksi.

Tämä toimiluvan 9a kohta on voimassa vuoden 1989 loppuun.

Liikenneministeri

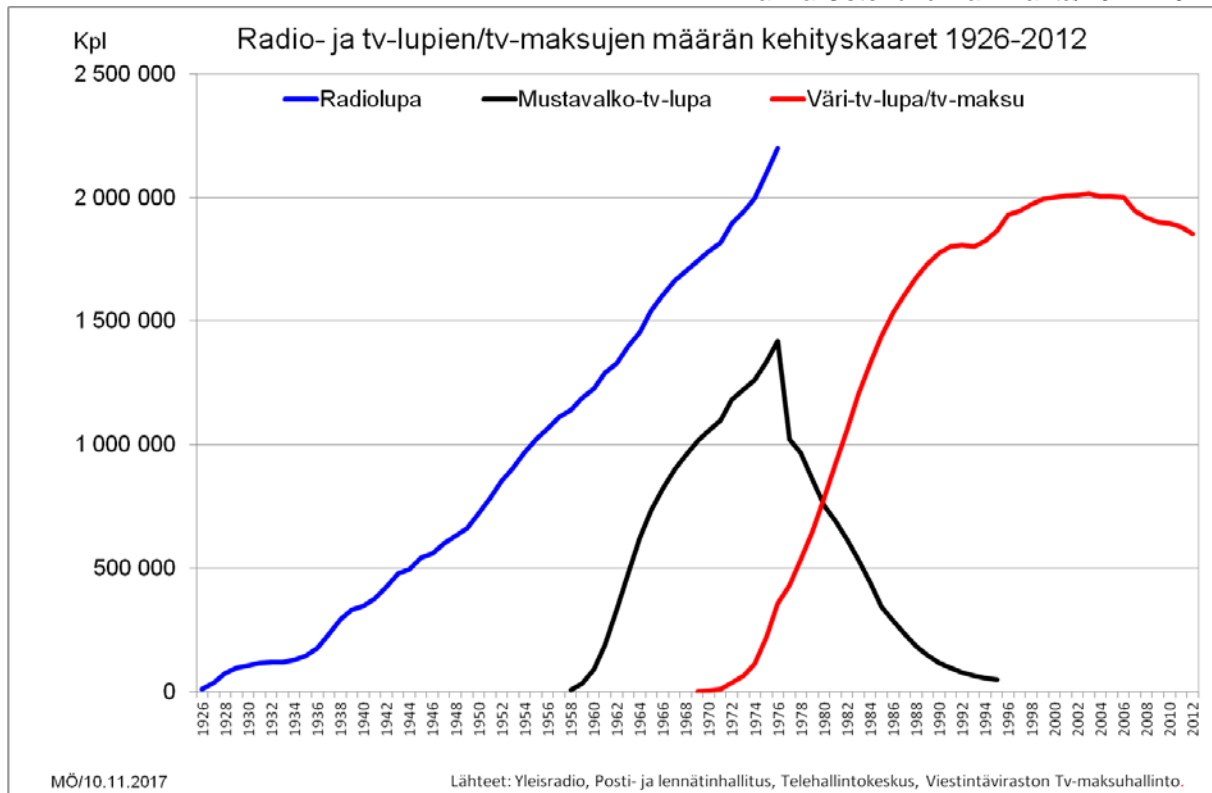
Matti Luttinen

Kansliapäällikkö

Juhani Korpela

Liite 5

Marina Österlund-Karinkanta/10.11.2017



Tiedot ovat joulukuun viimeisen päivän tietoja kunakin vuonna.

Radioluvista luovuttiin 1.1.1977.

Väri-lisäluvat olivat käytössä 1.12.1968–31.8.1977. Väri-tv:n käyttö edellytti sekä mustavalko-tv-luvan että väri-lisäluvan lunastamista.

1.9.1977 lupajärjestelmä uudistui niin, että mustavalko-tv:n käyttö jatkossa edellytti mustavalko-tv-lupaa ja väri-tv:n käyttö väri-tv-lupaa.

1.1.1996 mustavalko-tv-luvista luovuttiin ja väri-tv-luvasta tuli tv-lupa.

1.1.1999 alkaen tv-luvasta tuli tv-maksu.

Lähteet:

Sirkka Minkkinen: Radio- ja televisiolupien määrän kehitys ja lupamäärä 1000 asukasta kohti vuosina 1926–1975. 1976-02-17.

Marina Österlund: Radio-, televisio- ja väritelevisiolupien määrän kehitys ja lupamäärä 1000 asukasta kohti vuosina 1926–1981. Oy. Yleisradio Ab. Helsinki. Suunnittelu- ja tutkimusosasto. Suunnittelumuistio 3/82. 21.1.1982.

Hakemistot (1996). Yleisradion historia 1926–1996. Osa 3, 192.

Yleisradion arkistoaineisto lähteinä mm. Posti- ja lennätinhallitus, Telehallintokeskus ja Viestintäviraston Tv-maksuhallinto.

Liite 6

Marina Österlund-Karinkanta/10.11.2017

Lupamaksu- ja tv-maksukorotukset 1926-2012				
Korotusajankohta	Vuosimaksu, mk	Korotus, %		
<i>Radion käyttöön oikeuttava maksu:</i>				
1926	100			
1.7.1940	120	20,0		
1.7.1945	200	66,7		
1.10.1945	300	50,0		
1.12.1947	500	66,7		
1.1.1949	700	40,0		
1.1.1951	900	28,6		
1.10.1955	1000	11,1		
1.8.1956	1200	20,0		
<i>Mustavalkotelevision ja radion käyttöön oikeuttava maksu:</i>				
1.1.1958	7200	(500,0)		
1.7.1959	7500	4,2		
1.3.1962	8000	6,7		
1.1.1963	80	<i>Rahauudistus</i>		
<i>Väritelevision, mustavalkotelevision ja radion käyttöön oikeuttava maksu:</i>				
1.12.1968	180	(125,0)		
1.1.1972 a)	220	22,2		
1.6.1975	290	31,8		
1.1.1977	380	31,0		
1.9.1977	430	13,2		
1.6.1981	490	14,0		
1.1.1983	590	20,4		
1.6.1986	620	5,1		
1.6.1988	660	6,5		
1.6.1989 b)	704	6,7		
1.6.1990	770	9,4		
1.6.1991	828	7,5		
1.1.1993 c)	822	-0,7		
1.2.1995 d)	862	4,9	Vuosimaksu, euroa	Korotus, %
1.2.1998 d)	882	2,3		
1.7.2000	982	11,3	165,15	11,3
1.1.2004			186,60	13,0
1.1.2005			193,95	3,9
1.1.2006			200,70	3,5
1.1.2007			208,15	3,7
1.1.2008			215,45	3,5
1.1.2009			224,30	4,1
1.1.2010			231,05	3,0
1.1.2011			244,90	6,0
1.1.2012			252,25	3,0

a) 1972-31.5.1988 hinta kunnissa, joissa näkyi TV 1:n lisäksi myös TV 2.

b) 1.1.1989–31.12.1995 hinta alueilla, joilla silloinen TV 4, sittemmin SVT Europa, ei näkynyt.

c) Lupamaksu oli maksettu 6 kuukauden erissä 1.2.1979 alkaen. Lupamaksu voitiin 1.1.1993 alkaen maksaa 3, 6 tai 12 kuukauden erissä. 6 kk:n erän hinta säilyi ennallaan.

d) Lupamaksukorotus kompensoi arvonlisäveroprosentin nousun (koski siirtoja rahastosta Yleisradiolle).

Lähteet:

Vuodet 1926–1963: Hakemistot (1996). Yleisradion historia 1926-1996. 3 osa, 189.

Yleisradion vuosikirja 1969/70, 394.

Yleisradion arkistoaineisto, mm.:

Marina Österlund: Televisio- ja väritelevisiolupia koskevista aikasarjoista ja niiden puutteista. Oy. Yleisradio Ab. Suunnittelu- ja tutkimusosasto. Sarja C 3/1980.

Färg-tv-licensförhöjningarna i Finland 1979–2004. YLE/MÖ/23.9.2003.

Tv-maksun kehitys 2000–2012. MÖ/Taulukkotiedosto.

Lepäämässä ollut ehdotus 1948 (Lex Jahvetti)

1948 Vp. — 1947 Vp.:tä lepäämässä oleva lakiehdotus.

Lepäämässä oleva ehdotus laiksi valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa yleisradiotoimintaa varten valtiolle hankittu omaisuus osakeyhtiölle annetun lain muuttamisesta.

Vuoden 1946 valtiopäivillä tehdyn lakialoitteen johdosta on eduskunta vuoden 1947 valtiopäivillä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyn käsittelyn jälkeen hyväksynyt seuraavan ehdotuksen laiksi valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa yleisradio-

toimintaa varten valtiolle hankittu omaisuus osakeyhtiölle annetun lain muuttamisesta jätettäväksi lepäämään ensimmäisiin vaalien jäljestä pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin.

Laki

valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa yleisradiotoimintaa varten valtiolle hankittu omaisuus osakeyhtiölle annetun lain muuttamisesta.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, muutetaan valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa yleisradiotoimintaa varten valtiolle hankittu omaisuus osakeyhtiölle 18 päivänä toukokuuta 1934 annetun lain (216/34) 4 § näin kuuluvaksi:

4 §.

Yhtiöllä tulee olla hallintoneuvosto, jonka jäsenten lukumäärän valtioneuvosto vahvistaa, kuitenkin siten, että jäseniä tulee olla vähintään kaksitoista. Jäsenet valitaan yhtiöjärjestyksessä mainituksi määräajaksi kerrallaan. Yhtiö määrää hallintoneuvoston jäsenten palkat, ja suoritetaan ne yhtiön varoista.

Hallintoneuvoston jäseneksi on valittava taide-elämää, kansanvalistustoimintaa, elinkeino- ja talouselämää tuntevia sekä eri yhteiskunta- ja kieliryhmiä edustavia kansalaisia.

Hallintoneuvoston jäsenet valitsee eduskunta. Vaalin toimittavat eduskunnan valitsijamiehet suhteellista vaalitapaa noudattaen.

Hallintoneuvosto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

Tämä laki tulee voimaan .. päivänäkuuta 194.. Ennen tämän lain voimaantuloa valittujen yhtiön hallintoneuvoston jäsenten toimiaika päättyy 31 päivänä toukokuuta 194..

Viittaus: Lakialoite n:o 13 (1946 vp.); suuren valiokunnan mietintö n:o 23 (A. valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 5; V: 1 1947 vp.).

Helsingissä, Eduskunnan Kansliassa, heinäkuun 22 päivänä 1948.

Vakuudeksi:
E. H. I. Tammio.

Liite 8

<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1993/19931380?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=yleisradio>

Liite 9

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1993/19931380>

Liite 10

Julkisen palvelun radio ja televisio Ruotsissa

Jo 1920-luvulla käytettiin termiä julkinen palvelu – public service – luonnehtimaan brittien radioyhtiön BBC:n toimintaa. Ruotsissa on tapana kääntää tämä termi toisella tavalla eli ”radio och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst”. Tässä liitteessä käytetään kuitenkin yksinkertaisuuden vuoksi termiä julkisen palvelun radio ja televisio.

Ruotsin hallituksen esityksessä julkisen palvelun radio- ja tv-toiminnasta toimilupakaudella vuodesta 2010 alkaen (prop. 2008/2009: 195) sanotaan seuraavaa:

Vapaat ja itsenäiset mediat ovat edellytys uutisvälityksen moninaisuudelle ja mielipiteenmuodostukselle, millä on suuri merkitys demokraattisessa yhteiskunnassa. Julkisen palvelun radion ja television tehtäväksiänto koskee laajassa merkityksessä sellaisen itsenäisen ja ulkopuolisesta taloudellisesta, poliittisesta ja muista intresseistä riippumattoman ohjelmiston tarjoamista, joka on kaikkiin saatavilla, heijastelee koko maata ja jota luonnehtii ohjelmatyypistä riippumatta hyvä laatu, monipuolisuus ja merkityksellisyys.

Ruotsissa julkisen palvelun radion ja tv:n käsite pitää sisällään muun muassa sen, että toimintaa niin suuressa laajuudessa kuin mahdollista tulee harjoittaa vailla valtiollista vaikuttamista. Samalla eduskunnalla ja hallituksella, yleisön edustajina, on vastuu tiettyjen periaatteiden noudattamisesta, esimerkiksi mitä tulee monipuolisuuteen, laatuun, saatavuuteen ja vähemmistöjen kiinnostuksen kohteisiin.

Ruotsalaista radiota ja televisiota koskevat keskeiset lait ovat sananvapausperustuslaki (yttrandefrihetsgrundlagen, 1991:1469) ja radio- ja televisiolaki (radio- och tv-lagen 1996:844). Julkisen palvelun yhtiöitä koskevaa erityislainsäädäntöä ei siten ole.

Sananvapausperustuslaki antaa yksilöille oikeuden ilmaista ajatuksiaan ja mielipiteitään muun muassa radiossa ja televisiossa. Laki perustuu samoihin perustavaa laatua oleviin periaatteisiin kuten sananvapaus ja sensuurin kieltö, jotka ovat painovapauslainsäädös (tryckfrihetsförordningen). Näitä vapauksia ei tule rajoittaa muulla tavalla tai muusta syystä kuin niillä, jotka ovat tässä laissa.

Sananvapauden rajoittaminen koskee lähetyksiä, jotka tapahtuvat muulla tavalla kuin johtimitse, eli maanpäällisessä lähettämässä. Maanpäällisten lähetysten rajallisten taajuuksien takia täyttä sananvapautta ei ole katsottu voitavan noudattaa. Tämän takia sananvapausperustuslaissa todetaan, että oikeutta lähettää ohjelmia muulla tavalla kuin johtimitse voidaan säädellä lailla, joka sisältää määräyksiä toimituksista ja lähettämisen ehdoista. Nämä säännökset ovat radio- ja televisiolaissa. Toimiluvan julkisen palvelun radio- ja tv-ohjelmien lähettämiseen antaa maan hallitus.

Radio- ja televisiolaki koskee kaikkia radio- ja tv-ohjelmien lähetyksiä, jotka on suunnattu yleisölle ja jotka on tarkoitettu vastaanotettaviksi teknisillä välineillä. Lain mukaan kaikkien lähetysten tulee ilmentää demokraattisen valtiomuodon perusajatuksia, periaatetta, jonka mukaan kaikilla ihmisillä on yhtäläinen arvo ja jonka mukaan yksittäiset ihmiset ovat vapaita ja arvokkaita. Radio- ja tv-lain mukaan muuhun toimitukseen kuin lähiradio- tai paikallisradiolupiin saadaan liittää tiettyjä ehtoja, jotka sisältävät, että lähetysoikeutta harjoitetaan puolueettomasti ja asiallisesti ottaen samalla huomioon, että mahdollisimman laaja sananvapaus toteutuu. Edelleen lähetystoimitukseen saadaan liittää ehtoja velvollisuudesta esimerkiksi lähettää ohjelmia koko maahan, tilan varaamisesta lähetyksille, jotka soveltuvat erityisesti näkö- ja kuulovammaisille, tiettyjen lähetystekniikoiden käyttämisestä tai monipuolisesta ohjelmatarjonnasta.

Lähetystoimitukseen voidaan liittää kieltö mainosten ja tiettyjen sponsoroitujen ohjelmien lähettämiseen. Ennen päätöstä toimituksesta tulee hakijalle antaa tilaisuus lausua kantansa niistä ehdoista, jotka hallitus tai Radio- och tv-verket³⁵⁰ aikoo liittää toimitukseen. Päätös toimituksesta ei saa sisältää muita ohjelmistoon liittyviä ehtoja kuin ne, jotka hakija on hyväksynyt.

Ruotsin julkisen palvelun yleisradiotoiminnan ohjelmayhtiöt ovat Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) ja Sveriges Utbildningsradio AB (UR). Ohjelmayhtiöiden yhtiöjärjestysten mukaan yhtiöiden on edistettävä yleisradiolähetystoimintaa ensisijaisesti vastaanottajille Ruotsissa. Yhtiöjärjestykset sisältävät myös määräyksiä muun muassa yhtiöiden osakepääomasta, niiden hallitusten kokoonpanosta, nimittämisestä ja työskentelytavasta, tilintarkastajista ja yhtiökokouksesta. Ohjelmayhtiöiden yhtiöjärjestystä ei saa mutta ilman Ruotsin hallituksen hyväksyntää.

Ohjelmayhtiöiden toimitukset sisältävät joukon ehtoja, jotka koskevat muun muassa ohjelmiston monipuolisuutta, laatua ja esteettömyyttä vammaisille. Ne sisältävät kiellon lähettää mainoksia. Vuosittaisissa määrärahaehdoissa (anslagsvillkoren), jotka perustuvat koko toimituskauden rahoitukseen (medelstilldelningen), on ehtoja, jotka liittyvät muun muassa ohjelmayhtiöiden talouteen, organisaatioon ja kirjanpitoon. Koska ehdot näissä dokumenteissa ovat yleisellä tasolla, eivätkä normaalisti muutu toimituskauden aikana, toteutuu tasapaino ohjelmayhtiöiden tarvitseman riippumattomuuden ja sen ohjauksen välillä, jota eduskunnan ja maan hallituksen tarvitsee harjoittaa tv-maksun maksajien puolesta.

Julkisen palvelun yleisradiotoiminta rahoitetaan radio- ja tv-maksulla julkisen palvelun rahoitusta koskevan lain mukaisesti (1989:41). Eduskunta päättää maksujen suuruudesta. Laissa maksuvelvollisuus koskee tv-vastaanottimen hallussa pitoa. Tv-vastaanotin määritellään laissa sellaiseksi tekniseksi laitteeksi, joka on tarkoitettu tv-ohjelmien lähetysten tai niiden edelleen lähetysten vastaanottamiseen, vaikka laitteita voitaisiin käyttää myös muihin tarkoituksiin.

³⁵⁰ Radio- och Tv-verket myöntää toimitukset lähi- ja paikallistoimintaan ja valvoo tätä toimintaa.

Radio- ja tv-maksut suoritetaan Radiotjänst i Kiruna Ab (RIKAB)-yhtiölle ja siirretään erityiselle tilille, jonka nimi on rundradiokontot valtiokonttorissa (Riksgäldskontoret). Eduskunta päättää vuosittain varojen osoittamisesta ko. tililtä SR:lle, SVT:lle ja UR:lle. Varat annetaan ohjelmayhtiöille käyttöön määrärahaehdoilla. Varat suoritetaan juoksevasti valtiokonttorista yhtiöille eduskunnan päätöksen ja määrärahaehtojen mukaisesti.

Säätiö Förvaltningsstiftelsen on omistanut ohjelmayhtiöt vuodesta 1997. Julkisen palvelun järjestelmään kuuluvat vielä ohjelmayhtiöiden omistamat Radiotjänst i Kiruna (RIKAB, radio- ja tv-maksujen perintä) ja palvelu- ja tukifunktioyhtiö Sveriges Radios Förvaltnings AB (SRF). Säätiön tehtävä on olla puskuri valtiovallan ja ohjelmayhtiöiden välillä. Säätiö perustettiin – sen lisäksi että se omistaa ja hallinnoi ohjelmayhtiöiden osakkeita – edistämään julkisen palvelun yleisradiotoiminnan riippumattomuutta. Tämä järjestely antaa ohjelmayhtiöille itsenäisen aseman, koska ne eivät ole valtion tai kaupallisten intressien omistuksessa. Säätiön tärkeimpiä tehtäviä on nimetä ohjelmayhtiöiden hallitukset.

Säätiöllä ei ole päätösvaltaa ohjelmiin tai niiden sisältöön. Tätä vaikutusvaltaa ei ole myöskään ohjelmayhtiöiden hallituksilla. Ohjelmista ja niiden sisällöstä päättää yhtiöiden operatiivinen johto.

Säätiön toimintaa johtaa kolmentoista jäsenen hallitus. Puheenjohtajan nimittää Ruotsin hallitus samalla tavalla kuin hallitus suorittaa muut nimityksensä. Muut jäsenet hallitus nimittää eduskunnassa olevien poliittisten puolueiden ehdotusten pohjalta. Kaikkien eduskunnassa olevien puolueiden on oltava edustettuna hallituksessa. Koska säätiö työskentelee pitkäjänteisesti, sen kokoonpanoon eivät suoraan vaikuta vaalitulokset tai Ruotsin hallitusten vaihtuminen. Jäsenten toimiaika on kuitenkin nivottu eduskuntaan siten, että puheenjohtaja ja puolet muista jäsenistä nimetään vuosi vakituisten eduskuntavaalien jälkeen. Puheenjohtaja nimitetään neljäksi vuodeksi ja muut jäsenet kahdeksaksi vuodeksi.

Säätiölle kuuluvat omistajana osakeyhtiölain mukaiset taloudelliset valvontatehtävät. Lisäksi säätiön hallitus pitää vuosittain kokouksen ohjelmayhtiöiden hallitusten kanssa ja saamansa tietojen pohjalta arvioi ohjelmayhtiöiden hallitustyöskentelyä. Säätiö antaa myös lausuntoja maan hallitukselle julkisen palvelun yleisradiotoimintaa koskevista selvityksistä,

Ohjelmayhtiöiden toimilupakaudet ovat olleet vaihtelevan pituiset. Nykyinen toimilupakausi on kuusivuotinen (voimassa oleva on 1.1.2014–31.12.2019). Kutakin uutta toimilupakautta edeltää hallituksen asettama selvitysmies tai komitea, joka ehdottaa laajassa mietinnössään seuraavan toimilupakauden strategiset ja usein myös yksityiskohtaiset kehittämistoimenpiteet ja -tarpeet. Nykyinen istuva komitea on parlamentaarinen.

Juuri (16.10.2017) osamietintönsä jättäneen Parlamentariska public service-kommittén -komitean ehdotukset rahoituksen osalta olivat seuraavat. Nykyinen radio- ja tv-maksu korvataan henkilökohtaisella public service -maksulla, jonka kaikki yli 18-vuotiaat maksavat vuoden 2019 alusta. Maksun ehdotetaan olevan 1 prosentti verotettavasta tulosta (beskattningsbara förvärskomsten) aina 1.308 kruunuun saakka henkilöä ja vuotta kohti. Ehdotuksen mukaan verovirastolle siirtyy vastuu maksun kantamisesta, jolloin Radiotjänst i Kiruna puretaan. (Ku 2016:06)

Granskningsnämnden för radio och tv (GRT) toimii osana viranomaista Myndigheten för press, radio och tv. GRT on itsenäinen päätöksentekuelin. GRT päättää raportissaan vuosittain siitä, onko radio- ja tv-ohjelmien sisältö lähetyksiä koskevien säännösten mukainen (radio- ja tv-laki, toimiluvat, vuosittaiset määrärahaehdot). GRT päättää myös kanteluista, jotka koskevat yksittäisiä ohjelmia. GRT päättää myös uusista merkittävistä palveluista Ruotsin julkisen palvelun radio- ja tv-toiminnassa. GRT:ssä on puheenjohtaja, kuusi jäsentä ja neljä

varajäsentä, jotka maan hallitus nimittää. Puheenjohtajan on oltava tuomari tai hänen on oltava toiminut tuomarin tehtävissä.

Analyysi ja arviointi

Julkisen palvelun yhtiöt ja niitä koskeva ratkaisut ovat Euroopassa kussakin maassa omalajisensa. Ruotsissa ei ole julkisen palvelun ohjelmatoimintaa koskevaa erityistä lainsäädäntöä, vaan toimintaa ohjataan radio- ja televisiotoimintaa koskevalla yleisellä lainsäädännöllä ja sen mukaan maan hallituksen antamalla kuusivuotisilla toimiluvilla, joiden ehdoista eduskunta päättää erikseen.

Maan hallituksen asettama selvitysmies tai komitea tekee julkisen palvelun strategiset linjanvedot laajoissa mietinnöissään, joiden perusteella hallitus laatii eduskunnalle esitykset. Maan hallitus myöntää toimiluvat ohjelmayhtiöille (SVT, SR, UR) eduskunnan hyväksymien linjanvetojen ja yksityiskohtaratkaisujen perusteella. Lisäksi yhtiöiden vuosittain saamat eduskunnan hyväksymät määrärahat perustuvat maan hallituksen esityksiin.

Suomessa on sen sijaan luotu järjestely, joka nojaa julkisen palvelun organisoimiseen, toimintapuitteiden, rahoituksen ja valvonnan osalta kokonaan lainsäädäntöön ja jossa liikenne- ja viestintäministeriön ja maan hallituksen roolit rajoittuvat nykyisin lainsäädännön tekniseen valmisteluun parlamentaaristen työryhmien työn pohjalta ja hallituksen esitysten antamiseen eduskunnalle.

Ruotsia vastaavaa varsin yksityiskohtaista poliittisesti päätettyihin asiakirjoihin perustuvaa ohjausta ei siten Suomessa ole. Yleisradion omistajaohjaus toteutuu eduskunnan valitseman yhtiön hallintoneuvoston kautta. Riippumattomuus erityisesti maan hallituksesta on Suomessa muodostunut järjestelmän rakenteelliseksi ominaisuudeksi. Ruotsissa katsotaan ohjelmayhtiöt omistava säätiö puskuriksi valtiovaltaan päin.

Suomessa Yleisradion vapausasteet toimintansa järjestämisessä ovat laajemmat kuin Ruotsissa. Tästä näkökulmasta on perusteltua, että poliitikoista koostuva hallintoneuvosto päättää Yleisradion strategiasta ts. yhteiskuntapoliittisen tason linjanvedoista niissä puitteissa, joista parlamentaariset työryhmät käytännössä päättävät.

Ruotsissa säätiö nimittää ohjelmayhtiöiden hallitukset. Säätiö on poliittinen elin, jonka hallituksen maan hallitus nimittää. Säätiön hallitus nimittää ohjelmayhtiöiden hallitukset ja nämä hallitukset nimittävät ohjelmayhtiöiden toimitusjohtajat. Toimitusjohtajat – eivät hallitukset – vastaavat ohjelmapolitiikasta. Suomessa taas toimitusjohtaja ei vastaa ohjelmista, vaan siitä vastaavat vastaavat toimittajat, eli ohjelmajohtajat ja saamenkielisten ohjelmien ja hartausohjelmien osalta tähän nimetyt vastaavat toimittajat. Toimitusjohtajan nimittää Yleisradion hallitus, jonka hallintoneuvosto nimittää. Hallintoneuvosto on eduskunnan valitsema. Kummassakin maassa nimitykset ovat viime kädessä riippuvaisia poliitikoista. Vaikka Suomessa hallintoneuvoston tehtäviin kuuluu huolehtia ja valvoa, että julkisen palvelun ohjelmatoiminnan mukaiset tehtävät tulevat suoritetuiksi, neuvoston tehtäviin ei kuulu päättää yksittäisistä ohjelmista.

Granskningsnämnden suorittaa radion ja television osalta varsin pitkälle niitä tehtäviä, joista Suomessa vastaa Viestintävirasto. Suomessa kuitenkin hallintoneuvosto ja eduskunta valvovat julkisen palvelun tehtävän toteutumista. GRT on kuitenkin kolleginen virasto laajakantoisissa kysymyksissä, kun Viestintävirasto on päällikkövirasto. Yleisradion hallintoneuvosto vastaa tämän takia Suomessa uusien merkittävien palvelujen ennakoarvioinnista ja käyttöönotosta.

Lähteet:

<http://www.forvaltningsstiftelsen.se/publics.html>

Parlamentariska public service-kommittén. Kommittéberättelse 2016: Ku06.