

Asia: VN/23098/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi Yleisradio Oy:stä annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Johdanto ja lausunnon pääkohdat

Kiitämme mahdollisuudesta antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi (jatkossa: esitysluonnos) Yleisradio Oy:stä annetun lain (jatkossa: Yle-laki) muuttamiseksi.

Esitysluonnos lisää lakiin Matias Marttisen johtaman parlamentaarisen työryhmän mietinnössään ehdottamat säännökset, jotka koskevat Yleisradion toiminnan ja talouden avoimuuden lisäämistä, yhtiön huoltovarmuuteen liittyviä tehtäviä sekä sen hallintoneuvoston jäsenmäärän joustavoittamista. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi EU:n medianvapausasetuksen (jatkossa: EMFA) edellyttämät kansallisen lainsäädännön muutokset, jotka koskevat Yleisradion toimituksellisesta päätöksenteosta vastaavien johtohenkilöiden valintaa ja erottamista. Lakiin tehtäisiin samalla teknisiä muutoksia.

Marttisen työryhmän Yleisradion rahoitusta koskevat ehdotukset toteutettiin pääosin jo viime istuntokaudella muuttamalla lakia valtion televisio- ja radiorahastosta, mutta ehdotetusta alvin korotuksesta säädetään vasta myöhemmin tänä vuonna. EMFAn edellyttämää kansallista sääntelyä puolestaan ollaan toteuttamassa säätämällä lisäksi erillinen laki mediamarkkinoiden valvonnasta. Sitä koskeva luonnos hallituksen esitykseksi oli vastikään lausuntokierroksella.

Kaikki Marttisen työryhmän esitykset eivät edellyttäneet muutoksia Yle-lakiin. Osa niistä toimi evästyksinä yhtiön johdolle, hallitukselle ja hallintoneuvostolle. Tällaisia olivat ehdotettu lisäys kotimaisilta riippumattomilta tuottajilta tehtäviin ostoihin ja henkilöstön aseman vahvistaminen yhtiön hallinnossa. Rahoitukseen jo tehtyjä tai tekeillä olevia dramaattisia leikkauksia lukuun ottamatta ehdotetut lainmuutokset ovat vähäisiä, joskaan eivät vailla merkitystä. EMFA ja sitä täydentävät kansalliset säännökset puolestaan vahvistavat tärkeällä tavalla julkisen palvelun mediaa koskevaa sääntelykehikkoa.

Esitetyt muutokset ovat pääosin tervetulleita. Yleisradion huoltovarmuustehtävän laajentaminen koskemaan televisio- ja radiotoiminnan lisäksi muuta, käytännössä verkossa tapahtuvaa tiedonvälitystä vastaa yhtiön laajentunutta tehtävää julkisen palvelun mediana ja ilmentää myös yleisön muuttunutta mediankäyttöä. Pidämme myös tarpeellisena lisätä ehdotetulla tavalla Yleisradion talouden ja toiminnan avoimuutta sekä sen valvontaa, samoin mahdollisuutta joustaa hallintoneuvoston jäsenmäärässä. Kiinnitämme huomiota esitysluonnoksen yhteen lainkohtaan sekä eräisiin rajauksiin, tulkintoihin ja muotoiluihin, joita pidämme puutteellisina. Lisäksi ehdotamme lakiin yhtä lisäystä.

Nostamme esiin neljä kriittistä kohtaa lakiluonnoksessa ja sen perusteluissa:

1. Yleisradion talouden ja toiminnan avoimuus määritellään ylimalkaisesti
2. Johdon nimittämis- ja erottamisperusteet on rajattu koskemaan vain vastaavia toimittajia
3. Yleisradion taloudellisen riippumattomuuden suojaus siviililain mukaisesti
4. Parlamentaarinen valmistelumalli tulisi kirjata lakiin

Huomiot perustuvat havaintoihin, joita on tehty kolmessa tuoreessa tai yhä käynnissä olevassa tutkimushankkeessa: 1) Yleisradion historiankirjoituksesta vastaava monivuotinen Yle 100 - tutkimusohjelma, 2) median moniarvoisuutta Euroopan maissa vertaileva Media Pluralism Monitor (MPM) ja 3) median keskittymisen vaikutuksia tutkinut VN TEAS -hanke. Seuraavassa perustelemme tarkemmin väitteitämme sekä teemme tarvittavat ehdotukset lainsäädännön korjaamiseksi.

1. Yleisradion talouden ja toiminnan avoimuus määritellään ylimalkaisesti

Marttisen työryhmän mietinnössä esitettiin, että koska Yleisradio on verovaroin rahoitettu yhteiskunnallisesti merkittävä julkisen palvelun tuottaja, sen tulisi näyttää esimerkkiä rahankäytön avoimuudessa ja läpinäkyvyydessä. Niinpä se ehdotti, että Yle-lakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan ”yhtiön on edistettävä taloutensa ja toimintansa avoimuutta”. Käytännössä tämä tarkoitti työryhmän mukaan ”esimerkiksi henkilöstökustannusten ja yksikkökohtaisten kustannusten avaamista nykyistä laajemmin ja yksityiskohtaisemmin” ottaen kuitenkin huomioon esimerkiksi lähdesuojaa ja liikesalaisuuksien suojaa koskevan lainsäädännön.

Tavoite on kannatettava, joskaan työryhmä ei viitannut mietinnössään osakeyhtiölakiin eikä siihen, ettei julkisuuslainsäädäntö nykyisellään koske julkisesti omistettuja osakeyhtiöitä, jollainen Yleisradio on. Yleisradion on kuitenkin mahdollista avata taloutensa ja toimintansa avoimuutta, kunhan pysytään osakeyhtiölain puitteissa. Mitä tuo avaaminen tarkoittaa käytännössä, jää esitysluonnoksessa – kuten jäi myös Marttisen työryhmän mietinnössä – hyvin epämääräiseksi, parin esimerkin varaan. Mitä tarkoittaa ”henkilöstökustannusten ja yksikkökohtaisten kustannusten avaaminen nykyistä laajemmin”? Luonnoksen kuvaamissa pohjoismaisissa esimerkeissä (Ruotsi, Tanska, s. 8–9) edellytetään ohjelmistokustannusten julkistamista genretasolla, mutta siihen ei viitata Yle-lakiin ehdotettujen muutosten perusteluissa. Luonnos esittää hallintoneuvoston tehtäviin

lisättäväksi velvollisuuden ”valvoa, että julkisen palvelun toteuttamiseen osoitetut varat käytetään avoimesti ja tehokkaasti” (6 § 1 momentti, kohta 8). Millä perustein hallintoneuvoston oletetaan arvioivan toiminnan avoimuutta, jos valmisteluasiakirjan esimerkit ovat varsin ylimalkaisia?

Niin yleisön tiedonsaannin, media-alan kilpailun kuin tutkimuksen ja tilastoinnin näkökulmasta tervetullutta olisi, jos Yleisradio talouden raportoinnissaan erottelisi televisio-, radio- ja verkkotoimintaan kohdistuneet kulut toisistaan. Tietojen puute on osaltaan motivoinut Euroopan komissiolle tehtyjä kanteluita.

Kun Liikenne- ja viestintäviraston on tulevaisuudessa arvioitava media-alan yrityskauppojen vaikutuksia median keskittymiseen ja moniarvoisuuteen, olisi tärkeää pystyä sisällyttämään näiden kolmen mediasektorin kokonaisarvoon nykyistä täsmällisemmät tiedot Yleisradion osuudesta.

Toiminnan ja talouden avaamista tulisi konkretisoida nykyistä tarkemmin lakiesityksen perusteluissa. Itse ehdotettu lakiteksti on toimiva.

2. Johdon nimittämis- ja erottamisperusteet on rajattu koskemaan vain vastaavia toimittajia

Esitysluonnos vastaa EMFAn edellyttämän kansallisen sääntelyn osalta oikeastaan vain yhteen vaatimukseen: se säätelee julkisen palvelun Yleisradion johtajien valinta- ja erottamisperusteista. Medianvapausasetus edellyttää, että julkisen palvelun medioiden riippumattomuuden turvaamiseksi jäsenvaltioiden on kansallisesti varmistettava, että niiden johtajat nimitetään ja erotetaan läpinäkyvästi ja avoimesti nojautuen etukäteen vahvistettuihin puolueettomiin, syrjimättömiin ja oikeasuhtaisiin perusteisiin. Asetus puhuu ”johtajista ja johtokunnan jäsenistä, mutta esitysluonnoksessa nimittämis- ja erottamisperusteet rajataan koskemaan ainoastaan ”vastaavia toimittajia”, joita käytännössä ovat yhtiössä toimivat päätoimittajat.

Lakiluonnoksen mukaan hallituksen uutena tehtävänä olisi ”valita ja vapauttaa yhtiön vastaavat toimittajat ja vahvistaa heidän välisensä vastuunjako” (6c § 3 momentti, kohta 3). Lisäksi säädettäisiin, että vastaavaksi toimittajaksi valittavalla tulee olla ”tehtäväalueeseen riittävä ja monipuolinen kokemus toimitustyöstä ja toimitustyötä tekevän organisaation johtamisesta” (6d § 1 momentti). Tehtävästä vapauttaminen puolestaan edellyttää ”asiallista ja painavaa syytä”, mitä tarkennetaan kahdella esimerkillä syistä, jotka eivät perusteiksi kelpaa (6d § 2 momentti).

EMFAn johdanto-osio toteaa, että kunkin julkisen palvelun mediayhtiön riippumattomuutta edistävien säännösten tulisi koskea ennen muuta niiden henkilöiden tai elinten nimittämistä ja erottamista, jotka osallistuvat toimituksellisiin linjauksiin koskevaan päätöksentekoon. Yleisradion organisaatiossa juuri vastaavat toimittajat päättävät yhtiön verkkojulkaisujen ja ohjelmien sisällöistä ja kantavat sananvapauslain mukaista päätoimittajavastuuta. Vaikka esimerkiksi yhtiön toimitusjohtajan valintaan ei enää viime vuosina ole liittynyt voimakkaita puoluepoliittisia eturistiriitoja, ei ole mitenkään itsestään selvää, että tilanne säilyy. On helppo kuvitella tilanteita, joissa yhtiön ei-toimituksellisiin johtajanpaikkoihin alkaisi kohdistua poliittisia intressejä, jotka voivat vaarantaa yhtiön riippumattomuuden. Ehdotetussa Yle-laissa toimitusjohtajasta ei sanota muuta kuin, että hallitus valitsee ja vapauttaa hänet samoin kuin muun ylimmän johdon (6d § 2 momentti).

Johtajien nimittämistä ja erottamista koskevat nimitys- ja erottamisperusteet tulisi laissa laajentaa koskemaan koko ylintä johtoa, mukaan lukien vastaavat toimittajat.

3. Yleisradion taloudellisen riippumattomuuden suojaustoimet sivuutetaan

EMFA vahvistaa monella tavoin julkisen palvelun median, kuten Yleisradion, asemaa pyrkiessään turvaamaan sen riippumattomuutta ja kykyä vastustaa niin poliittista kuin taloudellista painostusta. Julkista palvelua erityisesti koskeva artikla 5 on otsikoitu: ”Julkisen palvelun medioiden riippumattomuutta koskevat suojaustoimet.” Niistä yksi on edellä jo käsitelty johdon nimittämisen ja erottamisen läpinäkyvyys. Vähintään yhtä tärkeäksi asetusta nostaa julkisen palvelun rahoituksen, joka mielestämme saa ansaitsemaansa vähemmän huomiota esitysluonnoksessa.

Asetuksen mukaan julkisen palvelun median rahoituksen on perustuttava etukäteen vahvistettuihin avoimiin ja puolueettomiin kriteereihin, joista on säädettävä kansallisesti. Näin pyritään takaamaan, että ”julkisen palvelun medioilla on riittävät, kestävät ja ennakoitavissa olevat taloudelliset resurssit, jotta ne voivat täyttää julkisen palvelun tehtävänsä sekä kehittyä tässä tehtävässään”. Luonnos hallituksen esitykseksi katsoo, että kansallinen lainsäädäntö täyttää rahoitusmenettelyn osalta asetuksen edellytykset (s. 6). Perustelu on se, että koska esimerkiksi indeksitarkistuksen jäädytyksestä on ”vakiintuneen tavan mukaan sovittu parlamentaarisesti kaikkien eduskuntapuolueiden kesken”, se ”varmistaa rahoituksen pitkäjänteisyyden”.

Perustelu ei kestä kriittistä tarkastelua. Miten voidaan puhua ennakoitavissa olevista resursseista ja rahoituksen pitkäjänteisyydestä, kun parlamentaarinen työryhmä ehdottaa indeksin leikkausta syyskuussa, siitä säädetään joulukuussa ja se toteutuu tammikuussa? Menettelytapa ei mitenkään täytä EMFAn perusteluosion kohtaa 31, joka sanoo, että julkisen palvelun median ”rahoituksesta olisi mieluiten päätettävä ja se olisi sidottava monivuotisesti julkisen palvelun medioiden julkisen palvelun tehtävän mukaisesti, jotta vältetään riski sopimattomasta vaikuttamisesta vuosittaisten talousarvioneuvottelujen yhteydessä”. Nyt näyttää nimenomaan siltä, että riski sopimattomasta poliittisesta vaikuttamisesta Yleisradion resursseihin toteutuu. Työryhmässä saavutettu hatara parlamentaarinen yhteisymmärrys ei kumoa sitä tosiasiaa, että julkisen palvelun median rahoituksen pitkäjänteisyys ja ennakoitavuus romuttuu.

Yle-vero tuli voimaan 2013, ja sen jälkeen indeksiehto on jäädytetty jo peräti kolmesti (2014, 2016 ja 2024). Kun tuorein, Marttisen työryhmän ehdottama ja eduskunnan joulukuussa siunaama jäädytys vuosiksi 2025–2027 toteutuu, se merkitsee Yleisradion vuotuisen määrärahan jäämistä kolmeksi vuodeksi vuoden 2024 tasolle, 594 miljoonaan euroon. Käytännössä rahoitus pienenee tänä vuonna 16 miljoonalla, ensi vuonna 31 miljoonalla ja 2027 47 miljoonalla eurolla verrattuna siihen, että indeksikorotukset tehtäisiin siten kuin rahoituslaki määrää. Lopputuloksena on, että vuoden 2027 loppuun mennessä, jolloin Yle-vero on ollut käytössä 15 vuotta, indeksiehto on ollut jäädytettynä seitsemän vuoden ajan, lähes joka toinen vuosi. Jäädytyksestä on päättänyt joka kerta eduskunta säätämällä erillisen lain valtion televisio- ja radorahastosta annetun lain 3 §:n muuttamisesta, jolla se on päättänyt olla noudattamatta voimassa olevaa lakia. Toistuva puuttuminen Yleisradion rahoitusmenettelyyn näyttää olevan vastoin eurooppalaista medianvapausasetusta ja ja samalla vastoin Ylen rahoituslain alkuperäistä tarkoitusta, jossa indeksikorotusten tehtävä oli turvata paitsi riittävät voimavarat julkisen palvelun medialle myös varmistaa sen toiminnallinen riippumattomuus.

Lakiluonnos sivuuttaa kokonaan julkisen palvelun median riippumattomuuden taloudelliset suojaustoimet ja tulkitsee virheellisesti, että parlamentaarinen hyväksyntä riittäisi kumoamaan medianvapausasetuksen vaatimuksen julkisen palvelun median ennakoitavasta, riittävästä ja pitkäjänteisestä rahoituksesta.

4. Parlamentaarinen valmistelumalli tulisi kirjata lakiin

2000-luvun alusta lukien Yleisradiota koskevan lain muutokset on valmisteltu parlamentaarisisissa työryhmissä, jotka ovat paitsi pyrkineet myös päässeet yksimielisyyteen. Parlamentaarisen valmistelutavan etuna on, että puolueiden työryhmässä jo yhdessä sopimat ja ehdottamat lainmuutokset ovat saaneet myös eduskunnan siunauksen. Vaikka yhteisymmärryksen saavuttaminen Yle-asioissa on poliittisen polarisaation seurauksena käynyt vuosi vuodelta tuskaisemmaksi, parlamentaarisesta valmistelutavasta on toistaiseksi pidetty kiinni.

Parlamentaarinen valmistelumalli ei perustu lakiin vaan vakiintuneeseen tapaan, eduskuntaryhmien keskinäiseen epäviralliseen sopimukseen. Samanlaiseen tapaan perustuu myös Yleisradion hallintoneuvoston kokoonpano. Suomen järjestelmässä hallituksella on ollut pitkään enemmistö eduskunnassa ja sitä kautta enemmistö myös eduskunnan valiokunnissa ja hallintoneuvostossa. Tästä seuraa, että enemmistöhallituksella on varsin vapaat kädet. Tähän esitetty lainmuutos ei tuo EMFAn edellyttämää ennustettavuutta, vaan parlamentaarinen käytännön uskotaan jatkuvan. Samalla hallintoneuvoston kokoonpano voi olla mitä vain yhden ja 21:n jäsenen välillä.

Jo Marttisen työryhmässä ilmeni perussuomalaisten kansanedustajien halu irtautua konsensusperiaatteesta ja ”opposition veto-oikeudesta”, ja saman vaatimuksen toistaa tuore kansalaisaloite ”Yle kuriin nyt!”. Kansalaisaloitteen mielestä eduskunnan enemmistön pitäisi voida tehdä haluamansa päätökset myös Ylen suhteen.

Koska Yleisradiota koskeva lainvalmistelu nousee toistuvasti poliittisen kentän keskusteluihin, on aihetta harkita, pitäisikö valmistelutavasta tehdä kirjaus Yle-lakiin. On selvää, että vaalikaudesta toiseen vaihtelevat enemmistöpäätökset tekisivät Yleisradion pitkäjänteisen toiminnan ja ennakoitavissa olevan rahoituksen mahdottomiksi. Se vaarantaisi yhtiön riippumattomuuden ja luotettavuuden, jotka ovat julkisen palvelun median perusedellytyksiä. Yleisradion pakottaminen eduskunnan enemmistön vallan alle rikkoisi räikeästi medianvapausasetusta.

Julkisen palvelun mediayhtiön rahoituksesta sopiminen parlamentaarisesti ei ole vain suomalainen perinne. Siinä on kyse läntisten demokratioiden kulttuuripolitiikan keskeisestä periaatteesta, joka pohjautuu vallan kolmijako-oppiin. Sitä kutsutaan käsivarren mitan periaatteeksi (arm’s length principle). Periaatteen on tarkoitus turvata riittävä etäisyys poliittisen päätöksenteon sekä taiteellisen ja journalistisen toiminnan välille. Sen on määrä estää hallituksia kaappaamasta erityisesti julkisesti rahoitettuja kansallisia kulttuurilaitoksia ja julkisen palvelun mediaa omiksi käsikassaroiikseen. Euroopassa Unkari on esimerkki maasta, jossa julkisen palvelun media oli riittämättömästi suojattu hallituksen puuttumiselta.

Parlamentaariseen, poliittista yhteisymmärrystä hakevaan valmistelutapaan on muitakin vaihtoehtoja kuin parlamentaarinen työryhmä, jonka yksi ongelma on asiantuntemuksen ulkoistaminen. Esimerkiksi Marttisen työryhmä kuuli 47:ää asiantuntijaa, ja lisäksi sen käytössä oli 21 lausuntoa, mutta epäselväksi jää, missä määrin se pystyi hyödyntämään ulkopuolista

asiantuntemusta. Vaihtoehtoisen valmistelumallin voisi tarjota parlamentaarinen komitea, jonka nimittää valtioneuvosto ja jossa eduskuntaryhmiä edustavien jäsenten lisäksi olisi pysyviä asiantuntijoita. Jälkimmäiset voivat edustaa esimerkiksi sidosryhmiä, tutkijoita ja kansalaisjärjestöjä. Koska pysyvillä asiantuntijoilla ei kuitenkaan ole äänivaltaa, itse päätöksenteko säilyisi parlamentaarisena, mutta tutkittu tieto ja käytännön kokemus saisivat valmistelussa nykyistä vahvemman roolin. Komiteatyöskentelyä varten kirjatut pelisäännöt pakottaisivat etsimään parhaita ratkaisuja ja hillitsisivät puoluepoliittisia irtiottoja.

Yle-lakiin tulisi sisällyttää säännös, joka edellyttäisi parlamentaarista yhteisymmärrystä Yleisradiota koskevien asioiden valmistelussa.

Tampereella 14. helmikuuta 2025

Marko Ala-Fossi

dosentti, yliopistonlehtori

Heikki Hellman

dosentti

Katja Lehtisaari

dosentti, yliopistonlehtori

Riku Neuvonen

professori

Matleena Ylikoski

väitöskirjatutkija

Hellman Heikki

Tampereen yliopisto - Lausunnonantajat edustavat Tampereen yliopistoa. Ala-Fossi., Hellman, Lehtisaari ja Ylikoski työskentelevät informaatioteknologian ja viestinnän tiedekunnassa, Neuvonen johtamisen ja talouden tiedekunnassa.