

Paikallisradio ja toimilupa

Miten "Fighting Bob" Shuler menetti toimilupansa

Valtioneuvosto myönsi 24.1.1985 kolmellekymmenellekolmelle hakijalle luvan kokeilla paikallisradiotoimintaa kahden vuoden ajan. Toimilupien mukaan "ohjelmistossa on pyrittävä tarjoamaan tietoa alueen asioista sekä edistämään paikallista kulttuuria ja kansalaisten avointa keskustelua. Ohjelma ei saa sisältää raakaa väkivaltaa, olla mielenterveyttä vahingoittava, epäsiiveellinen tai hyvien tapojen vastainen". Annettu lupa voidaan peruuttaa, jos lakia tai toimiluvan ehtoja rikotaan.¹

Marraskuun 26. päivänä 1985 liikenneministeriö antoi helsinkiläiselle Radio Citylle epävirallisen huomautuksen ohjelmasta, jossa oli esiintynyt "natsijohtaja" Pekka Siitoin. Päivälehtien mukaan asemaa uhattiin myös toimiluvan menetyksellä (HS 28.11.85, "Radio City puolustautuu"). Tarkoitukseni ei ole seuraavassa käsitellä tätä yksityistapausta. Sen sijaan yritän yleisemmällä tasolla ennakoita ongelmia, joita paikallisradion kehitys ehkä synnyttää. Ennusteita tulevasta kehityksestä voi tehdä vaikkapa tutkimalla Yhdysvaltain viestintälainsäädännön historiaa: Radio Cityn tapauksen kaltaisia

juttuja on Yhdysvaltain korkeimmassa oikeudessa käsitelty vuodesta 1932 lähtien.

Painetun ja sähköisen sanan vapaus

"Suomen kansalaisella on ... oikeus kirjoituksen ja kuvallisen esityksen painosta julkaisemiseen kenenkään niitä ennakolta estämättä" (Hallitusmuodon 10 §). Kuka tahansa saa julkaista Suomessa lehtiä ilman toimilupaa, ja lehtiä todella julkaistaan, Helsingin Sanomista ja Avusta pieniin omakustannejulkaisuihin saakka. Julkaisun sisältöön voidaan puuttua vasta jälkikäteen, jos tuomioistuin toteaa sisällön lainvastaiseksi. Vastaava periaate sisältyy perustuslakiin myös Yhdysvalloissa, jossa se on tulkittu niin laajasti, ettei kongressilla ole edes oikeutta määrätä sanomalehdille erillisiä veroja. Lehdistön vapaudesta eri maissa on kirjoitettu laajalti, myös siitä, ettei muodollinen sananvapaus sinänsä takaa kaikille mielipiteille yhtä laajaa julkaisuutta.

Sähköistä joukkotiedotusta vapaasti eteneviä aaltoja käyttäen on Suomessa ennen vuotta 1985 harjoittanut pääsääntöisesti vain

yksi yhtiö, Oy. Yleisradio Ab. MTV on lähettänyt ohjelmaa Yleisradion toimiluvalla ja muodollisesti sen "apuna". Yleisradio tarvitsee toimintaansa valtioneuvoston luvan (A radiolaitteista, 1 §), mutta käytännössä sen toimintaan vaikuttaa paljon enemmän toisen lain säädös, jonka mukaan yhtiön hallintoneuvoston valitsee eduskunta (L valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa yleisradiotoimintaa varten valtiolle hankittu omaisuus osakeyhtiölle, 4 §).

Meillä on ajoittain käyty kiivas-takin keskustelua monopoliyhtiön toiminnasta ja sen valvonnasta, mutta emme ole joutuneet kehittämään tarkempia säännöksiä siitä, millä edellytyksillä Yleisradion toimilupa voidaan peruuttaa.

Vielä vuonna 1961 eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että sananvapauden radioaalloilla turvaa parhaiten Yleisradion monopoli, sillä "käytettävissämme olevien aaltopituuksien ja televisiokanavien vähyys aiheuttaa sen, että vain ani harva kansalainen voisi perustaa ja saada vapaaseen käyttöön oman radiolähetysyrityksen". Kun tästä periaatteesta on nyt luovuttu, joudutaan lainsäädännölliseen aukkoon. Kansalaisilla on periaatteessa sananvapaus, ja Suomen solmimien sopimusten perusteella sen on tulkittava koskevan yhtä hyvin sähköistä viestintää kuin painettua sanaa (Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, 19 §).

Yleisradiossa sananvapauden käytöstä ovat ainakin periaatteessa vastuussa parlamentaarisesti valitut edustajamme. Kun oikeus oman "radiolähetysyrityksen" perustamiseen nyt myönnetään joillekin harvoille, millä perusteella heidät on valittava? Ja voidaanko tämä oikeus ottaa pois pelkästään hallin-

nollisella päätöksellä, vaikka luvan saajan ei olisi tuomioistuimessa todettu syyllistyneen mihinkään laittomuuteen?

FCC:n valta

Näitä kysymyksiä on Yhdysvalloissa jouduttu pohtimaan jo kuusikymmentä vuotta. Vaikka meidän oikeusjärjestyksemme onkin monessa suhteessa toisenlainen, amerikkalaiset kokemukset auttavat ainakin ennakoimaan, millaisiin ongelmiin törmäämme.

Yhdysvalloissa viestintään liittyviä kysymyksiä hoitaa liittovaltion "viestintävirasto" FCC, Federal Communications Commission. Se valvoo olemassaolevan lainsäädännön puitteissa (ennen kaikkea Federal Communications Act) kaikkea sähköistä viestintää, mm. päättää radio- ja televisioasemien toimiluvista ja niiden mahdollisesta peruuttamisesta. FCC:n valvontaan kuuluvat myös puhelin ja muu tietoliikenne sekä kaapelitelevisio. Valtion sekaantumista radio- ja televisiotoimintaan pidetään välttämättömänä, koska radioaallot ovat rajallinen luonnonvara, jonka jakamisessa tarvitaan pelisäännöt. Puhelinlaitokset taas ovat "luonnollisia monopoleja", joiden tariffeja valtio on velvollinen valvomaan.

Liittovaltion ohella osavaltioilla on oikeus säätää lakeja viestintään liittyvistä asioista, joita liittovaltion lainsäädäntö ei koske. Toisaalta myös kunnilla on laajat oikeudet säädellä eräitä viestinnän muotoja, varsinkin kaapelitelevisiota. Kaikkien näiden säännösten yli menee kuitenkin perustuslaki, jolla on Yhdysvaltain oikeuskäytännössä huomattavasti suurempi käytännöllinen merkitys kuin meillä.²

Yleisradiotoiminnan alkuvaiheissa Yhdysvalloissa yritettiin aluksi

sananvapauden ja elinkeinovapauden vedoten välttää valtion puutumista siihen. Jokainen, joka halusi, sai perustaa radioaseman. Kun tämä pian osoittautui mahdottomaksi, yritettiin kehittää ratkaisuja, jotka rajoittaisivat viranomaisien harkintavaltaa. Jonkin aikaa suunniteltiin radion järjestämistä "common carrier" -periaatteella. Lähetystoiminta olisi erotettu ohjelmatuotannosta, radioasema olisi toiminut kuin puhelinlaitos, jonka avulla kaikki halukkaat voivat lähettää viestejä. 1920-luvulla periaate ei toiminut käytännössä, mutta viime vuosina se on otettu käyttöön Ruotsin "närradiossa" (Närradiokommittén 1981). Eräessä vaiheessa ehdotettiin myös, että valtio olisi luovuttanut lähetystaajuuDET julkisella huutokaupalla eniten tarjoavalle. Tällä tavoin markkinamekanismit olisivat ratkaisseet asian. Ehdotusta ei kuitenkaan yritetty toteuttaa käytännössä. (Herzel 1951 ja Coase 1959.)

Vuonna 1983 Yhdysvalloissa oli 1 106 toimiluvan saanutta tv-asemaa ja 9 219 radioasemaa. Lupien myöntämiselle ei vielä ole löydetty yksiselitteisiä, kristallinkirkkaita perusteita. Toimilupa on rahanarvoista omaisuutta; toimiluvan omistava asema voidaan myydä hinnalla, joka huomattavasti ylittää laitteiden arvon. Poliitikoille toimiluvan myöntäminen on yksi tapa käyttää valtaa. Ilman lupaa jääneet tai heikon tehon saaneet asemat (kuten ay-liikkeen asemat 1920-luvulla) ovat syyttäneet viranomaisia sorrosta, mutta vuosien mittaan paineita on purettu avaamalla uusia taajuuksia yleisradiokäyttöön. Vanhat asemat ovat puolestaan vastustaneet taajuusmuutoksia, ja oikeudesta osallistua lähetystaajuuksia koskeviin kansainvälisiin neuvotteluihin on tullut

suuren luokan kiistakysymys (Stoil 1983).

Pelissäntöjä on selvennetty myös jakamalla toimilupia eri luokkiin. Oppilaitosten, säätiöiden ja osavaltioiden ylläpitämällä ei-kaupallisilla asemilla on nykyisin oma lupakiintiönsä (noin 1 300 asemaa). Vuonna 1966 korkein oikeus täsmensi erään päätöksensä yhteydessä hakumenettelyä, ja nykyisin monenlaisilla järjestöillä on oikeus tulla kuulluksi, kun paikkakunnalle haetaan uutta toimilupaa.³

Luvan peruuttaminen

Yhdysvalloissa radio- ja televisioasemien toimiluvat ovat aina määräaikaisia. Toimiluvan uusimatta jättäminen on käytännössä yhtä jyrkkä toimenpide kuin sen peruuttaminen kesken lupakautta. Joka vuosi muutama asema menettää lupansa, useat kymmenet saavat sakkoja tai varoituksia. Toimiluvan peruutuksen tavallisin syy on se, ettei sitä ole käytetty. Sakot johtuvat enimmäkseen teknisistä tai hallinnollisista rikkeistä, mutta myös ohjelmatoiminta voi aiheuttaa seuraamuksia. 1960-luvulla esimerkiksi Alabaman osavaltio menetti kaikki televisiolupansa rotuerottelun vuoksi. Aikaisemmin toimiluvan peruutus oli ainoa FCC:n käytettävissä oleva sanktio, mutta sen raskauden vuoksi otettiin käyttöön sakko ja varoitus.

Ensimmäinen kuuluisa toimiluvan peruutus koski "Fighting Bob" Shuler -nimistä herätysaarnaajaa, joka ruoski omistamansa aseman lähetyksissä Los Angelesissa paikallisia viranomaisia ja katolista kirkkoa. Tapaus käynnisti laajan periaatteellisen keskustelun, johon osallistui myös American Civil Liberties Union -järjestö, ja siitä valitettiin korkeimpaan oikeuteen

asti. Vuonna 1932 antamassaan päätöksessä oikeus katsoi, ettei toimiluvan peruutus ollut ristiriidassa perustuslain kanssa, koska ohjelmia ei sensuroitu etukäteen eikä "Taistelevan Bobin" oikeutta jatkaa kampanjaansa saarnastuolista rajoitettu. Perustuslaki ei takaa radioaaltojen vapaata käyttöä poliittiseen ja uskonnolliseen kiihoitukseen, korkein oikeus totesi.⁴

Vuosien mittaan toimiluvan peruuttaminen säilyi uhkana, jolla muunmuassa presidentti Rooseveltin väitetään painostaneen radioasemia. Uhka pysyi kuitenkin yleensä piilevänä, kunnes 1960-luvun lopulla aktivistit keksivät sen. Kun jonkin radioaseman toimilupakausi lähenee loppuaan, paikalliset kansalaisjärjestöt ryhtyivät keräämään FCC:lle valituksia aseman toiminnasta. Rotukysymykset, puoluepolitiikka ja naisasia olivat näkyvästi esillä; toimiluvan peruutusta vaadittiin mm. sillä perusteella, ettei uutistenlukijoiden joukossa ollut riittävästi naisia.

Vaatimukset johtivat harvoin toimiluvan menetyksiin, mutta ainakin joissakin tapauksissa painostus vaikutti asemien toimintaan. FCC joutui omasta puolestaan luomaan yksityiskohtaiset säännöt tällaisten tapausten käsittelylle (Heffron 1983).

Oikeuksia ja velvollisuuksia

Yhdysvalloissa katsotaan, että koska toimiluvan saaminen on etuoikeus, luvalla voidaan asettaa erilaisia ehtoja. Ehdot voivat koskea toisaalta asioita, joita asema ei saa tehdä, tai asioita, joita sen on pakko tehdä. Vuosien mittaan ehtojen tarpeellisuudesta on väitelty moneen kertaan, ja Reaganin kaudella linjana on ollut "deregulation", toimilupiin liittyvien

ehtojen yksinkertaistaminen. Silti FCC ja Communications Act säätelevät edelleen monin tavoin radiota ja televisiota.

Kuten arvata saattaa, sekä Federal Communications Act että korkeimman oikeuden päätökset sisältävät velvoitteita poliittisten ohjelmien suhteen. Ehdokkaita ja puolueita on käsiteltävä tasapuolisesti, ja kandidaateilla on tietysin edellytyksin oikeus saada äänensä kuuluville sähköisessä viestinnässä. Säännöt ovat monimutkaisia, ja suuret asemat ovat pystyneet herasmie sopimuksella estämään kymmenien pienpuolueiden presidenttiehdokkaiden pääsyn kuvaruutuun samoilla ehdoilla kahden suuren ehdokkaan kanssa (Van Deerlin 1982, 210-211).

Säännöksillä on myös rajoitettu mainontaa, asemien kauppaa, eri viestimien samanaikaista omistusta sekä valtakunnallisten "networkien" oikeutta päättää niihin kuuluvien itsenäisten asemien ohjelmasta. Lupaehdoilla asemilta on edellytetty tiettyä vähimmäismäärää uutislähettyksiä ja paikallista ohjelmaa, tarkoituksena estää pelkkä levyjen soitto.

Vuosien mittaan FCC on myös pyrkinyt suojaamaan niiden ulkopuolisten sananvapautta, joille ei ole myönnetty orjaa toimilupaa. Tämä on tullut ajankohtaiseksi varsinkin kaapelitelevision kehittyessä. Samalle paikkakunnalle voidaan myöntää lupa usealle radioasemalle, mutta käytännössä millään paikkakunnalla ei voi olla kuin yksi kaapeliteleviisyhtiö, erittäin harvinaisia poikkeuksia lukuunottamatta (Yhdysvalloissa oli vuonna 1983 kaikkiaan 5 748 kaapeliteleviisyhtiötä, mutta vain noin 20 paikkakunnalla toimi kaksi kilpailevaa yhtiötä). Amerikkalaisen ajattelutavan mukaan tämä muodostaa

vaaran sananvapaudelle, ja vuonna 1972 korkein oikeus vahvisti FCC:n oikeuden asettaa kaapeliyhtiöille ehtoja lähetyksien luovuttamisesta ulkopuolisille.⁵

Reaganin kaudella FCC:n valtuuksia on tässä suhteessa supistettu, mutta vastaavasti osavaltiot ja kunnat ovat lisänneet aktiivisuuttaan.

Kaapeliverkon rakentaja joutuu väistämättä toimimaan kunnan mailla, esimerkiksi teiden alla. Tällä perusteella kaapeliyhtiö tarvitsee kunnan luvan, ja kunnalla on oikeus asettaa tiukkojakin ehtoja, kunhan se ei puutu ohjelmien sisältöön. Kunnat ovat erityisesti kantaneet murhetta järjestelmien teknisestä tasosta, ja lähinnä tämän ansiosta Yhdysvalloissa on vakiintumassa kaapelitelevision kanavamääräksi 54 (periaatteessa samalla tekniikalla, jolla Helsingissä jaetaan 6 kanavaa). Eräät kunnat vaativat 108 kanavaa, mikä saadaan aikaan vetämällä rinnakkain kaksi kaapelia (Pool 1983, 151-188). Yleensä kunta velvoittaa kaapeliyhtiön luovuttamaan osan kanavista paikalliseen käyttöön, esimerkiksi koulutelevisiolle tai järjestöjen "kansalaistelevisiolle". Lexingtonissa, Kentuckyssa kunta vaati kaapeliyhtiötä rakentamaan kaupunginkirjastolle 260 000 dollarin arvoisen videostudion, jota voidaan käyttää paikallisten ohjelmien tuotantoon (Bradley 1981).

Valtioneuvoston valta

"Oikeuden yleisradiolähetystoiminnan harjoittamiseen antaa valtioneuvosto" (A radiolaitteista, 1 §). Radioaseman toimiluvasta päätettäessä viranomaisen käyttää vapaata harkintavaltaa, toisin kuin kaapelitelevision suhteen: kaapeliyhtiölle olisi lakiesityksen mukaan pakko aina

myöntää lupa, jos se vain täyttää tietyt edellytykset (Hallituksen esitys kaapelitelevisionlaiksi). Paikallisradioluvan myöntäminen on verrattavissa apteekkioikeuksien myöntämiseen tai taksilupaun. Apteekin perustamisesta päättää valtioneuvosto, ja "apteekkeja tulee olla maassa niin taajassa, että yleisö, mikäli mahdollista, eri paikkakunnilla vaikeudetta voi saada lääkeittä" (L apteekkilaitoksesta, 1 §).

Paikallisradio eroaa kuitenkin apteekista siinä suhteessa, ettei ole objektiivista tapaa laskea maassa tarvittavan sananvapauden määrää. Asian tekee vielä monimutkaisemmaksi se, että radiotaajuuksien suunnittelusta vastaa täysin itsenäisesti posti- ja telelaitos, joka on viimeisimmässä Kansainvälisen pikatiedotusliiton ITU:n konferenssissa varannut Suomelle 1 036 paikallisradiotaajuutta.⁶ Valtioneuvosto voi myöntää tai olla myöntämättä paikallisradioluvan, mutta se ei voi estää sitä, etteikö jokin tuleva hallitus myöntäisi lisää lupia. Poliittinen jännite toimilupien ympärillä siis säilyy, kunnes jokainen halukas on saanut toimiluvan, tai telelaitoksen varaamat käyttökelpoiset taajuudet on otettu käyttöön, tai säädetään laki toimilupien myöntämisperusteista. Toisaalta taajuuksien jakosuunnitelma ei välttämättä ole lyöty kiinni ikuisiksi ajoiksi; paineita syntyy myös siitä, mitkä tahot saavat osallistua ITU:n tulevien konferenssien valmisteluun.

Ennemmin tai myöhemmin joudutaan myös ottamaan kantaa jonkin toimiluvan peruuttamiseen. Kokemus Yleisradiosta osoittaa, että ainakin poliittiset ja uskonnolliset ohjelmat herättävät voimakkaita tunteita. Yhdysvaltain esimerkki puolestaan osoittaa, että valituksia viranomaisille tulevat tekemään kilpailevat yritykset,

jotka haluaisivat perustaa samalle paikkakunnalle oman aseman, samoin kuin poliittiset, uskonnolliset ja muut aatteelliset järjestöt, jotka kokevat tulleen kohdelluksi kaltoin, sekä vielä yksityiset ja yritykset, jotka katsovat etuaan loukatun. Seuraavat kunnallisvaalit tulevat tarjoamaan tästä mielenkiintoista aineistoa.

Toimilupien ehdot antavat valtioneuvostolle näennäisesti erittäin laajat valtuudet toimiluvan peruuttamiseen. Mikään laki ei kiellä julkaisemasta lehdissä hyvän tavan vastaisia juttuja. Sen sijaan paikallisliradion toimilupa voidaan teoriassa peruuttaa tällaisesta syystä, vaikka tuomioistuin ei olisi todennut aseman tehneen mitään lainvastaista. Viime kädessä Korkein hallinto-oikeus ratkaisee, milloin lupa voidaan peruuttaa. Epävarma tilanne saattaa kuitenkin latistaa ohjelmistoa, elleivät mainostajat ehdi sitä ennen - hehän ovat ilmoittaneet haluavansa turvata imagonsa ohjelmistossa (HS 30.11.85, "Mainostaja haluaa turvata imagonsa paikallisradiossa"). Tulevaisuudessa ehkä Suomessakin joudutaan etsimään toimiluvan peruutusta lievempiä sanktioita paikallisliradion ohjelmiston aiheuttamien ristiriitojen sovitteluun.

Toimilupaehdojen mukaan ohjelmistossa on pyrittävä tarjoamaan tietoa alueen asioista. Valtakunnallisen ohjelman lähettämistä ei ole mitenkään rajoitettu, ja teknisesti olisi yksinkertaista yhdistää puhelinlinjojen tai satelliitin avulla kaikki Suomen paikallisliradiot lähettämään samaa ohjelmaa. Hienotunteisuusyistä asemat tuskin pyrkivät tähän vielä kokeiluvaiheessa, mutta ennemmin tai myöhemmin tämäkin kysymys nousee esiin.

Sen sijaan toimilupaehdoissa on määrätty, että aseman on annettava "kohtuullisin ehdoin" lähe-

tysaika kunnalle, seurakunnalle tai aatteellisille yhteisöille, kun se ei itse käytä sitä. Tähän mennessä kuulemani hintapyynnöt ovat liikkuneet tuhannen markan molemmin puolin tunnilta. Kun Ruotsin telelaitos vuokraa paikkallisradiolle lähetyksia 10 450 kruunulla vuodessa, on ilmeistä, ettei Suomessa vuokrata lähentä vaan toimilupaa. KHO joutuu epäilemättä vielä ottamaan kantaa siihen, miten kohtuulliset ehdot määritellään, ellei luvansaajien määrää lisätä todella radikaalisti.

Ennustaminen on vaikeaa

Radio- ja televisiokomitea istui Juhani Perttusen johdolla ahkerasti monta vuotta. Eräässä sivulauseessa komitea synnytti Suomeen kaupallisen paikallisliradiojärjestelmän. Missään vaiheessa sen mieleen ei ilmeisesti tullut, että paikallisliradio-toiminta voisi tarvita uudenlaisia säännöksiä, koska Yleisradiota ja lehdistöä koskevat normit eivät sellaisenaan ole siihen sovellettavissa. Mutta ehkä näin täytyi käydä. Ennustaminen on tunnetusti vaikeaa.

Viitteet

¹Paikallisliradioitten toimilupaehdot on julkaistu mm. Paikallisliradio-lehdessä 1/1985.

²Yhdysvaltain viestintälainsäädännön kehityksestä ks. Barnouw 1966-70, Pool 1983, Havick 1983. Tilastotiedot teokselta Sterling 1984.

³Office of Communications, United Church of Christ v. FCC, 358 F. 2d 994 (D.C.Cir. 1966). Myöhemmin tätä oikeutta on kuitenkin supistettu; vrt. FCC v. National Citizens Committee, 436 US 775 (1978).

⁴Trinity Methodist Church v. Federal

Radio Commission, 284 US 685 (1932).

⁵US v. Midwest Video Corp., 406 US 649 (1972).

⁶Luettelon Suomen varaamista paikallisradiotaajuuksista on saatavissa postija telehallituksen radio-osastolta.

Kirjallisuus

BARNOUW, Eric. A History of Broadcasting in the United States, 1-3. New York, Oxford University Press, 1966-1970.

BRADLEY, Lynne E. Cable TV and Libraries. Teoksessa KING, Donald W. et al. Telecommunications and Libraries. White Plains, N.Y., Knowledge Industry Publications, 1981.

COASE, R.H. The Federal Communications Commission. Journal of Law and Economics 2(1959):1, s. 1-40.

HAVICK, John J. (ed.). Communications Policy and the Political Process. Westport, CT, Greenwood Press, 1984.

HEFFRON, Florence. The Federal Communications Commission and Broadcasting Deregulation. Teoksessa HAVICK,

J.J. Communications Policy and the Political Process. Westport, CT, Greenwood Press, 1984.

HERZEL, Leo. "Public Interest" and the Market in Color Television Regulation. The University of Chicago Law Review 18(1951):4, 802-809.

NÄRRADIOKOMMITTEN. Närradio. Statens offentliga utredningar 1981:13. Stockholm, 1981.

POOL, Ithiel de Sola. Technologies of Freedom. Cambridge MA, Belknap Press, 1983.

STERLING, Christopher H. Electronic Media. A Guide to Trends in Broadcasting and Newer Technologies 1920-1983. New York, Praeger, 1984.

STOIL, Michael J. The Executive Branch and International Telecommunications Policy: The Case of WARC '79. Teoksessa HAVICK, J.J. Communications Policy and the Political Process. Westport, CT, Greenwood Press, 1984.

VAN DEERLIN, Lionel. The Regulators and Broadcast News. Teoksessa BARRETT, Marvin (ed.). Broadcast Journalism 1979-1981. New York, Everest House, 1982.