

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2000 vp**Hallituksen esitys laiksi kuvaohjelmien tarkastamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi***Sivistysvaliokunnalle***JOHDANTO*****Vireilletulo***

Eduskunta on 8 päivänä helmikuuta lähettäessään hallituksen esityksen laiksi kuvaohjelmien tarkastamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 2/2000 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sivistysvaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Erkki Norbäck ja kulttuurisihiteeri Leena Laaksonen, opetusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jukka Lindstedt ja lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- ylikomisario Mikko Lampikoski, sisäasiainministeriö
- hallinto-oikeustuomari Olli Tammelin, Helsingin hallinto-oikeus
- erikoistutkija Pirkko Kiviaho, tasa-arvoasiain neuvottelukunta
- puheenjohtaja Ulla Lång, Valtion elokuva-lautakunta
- johtaja Matti Paloheimo, Valtion elokuvatar-kastamo
- liiketoimintayksikön päällikkö Vesa Artman, Computer 2000
- myyntipäällikkö Samuli Katainen, Hot Lips

- suunnittelupäällikkö Leena Närekangas, MTV Oy
- kanavajohtaja Jorma Sairanen, Oy Ruutunelonen
- toimitusjohtaja, kauppatieteen maisteri Harri Ruohola ja myymäläpäällikkö Sami Puustinen, Videofirma Makuuni
- toiminnanjohtaja Mauri Upanne, Lastensuojelun Keskusliitto
- järjestölakimies Jaana Meklin, Mannerheimin Lastensuojeluliitto
- toimitusjohtaja Jouko Jämsä, Suomen elokuvatoimistojen liitto ry
- varatuomari Pirjo Aalto, Suomen kaupallisten televisioiden liitto ry
- toiminnanjohtaja Maarit Hohtokari, Suomen audiovisuaalisen alan tuottajat SATU ry
- professori Raimo Lahti
- mediapsykologi, tohtori Anu Mustonen
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi valiokunnan jäsenille on esityksen käsittelyn aikana järjestetty tilaisuus katsoa Valtion elokuvatarkastamon valitsemia osia kielletyistä elokuvista.

Viitetieto

Lakivaliokunnalla on ollut käytettävissään perustuslakivaliokunnan sivistysvaliokunnalle antama lausunto (PeVL 14/2000 vp).

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kuvaohjelmien tarkastamisesta ja laki Valtion elokuvatarkastamosta sekä muutettavaksi rikoslakia ja televisio- ja radiotoiminnasta annettua lakia.

Ennakkotarkastus rajoitettaisiin perustuslain mukaisesti koskemaan vain lasten erityissuojelun takia tarpeellista kuvaohjelman julkista esittämistä ja levittämistä alaikäisille. Kuvaohjelmaa ei saisi julkisesti esittää eikä levittää 18 vuotta nuoremmille, jos ohjelma väkivaltaisuuksensa tai seksuaalisen sisältönsä vuoksi tai kauhua herättämällä taikka muulla näihin rinnastettavalla tavalla olisi omiaan vaikuttamaan haitallisesti lasten kehitykseen. Kiellon rikkominen olisi rangaistava teko.

Ennakkotarkastusvelvollisuudesta vapautettaisiin vuorovaikutteiset ohjelmat, kuten video- ja tietokonepelit, sekä eräät laissa sisältönsä ja käyttötarkoituksensa perusteella yksilöidyt kuvaohjelmatyypit.

Tarkastusviranomainen voisi antaa myös luvan esittää tarkastamattomia kuvaohjelmia 18 vuotta nuoremmille kuvaohjelmien esittämistä

varten järjestettävässä erityisessä tilaisuudessa. Tarkastuttamisvelvollisuudesta vapautetuista kuvaohjelmista olisi ennen niiden esittämistä ja levittämistä tehtävä tarkastusviranomaiselle ilmoitus.

Televisiolähetyksessä kuvaohjelman saisi vastaisuudessakin esittää sitä ennakolta tarkastuttamatta siten kuin siitä televisio- ja radiotoiminnasta annetussa laissa säädetään.

Kuvaohjelmien tarkastusviranomaisena olisi myös vastaisuudessa Valtion elokuvatarkastamo. Muutosta tarkastusviranomaisen päätökseen kuvaohjelman tarkastamista, hyväksymistä ja luokittelemista koskevassa asiassa sekä erityistä esitystilaisuutta koskevassa lupa-asiassa haettaisiin valittamalla valtion elokuvalautakunnalta. Elokualautakunnan päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Lakivaliokunta on toimialansa mukaisesti keskittynyt asian käsittelyssä lakiehdotusten muutoksenhaku- ja rangaistussäännöksiin sekä sellaisiin muihin säännöksiin, jotka vaikuttavat muutoksenhaku- ja rangaistussäännösten sisältöön ja muotoiluun.

Valiokunta, jonka toimialaan kuuluu ns. yleinen lainsäädäntö ja sen myötä hyvän lainkirjoittamistavan vaaliminen, on kiinnittänyt huomiota myös eräisiin vaikeasti ymmärrettäviin säännösteksteihin ja päätenyt esittämään niiden korjaamista.

Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä oman toimialansa osalta seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Kuvaohjelmien ennakkotarkastuksen ulottuvuus

Voimassa oleva kuvaohjelmien ennakkotarkastusta koskeva lainsäädäntö, joka on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, antaa Valtion elokuvatarkastamolle laajat toimivaltuudet kieltää ja rajoittaa kuvaohjelmien esittämistä ja levittämistä. Lapsille haitallisten elokuvien lisäksi voidaan kieltää mm. sellainen elokuva, joka on sisällöltään ilmeisesti lain tai hyvien tapojen vastainen taikka jonka esittäminen vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta tai maanpuolustusta taikka huonontaa valtakunnan suhteita ulkovaltoihin. Nyt säännöstö on tarkoitus rajata uuden perustuslain mukaisesti vain lasten kehityksen kannalta haitallisten kuvaohjelmien esittämisen ja levittämisen estämiseen.

Muutos on merkittävä. Se muuttaa kuvaohjelmien ennakkotarkastuksen tarkoituksen ja sisällön. Muutos vaikuttaa myös siihen, kuinka laajalti elokuvatarkastamo voi vastedes päätöksissään ottaa huomioon yleisen lainkuuliaisuuden noudattamisen ja esimerkiksi kieltää rikoslainsäädännön vastaiset kuvaohjelmat.

Esityksen mukaan alle 18 vuotta nuoremmille ei saa hyväksyä esitettäväksi ohjelmaa, joka väkivaltaisuutensa tai seksuaalisen sisältönsä vuoksi tai kauhua herättämällä tai muuten näihin rinnastettavalla tavalla on omiaan vaikuttamaan haitallisesti lasten kehitykseen. Kuvaohjelma voi kuitenkin olla rikoslain vastainen riippumatta siitä, onko kuvaohjelma haitallinen lasten kehityksen kannalta vai ei. Kuvaohjelmien ja rangaistussäännösten suhdetta tarkastellaan myöhemmin tässä lausunnossa. Valtion elokuvatarkastamolla ei kuitenkaan ole ehdotetun lainsäädännön perusteella oikeutta kieltää tällaisilla perusteilla kuvaohjelman esittämistä tai velvoittaa poistamaan elokuvasta muita kuin lapsen kehityksen kannalta haitallisia kohtia. Täten esityksen perusteluissa (s. 45/II) oleva toteamus siitä, ettei tarkastusviranomainen saa hyväksyä sisällöltään rikoslain vastaista kuvaohjelmaa esitettäväksi ja levitettäväksi alaikäisille, on virheellinen.

Sen jälkeen kun kuvaohjelma on asianmukaisesti tarkastettu ja sille on mahdollisesti asetettu ikäraja tai siitä on poistettu lasten kehityksen kannalta haitalliset kohdat, ohjelman levittäjällä tai esittäjällä voi olla perusteltu syy olettaa, ettei kuvaohjelma ole sisällöltään lain vastainen. Tällöin levittäjää tai esittäjää ei voida hänen erehdyksensä johdosta tuomita rangaistukseen tahalliseksi rikoksesta. Lainvastaisten kuvaohjelmien esittämisen ja levittämisen estämiseksi valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että Valtion elokuvatarkastamo ilmoittaa käsityksensä kuvaohjelmasta sen esittäjälle ja levittäjälle, jos tarkastamolla on perusteltu syy olettaa kuvaohjelman olevan sisällöltään lainvastainen.

Vuorovaikutteisten kuvaohjelmien luokittelu ja ikärajasuositukset

Vuorovaikutteisia kuvaohjelmia, eli lähinnä video- ja tietokonepelejä, ei ehdoteta saatettavaksi ennakkotarkastuksen piiriin. Esityksen perusteluiden mukaan ennakkotarkastus ei ole lasten suojelemisen kannalta välttämätöntä, koska vuorovaikutteiset kuvaohjelmat ovat yleensä kaiken ikäisille sopivia tai nimenomaan lapsille tarkoitettuja.

Ennakkotarkastuksen sijasta peliohjelmat tulevat ilmoitusvelvollisuuden alaisiksi. Niistä on tehtävä ennen esittämistä ja levittämistä ilmoitus tarkastusviranomaiselle, joka voi tarkastaa ja tarvittaessa kieltää pelin esittämisen ja levittämisen alaikäiselle. Tämä merkitsee tähän asti tarkastusjärjestelmän ulkopuolella olleiden pelien rajoitettua sisällyttämistä sen piiriin.

Euroopassa video- ja tietokonepeleillä on kattava ennakkotarkastus ainoastaan Isossa-Britanniassa. Saksassa ennakkotarkastus on vapaaehtoista. Pelien valmistajat ja levittäjät ovat ryhtyneet vapaaehtoisuuden pohjalta luokittelemaan peliohjelmaa eri tyyppeihin, kuten urheilu-, seikkailu-, toiminta- ja roolipeleihin. Tämän lisäksi eurooppalaisten vapaa-ajan tietokoneohjelma- tuottajien järjestö on laatinut vapaaehtoisuuden pohjalta peleille ikärajasuosituksia.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että peliohjelmien ennakkotarkastus olisi perustuslain kannalta lasten suojelemiseksi mahdollista. Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan pelien kattava ennakkotarkastus vaatisi elokuvatarkastamolta huomattavasti aikaa ja voimavaroja, mutta silti merkittävä osa tietokonepeleistä jäisi tarkastuksen ulkopuolelle, koska ne ostetaan tietoverkkojen välityksellä. Näistä syistä valiokunta ei tässä vaiheessa pidä pelien kattavaa ennakkotarkastusta tarkoituksenmukaisena. Sen sijaan valiokunnan mielestä olisi suotavaa, että kuvaohjelmien valmistajat, maahan tuojat ja levittäjät Suomessakin täydentäisivät vapaaehtoisin toimin peliohjelmien ennakkotarkastusjärjestelmää. Pelipakkauksiin pitäisi sisällyttää selkeät ja tarkat suomen- ja ruotsinkieliset tiedot pelin luonteesta ja ikäsuosituksesta. Elokuvatarkastamon puolestaan tulee seurata tar-

koin, minkälaisia pelejä on markkinoilla ja tarkastaa niistä riittävä määrä sekä tarvittaessa kieltää pelin esittäminen ja levittäminen alaikäiselle.

Jälkivalvonta

Viranomaisten suorittama jälkivalvonta ja rangaistussäännökset tukevat ja tehostavat kuvaohjelmien ennakkotarkastusjärjestelmää. Perustuslakivaliokunta on arvioinut rikosoikeudellisen ja viranomaisten toimintaan perustuvan jälkikontrollin olevan Suomessa käytännössä vielä varsin kehittymätöntä.

Rikoslain 17 luvun kuvaohjelmia koskevat rangaistussäännökset, joita ehdotetaan nyt täydennettäväksi ennakkotarkastusjärjestelmän uudistamisen vuoksi, on uudistettu vuonna 1998 voimaan tulleella lainsäädännöllä. Ne ovat siten ajan tasalla. Lakivaliokunta on rikoslain 17 luvun uudistamista koskevassa mietinnössään (LaVM 3/1998 vp — HE 6 ja 117/1997 vp) todennut, että video- ja muiden kuvaohjelmien tarkastamisesta annetun lain säännökset eivät ole sopusoinnussa rikoslain pornografian ja väkivaltakuvaauksen levittämistä koskevien rangaistussäännösten kanssa. Nyt käsiteltävänä olevan esityksen tarkoituksena on poistaa nämä ristiriitaisuudet.

Perustuslakivaliokunnan toteamaan jälkivalvonnan tehottomuuteen on osaltaan vaikuttanut elokuvatarkastuslain ja videotarkastuslain toisistaan poikkeavat kieltoperusteet ja ikärajasäännökset. Erityinen valvontaan liittyvä ongelma on ollut se, ettei videotallennetta ole saanut hyväksyä levitettäväksi lainkaan, jos ohjelman esittäminen voitaisiin sallia vain 18 vuotta täyttäneille. Samaa ohjelmaa on kuitenkin saanut esittää elokuvateattereissa täysi-ikäisille ja televisiossa kaiken ikäisille.

Kuvaohjelmia koskevat uudet yhdenmukaiset ja nykyistä selkeämmät säännökset yhdessä asianmukaisten rangaistus- ja pakkokeinosäännösten kanssa mahdollistavat lakivaliokunnan käsityksen mukaan viranomaisten jälkikontrollin tehostamisen ja tarkoituksenmukaisen kohdentamisen nykyistä paremmin. Siten käytettävissä olevien voimavarojen voidaan arvioida

riittävän aikaisempaa paremmin jälkivalvontaan.

Rangaistussäännökset

Nykyisen ennakkotarkastusjärjestelmän saattaminen sopusointuun perustuslain sananvapausäännösten kanssa edellyttää sellaisista kuvaohjelmien kieltoperusteista luopumista, jotka eivät ole välttämättömiä lasten suojelun kannalta. Kieltoperusteiden karsimisen on pelätty johtavan sisällöltään moitittavien, kuten rasististen tai rikokseen yllyttävien, kuvaohjelmien levittämiseen.

Valiokunta muistuttaa, että kuvaohjelmien esittämistä ja levittämistä koskevat myös muut kuin käsiteltävänä olevassa esityksessä olevat uudet rikoslain säännökset. Tällaisia kuvaohjelmien kannalta merkityksellisiä rikoslain säännöksiä ovat esimerkiksi:

- 11 luvun 8 §, kiihottaminen kansanryhmää vastaan,
- 17 luvun 1 §, julkinen kehottaminen rikokseen,
- 17 luvun 10 §, uskonrauhan rikkominen,
- 17 luvun 17 §, väkivaltakuvaauksen levittäminen,
- 17 luvun 18 §, sukupuolisiveellisyttä loukkaavan kuvan levittäminen,
- 17 luvun 19 §, sukupuolisiveellisyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan hallussapito,
- 17 luvun 20 §, sukupuolisiveellisyttä loukkaava markkinointi,
- 20 luvun 6 §, lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö, ja
- 20 luvun 7 §, törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota tarpeeseen kehittää videotallenteiden ja peliohjelmien mainonta- ja myyntitapojen sääntelyä. Siten voitaisiin vaikuttaa mm. siihen, etteivät aikuiset tahtomattaan joudu sopimattomana pitämänsä tarjonnan kohteiksi. Lakivaliokunta toteaa, että edellä mainitussa rikoslain 17 luvun 20 §:ssä säädetään rangaistavaksi sukupuolisiveellisyttä loukkaava markkinointi. Se kattaa osittain perustuslakivaliokunnan

tarkoittaman toiminnan. Sen mukaan rangaistavaa on ansiotarkoituksessa tapahtuva kuvan, kuvataallenteen tai sellaisen esineen, joka sukupuolisiveellisyyttä loukkaavana on omiaan herättämään yleistä pahennusta, luovuttaminen 15 vuotta nuoremmalle, asettaminen julkisesti yleisön nähtäville, toimittaminen toiselle tämän suostumuksetta ja yleistä pahennusta herättävällä tavalla julkisesti ilmoituksessa, esitteessä tai julisteessa, tai muulla tavoin mainostaen myytäväksi tarjoaminen tai esitteleminen.

Kuvaohjelmien tarkastusjärjestelmää koskevan sääntelyn tehostamiseksi rangaistusäännöksiä ehdotetaan kahteen eri lakiin, kuvaohjelmien tarkastamisesta annettavaan lakiin ja rikoslakiin. Rikkomustyyppiset teot säädetään rangaistaviksi ensin mainitun lain 23 §:ssä. Se koskee sisällöllisesti moitteettomien kuvaohjelmien esittämistä ja levittämistä. Kyse on luonteeltaan hallinnollisten määräysten tehostekriminalisoinnista, minkä vuoksi sakko on riittävän ankara rangaistusuhka.

Kuvaohjelmien esittämistä ja levittämistä koskevan sääntelyn moitittavampia tekemuotoja koskeva vankeusuhkainen rangaistussäännös sijoitetaan rikoslain 17 lukuun, joka jo nyt sisältää säännökset mm. väkivaltakuvauksen levittämisestä (17 §) ja sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan kuvan levittämisestä (18 §). Näiden kaikkien tekojen rangaistavuus perustuu kuvaohjelmien sisältöön.

Rangaistussäännösten jakaminen erikoislainsäädäntöön ja rikoslakiin noudattaa rikoslain kokonaisuudistuksen periaatetta vankeusuhkaisten kriminalisointien keskittämisestä rikoslakiin.

Kotietsinnän edellytyksistä säädetään pakkokeinolain 5 luvun 1 §:n 1 momentissa. Kotietsintä on sallittu rikoksen selvittämiseksi ja takavarikoitavan esineen löytämiseksi, jos on syytä epäillä, että on tehty rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi kuukautta vankeutta. Kotietsintä on siten käytettävissä kaikkien edellä lueteltujen rikoslakirikosten selvittämiseksi. Se ei sitä vastoin ole käytettävissä kuvaohjelmien tarkastamisesta säädettyä lain 23 §:n mukaisen rikoksen selvittämiseksi, koska siitä voidaan tuomita ainoastaan sakkoran-

gaistukseen. Ottaen huomioon, että kyse on lähinnä hallinnollisten määräysten rikkomustyyppisestä noudattamatta jättämisestä, voidaan rikosprosessuaalisia pakkokeinovaltuuksia pitää riittävinä. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotus noudattaa perustuslakivaliokunnan kannanottoa kotietsintävaltuuksien rajoittamisesta vähäistä vakavampiin rikoksiin (PeVL 6/1998 vp — HE 242/1997 vp).

Muutoksenhakusäännökset

Muutoksenhaku uuden lainsäädännön johdosta tehtäviin päätöksiin ehdotetaan järjestettäväksi kahdella eri tavalla sen mukaan, minkä sisältöiseen päätökseen muutosta haetaan.

Kuvaohjelmien tarkastamista koskevan lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin mukaan muutosta *erikseen lueteltuihin tarkastusviranomaisen tekemiin päätöksiin* — kuvaohjelman tarkastamista, esittämistä ja levittämistä sekä 6 §:n esityslupaa koskevaan päätökseen — haetaan valittamalla valtion elokuvalautakunnalta. Valitusmenettelyyn sovelletaan hallintolainkäyttölain säännöksiä. Valtion elokuvalautakunnan päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että edellä mainittuihin velvoittamispäätöksiin ei voida liittää tarkastusviranomaisen itsensä asettamaa välillistä hallintopakkoa (uhkasakkoa, toiminnan keskeyttämistä, teettämishukkaa) tarkastuksen hakijalle. Mikäli velvoitteen tehostaminen välillisellä hallintopakolla olisi tarpeen, tarkastusviranomaisen on lääninhallituslain nojalla pyydettävä lääninhallitusta asettamaan velvoitteen tehosteeksi sakon uhka. Lääninhallituksen päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta.

Muutoksenhaun kannalta sanottu menettely merkitsee kahden valituskelpoisen päätöksen syntymistä. Tarkastusviranomaisen velvoittamispäätös, johon ei liity välillistä hallintopakkoa, on valituskelpoinen hallintopäätös, ja siitä valitetaan valtion elokuvalautakuntaan. Jos velvoitetta halutaan tehostaa uhkasakolla tai toiminnan keskeyttämishukalla, lääninhallituksen päätöksestä valitetaan alueellisesti toimivaltai-

seen hallinto-oikeuteen. Ehdotettu sääntelytapa on poikkeuksellinen johtaessaan osin kaksinker-
taiseen muutoksenhakuun.

Kuvaohjelmien tarkastamista koskevan la-
kiehdotuksen 18 §:n 2 momentin mukaan *lain
perusteella tehtävien muiden päätösten* muutok-
senhausta on voimassa, mitä hallintolainkäyttö-
laissa säädetään. Näistä päätöksistä valitetaan
asianomaiseen hallinto-oikeuteen. Valitustie voi
ohjautua hallinto-oikeuteen joko siksi, että muu-
toksenhaussa noudatetaan sanottua 18 §:n 2 mo-
mentin säännöstä, tai siksi, että muuta lainsää-
däntöä on noudatettava. Esimerkiksi kuvaohjel-
marekisteriin merkittävistä tiedoista osa on hen-
kilötietolaissa tarkoitettuja henkilötietoja, min-
kä johdosta rekisteriin on sovellettava myös
henkilötietolain säännöksiä henkilötietojen kä-
sittelystä. Tietosuojalautakunnan ja tietosuoja-
valtuutetun päätöksistä valitetaan hallintolain-
käyttölain mukaisesti hallinto-oikeuteen.

Eräät valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat
katsooneet, että muutoksenhaku tulisi järjestää
kokonaisuudessaan hallintolainkäyttölain peria-
atteiden mukaisesti, jolloin ensi vaiheessa haet-
tisiin muutosta hallinto-oikeudelta.

Vuonna 1995 säädettyyn hallintolainkäyttöla-
kiin koottiin yhteen siihen saakka hajallaan ol-
leet muutoksenhakusäännökset. Tarkoituksena
oli, että valitus tehdään aina tuomioistuimeen,
jollei muualla erikseen toisin säädetä. Lain hy-
väksymisen yhteydessä eduskunta edellytti vas-
tauksessaan lakivaliokunnan mietinnössä ehdo-
tetun mukaisesti, että hallintolainkäyttölain tar-
koituksen ja periaatteiden toteutumiseksi kulla-
kin hallinnonalalla erikseen tarkistetaan yhteis-
työssä hallintotuomioistuintoimikunnan ja oi-
keusministeriön kanssa voimassa oleviin eri la-
keihin ja asetuksiin sisältyvät valitusmenettely-
säännökset. Ne oli tilanteen mukaan joko yhden-
mukaistettava hallintolainkäyttölain kanssa,
poistettava tarpeettomina tai muutettava tarpeel-
lisilta osin viittauksiksi hallintolainkäyttölain
säännöksiin.

Nyt ehdotettu muutoksenhakujärjestelmä
poikkeaa hallintolainkäytössä noudatettavista
periaatteista, mutta hallituksen esityksessä on

esitetty sille perustelut. Lakivaliokunta esittää
lisäksi seuraavaa.

Elokuvien tarkastaminen edellyttää erityis-
asiantuntemusta sekä lasten kehityksestä että
kuvallisen viestinnän eri aloilta. Hallintotu-
omioistuinjärjestelmässä erityisasiantuntemusta
vaativien asioiden muutoksenhaun järjestämi-
nen edellyttää joko säännöksiä siitä, että hallin-
totuomioistuimen käytössä on näihin asioihin
erikoistuneita sivutoimisia asiantuntijajäseniä,
tai siitä, että hallintotuomioistuin voi tarvittaes-
sa pyytää joltain asiantuntijaviranomaiselta lau-
sunnan. Tämän lisäksi olisi harkittava valitus-
ten ohjaamista yhteen hallinto-oikeuteen.

Kun hallituksen esityksen lähtökohta on, että
nykyiseen toimivana pidettyyn muutoksenhaku-
järjestelmään ei tehdä suuria muutoksia, ei
myöskään ole ajateltu, miten hallintolainkäytön
luonteesta johtuva asiantuntemuksen tarve hal-
linto-oikeuksissa hoidettaisiin. Muutoksenhaku-
järjestelmän radikaali muuttaminen ei enää täs-
sä vaiheessa ole mahdollinen, eikä se valiokun-
nan mielestä ole tarpeenkaan, koska ehdotettu
sääntely soveltuu hallintoasioiden muutoksen-
hakujärjestelmään.

Myös muutoksenhaun ohjaaminen toisessa
vaiheessa elokuvalautakunnasta suoraan kor-
keimpaan hallinto-oikeuteen sopii kokonaisu-
teen. Näin menetellen muutoksenhakutiestä ei
muodostu valittajalle kohtuuttoman pitkä.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki kuvaohjelmien tarkastamisesta

Lain nimike. Valiokunta on edellä yleisperuste-
luissa todennut, että tarkastusviranomaisten toi-
mivalta supistuu huomattavasti, eikä se välttä-
mättä kata kaikkea sitä, minkä ehkä oletetaan
kuuluvan viranomaisten tarkastettavaksi. Jotta
uusi säännöstö johtaisi lukijan oikeaan suuntaan
ja antaisi oikean mielikuvan tarkastusviran-
omaisten toimialasta, lain nimikkeestä pitää va-
liokunnan mielestä ilmetä se, että kysymyksessä
on ennakkotarkastusta koskeva laki. Lakivalio-
kunta esittää sivistysvaliokunnan harkittavaksi,

että lain nimike muutetaan laiksi kuvaohjelmien *ennakkotarkastuksesta*.

(1—6 kohta kuten HE:n 1 mom:ssa) (*Uusi 2 mom.*)

1 §. Soveltamisala. Edellä yleisperusteluissa lausuttuun viitaten valiokunta katsoo, että pykälästä tulee ehdotettua selvemmin ilmetä perustuslaista johtuva, voimassa olevasta lainsäädännöstä poikkeava lain soveltamisala. Valiokunta esittää, että soveltamisalaa koskevaa säännöstä täsmennetään esimerkiksi seuraavasti:

Lasten suojelemiseksi välttämättömien rajoitusten määrittämiseksi kuvaohjelmat tarkastetaan ennen niiden esittämistä ja levittämistä siten kuin tässä laissa säädetään.

2 §. Määritelmää. Pykälään sisältyy eräitä lain sisällön kannalta olennaisia määritelmiä. Ensin on määritelty kuvaohjelma ja sen jälkeen kuvaohjelman alalaji, vuorovaikutteinen kuvaohjelma. Määritelmää lukiessa on kuitenkin vaikea havaita tätä lain sisällön kannalta tärkeää alitussuhdetta. Sen vuoksi valiokunta esittää kielellistä tarkistusta pykälän 2 kohtaan seuraavasti:

2) *vuorovaikutteisella kuvaohjelmalla sellaista* kuvaohjelmaa, jonka käyttäjä voi vaikuttaa näyttölaitteella näkyviin tahtumiin, kuten video- ja tietokonepeliiä;

4 §. Tarkastuksesta vapautetut kuvaohjelmat. Pykälässä on otsikon mukaisesti tarkastuksesta vapautettuja kuvaohjelmia koskevat säännökset. Pykälän 1 momentissa luetellaan ne kuvaohjelmatyyppit, joita 3 §:n säännökset eivät koske. Momentin johdantokappaleen 1. virkkeessä on itsenäinen säännös vuorovaikutteisista ohjelmista. Sen jälkeen 2. virkkeessä on säännöksen luetteloon liittyvä varsinainen johdantokappale. Pykälän selkeyttämiseksi valiokunta esittää, että sivistysvaliokunta harkitsisi 1 momentin jakamista kahdeksi eri momentiksi seuraavasti:

Mitä 3 §:ssä säädetään, ei koske vuorovaikutteisia kuvaohjelmia. (*Poist.*)

Esittämistä ja levittämistä rajoittavat eivätkään koske kuvaohjelmia:

7 §. Lasten kehitykselle haitalliset ohjelmat ja 8 §. Ikärajalukitus. Pykälät muodostavat kokonaisuuden, joka määrittää tarkastusviranomaisen toimivallan.

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan, etteivät kuvaohjelman hyväksymisen edellytykset käy selvästi ilmi puheena olevista säännöksistä. Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoo, että laista pitää selvästi käydä ilmi se, että kuvaohjelma on hyväksyttävä, ellei se ole lasten kehitykselle haitallinen. Lakivaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan kantaan.

Lakivaliokunta on todennut, että kuvaohjelman hyväksymisen edellytykset on hankalasti hajautettu 7 ja 8 §:ään. Ensin 7 §:ssä asetetaan yleiset rajoitukset siihen, milloin ja millä edellytyksillä ohjelma saadaan hyväksyä esitettäväksi ja levitettäväksi 18 vuotta nuoremmille. Sen jälkeen 8 §:ssä tuodaan mukaan erillisenä mahdollisuus asettaa ohjelmille lasten keskimääräisen kehitystason mukaan määräytyviä erilaisia ikärajoja. Kuitenkin esimerkiksi 7 §:ssä annettu mahdollisuus poistaa kuvaohjelmista lasten kehitykselle haitalliset kohdat on leikkaamisen laajuuden osalta sidoksissa asetettavaan ikärajaan.

Valiokunta esittää 7 ja 8 §:n muotoilemista uudelleen siten, että 7 § muutetaan rajoitussäännöksestä määritelmäsäännökseksi ja 8 §:ään kirjoitetaan säännökset tarkastusviranomaisen toimivallasta. Tällöin pykälät voisivat kuulua esimerkiksi seuraavasti:

7 §. Lasten kehitykselle haitalliset ohjelmat

Lasten kehitykselle haitallisena kuvaohjelmiana pidetään ohjelmaa, joka väkivaltaisuutensa tai seksuaalisen sisältönsä vuoksi tai kauhua herättämällä taikka muulla näihin rinnastettavalla tavalla on omiaan vaikuttamaan haitallisesti lasten kehitykseen.

Kuvaohjelmaa 1 momentin mukaan arvioitaessa on otettava huomioon, millaisessa yhteydessä ja miten tapahtumat ohjelmassa kuvataan sekä minkä ikäisille lapsille sitä esitetään ja levitetään.

(3 mom. poist.)

8 §. Tarkastettavan kuvaohjelman hyväksyminen

Tarkastusviranomaisen on hyväksyttävä kuvaohjelma esitettäväksi ja levitettäväksi kaikenikäisille, jos se ei ole 7 §:n mukaan arvioituna lasten kehitykselle haitallinen, taikka asetettava sen esittämiseksi ja levittämiseksi ikäraja. Ikärajan arviointi suoritetaan 7 §:ssä säädettyjen perusteiden mukaan, jolloin kuvaohjelman esittäminen voidaan sallia vain 18 vuotta täyttäneille taikka ohjelman sisällön mukaan asettaa 15, 11 tai 7 vuoden ikäraja.

Kuvaohjelman hyväksymisen edellytykseksi tarkastusviranomainen voi asettaa hakijalle veloitteen poistaa ohjelmasta kohdat, joiden arvioidaan 7 §:ssä säädettyjen perusteiden nojalla olevan lasten kehitykselle haitallisia.

Kuvaohjelman, jolle on määrätty ikäraja, saa esittää enintään kaksi vuotta sille hyväksytyä ikärajaa nuoremmallekin silloin, kun hän on 18 vuotta täyttäneen seurassa.

11 §. Ilmoitusvelvollisuus. Pykälän mukaan kaikista kuvaohjelmista on tehtävä ilmoitus tarkastusviranomaisille, paitsi jos ohjelmasta on tehty tarkastushakemus sen hyväksymiseksi 18 vuotta nuoremmille esittämistä ja levittämistä varten.

Valiokunta ei pidä pykälän kirjoitustapaa onnistuneena: ensin säädetään ehdoton ilmoitusvelvollisuus ja sen jälkeen eri virkkeessä kerrotaan poikkeus. Poikkeukseksi osoittautuu se säännöskokonaisuus, josta on jo tämän pykälän edellä laajasti puhuttu. Valiokunta esittää, että

sivistysvaliokunta harkitsisi säännöksen kirjoittamista ehdotettua joustavammin, esimerkiksi seuraavasti:

Kuvaohjelman valmistajan tai maahan-tuojan on tehtävä tarkastamattomasta ohjelmasta, josta ei ole tehty tarkastusviranomaiselle 9 §:ssä tarkoitettua tarkastushakemusta, ilmoitus tarkastusviranomaiselle ennen sen esittämistä tai levittämistä. (Poist.)

14 §. Kuvaohjelman tarkastaminen. Pykälään ehdotetaan otettavaksi voimassa olevia säännöksiä yleispiirteisemmät säännökset Valtion elokuvatarkastamon toiminnasta.

Nykyisin elokuvatarkastamon jäsenet on määrättävä niin, että tarkastajat edustavat mielenterveydellisten, kasvatustieteellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten sekä elokuvataiteen asiantuntemusta. Vastaisuudessa tarkastajien tulee ehdotetun 3 momentin mukaan olla lasten kehitykseen tai kuvalliseen viestintään perehtyneitä. Muutos on johdonmukainen seuraus tarkastusviranomaisen toimivallan supistumisesta. Myös se, että nykyisin noin 70 prosentissa tarkastettavista kuvaohjelmista tarkastuksen suorittaa vain yksi tarkastaja, johtaa samaan suuntaan. Lakivaliokunta, ottamatta asiaan laajemmin kantaa, kiinnittää kuitenkin sivistysvaliokunnan huomiota siihen, että säännöksen sanamuoto voi johtaa kovin kapea-alaiseen tarkastuselimeen. Säännöksen mukaan on mahdollista, että kaikilla tarkastajilla on yhden ja saman alan perehtyneisyys. Kun ennakkotarkastuksen sisältönä on selvittää, mitkä ohjelmat ovat lasten kehityksen kannalta haitallisia, on välttämätöntä, että tarkastajien enemmistöllä on perehtyneisyys lasten kehitykseen.

18 §. Muutoksenhaku tarkastusviranomaisen päätökseen ja

20 §. Muutoksenhaku valtion elokuvalautakunnan päätökseen. Edellä yleisperusteluissa on käsitelty muutoksenhakujärjestelmää kokonaisuutena ja pidetty sitä asianmukaisena. Tässä kohdin valiokunta tarkastelee ainoastaan yhtä pie-nehköä yksityiskohtaa.

Valiokuntakäsittelyssä on havaittu, että lakiehdotuksen 18 §:n 2 momentin ja 20 §:n suhde valtion maksuperustelain 11 b §:n mukaiseen muutoksenhakujärjestelmään jää tulkinna-raiseksi, jollei sitä korjata.

Valtion maksuperustelain 11 b §:n mukaan pääsääntö on, että maksuvelvollinen, joka katsoo julkisoikeudellisen suoritteensa määräämisessä tapahtuneen virheen, voi vaatia siihen oikaisua maksun määränneeltä viranomaiselta kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä maksun määrännyt viranomainen sijaitsee. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta.

Lakiehdotuksen 18 §:n 2 momenttiin ehdotettu muotoilu merkitsee, jos säännös syrjäyttää maksuperustelain mukaisen muutoksenhakujärjestelmän, että myös maksuja koskevissa asioissa muutosta haettaisiin suoraan hallinto-oikeudelta ja että muutoksenhaku olisi mahdollista aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka. Kun tällaista mahdollisuutta ei ole tarkoitettu, valiokunta esittää, että pykälään lisätään erillinen säännös muutoksen hakemisesta maksuihin esimerkiksi seuraavasti:

Muutosta tarkastusviranomaisen kuvaohjelman tarkastamista, esittämistä ja levittämistä koskevaan päätökseen sekä 6 §:n esityslupaa koskevaan päätökseen haetaan valittamalla valtion elokuvalautakunnalta. *Muutoksenhausta on muutoin voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.*

Muutosta tarkastusviranomaisen tai valtion elokuvalautakunnan päätöksistä perittäviin maksuihin haetaan siten kuin valtion maksuperustelaisissa (150/1992) säädetään.

(3 mom. kuten HE).

19 §. *Valtion elokuvalautakunta.* Pykälässä on muutoksenhakuviranomaista, valtion elokuvalautakuntaa, koskevat kokoonpano- ja asettamisäännökset.

Pykälän 2 momentin mukaan elokuvalautakunnan jäsenet toimisivat tuomarin vastuulla. Sanonta on vanhahtava ja sitä pyritään nykyisin välttämään lainkirjoittamisessa. Sisällöllisesti sanonta "tuomarin vastuulla" mielletään yleensä vaatimukseksi siitä, että jäsenen toiminnan tulee olla riippumatonta ja puolueetonta. Keskeistä on esteellisyysääntelyn huomioon ottaminen, mikä on tarpeen todeta säännöksessä. Kun kysymyksessä on hallintolainkäyttötehtävä, soveltuvat esteellisyysäännökset ovat oikeudenkäymiskaaren 13 luvun mukaiset tuomarin esteellisyyttä koskevat säännökset.

Pykälän 3 momentti sisältää säännökset elokuvalautakunnan jäsenten kelpoisuusvaatimuksista. Samoin kuin edellä 14 §:ssä, tässäkin jäseniltä ja varajäseniltä vaaditaan perehtyneisyyttä lasten kehitykseen tai kuvalliseen viestintään. Perehtyneisyysvaatimukset on kirjoitettu niin, että ne mahdollistavat jäsenistön, jossa jokaisella on saman alan perehtyneisyys. Valiokunnan mielestä muutoksenhakuelimessä pitää olla sekä lasten kehitykseen perehtyneitä että kuvalliseen viestintään perehtyneitä jäseniä. Tämän pitää käydä ilmi suoraan pykälätekstistä.

Pykälän 4 momentissa on elokuvalautakunnan päätösvaltaisuusäännökset. Termi kokouksen puheenjohtaja on osoittautunut epä tietoisuutta aiheuttavaksi. Sen vuoksi valiokunta pitää parempana, että säännökseen kirjoitetaan näkyviin mahdolliset vaihtoehdot: puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja. Ohjelmien ennakkotarkastuksen sisällön vuoksi on tarpeen, että päätösvaltaisuuden edellyttämistä kahdesta jäsenestä ainakin toiselta vaaditaan lasten kehitykseen perehtyneisyys.

Pykälän 5 momentin mukaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan ollessa poissa kokouksesta kokoukselle voidaan valita tilapäinen puheenjohtaja. Pykälän 2 momenttiin sisältyvät kelpoisuusvaatimukset johtavat siihen, että tällaisessa tilanteessa kokouksen puheenjohtaja ei yleensä olisi juristi. Käytännössä säännöstä ei ole vuosiin tarvittu. Valiokunta ei pidä säännöstä asianmukaisena, vaikka siihen tehtäisiin perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetty korjaus, koska kysymyksessä on alueellisen hallinto-oikeuden

rinnalla toimiva muutoksenhakuelin. Valiokunnan mielestä 5 momentti on poistettava pykälästä.

Valiokunta esittää, että pykälä muutetaan esimerkiksi seuraavasti:

(1 mom. kuten HE)

Lautakunnan jäsenten esteellisyyteen sovelletaan tuomareiden esteellisyyttä koskevia säännöksiä.

Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita. Muiden jäsenten ja varajäsenten tulee olla (*poist.*) lasten kehitystä koskeviin kysymyksiin tai kuvalliseen viestintään *perehtyneitä siten, että osa jäsenistä ja varajäsenistä on perehtynyt lasten kehitystä koskeviin kysymyksiin ja osa kuvalliseen viestintään.* Lautakunta voi käyttää apunaan asiantuntijoita.

Lautakunta on päätösvaltainen, kun (*poist.*) puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja, lasten kehitystä koskeviin kysymyksiin *perehtynyt jäsen* ja vähintään *yksi muu jäsen* on läsnä. Lautakunnan päätökseksi tulee se mielipide, jota jäsenten enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan päätökseksi tulee se mielipide, joka on valittajalle edullisempi.

(5 mom. *poist.*)

21 §. Maksut. Pykäläehdotuksen mukaan tarkastusviranomaisen päätöksistä peritään maksuja, joiden suuruudesta päättää opetusministeriö sen mukaan kuin valtion maksuperustelaissa (150/1992) säädetään. Tarkoituksena on, että maksuista säädettäisiin tarkemmin opetusministeriön päätöksellä. Esityksen antamisen jälkeen voimaan tulleen perustuslain 80 §:n säännökset huomioon ottaen oikeussäännökset on nykyisin annettava opetusministeriön asetuksella. Tämän vuoksi valiokunta esittää, että pykälä muutetaan näin kuuluvaksi:

Tämän lain mukaisesta tarkastusviranomaisen ja valtion elokuvalautakunnan päätöksestä voidaan periä maksu, jonka suuruutta määrättäessä noudatetaan, mitä valtion maksuperustelaissa (150/1992) ja sen nojalla annettavassa opetusministeriön asetuksessa säädetään.

23 §. Rangaistussäännös. Pykälän 1 kohdan mukaan rangaistaisiin sellaisen kuvaohjelman esittäminen ja levittäminen 18 vuotta nuoremalle, jota ei ole hyväksytty alaikäiselle esitettäväksi ja levitettäväksi. Perusteluissa säännöksen soveltamisala rajataan lain 3 §:n säännösten rikkomiseen eli siihen, että kuvaohjelmaa esitetään tai levitetään alaikäisille ennen kuin se on toimitettu tarkastettavaksi ja hyväksytty. Valiokunta pitää 1 kohdan sanamuodon täsmentämistä välttämättömänä. Tällöin selkiytyy myös rangaistussäännösten keskinäinen suhde, ts. tämän pykälän suhde ehdotettuun rikoslain 17 luvun 18 a §:ään. Lisäksi säännöksessä oleva sana "nuoremmille" on syytä muuttaa yksikkömuotoon.

Valiokunta esittää, että 23 §:ää muutetaan seuraavasti:

Joka tahallaan

1) esittää tai levittää 18 vuotta *nuoremmalle* kuvaohjelmaa *ennen kuin se on* hyväksytty alaikäisille esitettäväksi ja levitettäväksi siten kuin tässä laissa säädetään,

2) esittää tai levittää kuvaohjelmaa, josta ei ole tehty tarkastusviranomaiselle 11 §:ssä tarkoitettua ilmoitusta, tai

3) esittää tai levittää kuvaohjelmaa, jossa tai jonka yhteydessä ei ole 12 §:ssä tarkoitettuja merkintöjä,

on tuomittava, jollei teko ole rangaistava rikoslain (39/1889) 17 luvun 17, 18 tai 18 a §:n mukaan tai jollei siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *kuvaohjelmien (ennakko)tarkastuksesta*

annettujen säännösten rikkomisesta sak-
koon.

3. Laki rikoslain 17 luvun muuttamisesta

17 §. Väkivaltakuvauksen levittäminen. Pykälän 2 momentin muutos on luonteeltaan lakitek-
ninen, eikä valiokunnalla ole sen asiasisältöön
huomautettavaa. Pykälässä on kuitenkin otetta-
va huomioon edellä 1. lakiehdotuksen kohdalla
esitetty lain nimikkeen muutos.

*18 a §. Kuvaohjelman laitton esittäminen tai le-
vittäminen alaikäisille.* Tarkoituksena on sää-
tää rangaistavaksi kuvaohjelman esittäminen ja
levittäminen alaikäisille silloin,

- kun sitä ei ole hyväksytty esitettäväksi tai
levitettäväksi alle 18-vuotiaalle,
- kun sen esittämiselle ja levittämiselle on
asetettu ikäraja, kuvaohjelmaa esitetään tä-
män ikärajalukuituksen vastaisesti,
- kun sitä ei ole tarkastettu, mutta sen esittä-
minen ja levittäminen alle 18-vuotiaalle
olisi kielletty, jos se olisi tarkastettu.

Pykäläehdotus ei ole lakiteknisesti onnistunut,
eikä sen sisältö vastaa säännöksen tarkoitusta.
Valiokunta katsoo, että pykälän sanamuotoa on
selvennettävä ja se on saatettava vastaamaan
säännöksen tarkoitusta. Myös tämän rangaistus-
säännöksen tekemuodot on syytä kirjoittaa kol-
mikohtaisen luettelon muotoon.

Pykälässä ehdotetaan viitattavaksi kuvaohjel-
mien tarkastamisesta annetun lain 4 §:n 3 mo-
menttiin. Momentti koskee kuitenkin vain tar-
kastuksesta vapautettuja kuvaohjelmia, jotka
tarkastusviranomaisen on määrännyt tarkastet-
tavaksi ja sitten kieltänyt niiden esittämisen ja
levittämisen 18 vuotta nuoremmille henkilöille.
Säännös ei viittauksen johdosta kata normaalis-
sa tarkastusmenettelyssä alle 18-vuotiaalta kiel-
letyn kuvaohjelman esittämistä alaikäiselle. Tä-
män johdosta *1 kohdaksi* kirjoitettavassa sään-
nöksessä on viitattava 4 §:n 3 momentin sijasta
mainitun lain 8 §:ään, joka sisältää kieltoerus-
teet.

Pykäläehdotus ei sisällä selkeää rangaistus-
säännöstä kuvaohjelmien ikärajalukuituksen
vastaisesta esittämisestä ja levittämisestä. Valio-
kunta katsoo, että johdonmukaisuuden vuoksi
tällainen säännös on syytä ottaa pykälän 2 *koh-
daksi*.

Pykälän 3 *kohdaksi* tulee säännös tarkasta-
mattomasta kuvaohjelmasta. Sellaisen esittämi-
nen ja levittäminen alaikäiselle on rangaistavaa,
jos kuvaohjelman esittämiselle ja levittämiselle
olisi pitänyt kuvaohjelmien (ennakko)tarkastus-
ta koskevan lain 8 §:n nojalla asettaa kyseisen
henkilön ikää korkeampi ikäraja, jos kuvaohjel-
ma olisi ollut tarkastettavana.

Kuvaohjelmien tarkastamista koskevan la-
kiehdotuksen soveltamisala on rajattu kuvaoh-
jelmien julkiseen esittämiseen ja levittämiseen.
Lain tehostekriminalisointia koskevaan rikos-
lain 17 luvun 18 a §:ään ei kuitenkaan sisälly
vastaavaa rajausta. Valiokunta katsoo perustus-
lakivaliokunnan tavoin, että rangaistussäännös
on johdonmukaisuuden vuoksi syytä täsmentää
kuvaohjelmien *julkista* esittämistä ja levittämis-
tä koskevaksi.

Lisäksi pykälän otsikossa oleva rikosnimik-
keen monikkomuoto on muutettava yksikköön.

Valiokunta esittää, että pykälä muutetaan
näin kuuluvaksi:

*18 a §. Kuvaohjelman laitton esittäminen
tai levittäminen alaikäiselle*

Joka *julkisesti* esittää tai levittää

1) 18 vuotta *nuoremmalle* kuvaohjelmaa,
jota kuvaohjelmien (*ennakko*)tarkastuk-
sesta annetun lain 8 §:n nojalla ei ole hy-
väksytty esitettäväksi ja levitettäväksi,

2) kuvaohjelmaa sille mainitun lain 8 §:n
nojalla määrätyn ikäluokituksen vastai-
sesti tai

3) 18 vuotta *nuoremmalle tarkastamaton-
ta* kuvaohjelmaa, jonka esittämiselle ja
levittämiselle olisi mainitun lain 8 §:n no-
jalla pitänyt asettaa kyseisen henkilön
ikää korkeampi ikäraja, jos kuvaohjelma
olisi ollut tarkastettavana,

on tuomittava *kuvaohjelman laittomasta esittämisestä tai levittämisestä alaikäiselle* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta kunnioittavasti esittää sivistysvaliokunnalle,

että sivistysvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Henrik Lax /r	Kirsi Ojansuu /vihr
vpj.	Matti Vähänäkki /sd	Veijo Puhjo /vas
jäs.	Sulo Aittoniemi /alk	Tero Rönni /sd
	Leena-Kaisa Harkimo /kok	Mauri Salo /kesk
	Toimi Kankaanniemi /skl	Marja Tiura /kok
	Paula Lehtomäki /kesk	vjäs. Esko Kurvinen /kok (osittain).
	Kari Myllyniemi /kesk	

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Kaisa Vuorisalo

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Lähtökohtia

Hallituksen esityksellä laiksi kuvaohjelmien tarkastamisesta pyritään korjaamaan nykyisessä järjestelmässä olevia puutteita. Tässä suhteessa hanke on oikea. Uudistusesityksen lähtökohtana on perustuslain 12 §. Sen sijaan esimerkiksi perustuslain 10 § jää toissijaiseksi. Uusi lainsäädäntö palvelee hyvin kaupallisia tarkoituksia, mutta syrjäyttää monet yhteiskunnallisesti tärkeät arvot. Niiden tarkasteluun hallitus ei ole paneutunut.

Hallituksen esityksen toteutumisen myötä kuvaohjelmien ennakkotarkastus supistuu tosiasiallisesti hyvin kapeaksi. Pääosin valvonta jää rikoslain antamien jälkikäteisvalvontamahdollisuuksien varaan. Keinot ja resurssit jälkikäteisvalvontaan ovat olemattomat, joten muutos on suuri. Sivistysvaltiossa tulee etukäteen riittävästi varmistaa se, että lainvastaisia tai eettisesti ja moraalisesti vahingollisia ohjelmia ei pääse leviämään. Lakiehdotus on ristiriitainen rikoslain säännösten kanssa.

Voimassa olevan videotarkastuslain 8 §:n mukaan kuvaohjelman levittämisen kieltoperusteena on se, että ohjelma on ilmeisesti lain vastainen tai on epäsiiveellinen tai raaistava taikka mielenterveyttä vahingoittava. Nämä perusteet esitetään poistettaviksi uudesta lainsäädännöstä. Esimerkiksi huumeiden käyttöä tai rasismiin kiihottamista merkitsevät kuvaohjelmat jäävät jälkikäteisvalvonnan varaan. Tämä on maamme nykytilanteessa erittäin vakava epäkohta. Vahvasti kaupallistunutta alaa ei pidä jättää jälkikäteisen valvonnan varaan niin laajasti kuin hallituksen esityksessä tapahtuu.

Ruotsissa ja Norjassa kuten useimmissa muissakin Euroopan maissa kuvaohjelmien ennakkotarkastus on selvästi kattavampaa kuin Suomessa, mikäli hallituksen esityksen mukainen lainsäädäntö hyväksytään.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan mukaan sananvapautta voidaan rajoittaa mm. rikollisuuden estämiseksi sekä terveyden ja moraalin suojelemiseksi. Yhdistyneiden Kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaan lailla voidaan säätää rajoituksia mm. terveydenhoidon ja moraalin suojelemiseksi. Sopimukset, jotka eivät siis sisällä mitään ikärajoituksia, voidaan tulkita myös suosituksiksi. Näistä Suomessa irtaannutaan varsin kauaksi.

Kansainväliset sopimukset ja muiden maiden lainsäädäntö edellyttäisivät hallituksen esitystä laajempaa lainsäädäntöä myös Suomessa. Muu muassa etenkin lasten ja nuorten mielenterveyden ongelmien nopea lisääntyminen sekä rikollisuuden kasvu ja raaistuminen vaativat johdonmukaista ja kansainvälisesti perusteltua kuvaohjelmien tarkastusta myös Suomessa.

Huolimatta siitä, että laki jouduttaisiin säätämään perustuslain säätämisyjärjestyksessä, sen tulee sisältää tarkastusvelvollisuus lasten suojelun lisäksi myös muista syistä, kuten mielenterveyden, yleisen lainmukaisuuden ja moraalin perusteella. Myös 18 vuotta vanhemmille tarkoitettujen kuvaohjelmien osalta tulee säätää edelleen tarkastusvelvollisuus esimerkiksi sisällyttämällä voimassa olevan videolain 8 §:n 1 momenttia vastaava säännös uuteen lakiin. Kuvaohjelmien lisäksi tulee myös vuorovaikutteiset ohjelmat sisällyttää tarkastuksen piiriin. Edelleen säädösten tulee kattaa myös televisiolähetykset, koska ei ole erityisiä perusteita asettaa eri levitystapoja keskenään eriarvoiseen asemaan. Televisio on tärkein kuvaohjelmien levityskanava, joten sen osalta lainsäädännön tarve on vähintään yhtä suuri kuin muunkin levityksen osalta. Lastensuojelun tavoitekaan ei toteudu, ellei televisiolle aseteta samoja säädöksiä kuin muille levittäjille. Hallituksen esitys täyttää varsin heikosti EY:n televisiodirektiivin määräykset.

Kuvaohjelmien levityksen valvonta jää hallituksen esityksessä hyvin hataralle pohjalle.

Pelkkään omaan ilmoitukseen perustuva menettely lievin sakkorangaistusuhkin tekee koko järjestelmästä hampaattoman. Lakiehdotuksen 23 §:ään tulisikin harkita lisättäväksi sakkorangaistuksen lisäksi vankeusrangaistusmahdollisuus. Suomessa tulee pikaisesti selvittää Ruotsin mallin mukaisen alueellisen valvontajärjestelmän luominen. Tällöin ei rasiitetaisi poliisia, vaan erilliset alueelliset tarkastajat valvoisivat levitystoimintaa ja menot katettaisiin tarkastusmaksuin. Lisäksi tulee pyrkiä luomaan kuvaohjelmien ja vuorovaikutteisten ohjelmien levittäjille, myyjille ja vuokraajille ilmoitus pohjainen rekisteröitymisvelvollisuus. Näin voidaan pääs-

tä myös siihen tavoitteeseen, että aikuinenkaan ihminen ei tahtomattaan joudu tekemisiin epäsiiveellisen tai loukkaavan kuvamateriaalin kanssa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella ja poiketen lakivaliokunnan enemmistön kannasta katsomme,

että 2. lakiehdotus voidaan hyväksyä hallituksen esityksen mukaisena, mutta

että 1., 3. ja 4. lakiehdotus pitäisi hyväksyä muutettuina seuraavasti:

1.

Laki

kuvaohjelmien ennakkotarkastuksesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Soveltamisala

Lasten suojelemiseksi ja muutoin välttämättömien rajoitusten määräämiseksi kuvaohjelmat tarkastetaan ennen niiden esittämistä ja levittämistä siten kuin tässä laissa säädetään.

2 § (Kuten LaVL)

2 luku

Kuvaohjelman tarkastaminen ja luokittelu

3 §

Esittämisen- ja levittämisen rajoitukset

Kuvaohjelmaa ei saa julkisesti esittää eikä levittää (*poist.*) ennen kuin ohjelma on tämän lain

mukaisesti hyväksytty esitettäväksi ja levitettäväksi, ellei jäljempänä toisin säädetä.

Tilausohjelmajärjestelmän tarjoaja saa pitää (*poist.*) saatavilla vain heille tämän lain mukaan esitettäväksi tai levitettäväksi hyväksytyjä sekä tarkastuksesta vapautettuja kuvaohjelmia ja niiden ohjelmasisältöjä.

4 §

Tarkastuksesta vapautetut kuvaohjelmat

Mitä 3 §:ssä säädetään, ei koske vuorovaikutteisia kuvaohjelmia.

Esittämisen- ja levittämisen rajoitukset eivät myöskään koske kuvaohjelmia:

(1—6 kohta kuten LaVL)

Tarkastusviranomaisen tulee kuitenkin määrätä 1 momentissa *tarkoitettu kuvaohjelma* tarkastettavaksi ja velvoittaa kuvaohjelman *valmistaja, maahantuojaa, esittäjä* tai *levittäjä* toimittamaan sille *kopio* ohjelmasta, jos on syytä epäillä kuvaohjelman sisältävän aineistoa, joka tässä laissa tarkoitettulla tavalla on omiaan vaikuttamaan haitallisesti lasten kehitykseen.

Tarkastusviranomaisen on kiellettävä tarkastettavaksi määrätyn kuvaohjelman esittäminen ja levittäminen (*poist.*), jos kuvaohjelmaa ei tämän lain säännösten mukaan saa hyväksyä heille esitettäväksi ja levitettäväksi.

(*Poist.*) Televisiossa lähetettävästä ohjelmasta säädetään televisio- ja radiotoiminnasta annetussa laissa (744/1998).

5 §

Esityksen järjestäjän toiminnan perusteella tarkastuksesta vapautetut kuvaohjelmat

Muunkin kuin 4 §:ssä tarkoitetun kuvaohjelman saa tarkastuttamatta esittää (*poist.*) yliopiston, ammattikorkeakoulun ja muun julkisen valvonnan alaisen oppilaitoksen sekä yleisen kirjaston ja Suomen elokuva-arkiston toiminnassa samoin kuin tieteellisiä tai taiteellisia kysymyksiä käsittelevässä kongressissa, tieteellisen yhdistyksen kokouksessa ja niihin verrattavassa tilaisuudessa.

6 §

Tarkastuksesta vapauttaminen luvan perusteella

Tarkastusviranomainen voi antaa luvan esittää (*poist.*) kuvaohjelmia niitä ennakolta tarkastuttamatta kuvaohjelmien esittämistä varten järjestettävässä erityisessä tilaisuudessa.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

7 §
(Kuten LaVL)

8 §

Tarkastettavan kuvaohjelman hyväksyminen

Elokuvaa tai muuta kuvaohjelmaa ei saa hyväksyä esitettäväksi tai levitettäväksi, jos se on epäsiiveellinen tai raaistava taikka jos se on omiaan kauhua herättämällä tai muulla tavoin vaikuttamaan mielenterveyttä vahingoittavasti tai on sisällöltään rikoslain vastainen. (Uusi)

(2 mom. kuten HE:n 1 mom.)

(3 ja 4 mom. kuten LaVL:n 2 ja 3 mom.)

9 §

Tarkastushakemus

Hakemus kuvaohjelman hyväksymisestä esitettäväksi ja levitettäväksi (*poist.*) tehdään tarkastusviranomaiselle.

(2 mom. kuten HE)

10 §
(Kuten HE)

3 luku

Kuvaohjelmia koskevat ilmoitukset ja merkinnät11 §
(*Poist.*)

11 (12) §

Merkinnät

(1 mom. kuten HE)

(1—2 kohta kuten HE)

3) tieto siitä, onko ohjelma tässä laissa säädettyllä tavalla hyväksytty esitettäväksi ja levitettäväksi (*poist.*);

(4—6 kohta kuten HE)

(2 mom. kuten HE)

4 luku

Tarkastusviranomainen12 (13) §
(Kuten HE)

13 (14) §

Kuvaohjelman tarkastaminen

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Tarkastajien tulee olla lasten kehitystä koskeviin kysymyksiin ja kuvalliseen viestintään perehtyneitä. Lisäksi tarkastajien tulee olla mah-

dollisuuksien mukaan mielenterveyteen sekä eet-
tisiin ja yhteiskunnallisiin arvoihin perehtynei-
tä.

(4 mom. kuten HE)

14—16 (15—17) §
(Kuten HE)

5 luku

Muutoksenhaku

17—19 (18—20) §
(Kuten LaVL)

6 luku

Erinäiset säännökset

20 (21) §
(Kuten LaVL)

21 (22) §
(Kuten HE)

22 (23) §

Rangaistussäännös

Joka tahallaan

1) esittää tai levittää (*poist.*) kuvaohjelmaa,
jota ei ole hyväksytty alaikäisille esitettäväksi ja
levitettäväksi siten kuin tässä laissa säädetään,
(2 ja 3 kohta kuten LaVL)
(2 mom. kuten LaVL)

23 (24) §
(Kuten HE)

7 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

24 ja 25 (25 ja 26) §
(Kuten HE)

3.

Laki

rikoslain 17 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 19 päivänä joulukuuta 1889 annetun rikoslain (39/1889) 17 luvun 17 §:n 2 momentti,
sellaisena kuin se on laissa 563/1998, sekä
lisätään 17 lukuun uusi 18 a § seuraavasti:

17 luku

Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

17 §
(Kuten HE)

18 a §

Kuvaohjelman laitton esittäminen tai levittäminen (poist.)

Joka julkisesti esittää tai levittää
1) (*poist.*) kuvaohjelmaa, jota kuvaohjelmien
ennakkotarkastuksesta annetun lain 8 §:n nojal-
la ei ole hyväksytty esitettäväksi ja levitettäväk-
si,

2) kuvaohjelmaa sille mainitun lain 8 §:n nojalla määrätyn ikäluokituksen vastaisesti tai

3) (poist.) tarkastamatonta kuvaohjelmaa, jonka esittämiselle ja levittämiselle olisi pitänyt asettaa kyseisen henkilön ikää korkeampi ikäraja,

on tuomittava *kuvaohjelman laittomasta esittämisestä tai levittämisestä (poist.)* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

4.

Laki

televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 19 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan televisio- ja radiotoiminnasta 9 päivänä lokakuuta 1998 annetun lain (744/1998) 19 §:n 1 momentti seuraavasti:

19 §

Televisio-ohjelmien esitysrajoitukset

Televisiossa saa esittää vain sellaisia kuvaohjelmia, jotka on kuvaohjelmien ennakkotar-

kastuksesta annetun lain (/) mukaisesti hyväksytty julkisesti esitettäväksi ja levitettäväksi.

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 2000

Toimi Kankaanniemi /skl
Kari Myllyniemi /kesk
Mauri Salo /kesk