

KULTURUTSKOTTETS BETÄNKANDE 3/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om granskning av bildprogram

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 mars 2009 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om granskning av bildprogram (RP 14/2009 rd) till kulturutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Tuula Lybeck, undervisningsministeriet
- kommunikationsråd Ismo Kosonen, kommunikationsministeriet
- barnombudsman Maria Kaisa Aula, Barnombudsmannens byrå

- direktör Matti Paloheimo, statens filmgranskningsbyrå
- biträdande direktör Merja Saari, Kommunikationsverket
- chef för juridiska ärenden Katri Olmo, Rundradion Ab
- programchef Seppo Sauro, Centralförbundet för Barnskydd rf
- jurist Mikko Hoikka, Mediernas Centralförbund rf
- vice direktör, kommunikationspolitik Petra Wikström, MTV MEDIA
- direktör Marcus Wiklund, Nelonen Media
- verkställande direktör Petteri Järvinen, Petteri Järvinen Oy
- professor Tapio Varis.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att lagen om granskning av bildprogram ändras. Förhandsgranskning enligt lagen gäller nuförtiden bara en mycket liten del av sådant material som barn och unga kan få tillgång till. Granskningen gäller inte bildprogram som förmedlas från utlandet via Internet och satellittelevision. Distributörerna av de programmen är utanför finländsk jurisdiktion. Volymen beställ-TV som i enlighet med gällande lag omfattas av granskning ökar så snabbt att granskning så som lagen kräver blir omöjlig att genomföra utan betydligt ökade resurser. Nuva-

rande system för förhandsgranskning skyddar inte barnen på ett ändamålsenligt sätt.

Propositionen är första steget i en lagreform om granskning av bildprogram. Där föreslås ändringar bara i de missförhållanden som anses vara mest brådskande och som bland annat hänför sig till televisionsbolagens beställ-TV. Det är meningen att efteråt bereda en grundligare reform i syfte att införa en bredare medieneutral marknadsuppföljning och eftergranskning. Aktörernas ansvar i kommunikationsbranschen får en starkare betoning. Lagen om granskning av

bildprogram föreslås bli ändrad så att förhandsgranskningen slopas för de bildprogram som sänts eller ska sändas i televisionen före klockan 21 när program som ingår i programutbudet för TV görs tillgängliga för allmänheten som beställ-TV eller sprids som upptagningar. Sådana program anses inte skadliga för barn. Utövare av televisionsverksamhet har inom ramen för systemet med självreglering enligt lag förbundit sig att med hänsyn till skyddet av barn sända program som är skadliga för barn efter vissa klockslag.

Syftet är att barn ska skyddas i den nya mediomgivningen. Distributören av ett bildprogram som befrias från förhandsgranskning ska sätta en åldersrekommendation för programmet. Statens filmgranskningsbyrå ska ha rätt att kräva förhandsgranskning av ett ogranskat beställ-

TV-program eller en upptagning, om det finns skäl att misstänka att det innehåller material som kan skada barnets utveckling, samt att ändra den åldersgräns som satts för programmet.

När förhandsgranskningen slopas är det meningen att sparade resurser ska kunna överföras till preventiva åtgärder, såsom information om och styrning av innehållet i utbudna bildprogram och stöd för mediemässiga färdigheter och kunskaper och tillsyn över marknaden i efterskott. Dessa uppgifter sköts av Statens filmgranskningsbyrå, som under den fortsatta beredningen omvandlas till ett Medieråd.

Dessutom föreslås bestämmelser i lagen om en tillsynsavgift för distributörer av bildprogram som är befriade från förhandsgranskning.

Lagen avses träda i kraft den 1 juli 2009.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Med hänvisning till propositionen och annan utredning konstaterar utskottet att propositionen är motiverad och ändamålsenlig. Det förordar lagförslaget utan ändringar men med följande anmärkningar.

Det är fråga om den första fasen av en översyn av lagen om granskning av bildprogram. Propositionen innehåller de mest brådskande ändringarna i regleringen av televisionsbolagens beställ-TV. Propositionen beaktar också de ändringar som förutsatts i ett direktiv från 2007 om audiovisuella medietjänster. Undervisningsministeriet har tillsatt en arbetsgrupp med uppdrag att lägga fram ett förslag till revidering av lagen om granskning av bildprogram med beaktande dels av behovet att skydda underåriga, dels av hur tekniken och marknaderna har utvecklats.

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter har barn rätt att från massmedier få sådan information som är viktig för deras utveckling och välfärd. Barn ska skyddas mot information och material som är till skada för deras välfärd. Barn har rätt att söka, ta emot och sprida information och tankar av alla slag förutsatt att de inte krän-

ker andras rättigheter. I konventionen avses med barn de som inte har fyllt 18 år. Där fastställs att föräldrarna i första hand ansvarar för barnens uppföstran men att det allmänna ska stödja dem i detta. I sina rekommendationer 2005 till Finland krävde FNs kommitté för barnets rättigheter effektivare åtgärder för att skydda barn mot skadlig information, särskilt i Internet.

Också statsminister Vanhanens andra regering fäster i sitt program uppmärksamhet vid förändringarna i mediemiljön. Där sägs att mediemiljön måste göras tryggare för barn och unga. Motsvarande principer ingår också i programmet för utveckling av barn- och ungdomspolitik 2007—2011 och i politikprogrammet för barns, ungas och familjers välfärd.

Utskottet anser det viktigt att översynen av lagstiftningen fortsätter. Nya distributionskanaler och särskilt Internet har förändrat den audiovisuella mediemiljön på ett avgörande sätt. En allt större del av utbudet kommer via Internet. Antalet TV-kanaler och kanalernas programutbud har mångdubblats och en stor del programmen kan ses via olika typer av beställningsservi-

ce (Video on demand). Hela detta programutbud kan dessutom fås till de flesta mobilanordningar.

Ett av problemen för närvarande är att en stor del av förhandsgranskningen av bildprogram endast omfattar en smal sektor av hela det audiovisuella medieutbudet. För närvarande följer man inte alls innehållet i material från utlandet. En mycket stor del av det programinnehåll som eventuellt är skadligt för barn kommer från andra länder via internet och satellitkanaler.

Utskottet betonar hemmens och föräldrarnas ansvar för barnens sätt att utnyttja audiovisuella medietjänster. Men det är helt klart att såväl föräldrarna som andra som bidrar till barnens uppfostran behöver mer kunskap om den ständigt föränderliga medievärlden för barn och unga och om vilken förmåga barn och unga i olika åldrar har att förstå medieinnehåll. Det behövs också kunskap om hur media påverkar barn, bland annat deras kognitiva och sociala utveckling och deras känsloliv. Uppfostrarna behöver information om hur de kan leda och stödja barn och unga så att de lär sig att använda medier på ett tryggt sätt.

Lagens konsekvenser för barnskyddet är i avgörande grad beroende av vad tv-bolagen och myndigheterna gör. I det sammanhanget spelar beställningsservicens tekniska genomförande och tillsynen en avgörande roll. Det är viktigt att underåriga inte får tillgång till sådana bildprogram via internet eller mobiltelefon som de inte lagligen kan köpa i detaljhandeln. Det måste nödvändigt ses till att kraven i motiven till 4 a § uppfylls, alltså att den som tillhandahåller servicen ska använda sig av tillgänglig teknik för att hindra att underåriga får tillträde till innehåll som är skadligt för dem.

Utskottet påpekar också att det finns skäl att förbättra tv-tittarnas möjligheter att på ett enkelt sätt lämna respons om tv-kanalernas verksamhet, särskilt från barnskyddssynpunkt. Detta förutsätter också att Kommunikationsverket aktivt informerar allmänheten om sin egen roll i övervakning av tv-kanalerna. Allmänheten och föräldrarna är inte särskilt medvetna om kommunikationsverkets uppgift som tillsynsinstans.

Mediefostran. En viktig del av den nya kommunikativa allmänbildningen består av mediekunskap. På europeisk nivå har främjandet av medieläskunnighet, förmågan att läsa reklam och möjligheterna att utveckla nya media varit en del av den audiovisuella kulturen. Under de senaste åren har man med medieläskunnighet också avsett digital kompetens, som handlar om att lära sig hantera ny informations- och kommunikationsteknik på ett sätt som motsvarar den ekonomiska utvecklingen och arbetslivets krav.

Utskottet understryker att man genom mediefostran kan förbättra mediekompetensen på många olika sätt. Exempel på detta är undervisning, styrning, gruppstöd och tutorverksamhet i nätet. Enligt utredningar är den viktigaste komponenten i utvecklingen av mediefostran att de som arbetar med barn och unga och föräldrar får utbildning i saken, att innehållet i begreppet mediefostran bestäms närmare och att den nationella koordineringen organiseras.

Utskottet finner det viktigt att förbättra mediefostran så att den tar sikte på att öka medieläskunnigheten. Målet bör vara att integrera mediefostran med tyngdpunkt på teknisk kompetens, kulturell mediefostran och skydd såväl i förskoleundervisningen som i den allmänbildande utbildningen, yrkesutbildningen och på universitetsnivå särskilt i lärarutbildningen.

Bättre lagstiftning

Enligt propositionsmotiven är avsikten med den kommande revideringen av lagen om granskning av bildprogram att övergå från förhandsgranskning till tillsyn över marknaden i efterskott. Avseende ska också fästas vid mediefostern och stöd till föräldrarna inom ramen för det framtida Medierådet, med sikte på att medieläskunnighet i framtiden ska ses som en medborgarfärdighet.

Riktlinjerna. Utskottet stöder en översyn av lagen. Det är motiverat att börja följa marknaden medieneutralt och att förskjuta tyngdpunkten i tillsynen till övervakning i efterskott. Genom att förena den rättsliga regleringen och självregleringen kan man skapa ett mer heltäckande sys-

tem, vilket skulle vara väldigt viktigt med tanke på barnskyddet. En samreglering kan lägga fast gemensamma regler och anvisningar, praxis eller överenskommelser som marknadsaktörerna själva bekräftar eller frivilligt åtar sig att iaktta för att styra och organisera sin verksamhet. Utskottet betonar också vikten av att myndigheterna agerar på ett enhetligt sätt.

Utskottet vill lyfta fram betydelsen av samarbete på bildprogramsmarknaden och aktörernas eget ansvar. Kriterierna för metoder för att följa marknaden och dess innehåll måste läggas fast i samarbete med marknadsaktörer och myndigheter på ett sätt som tar hänsyn till aktörerna när lagstiftningens innehåll bestäms.

Åldersgränser. Utskottet stöder tanken på att bibehålla och samordna systemet med åldersgränser och en utveckling av det europeiska PEGI-märkningssystemet för spel, så att det också kan användas för annat medieinnehåll. Samtidigt skulle man kunna ta i bruk bildsymboler som jämfört med det nuvarande systemet med ålders-

gränser underlättar för alla användare, men särskilt föräldrar, att uppfatta vilken typ av skadligt material det ingår i ett program. Symbolerna används dels för att ange åldersgränser, dels för att beskriva materialets eventuella skadliga inslag som exempelvis våld, sex, diskriminering eller svordomar.

Medierådet. Undervisningsministeriet har på uppdrag av statsminister Vanhanens andra regering (24.2.2009) startat en utredning av möjligheterna att inrätta ett Medieråd. Tanken är att utveckla Statens filmgranskningsråd till ett Medieråd för att stärka kompetensen på audiovisuellt medieinnehåll, mediefostran och skydd för underåriga. Utskottet stöder förslaget om ett medieråd.

Förslag till beslut

Kulturutskottet föreslår således

att lagförslaget godkänns utan ändringar.

Helsingfors den 5 maj 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Raija Vahasalo /saml
vordf. Tuomo Hänninen /cent
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Timo Heinonen /saml
Elsi Katainen /cent
Sampsa Kataja /saml
Anneli Kiljunen /sd
Jukka Mäkelä /saml

Mikaela Nylander /sv
Lauri Oinonen /cent
Tuula Peltonen /sd
Tuomo Puumala /cent
Leena Rauhala /kd
Tommy Tabermann /sd
Pauliina Viitamies /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marjo Hakkila.