

SIVISTYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2009 vp

Hallituksen esitys laiksi kuvaohjelmien tarkastamisesta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä maaliskuuta 2009 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi kuvaohjelmien tarkastamisesta annetun lain muuttamisesta (HE 14/2009 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Tuula Lybeck, opetusministeriö
- viestintäneuvos Ismo Kosonen, liikenne- ja viestintäministeriö
- lapsiasiavaltuutettu Maria Kaisa Aula, Lapsiasiavaltuutetun toimisto

- johtaja Matti Paloheimo, Valtion elokuvataarkastamo
- apulaisjohtaja Merja Saari, Viestintävirasto
- lakiasiainpäälikkö Katri Olmo, Yleisradio Oy
- ohjelmapäälikkö Seppo Sauro, Lastensuojelun Keskusliitto
- lakimies Mikko Hoikka, Viestinnän Keskusliitto
- apulaisjohtaja, viestintäpolitiikka Petra Wikström, MTV MEDIA
- johtaja Marcus Wiklund, Nelonen Media
- toimitusjohtaja Petteri Järvinen, Petteri Järvinen Oy
- professori Tapio Varis.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuvaohjelmien tarkastamisesta annettua lakia. Lain mukainen ennakkotarkastus kohdistuu nykyisin vain hyvin pieneen osaan sellaista aineistoa, joka voi tulla lasten ja nuorten saataville. Tarkastus ei koske ulkomailta Internetin ja satelliittitelevisioiden kautta välitettäviä kuvaohjelmia. Näiden ohjelmien levittäjät ovat Suomen lainkäyttövallan ulkopuolella. Nykyisen lain mukaisesti tarkastuksen piirissä olevien tilausohjelmien määrä lisääntyy niin nopeasti, että tarkastusten toteuttaminen lain edellyttämällä tavalla ilman merkittäviä resurssilisäyksiä on mahdo-

tonta. Nykyinen ennakkotarkastusjärjestelmä ei suojaakaan tarkoituksenmukaisella tavalla lapsia.

Käsillä oleva hallituksen esitys on kuvaohjelmien tarkastamista koskevan lain uudistuksen ensimmäinen vaihe. Siinä ehdotetaan muutoksia vain kiireellisimpinä pidettyihin epäkohtiin, jotka liittyvät muun muassa televisioyhtiöiden tilausohjelmapalveluihin. Tarkoituksena on, että tämän jälkeen valmistellaan perusteellisempi uudistus, jonka tavoitteena on siirtyminen välineutraaliin laajempaan markkinoiden seurantaan ja jälkivalvontaan. Viestinnän alan toimijoiden vastuu korostuisi. Tässä esityksessä lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että televisiossa

ennen kello 21:tä lähetettyjen tai lähetettävien kuvaohjelmien ennakkotarkastuksesta luovuttai-
siin silloin, kun televisio-ohjelmistossa olevia
ohjelmia asetetaan yleisön saataville tilausohjel-
mapalveluina tai levittämällä niitä tallenteilla.
Tällaisia ohjelmia ei pidetä lapsille haitallisina.
Televisiotoiminnan harjoittajat ovat lakiin pe-
rustuvan itsesääntelyjärjestelmän puitteissa las-
tensuojelullisin perustein sitoutuneet lähettä-
mään lapsille haitalliset ohjelmat tiettyjen kello-
aikojen jälkeen.

Tavoitteena on suojella lapsia uudessa media-
ympäristössä. Ennakkotarkastuksesta vapautet-
tavan kuvaohjelman levittäjän olisi asetettava
ohjelmalle ikärajasuositus. Valtion elokuvatar-
kastamolla olisi oikeus vaatia tarkastamaton ti-
lausohjelma tai tallenne ennakkotarkastukseen,

jos on syytä epäillä sen sisältävän aineistoa, joka
on omiaan vaikuttamaan haitallisesti lasten kehi-
tykseen, sekä muuttaa sille annettua ikärajaa.

Tarkoituksena on, että jatkossa ennakkotar-
kastuksista luopumisesta säästyviä resursseja
voitaisiin ohjata ennalta ehkäiseviin toimenpi-
teisiin, kuten kuvaohjelmien sisältötarjontaa
koskevaan tiedottamiseen ja ohjaukseen sekä
mediataitojen ja -tietojen tukemiseen ja markki-
noiden jälkivalvontaan. Näitä tehtäviä hoitaisi
Valtion elokuvatarkastamo, josta on jatkoval-
mistelussa tarkoitus muodostaa Medianeuvosto.

Lisäksi lakiin lisättäisiin säännökset eräiden
ennakkotarkastuksesta vapautettujen kuvaohjel-
mien levittäjiä koskevasta valvontamaksusta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivä-
nä heinäkuuta 2009.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä
syistä ja saamansa selvityksen perusteella valio-
kunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksen-
mukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen
hyväksymistä muuttamattomana seuraavin huo-
mauksin.

Kysymyksessä on kuvaohjelmien tarkasta-
mista koskevan lain ensimmäinen vaihe. Halli-
tuksen esitys sisältää kiireellisimmät muutokset
televisioyhtiöiden tilausohjelmalveluja kos-
kevaan sääntelyyn sekä vuonna 2007 hyväksy-
tyn audiovisuaalisia viestintäpalveluja koske-
van direktiivin edellyttämät muutokset. Opetus-
ministeriössä on parhaillaan myös työryhmä,
jonka tulee tehdä ehdotus kuvaohjelmien tarkas-
tamisesta annetun lain uudistamiseksi ottaen
huomioon alaikäisten suojelun tarpeet sekä tek-
nologian ja markkinoiden kehitys.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan
lapsella on oikeus saada tiedotusvälineiden kaut-
ta sellaista tietoa, joka on tärkeää hänen kehityk-
sensä ja hyvinvointinsa kannalta. Lasta tulee
suojella hänen hyvinvointinsa kannalta vahin-
golliselta tiedolta ja aineistolta. Lapsella on mie-
lipiteidensä ilmaisemiseksi oikeus hakea, vas-

taanottaa ja levittää tietoa ja ajatuksia vapaasti,
kunhan se ei loukkaa muiden oikeuksia. Lapsil-
la tarkoitetaan sopimuksessa kaikkia alle 18-
vuotiaita. Vanhemmilla on sopimuksen mukaan
ensisijainen vastuu lasten kasvatuksesta, mutta
julkisen vallan tulee tässä tehtävässä antaa heil-
le tukea. Lapsen oikeuksien komitea on Suomal-
le antamissaan suosituksissa vuonna 2005 edel-
lyttänyt Suomelta tehokkaampia toimia lasten
suojaamiseksi haitalliselta tiedolta erityisesti in-
ternetissä.

Mediaympäristön muutokseen on kiinnitetty
huomiota pääministeri Vanhasen II hallituksen
ohjelmassa, jonka mukaan lasten ja nuorten tur-
vallisen mediaympäristön edellytyksiä paranne-
taan. Vastaavat linjaukset sisältyvät myös Lap-
si- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman
2007—2011 sekä lasten, nuorten ja perheiden
hyvinvoinnin politiikkaohjelman tavoitteisiin.

Valiokunnan mielestä on tärkeää jatkaa sään-
telyn uudistamista. Uudet jakelukanavat ja eri-
tyisesti internet ovat muuttaneet audiovisuaali-
ta mediaympäristöä ratkaisevasti. Yhä suurempi
osa tarjonnasta tapahtuu internetissä. Tv-kanav-
at ja kanavien ohjelmistot ovat moninkertaistu-
neet, ja suuri osa niiden ohjelmistosta asetetaan

verkkoon tarjolle ns. tilausohjelmanpalveluina (Video on demand). Lisäksi lähes kaikki tämä on saatavilla jo myös mobiililaitteissa.

Ongelmana on, että kuvaohjelmanlain mukainen ennakkotarkastus kohdistuu varsin kapeaan sektoriin kaikesta audiovisuaalisten mediasisältöjen tarjonnasta. Tällä hetkellä ulkomailta välittyvää aineistoa ja sen luonnetta ei myöskään seurata lainkaan. Erittäin suuri osa lapsille mahdollisesti haitallisista sisällöistä välittyy ulkomailta internetin ja satelliittikanavien kautta.

Valiokunta painottaa kotien ja vanhempien vastuuta lasten audiovisuaalisten palvelujen käytössä. Vanhemmat ja muut kasvattajat tarvitsevat kuitenkin selvästi nykyistä enemmän tietoa lasten ja nuorten alati muuttuvasta media-maailmasta sekä eri-ikäisten lasten ja nuorten kyvyistä ymmärtää mediasisältöjä ja tietoa median vaikutuksista lapsiin, muun muassa heidän kognitiiviseen ja sosiaaliseen sekä tunne-elämän kehitykseensä. Kasvattajat tarvitsevat keinoja ohjata ja tukea lapsia ja nuoria median turvallisuudessa käytössä.

Valiokunta painottaa, että lain vaikutukset lastensuojelun kannalta ovat merkittävästi riippuvaisia tv-yhtiöiden ja myös viranomaisten toiminnasta. Tässä ratkaisevia ovat tilausohjelmanpalvelun tekninen toteutus ja sen valvonta. Tärkeää on, etteivät alaikäiset voi hankkia internetistä tai matkapuhelimella kuvaohjelmia, joita heille ei lain mukaan voi myydä vähittäiskaupassakaan. On myös välttämätöntä huolehtia siitä, että lain 4 a §:n perusteluissa todettu toteutuu eli palvelun tarjoajan tulee ottaa käyttöön tarjolla olevat tekniikat, joilla estetään alaikäisten pääsy heille haitallisiin sisältöihin.

Valiokunnan mielestä tulee myös parantaa televisionkatsojien mahdollisuuksia antaa helpolla tavalla palautetta tv-kanavien toiminnasta etenkin lastensuojelunäkökulmasta. Tämä edellyttää myös sitä, että Viestintävirasto tiedottaa aktiivisesti yleisölle omasta roolistaan tv-kanavien valvonnassa. Viestintäviraston tehtävä tv-yhtiöiden valvojana on tällä hetkellä huonosti yleisön ja lasten vanhempien tiedossa.

Mediakasvatus. Mediataidot ovat osa uudenlaista kommunikatiivista yleissivistystä. Eurooppalaisella tasolla medialukutaitojen edistäminen on liittynyt audiovisuaalisen kulttuurin, mainonnan lukutaidon ja uusien medioiden käytön kehittämiseen. Viime vuosina on medialukutaitoon sisällytetty myös digitaalinen lukutaito, joka on painottunut uusien informaatio- ja viestintäteknologioiden osaamiseen ja taloudellisen kehityksen sekä työelämän vaatimiin tarpeisiin.

Valiokunta painottaa, että mediakasvatuksella voidaan edistää medialukutaitojen kehittymistä monin eri tavoin. Näitä ovat muiden muassa opetus, ohjaus, vertaistuki ja tutorointi verkossa. Mediakasvatuksen kehittämisessä on selvitusten mukaan tärkeintä lasten ja nuorten kanssa työskentelevien sekä vanhempien kouluttaminen, mediakasvatuksen sisältöjen tarkempi määrittely ja kansallisen koordinoinnin organisoiminen.

Valiokunta pitää tärkeänä medialukutaitojen kehittävän mediakasvatuksen vahvistamista. Tavoitteena tulisi olla teknisten taitojen ja kulttuurisen mediakasvatuksen sekä suojeluun tähtäävän mediakasvatuksen integroiminen niin varhaiskasvatuksessa kuin yleissivistävässä koulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa ja yliopistotasolla erityisesti opettajankoulutuksessa.

Lainsäädännön kehittäminen

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan laajassa kuvaohjelmanlain uudistuksessa olisi tarkoitus siirtyä ennakkotarkastuksesta valtion valvomaan jälkitarkastukseen ja siirtää valvonnan painopistettä jälkivalvontaan. Keskeiseksi nousisi mediakasvatus ja vanhempien kasvatusvastuun tukeminen muodostettavan Medianeuoston puitteissa niin, että medialukutaidosta tulisi yksi kansalaistaidoista.

Yleislinjaus. Valiokunta kannattaa lain kokonaisuudistusta. Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena siirtymistä välineneutraaliin markkinoiden seurantaan ja valvonnan painopisteen siirtämistä jälkivalvontaan. Yhdistämällä oikeudellinen sääntely ja itsesääntely voidaan saavuttaa nykyistä huomattavasti kattavampi järjestel-

mä, mikä on lastensuojelun kannalta erittäin tärkeää. Yhteissääntelyllä voidaan luoda yhteisiä sääntöjä ja ohjeita, käytäntesääntöjä tai sopimuksia, joita alan toimijat vahvistavat itse vapaaehtoisesti ohjatakseen ja organisoidakseen toimintaansa. Valiokunta pitää tärkeänä myös yhtenäistää viranomaistoimintaa.

Valiokunta pitää valvonnassa tärkeänä kuvaohjelmamarkkinoiden toimijoiden yhteistyötä ja toimijoiden omaa vastuuta. Markkinoiden seurannan menetelmien ja sisältöjen arvioinnin kriteerien kehittämisen tulee myös tapahtua yhteistyössä alan toimijoiden ja viranomaisten kesken siten, että toimijat otetaan mukaan sääntelyn sisällön laatimiseen.

Ikärajajärjestelmä. Valiokunta kannattaa ikärajajärjestelmän säilyttämistä ja yhtenäistämistä sekä pelien ikärajaluokittelujärjestelmän PEGI:n kehittämistä niin, että muidenkin mediasisältöjen suhteen käyttöön voitaisiin ottaa kuvasymbolit, joiden avulla kaikkien materiaalin, käyttäjien, mutta erityisesti lasten vanhempien, olisi helpompaa tietää nykyistä ikärajajärjestel-

mää laajemmin, millaista lapselle haitallista aineistoa ohjelmaan sisältyy. Kuvasymbolien avulla kerrotaan ikärajan lisäksi mediasisällön haitallisen aineiston laatu, kuten sisältääkö ohjelma esimerkiksi väkivaltaa, seksiä, syrjintää tai kiroilua.

Medianeuvoston perustaminen. Opetusministeriö on pääministeri Vanhasen II hallituksen politiikkariihen (24.2.2009) toimeksiannosta käynnistänyt selvityksen Medianeuvoston perustamisesta. Valtion elokuvatarkastamo laajennettaisiin Medianeuvostoksi vahvistamaan ja lisäämään audiovisuaalisen mediasisällön, mediakasvatuksen ja alaikäisten suojelun asiantuntemusta. Valiokunta kannattaa medianeuvoston perustamista.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 5 päivänä toukokuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Raija Vahasalo /kok
vpj. Tuomo Hänninen /kesk
jäs. Outi Alanko-Kahiluoto /vihr
Timo Heinonen /kok
Elsi Katainen /kesk
Sampsa Kataja /kok
Anneli Kiljunen /sd
Jukka Mäkelä /kok

Mikaela Nylander /r
Lauri Oinonen /kesk
Tuula Peltonen /sd
Tuomo Puumala /kesk
Leena Rauhala /kd
Tommy Tabermann /sd
Pauliina Viitamies /sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.