

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 14/2000 vp**

Hallituksen esitys laiksi kuvaohjelmien tarkastamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Valiokunnan jäsenillä oli esityksen käsittelyn aikana tilaisuus katsella Valtion elokuvatarkastamon valitsemia osia kielletyistä elokuvista.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Erkki Norbäck, opetusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Liisa Ero, liikenneministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- filosofian tohtori Markku Nenonen
- oikeustieteen lisensiaatti Riitta Ollila
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

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

Kuvaohjelmien ennakkotarkastusta koskeva lainsäädäntö saatetaan vastaamaan uuden perustuslain sananvapaussäännöksiä. Ennakkotarkastus rajoitetaan koskemaan vain kuvaohjelmien julkista esittämistä ja levittämistä alaikäisille. Kuvaohjelmaa ei saa hyväksyä esitettäväksi ja levitettäväksi 18 vuotta nuoremmille, jos ohjelma väkivaltaisuuksensa tai seksuaalisen sisällönsä vuoksi tai kauhua herättämällä taikka muulla näihin rinnastettavalla tavalla olisi omiaan vaikuttamaan haitallisesti lasten kehitykseen. Tele-

visiolähetyksessä kuvaohjelman saa vastaisuudessaakin esittää sitä ennakolta tarkastamatta siten kuin televisio- ja radiotoiminnasta annettussa laissa säädetään.

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

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotus kuvaohjelmien tarkastamisesta on sopusoinnussa hallitusmuodon 10 §:n 1 momentin (perustuslain 12 §:n 1 momentin) rajoituslausekkeen kanssa. Lakiehdotusten todeksi muutoinkin olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa, minkä vuoksi ne voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska ky-

symys on perusoikeutta koskevan rajoituslausekkeen sääntelemisestä, hallitus on kuitenkin

pitänyt suotavana, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kuvaohjelmien ennakkotarkastus

Sananvapaus on turvattu perusoikeutena perustuslain 12 §:n 1 momentissa. Siinä kielletään sekä perinteinen viestien ennakkotarkastus että muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen. Tähän säännökseen sisältyy nimenomainen valtuus säätää lailla lasten suojelemiseksi välttämättömistä kuvaohjelmia koskevista rajoituksista. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan valtuuden nojalla on mahdollista jatkaa nykyistä elokuvien ja muiden kuvaohjelmien levittämisen ikärajoihin perustuvaa rajoituskäytäntöä (HE 309/1993 vp, s. 57/II).

Sananvapaussäännöksestä on nykyisin voimassa kaksi pysyvää perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyä poikkeuslakia. Ne koskevat ennakkotarkastuksen järjestämistä: laki elokuvien tarkastuksesta ja laki video- ja muiden kuvaohjelmien tarkastamisesta. Perustuslain 12 §:n 1 momenttiin sisältyvä sananvapauden rajoitusvaltuus on alaltaan näitä lakeja kapeampi, koska valtuus koskee lasten suojelemiseksi välttämättömien rajoitusten säätämistä.

Esityksessä ehdotetulla lailla kuvaohjelmien tarkastamisesta on tarkoitus kumota nykyiset kaksi poikkeuslakia ja korvata niiden mukainen ennakkotarkastus sellaisella järjestelmällä, jossa 18 vuotta nuoremmille esitettäväksi ja levitettäväksi aiottu kuvaohjelmat on ennakoita hyväksyttävä. Täysi-ikäisille esitettävien ja levitettävien kuvaohjelmien ennakkotarkastuksesta siten luovutaan. Esityksen tavoite on yhdensuuntainen perustuslain 12 §:n 1 momentin kanssa.

Peliohjelmat tulevat esityksen mukaan ehdotetun sääntelyn piiriin, vaikkakaan ne eivät kuulu ennakkotarkastuksen alaan. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että perustuslain kannalta myös peliohjelmat on lasten suojelemi-

seksi mahdollista saattaa 3 §:n mukaisten esittämisen- ja levittämisaikarajoitusten alaisiksi.

Lakiehdotuksen 7 § koskee niitä perusteita, joiden mukaan kuvaohjelmaa ei saa hyväksyä esitettäväksi ja levitettäväksi 18 vuotta nuoremmille. Nämä kieltoperusteet muodostuvat pykälän 1 momentissa neljästä erillisestä seikasta. Niistä viimeinen on sisällöltään avoimeksi jäävä rinnastuksen varaan rakentuva peruste. Muut koskevat kuvaohjelman väkivaltaisuutta, seksuaalista sisältöä ja kauhua herättävyyttä. Jokaiseen kieltoperusteeseen liittyy kuvaohjelman vaikutusta koskeva yleinen kielloedellytys, joka koskee sitä, että kuvaohjelma "on omiaan vaikuttamaan haitallisesti lasten kehitykseen".

Ehdotetut kieltoperusteet ulottuvat laajemmalle kuin vain raaistaviin väkivalta kuvauksiin, jotka mainittiin perusoikeusuudistuksen esitöissä rajoitusvaltuuden mahdollisena käyttökohteena. Tämä perustelulausuma ei ollut tarkoitettu tyhjentäväksi kuvaukseksi hyväksyttävistä rajoituksista, vaan ratkaisevaa perustuslain kannalta on, perustuvatko rajoitukset lasten suojelemisen tarkoitukseen. Valiokunnan mielestä lakiehdotuksesta ei ole tästä näkökulmasta huomautettavaa valtiosääntöoikeudellisin perustein.

Kieltoperusteisiin sisältyy joustavia ilmaisuja, mikä asian luonteen takia kuitenkin on välttämätöntä. Viimeinen, rinnastukseen pohjautuva kieltoperuste täsmentyy valiokunnan mielestä riittävästi yleisen kielloedellytyksen perusteella. On joka tapauksessa esityksen perustelujen (s. 45/I) tapaan tähdennettävä tämän rinnastussäännöksen tulkittamista supistavasti.

Ehdotetun ennakkotarkastussääntelyn puutteena on, että kuvaohjelman hyväksymisen yleiset edellytykset eivät käy selvästi ilmi 3, 4, 7 ja 8 §:stä. Esityksen tarkoituksena kuitenkin on, että kuvaohjelma on hyväksyttävä esitettäväksi ja levitettäväksi, jollei se ole 7 §:ssä tarkoitettulla tavalla haitallinen lasten kehitykselle. Valio-

kunta pitää valtiosääntöoikeudellisista syistä asianmukaisena selventää, että tämä pääsääntö näkyy laista.

Ennakkotarkastusta täydentävät toimet

Lasten kehitykselle haitallinen viestintä ei yleensä liity sananvapauden keskeisimpään ytimeen eli mielipiteiden ja niiden ilmaisemisen vapauteen. Lainsäätäjän oikeuden säätää perustuslain 12 §:n 1 momenttiin nojautuen lasten suojelemiseksi välttämättömiä kuvaohjelmia koskevia rajoituksia sananvapauden käyttämiseen ei pidä ymmärtää rajautuvan ennakkotarkastukseen. Sen lisäksi voidaan ja pitääkin turvautua erilaisiin jälkivalvonnan keinoihin. Valiokunnan arvion mukaan rikosoikeudellinen ja viranomaisten toimintaan perustuva jälkikontrolli ovat Suomessa käytännössä vielä varsin kehittämättömiä toimintamalleja. Jälkivalvonnan välineiden ja resurssien riittävyys on tärkeää. Jos kuvaohjelmien ennakkotarkastuksen avulla ei saada aikaan lasten suojelemisen kannalta välttämätöntä tulosta, lainsäätäjän on mahdollista harkita sellaista lainsäädännöllisten toimenpiteiden kokonaisuutta, että tavoite on saavutettavissa.

Lasten suojeleminen voi vaarantua, koska alaikäisiltä kiellettyjä tallenteita leviää heidän käyttöönsä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tätä voitaisiin pyrkiä ehkäisemään rekisteröimällä videotallenteita ja peliohjelmia levittävät yrittäjät sekä kehittämällä niiden mainonta- ja myyntitapojen sääntelyä. Tällaiset toimenpiteet saattaisivat helpottaa myös lainvastaisen aineiston poistamista markkinoilta. Näin voitaisiin lisäksi vaikuttaa siihen, että aikuiset eivät tahtomattaan joudu sopimattomana pitämänsä tarjonnan kohteiksi.

Muita seikkoja 1. lakiehdotuksesta

Esityksessä on omaksuttu 18 vuoden ikäraja lähtökohtaisesti vastaamaan perustuslain 12 §:n rajoitusvaltuussäännöksen lapsi-käsitettä. Tällaiseen kohderyhmään kuuluu kypsyysasteeltaan hyvin erilaisia yksilöitä. Ikäryhmien erot voitaisiin ottaa ehdotettua selkeämmin huomioon rajoitusten määräämisperusteissa esimerkiksi niin,

että tarkastusviranomaisen harkintavaltaan viitteen sanonnan asemesta 8 §:n 2 momentissa säädetään velvollisuudesta ottaa ikäryhmäerot huomioon rajoitusta määrättäessä. Pykälän 1 momentin sanamuotoa on syytä täsmentää, ettei synny käsitystä aikuisten kuvaohjelmien enakkoon hyväksymisestä.

Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentissa luetellaan kuvaohjelmien tyypit, joita esittämisen ja levittämisen rajoitukset eivät koske. Valiokunnan mielestä on syytä harkita 1 kohdan täydentämistä maininnalla muuta sivistyksellistä tarkoitusta varten valmistetuista kuvaohjelmista. Lisäksi 3 kohdan tyhjentävää luetteloa voi olla aihetta täydentää rinnastuksella muihin vastaaviin tilaisuuksiin ja tapahtumiin, jotta ainakin kokoontumislain tarkoittamat yleiset kokoukset ja yleisötilaisuudet olisivat säännöksen piirissä.

Perusoikeuden käyttämisen tekeminen ilmoituksen varaiseksi saattaa merkitä perusoikeusrajoitusta. Lakiehdotuksen 11 §:ssä säädettyssä menettelyssä ei kuitenkaan ole kysymys sananvapauden käyttämisen olennaisesta esteestä. Tässä tapauksessa ilmoitusvelvollisuus liittyy asiallisesti sen varmistamiseen, että lasten suojelemiseksi välttämättömät kuvaohjelmien esittämisen ja levittämisen rajoitukset toteutuvat.

Valtion elokuvaalautakunta säilyy esityksen mukaan muutoksenhakuelimenä. Vaikkakin jää epäselväksi, voidaanko lautakuntaa pitää riippumattomana lainkäyttöelimenä, esitys on ongelmaton perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta, koska lautakunnan päätöksistä on rajoitukseton valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen (vrt. PeVL 7/1994 vp).

Lakiehdotuksen 19 §:n 5 momentin mukaan opetusministeriö määrää jonkun elokuvaalautakunnan jäsenistä toimimaan puheenjohtajan sijaisena, jos sekä puheenjohtaja että varapuheenjohtaja ovat estyneitä. Säännös merkitsisi sitä, että ministeriöllä on mahdollisuus vaikuttaa, missä kokoonpanossa jo vireillä oleva valitusasia ratkaistaan. Tämä ei valiokunnan käsityksen mukaan ole sopusoinnussa perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain

säättämisjärjestyksessä, tulee kyseinen sijaantulojärjestys määritellä suoraan laissa siten, ettei sitä jouduta ratkaisemaan yksittäistapauksellisesti.

Kuvaohjelmien tarkastaminen on 21 §:n nojalla maksullista. Tarkastusvelvollisuuden kattavuuden takia sananvapauden käyttäminen tulee maksulliseksi itse asiassa hyvin laajalti. Maksujen suuruus määräytyy valtion maksuperustelain mukaan lähtökohtaisesti omakustannusarvon perusteella. Esityksessä ehdotettua opetusministeriön toimivaltaa rajoittaa lisäksi se perustuslain 12 §:stä johtuva lähtökohta, ettei tarkastusmaksu saa suuruutensa vuoksi muodostua esteeksi sananvapauden käyttämiselle.

Viranomaisen hallussa olevaan kuvaohjelmaan ei 22 §:n mukaan sovelleta julkisuuslakia. Ehdotus johtaa tarkoituksensa vastaisesti siihen, että tällaiset kuvaohjelmatalenteet ovat perustuslain 12 §:n 2 momentin takia yleisesti julkisia. Esityksessä kaavailtua viranomaisen hallussa olevien tallenteiden jäämistä kokonaan julkisuuden ulkopuolelle ei ole mahdollista toteuttaa ehdotetulla summaarisella tavalla. Pykälä on syytä poistaa tai kirjoittaa sen tilalle esityksen tarkoitusta vastaava, perustuslain kannalta riittävän tarkkarajainen säännös tallennejulkisuuden rajoittamisesta. Valiokunta huomauttaa, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohta koskee muun muassa tarkastustoimen julkisuuden rajoituksia.

2. lakiehdotus

Perustuslain 119 §:n 2 momentin nojalla valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla tarkoitetaan tässä perustuslainkohdassa lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174/II). On lisäksi otettava huomioon, että perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä hallintotehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Itsenäiseen harkintaan pe-

rustuvaa oikeutta puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin on perustuslain esitöiden mukaan pidettävä tässä perustuslainkohdassa tarkoitettuna merkittävänä julkisen vallan käyttönä (HE 1/1998 vp, s. 179/II).

Valtion elokuvatarkastamon yleiset perusteet jäävät lakiehdotuksessa epäselviksi etenkin toimivaltuuksien käytön osalta. Esityksen 1. lakiehdotuksen 14 §:stä kylläkin ilmenee, että tarkastustoimet ja hyväksymispäätökset jäävät erikseen määrättäville tarkastajille. Heidän asemansa on esityksessä määrittelemättä. Säätelyä on näiltä osin välttämätöntä täsmentää.

3. lakiehdotus

Rikoslain 17 luvun uuden 18 a §:n tunnusmerkistö pitää perustuslain 8 §:ssä säädetyin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vuoksi ja ottaen huomioon 1. lakiehdotuksen 3 § täsmentää koskemaan kuvaohjelmien julkista esittämistä.

Asetuksenantovaltuudet

Valiokunta on pitänyt perusteltuna asetuksenantoon valtuuttavissa säännöksissä sellaisen käytännön omaksumista, että valtioneuvosto mainitaan niissä asetuksen antajana, silloin kun tätä tarkoitetaan (PeVL 15/1999 vp, s. 4/I). Tämän mukaisesti 1. ja 2. lakiehdotusta tulee muuttaa (esim. 1. lakiehdotuksen 24 §: "... annetaan valtioneuvoston asetuksella"). Lisäksi 2. lakiehdotuksen 3 §:ää tulee täsmentää mainitsemalla siinä ne perusteluissa todetut seikat, joista voidaan säätää asetuksella.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 19 §:n 5 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 10 päivänä toukokuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Ville Itälä /kok	Jouni Lehtimäki /kok
vpj.	Riitta Prusti /sd	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Heli Paasio /sd
	Klaus Hellberg /sd	Osmo Puhakka /kesk
	Esko Helle /vas	Petri Salo /kok
	Gunnar Jansson /r (osittain)	Arto Seppälä /sd
	Jouko Jääskeläinen /skl	vjäs. Veijo Puhjo /vas
	Paula Kokkonen /kok	Pekka Ravi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.

