

## Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi puoluelain 10 §:n muuttamisesta

### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Puoluelain mukaan valtion viranomaisten ja valtion tai sen määräämisvallassa olevien yhteisöjen ja laitosten on kohdeltava kaikkia puolueita tasapuolisesti ja yhdenmukaisia periaatteita noudattaen. Säännös koskee myös Yleisradiota. Esityksessä ehdotetaan puoluelakia muutettavaksi niin, että Yleisradio voisi

soveltaessaan säännöstä yhtiön vaaliohjelmiin ottaa huomioon myös ohjelmallisia näkökohtia.

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

### PERUSTELUT

#### 1. Nykytila

Puoluelain (10/69) 10 §:n 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 Oy Yleisradio Ab:n vaaliohjelmiin, on lähes koko puoluelain voimassaoloajan osoittautunut ongelmalliseksi.

Soveltamisongelmia ennakoitiin ilmeisesti jo hallituksen esityksessä laiksi puolueista (HE 99/1967 vp), kun siinä lausuttiin seuraavaa: ”Jotta säännös olisi joustavasti sovellettavissa nimenomaan valtion määräämisvallassa olevien joukkotiedotusvälineiden käyttämiseen, jolla nykyaikaisessa yhteiskunnassa on puolueille erittäin suuri merkitys, ei hallituksen mielestä ole näyttänyt mahdolliselta tässä kohden kaavamaisesti määritellä etujen jakamisessa noudatettavia perusteita. Huolimatta siitä, että lainkohdan sanamuoto täten jäisi jonkin verran tulkinnanvaraiseksi, on ehdotettua säännöstä kuitenkin pidettävä tärkeänä periaatteellisenä

kannanottona, jolta ei puutu oikeudellistakaan sitovuutta.”

Kun Yleisradion ohjelmaneuvosto oli yhtiön ohjelmatoiminnan säännöstöä tulkitessaan päättänyt, että syksyllä 1975 pidettävään suureen vaalikeskusteluun saisivat osallistua vain eduskunnassa edellisellä vaalikaudella edustettuina olevat puolueet, valtioneuvoston oikeuskansleri lähetti tälle tehdyn kantelun johdosta Yleisradion hallintoneuvostolle kirjeen. Siinä oikeuskansleri katsoi, ettei ehdokkaita asettanutta rekisteröityä puoluetta saa karsia osallistumasta radion tai television vaaliohjelmaan sillä perusteella, ettei puolue ole ollut edustettuna edellisessä eduskunnassa. Kirjeen saatuaan ohjelmaneuvosto tarkisti päätöksensä siten, että kantelun tehneet kaksi puoluetta saivat osallistua kysymyksessä oleviin vaaliohjelmiin, mistä oli seurauksena, että vaaliohjelmissä esiintyi tuolloin yhteensä 12 puoluetta.

Oikeuskanslerin vuodelta 1975 antamaa kertomusta tarkastaessaan eduskunnan perustuslakivaliokunta piti epäkohtana sitä, että vaaliohjelmat keskustelijoiden suuren lukumäärän ja käytettävissä olevan rajallisen ajan johdosta

muodostuvat hajanaisiksi, vaikeasti seurattaviksi ja mielenkiinnottomiksi. Epäkohdaksi perustuslakivaliokunta katsoi myös sen, että yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään aivan erilaiset puolueet saavat käyttää vaalikeskusteluissa yhtä paljon aikaa mielipiteidensä ja politiikkansa esittelyyn. Valiokunta edellytti, että kiireellisesti selvitettäisiin, millä tavoin poliittisten puolueiden esiintyminen vaaliohjelmissä voitaisiin järjestää tuolloista tasapuolisemmin ottamalla huomioon suhteellisuusperiaate, ja että saatujen selvitysten pohjalta ryhdyttäisiin tarpeelliseksi katsottaviin lainsäädäntötoimenpiteisiin (PeVM 37/1976 vp).

Asiassa ei kuitenkaan nähty tuolloin mahdolliseksi ryhtyä lainsäädäntötoimiin, joten puoluelain 10 § on edelleen voimassa alkuperäisessä muodossaan. Yleisradio on katsonut välttämättömäksi seurata ohjelmatoiminnassaan tarkoin oikeuskanslerin kirjeessä ilmaistua kantaa. Siitä on ollut seurauksena, että se on sallinut kaikkien puolerekisteriin merkittyjen puolueiden jatkuvasti osallistua niin sanottuun suureen vaalikeskusteluun. Tämä menettely puolestaan on saanut osakseen huomattavaa arvostelua, koska vaalikeskustelu näin järjestettynä on muodostunut katsojien kannalta hajanaiseksi, vaikeaselkoiseksi ja mielenkiinnottomaksi. Ongelman kärjistymiseen on osaltaan vaikuttanut puolueiden määrän lisääntyminen siten, että niitä nykyisin on puolerekisterissä jo 18.

Toisaalta vaaliohjelmien on käytännössä saatettu havaita viime vuosina jonkin verran muuttuneen ohjelmallisesti arvioiden paremmiksi. Vuoden 1991 eduskuntavaaleja koskevassa Yleisradion suuressa vaalikeskustelussa, jossa kaikilla puolueilla aluksi oli yhtä suuri perusaika käytettävissään, suuret eduskunta-puolueet näyttivät ohjelman jatkuessa ja elävöityessä ilmeisesti pääasiassa esille tulleiden asioiden vuoksi saavan enemmän ohjelma-aikaa kuin muut puolueet.

Vastaukseensa hallituksen esitykseen laiksi puoluelain 9 §:n muuttamisesta (HE 158/1989 vp) sisällyttämässään lausumassa eduskunta on edellyttänyt hallituksen selvittävän, onko ja jos, niin millä tavoin, puoluelain 10 §:ää syytä muuttaa, jotta Yleisradion lähettämät vaaliohjelmat — esimerkiksi niin sanottu suuri vaalikeskustelu — voidaan tehdä ohjelmallisten kriteerien mukaan arvioituna yleisöä nykyistä enemmän kiinnostaviksi.

## 2. Ehdotettu muutos

### 2.1. Vaihtoehdot

Eduskunnan edellä mainitun vuodelta 1989 olevan lausuman mukaisesti asiaa on selvitetty oikeusministeriössä. Tällöin ovat olleet esillä seuraavat vaihtoehdot eduskunnan lausumaan kirjatun tavoitteen saavuttamiseksi:

1) puoluelain 10 §:n tulkinnan muuttaminen Yleisradiossa esimerkiksi ohjelmatoiminnan säännöstöä muuttamalla;

2) puoluelain 10 §:n kumoaminen ja asian jättäminen Yleisradion sisäisesti päätettäväksi;

3) puoluelain 10 §:n muuttaminen siten, että säännöksestä saa nykyistä selkeämmän oikeusohjeen vaaliohjelmien toteuttamiseen; ja

4) puoluelain 10 §:n muuttaminen siten, että säännöksen soveltaminen jätettäisiin Yleisradion vaaliohjelmien osalta yhtiön tehtäväksi ja vastuulle.

Säännöksen tulkinnan muuttaminen asetetun tavoitteen saavuttamiseksi on arvioitu ongelmalliseksi. Säännös on alkuperäisessä muodossaan ja myös tosiasia-aineisto, jolla on merkitystä säännöksen tulkintaan liittyvässä oikeudellisessa harkinnassa, on olennaisilta osiltaan säilynyt samankaltaisena. Tämän vuoksi on nähty tarpeelliseksi ryhtyä lainsäädäntötoimiin asiantilan korjaamiseksi.

Harkittaessa mahdollisuuksia kumota puoluelain 10 § ja jättää puolueiden tasapuolinen kohtelu pelkästään hallitusmuodon yhdenvertaisuussäännöksen varaan on puolestaan tultu siihen tulokseen, että kun puoluelain 10 § sisältää yleisen periaatteellisen kannanoton puolueiden yhdenvertaisuudesta viranomaisten ja valtion määräämisvallassa olevien yhteisöjen ja laitosten suhteen, sitä on edelleen pidettävä tarpeellisenä. Sitä paitsi vaikuttaa ilmeiseltä, että sääntelyn perustuminen pelkästään hallitusmuotoon ei antaisi Yleisradiolle enempää mahdollisuuksia toteuttaa vaaliohjelmiin liittyviä ohjelmallisia tavoitteitaan kuin nykyinen puoluelain 10 §.

Puoluelain 10 §:n eräiden sanontojen täsmenämistä tai selittämistä säännöstä täydentämällä on myös harkittu lakiehdotuksen valmistelun yhteydessä. Kuitenkin on tällöin näyttänyt siltä, että sellaisten lähinnä kysymyksen tulevien sanontojen kuin ”tasapuolinen kohtelu” tai ”yhdenmukaiset perusteet” selvittäminen lakitekstissä lainsäädäntöteknisesti hyväksyttävällä tavalla siten, että nykyiset tulkintaongel-

mat poistuisivat, saattaisi osoittautua ylivoimaisen vaikeaksi. Säännös on mainittuja viranomaisia, yhteisöjä ja laitoksia yleisesti velvoittava kaikissa mahdollisissa eri aikoina esiin tulevissa tilanteissa, joiden yhteisiä erityispiirteitä tuskin on mahdollista lainvalmistelutyön aikana ennalta hahmottaa.

Parhaaksi vaihtoehdoksi onkin asian valmistelussa lopulta nähty jättää Yleisradion tehtäväksi soveltaa mainittua säännöstä yhtiön vaaliohjelmiin. Se voisi tällöin ottaa huomioon myös ohjelmallisia näkökohtia. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että jaettaisiin suuri vaalikeskustelu kahteen tai useampaan osaan joko arpomalla tai sen mukaan, ovatko puolueet edellisessä eduskunnassa edustettuina vai ei. Viime kädessä tulisi kuitenkin jättää Yleisradion tehtäväksi antaa tarvittavat soveltamisohjeet.

## 2.2. Muutoksen yksityiskohtaiset perustelut

Edellä todetun johdosta on päädytty ehdottamaan, että puoluelain 10 §:ää muutettaisiin siten, että sen arviointi, mitä mainittu säännös Yleisradion vaaliohjelmilta edellyttää, jätettäisiin Yleisradion tehtäväksi ja vastuulle. Samalla pykälään sisällytettäisiin säännös, jonka mukaan Yleisradio voisi tässä harkinnassaan ottaa huomioon myös ohjelmalliset näkökohdat. Valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa yleisradiotoimintaa varten valtiolle hankittu omaisuus osakeyhtiölle vuonna 1934 annettuun lakiin (216/34) vuonna 1979 lisätyn 4 a §:n (1060/79) mukaan päätöksenteko asiassa on yhtiön hallintoneuvoston tehtävänä.

## 3. Asian valmistelu

Oikeusministeriön aloitteesta ovat ministeriön ja Yleisradion edustajat syksyllä 1991 pohtineet keinoja, joilla Yleisradion vaaliohjelmat voitaisiin tehdä ohjelmallisten kriteerien mukaan arvioituna yleisöä nykyistä enemmän kiinnostaviksi. Asiassa on oltu yhteydessä myös oikeuskanslerinvirastoon. Esitys on valmisteltu käytyjen keskustelujen pohjalta virkistyönä oikeusministeriössä. Siitä on pyydetty liikenneministeriön ja Yleisradion lausunnot. Yleisradio puoltaa esitystä, mutta liikenneministeriö ei pidä sitä perusteltuna. Asian periaatteellisen tärkeyden vuoksi on myös kaikkien eduskuntaryhmien käsityksiä esitysluonnoksesta kuultu. Pykäläehdotus on muotoiltu kuulemistilaisuudessa esiin tuotujen näkökohtien pohjalta uudelleen.

## 4. Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei ole taloudellisia vaikutuksia. Sillä pyritään ensisijaisesti lisäämään Yleisradion vaaliohjelmien kiinnostavuutta ja tätä kautta äänestäjien mielenkiintoa yhteiskunnallisia asioita kohtaan.

## 5. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan niin, että uutta säännöstä voitaisiin soveltaa jo vuoden 1992 kunnallisvaaleja koskeviin Yleisradion vaaliohjelmiin.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

**Laki**  
**puoluelain 10 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*lisätään* 10 päivänä tammikuuta 1969 annetun puoluelain (10/69) 10 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

10 §

— — — — —  
 Oy Yleisradio Ab voi soveltaessaan 1 momenttia yhtiön vaaliohjelmiin ottaa huomioon myös ohjelmallisia näkökohtia.

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä  
 kuuta 199\_\_ .

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanemiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 8 päivänä toukokuuta 1992

**Tasavallan Presidentti**  
**MAUNO KOIVISTO**

Oikeusministeri *Hannele Pokka*

## Laki

### puoluelain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
lisätään 10 päivänä tammikuuta 1969 annetun puoluelain (10/69) 10 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

#### 10 §

Valtion viranomaisen sekä valtion tai sen määräämisvallassa olevan yhteisön tai laitoksen on kohdeltava kaikkia puolueita tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen.

*Oy Yleisradio Ab voi soveltaessaan 1 momenttia yhtiön vaaliohjelmiin ottaa huomioon myös ohjelmallisia näkökohtia.*

*Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä  
kuuta 199 .*

*Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanemiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin.*

---

