

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition 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 dessa program 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. Nuvarande system för förhandsgranskning skyddar inte barnen på ett ändamålsenligt sätt.

Den regeringsproposition som behandlas är första skedet i en lagreform om granskning av bildprogram. Det föreslås ändringar bara av 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 övergå till en bredare medieneutral marknadsuppföljning och eftergranskning. Aktörernas ansvar i kommunikationsbranschen får en starkare betoning.

Det föreslås i denna proposition att lagen om granskning av bildprogram ändras 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 med hänsyn till skyddet av barn förbundit sig att sända program som är skadliga för barn efter vissa klockslag.

Syftet är att barn ska skyddas i den nya medieomgivningen. 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.

Meningen är att i fortsättningen när förhandsgranskningen slopas, kan sparade resurser överföras till preventiva åtgärder, såsom information, om och styrning av innehållet i utbudna bildprogram samt stöd för mediemässiga färdigheter och kunskaper och tillsyn över marknaden i efterskott redan med stöd av denna proposition och allt oftare i fortsättningen. 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.

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

Lagen om granskning av bildprogram (775/2000), *bildprogramslagen*, trädde i kraft vid ingången av 2001. I lagen bestäms om åtgärder avsedda att skydda minderåriga vid visning och spridning av bildprogram. Till bildprogrammen hör filmer och andra program som förevisas i form av rörliga bilder, även om de sprids som upptagningar eller beställ-TV-tjänster. Till bildprogrammen hör också interaktiva bildprogram till exempel video- och datorspel.

Enligt lagen får bildprogram för personer under 18 år inte visas eller spridas offentligt innan de har granskats. Granskningsmyndighet är Statens filmgranskningsbyrå. Granskningsmyndigheten ska godkänna att ett bildprogram visas för eller sprids bland personer i alla åldrar, om det enligt lagen inte bedöms vara skadligt för barns utveckling. Granskningsmyndigheten kan utfärda en åldersgräns på 18, 15, 13, 11 eller 7 år för ett bildprogram. Som skadligt för barns utveckling betraktas ett bildprogram som på grund av sitt våldsinslag eller sexuella innehåll eller genom att inge skräck eller på något annat jämförbart sätt är ägnat att inverka skadligt på deras utveckling. Brott mot bestämmelserna om granskning av bildprogram och olaglig visning och spridning av ett bildprogram är straffbara gärningar.

I lagen finns vissa bestämmelser om undantag från granskningsskyldigheten. En del av undantagen grundar sig på programinnehållet och användningsändamålet. Till exempel bildprogram som uteslutande eller huvudsakligen innehåller musikframföranden eller återgivningar av motionsevenemang eller andaktsstunder får förevisas utan granskning. Animations-, lek- eller andra motsvarande framställningar som är lämpliga för barn samt program som behandlar turism, miljö eller därmed jämförbara teman får också förevisas utan granskning. En annan kategori undantag gäller vissa förevisare av bildprogram, såsom skolor, allmänna bibliotek

och vetenskapliga kongresser. Ett tredje undantag utgör vissa demonstrationer vid vilka tillstånd att förevisa bildprogram utan granskning kan ges. Också interaktiva bildprogram såsom video- och datorspel är befriade från förhandsgranskning. Spel ska dock vara försedda med en anteckning om åldersgränsen. För spel har för det mesta det europeiska PEGI-märkningssystemet (Pan-European Game Information) varit i bruk sedan 2003. Bildprogram som förblir ogranskade ska enligt huvudregeln anmälas till Statens filmgranskningsbyrå.

Bildprogrammiljön har de senaste åren undergått snabba ständigt fortgående förändringar. Antalet audiovisuella produkter som sprids ökar och spridningen av program sker via allt flera kanaler. Särskilt hos barn och unga har praktiken och vanorna ändrats i fråga om användningen av medierna. Internet har blivit det viktigaste medieverktyget för barn och unga. Enligt kommunikationsministeriets rapport om barns och ungas medievärld i ett nötskal (Lasten ja nuorten media-maailma pähkinänkuoressa) som publicerades den 18 november 2008 favoriseras Internet redan av 51 procent av 3—7-åringarna, 92 procent av 8—12-åringarna och 99 procent av 13—16-åringarna. Av sjuåringarna använder redan 15 procent Internet regelbundet. Med Internet och spel fördriver nutidens barn och unga största delen av den tid de använder medierna.

I regeringsprogrammet för statsminister Vanhanens andra regering, enligt vilket förutsättningar för en trygg mediemiljö för barn och unga ska förbättras, har uppmärksamhet fästs vid förändringarna i mediesektorn. Motsvarande linjedragningar finns också bland målsättningarna i Barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet 2007—2011 samt Politikprogrammet för barns, ungas och familjers välfärd.

Genom medietekniken är det nuförtiden möjligt att via Internet hålla bildprogram tillgängliga för allmänheten som beställ-TV (*video-on-demand*). Med beställ-TV avses enligt 2 § i bildprogramslagen en tjänst där ett bildprogram och dess programinnehåll hålls

tillgängligt för allmänheten genom telenätets förmedling.

För beställ-TV är det inte fråga om att varaktigt eller för en viss tid överlåta ägandet av en bildprogramupptagning, utan om att hålla bildprogram med programinnehåll tillgängliga för allmänheten under önskad tid och från önskad plats genom telenätets förmedling.

Beställ-TV kan användas också av minderåriga. Det är då möjligt att barn på dataterminaler som används av dem beställer sådana program som enligt den nuvarande bildprogramslagen är förbjudna för personer som är yngre än 18 år.

Den som sprider beställ-TV för personer under 18 år får enligt bildprogramslagen hålla endast sådana bildprogram jämte programinnehåll tillgängliga som godkänts för visning eller spridning bland dessa personer, samt sådana bildprogram jämte programinnehåll som är befriade från granskning. Den som sprider tjänsten är således skyldig att på samma sätt som övriga distributörer av bildprogram se till att ogranskade program erbjuds endast fullvuxna användare. I strafflagen (39/1889) är det föreskrivet att olaglig visning eller spridning av bildprogram bland minderåriga är en straffbar gärning.

Den senaste tiden har utbudet av beställtjänster ökat. Alla nationella TV-bolag har öppnat en service för att hålla program som visas i TV tillgängliga för allmänheten via kommunikationsnätet. Efter att ett program sänts ut lägger TV-bolagen ut det som beställtjänst tillgängligt för allmänheten under en viss tid via Internet. TV-bolagen kan också erbjuda program för allmänheten som beställ-TV före sändningen i televisionen. Också andra aktörer än TV-bolag sprider beställ-TV på Internet.

Europaparlamentet och rådet antog den 11 december 2007 ett direktiv (2007/65/EY), som ändrade rådets direktiv om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television, (89/552/ETY), *televisiondirektivet*. Direktivets tillämpningsområde utvidgades genom ändringen att förutom televisionsverksamhet omfatta beställ-TV som förmedlas på näten och namnet ändrades

samtidigt till direktiv om audiovisuella medietjänster.

Bestämmelsen om skyddet av minderåriga förblir i fråga om televisionsverksamhet oförändrad i direktivet. Program som är skadliga för minderåriga ska fortsättningsvis sändas bara under sådana tider när barn inte i allmänhet ser på TV. Det förnyade direktivet innehåller också nya bestämmelser om beställ-TV. Enligt artikel 1 g avses med beställtjänst en audiovisuell medietjänst som erbjuds av en leverantör av medietjänster för att ge möjlighet att se program vid en tidpunkt som användaren väljer och på dennes egen begäran utifrån en katalog med program som valts ut av leverantören av medietjänster. I direktivet omfattar definitionen av audiovisuella medietjänster endast sådana tv-sändningar eller beställtjänster som är massmedier, dvs. tjänster som är avsedda att tas emot av en betydande andel av allmänheten. Definitionen bör utesluta alla tjänster vilkas huvudsakliga syfte inte är att erbjuda program, dvs. när det audiovisuella innehållet enbart är en sidoeffekt av tjänsten och inte dess huvudsakliga syfte.

Enligt direktivets artikel 3 h ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att se till att audiovisuella medietjänster på begäran som tillhandahålls av leverantörer av medietjänster under deras jurisdiktion och som allvarligt kan skada den fysiska, mentala eller moraliska utvecklingen hos minderåriga endast tillhandahålls på ett sådant sätt att minderåriga normalt inte hör eller ser sådana audiovisuella medietjänster på begäran.

Lagen om television- och radioverksamhet (744/1998) tillämpas på verksamheten i TV-bolag. Enligt 19 § ska en utövare av televisionsverksamhet sörja för att sådana televisionsprogram som på grund av våldsinslag eller sexuellt innehåll eller genom att inge skräck eller på något annat jämförbart sätt är ägnade att inverka skadligt på barns utveckling sänds på en tid då barn i allmänhet inte ser televisionsprogram. Bestämmelsen grundar sig på EU:s televisionsdirektiv från 1989.

Enligt 35 § har Kommunikationsverket till uppgift att övervaka att ifråga varande lag och med stöd av den utfärdade bestämmelser iakttas. Kommunikationsverket övervakar

också TV-sändningarna av program som är skadliga för barn.

De nationella utövarna av televisionsverksamhet har sedan 1999 i självreglerande syfte i skriftliga avtal förbundet sig att sända program som är skadliga för barn efter vissa klockslag, så kallade vattendelartider. Det är fråga om ett ömsesidigt frivilligt avtal mellan televisionsbolagen. Enligt nu gällande avtal ska program som är förbjudna för barn under 11 år inte sändas på vardagar före klockan 17, program som är förbjudna för barn under 13 år inte före klockan 19, program som är förbjudna för barn under 15 år inte före klockan 21 och program som är förbjudna för under 18 åringar inte före klockan 23.

TV-bolagen bedömer program som är skadliga för barn och sändningstider med beaktande av bestämmelserna i lagen om televisions- och radioverksamhet samt principerna i det självreglerande vattendelaravtalet. TV-bolagen planerar sitt programutbud och särskilt sändningstiderna nationellt med beaktande av de synpunkter som hänför sig till skyddet av barn och unga. Till det särskilda yrkeskunnandet i planeringen av TV-bolagens programutbud hör att bedöma programinnehållet.

TV-bolagens programutbud som sänds via beställ-TV granskas nuförtiden så som bildprogramslagen förutsätter, men genom en enklare procedur som togs i bruk den 1 september 2007. Proceduren förverkligades genom en ändring av undervisningsministeriets förordning om avgifter för prestationer vid Statens filmgranskningsbyrå och filmnämnd (1235/2006). Det var fråga om en tillfällig lösning i en situation där TV-bolagen via beställ-TV för allmänheten började lägga ut stora delar av sådant programutbud som redan sänds i televisionen på barnvänliga tider. Att granska varje program i ett sådant utbud vid Statens filmgranskningsbyrå ansågs inte nödvändigt.

En enklare granskningsprocedur kunde tas i bruk, eftersom TV-bolagen för program som via beställ-TV hålls tillgängliga för allmänheten redan i samband med att ha bestämt programmets sändningstider i TV har bedömt dessas lämplighet för barn. Den enklare granskningsproceduren tillämpas på ogranskade program som visats före den så kallade

vattendelartiden det vill säga klockan 21. För program som visats efter 21 och som är ogranskade iakttas normal granskningsprocedur.

I en enklare granskningsprocedur skickar TV-bolaget en ansökan om åldersgränsen till Statens filmgranskningsbyrå innehållande ett sammandrag över programinnehållet och ett tillräckligt motiverat förslag till åldersgräns (vålds-, skräck-, sexinnehåll och liknande som är skadligt för barns utveckling). Granskaren bedömer ansökan utifrån det skriftliga materialet. Granskaren jämför den föreslagna åldersgränsen med eventuella åldersgränsbeslut som andra länder fattat och som hittas på de olika ländernas Internetsidor. Om en granskare efter den enklare granskningsproceduren har orsak att misstro den föreslagna åldersgränsens lämplighet, beordrar Statens filmgranskningsbyrå granskning av bildprogrammet.

Program som sänts i TV eller ska sändas i TV görs i ökande grad tillgängliga för allmänheten som beställ-TV, men samma program sprids dessutom allt mera till allmänheten som dvd-upptagningar. I vissa fall ser TV-bolagen själva till att upptagningarna får spridning, i vissa fall är det andra distributionsbolag som sköter kopieringen och den kommersiella distributionen av upptagningarna. Ibland är bildprogrammen TV-program som har producerats av TV-bolagen själva och upptagningarna kan licenseras och distribueras kommersiellt av dem själva.

1.2 Bedömning av nuläget

Förhandsgranskningen enligt bildprogramslagen gäller nuförtiden bara en mycket liten del av sådant material som barn och unga kan få tag på på biograferna, via spridningen av upptagningar och som inhemska beställ-TV-tjänster. Det inhemska biografutbudet, spridningen av upptagningar och utbudet av beställ-TV-tjänster är i händerna på inhemska aktörer, av vilka många är ansvarsfulla när det gäller skyddet av barn och unga.

Nuförtiden förmedlas en stor del av det innehåll som möjligen är skadligt för barn från utlandet via Internet och satellittelevisionen. Distributörerna av dessa program är utom räckhåll för Finlands rättskipningsmakt och

det finska förhandsgranskningssystemet når dem inte. Nuvarande system för förhandsgranskning skyddar inte barnen tillräckligt.

De ändrade vanorna när det gäller barns och ungas bruk av media måste beaktas för att barnskyddet i bildprogramsmiljön ska främjas. Det är omöjligt att skapa ett fullständigt kontrollerat medieutbud.

Distributören av beställ-TV-tjänster är förpliktigad att på samma sätt som andra distributörer av bildprogram se till att ogranskade program erbjuds och är tillgängliga endast för vuxna användare. Utövare av televisionsverksamhet har inom ramen för systemet med självreglering enligt lag med hänsyn till skyddet av barn förbudit sig att sända program som är skadliga för barn efter vissa klockslag.

Den enklare granskningsprocedur för bildprogram som visats i televisionen som beskrivs i avsnittet Lagstiftning och praxis har varit i bruk över ett år. Under denna tid har några särskilda problem för barnskyddet inte framträtt. I stället för den enklare granskningsproceduren måste ändå en lösning hittas som bättre beaktar nya utvecklingsdrag i spridningen av bildprogram.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

Det föreslås att lagen ändras 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. Utövare av televisionsverksamhet har inom ramen för systemet med självreglering enligt lag med hänsyn till skyddet av barn förbudit sig att sända program som är skadliga för barn efter vissa klockslag. Resurser som sparas in när dessa förhandsgranskningar slopas kan dirigeras till preventiva åtgärder, såsom information om och styrning av innehållet i utbudna bildprogram samt stöd för mediemässiga färdigheter och kunskaper. Syftet är att skydda barn i den nya medieomgivningen.

Ändringen gäller bildprogram som det är möjligt att visa i televisionen före den så kal-

lade vattendelartiden klockan 21. Ändringen gäller sådana program oberoende av om ett TV-bolag först visar dem i sina TV-sändningar eller om de redan före TV-sändningen görs tillgängliga för allmänheten som beställ-TV eller upptagningar.

Ändringen gäller alla dem som förevisar sådana bildprogram. När man avstår från att förhandsgranska bildprogram övergår man till en form av självreglering, varvid den som sprider ett bildprogram sätter den rekommenderade åldersgränsen för det. Den rekommenderade åldersgränsen ska meddelas till Statens filmgranskningsbyrå som, om det finns skäl att misstänka att bildprogrammet innehåller material som inverkar skadligt på barns utveckling, kan beordra att det granskas.

Program som bedöms vara skadliga för barns utveckling distribueras inte heller i fortsättningen utan granskning. TV-bolagen bedömer i sin verksamhet vilka program som är av sådant slag att de inte kan sändas före klockan 21 eftersom de anses skadliga för barns utveckling.

De metoder som nämns i propositionen kan inte helt förhindra att barn och unga kommer i kontakt med sådant innehåll som är problematiskt ur deras synvinkel. Det som här inverkar är att till exempel televisionsprogram är tillgängliga via många kanaler och datorer. För de flesta kommunikationssystem gäller fortfarande att ett helhetsperspektiv på barnskyddet saknas i planering och över huvud taget.

En arbetsgrupp som tillsatts av undervisningsministeriet bereder som bäst en totalreform av bildprogramslagen. Det är meningen att i detta sammanhang finna en lösning på de nya utmaningarna för barnskyddet som beror på den ändrade medieomgivningen. Reformen måste beakta de enhetliga procedurerna och kriterierna vid självreglering och behovet för en ökad mediefostran. Utbudare av medietjänster måste genom förbättrad sakkunskap bli bättre på att bedöma innehållet ur barnskyddets synvinkel.

I nuvarande bildprogramsmiljö måste de preventiva metoderna för att skydda barnen stärkas. Föräldrar och andra fostrare måste få ökade kunskaper och färdigheter så att de bättre än nu kan handleda barn och unga att

tryggt använda medierna. Myndighetsstrukturen inom detta ansvarsområde behöver reformeras genom att sakkunskapen stärks och ökar på området audiovisuella medieinnehåll och skydd av minderåriga. Samtidigt behövs ökad uppföljning, information och handledning om de faror och möjligheter som är förknippade med nyttjandet av medierna. Tyngdpunkten i tillsynen överförs mer än hittills till en tillsyn över marknaden i efterskott. Det är meningen att uppgifterna i framtiden ska skötas av Statens filmgranskningsbyrå som omvandlas till ett Medieråd. För att främja en trygg medieomgivning behövs det mångsidiga metoder samt samarbete med olika ministerier, förvaltningsområden, de mediala aktörerna och olika organisationer.

Utvecklingen av mediefostran har en framträdande plats i Barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet 2007—2011 och i politikprogrammet för barns, ungas och familjers välfärd. Frågorna tas upp också i verksamhetsprogrammet för vardagens informationssamhälle koordinerat av kommunikationsministeriet. I flera av undervisningsministeriets pågående projekt satsas det redan brett på att utveckla barnens medieläskunnighet inom kulturväsendet, skolan och ungdomsarbetet. Medieläskunnigheten främjar färdigheterna hos barn och unga att tryggt fungera i en föränderlig medieomgivning.

När en del av bildprogrammen befrias från förhandsgranskning, behöver distributörerna inte längre betala de för granskningen avsedda avgifterna. Statens filmgranskningsbyrå har dock kostnader för skötseln av förpliktelserna i lagen, anmälningsförfarandet och övervakningen av spridningen av bildupptagningarna. Det föreslås därför att en årlig tillsynsavgift tas av de programdistributörer som nu omfattas av den föreslagna befrielsen från granskning. Den nya avgiften gäller också distributörer som sätter åldersgränsen 18 år för sina bildprogram.

3 Propositionens konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

För närvarande inflyter omkring 88 000 euro per år till Statens filmgranskningsbyrå som en inkomst för granskningen av de pro-

gram som visas i televisionen före vatten-delartiden. Efter den föreslagna ändringen faller dessa inkomster bort.

Statens filmgranskningsbyrå har dock kostnader av olika slag för att inspektera och föra register över distributionsmarknaden för bildprogram. Därför börjar man ta en årlig tillsynsavgift för spridning av bildprogram. Avgiften uttas av TV-bolag och andra som sprider sina program som beställtjänster. Avgiften uttas dessutom av distributörer av bildprogram avsedda som vuxenunderhållning och av distributörer av andra bildprogram som direkt anmäler åldersgränsen F18 för dessa. Avgiften uttas också av distributörerna av upptagningar som sprider program som visas i televisionen före klockan 21. För närvarande sprids nämnda bildprogram av omkring 200 distributörer.

Målet är att med de uttagna avgifterna täcka de kostnader som Statens filmgranskningsbyrå har för tillsynen. Kostnaderna kan bli högre än de tillsynsavgifter som tas ut av distributörerna för program som nu befrias från granskning. Det är skäl att i kommande statsbudgetar beakta förändringarna i verksamheten och kostnadsutvecklingen vid Statens filmgranskningsbyrå.

Storleken på tillsynsavgiften för spridning av bildprogram bestäms i lagen som en fast årsavgift, 800 euro per bolag. Spridningen av bildprogram beräknas ge Statens filmgranskningsbyrå omkring 160 000 euro per år i tillsynsavgifter.

Tillsynsavgiften för spridning av bildprogram är lika stor för alla distributörer av bildprogram förpliktigade att betala en avgift. Den föreslagna avgiften är tämligen låg för den enskilda affärsidkaren och den leder inte till några förändringar i bolagens affärsverksamhet.

Meningen är att i fortsättningen när förhandsgranskningen slopas, kan sparade resurser överföras till preventiva åtgärder, såsom information om och styrning av innehållet i utbudna bildprogram, stöd för mediemässiga färdigheter och kunskaper samt tillsyn över marknaden i efterskott. Det betyder enligt nuvarande mängd förhandsgranskningar per år omkring ett årsverke. Om TV-bolagen emellertid börjar utbjuda allt fler beställ-TV-program är det med nuvarande re-

surser inte möjligt att omfördela resurserna för preventiv verksamhet.

3.2 Konsekvenser för barn och unga

Genom de föreslagna ändringarna i bildprogramslagen kan barnens medietrygghet beaktas bättre än hittills när det gäller den under de senaste åren snabbt förändrade bildprogrammiljön. Audiovisuellt innehåll kan nuförtiden spridas via talrika kanaler, och ny teknologi gör det tillgängligt oavsett tid och rum. Medieinnehållet inverkar på barnens och de ungas utveckling på individplanet och oberoende av i vilket utvecklingsskede de befinner sig. De allvarligaste riskerna för barnets utveckling uppstår om innehållet är olämpligt för dess ålderskategori. Brott mot bestämmelserna om granskning av bildprogram och olaglig visning och spridning av bildprogram bland minderåriga är straffbara gärningar.

Distributörerna av bildprogram förpliktigas att i alla spridningskanaler sätta den rekommenderade åldersgränsen på själva programmet eller i nära anslutning till det. Förmyndarna och fostrarna får härigenom bättre information om bildprogrammets lämplighet för barnen och de unga. I sista hand är det barnens vårdnadshavare som ska se till att barnen skyddas från program som är skadliga för dem.

Resurser som sparas in när förhandsgranskningen av bildprogram och upptagningar som visats i televisionen slopas, kan överföras till preventiva åtgärder, såsom information om och styrning av innehållet i utbudna bildprogram, stöd för mediemässiga färdigheter och kunskaper.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts i en av undervisningsministeriet tillsatt arbetsgrupp vars medlemmar har varit representanter från undervisningsministeriet, kommunikationsministeriet, justitieministeriet och Statens filmgranskningsbyrå.

Beredningen av arbetet har fått stöd av en expertgrupp sakkunniga från undervisningsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, Kommunikationsverket, Konsumentverket, Statens filmgranskningsbyrå, Barnombudsmannens byrå, Rädda Barnen rf, Mannerheims Barnskyddsförbund, Yleisradio Ab, MTV Ab, Nelonen Media, Mediernas centralförbund, FiCom rf, Finlands Biografförbund rf, Finlands Filmbyråers Förbund rf, Finlands Filmkammare rf, Centralförbundet för Finlands filmproducenter rf, Finlands spel- och multimediaföreningen FIGMA rf, samt från Helsingfors, Jyväskylä och Tammerfors universitet. Arbetsgruppen har dessutom hört en representant för vuxenunderhållningsbranschen.

Distributörerna och förevisarna av bildprogram har ansett att de föreslagna ändringarna går i rätt riktning för det mesta men att de är otillräckliga. Största delen av distributörerna och förevisarna har motsatt sig den föreslagna tillsynsavgiften. Barnskyddsorganisationerna och barnskyddsexperterna har ansett att de föreslagna ändringarna är värda stöd, men betonat att beskrivningarna av innehållet för åldersgränserna behöver förbättras, att spärr- och kodsystemen behöver utvecklas samt att sakkunskapen hos dem som gör åldersklassificeringen och å andra sidan vårdnadshavarna behöver ökas. Alla experter har ansett att den centrala utgångspunkten för reformen är att trygga barnskyddet.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

4 §. Bildprogram som med hänsyn till tillverkningssyfte eller innehåll är befriade från granskning. Paragrafens nuvarande fem moment har delats upp på tre separata paragrafer, 4, 4 a och 4 b §. Paragrafens 1 och 2 mom. förblir desamma som hittills. Paragrafens 3 och 4 mom. bildar en ny 4 b §. Paragrafens 5 mom. har överförts till ett nytt 4 a § 1 mom. Paragrafens rubrik har ändrats för att motsvara innehållet i bestämmelsen.

4 a §. Bildprogram som med hänsyn till spridningssättet är befriade från granskning. Det föreslås att en ny 4 a § fogas till lagen enligt vilken en del bildprogram som ingår i televisionens programutbud befrias från förhandsgranskning. Paragrafens 1 mom. motsvarar nuvarande 4 § 5 mom.

Enligt 2 mom. gäller befrielsen från förhandsgranskning program som enligt 19 § i lagen om televisions- och radioverksamhet inte ska betraktas som skadliga för barns utveckling och sändas på en tid då barn i allmänhet inte ser televisionsprogram. De nationella TV-bolagen har bedömt att dessa program är lämpliga för barn under 15 år.

Det är fråga om ett programutbud som avser en på förhand utvald helhet av televisionsprogram enligt 2 § 5 punkten i lagen om televisions- och radioverksamhet. Befrielsen gäller ovan avsedda program oberoende av om de först visas i ett TV-bolags televisions-sändning eller om de redan före sändningen i TV görs tillgängliga för allmänheten som beställ-TV eller upptagningar. Det föreslås att alla de program som anges i bestämmelsen befrias från förhandsgranskning när samma program sprids utanför televisionsverksamheten. Det kan vara fråga om att till allmänheten sprida beställ-TV eller upptagningar. Befrielsen gäller alla i Finland verkamma distributörer av beställ-TV och upptagningar som i sitt programutbud har program som visas eller ska visas i televisionen före kl. 21.

Skyldigheten att förhandsgranska program gäller fortfarande enligt 19 § i lagen om televisions- och radioverksamhet sådana pro-

gram som måste anses skadliga för barns utveckling och som bör sändas på en tid då barn i allmänhet inte ser televisionsprogram. TV-bolagen har bedömt att det är lämpligt att sända sådana program efter klockan 21, den så kallade vattendelartiden.

Den föreslagna lösningen tjänar syftet att likvärdigt behandla de olika spridningssätten för bildprogram bättre än nuvarande bestämmelser. Det har redan bedömts att program som sänts eller ska sändas i televisionen före klockan 21 är sådana som kan sändas i televisionen och ses av barn under 15 år.

Frågan om vilka av TV-bolagens program som bestämmelsen omfattar bestäms enligt lagen om televisions- och radioverksamhet. Den nya bestämmelsen tillämpas på sådana utövare av televisionsverksamhet som enligt 5 och 6 § har etablerat sig i Finland. Enligt 5 § har en utövare av televisionsverksamhet etablerat sig i Finland, om huvudkontoret finns i Finland och besluten om programutbudet fattas i Finland. Utom denna bestämmelse som tillämpas i första hand innehåller lagen en samling etableringskriterier som tillämpas i andra hand.

Nuvarande lag om televisions- och radioverksamhet trädde i kraft 1999. Finska utövare av televisionsverksamhet kommer att via sina beställ-TV-tjänster och spridningen av upptagningar också göra sina arkivprogram tillgängliga för allmänheten trots att dessa har sänts ut i televisionen före lagen trädde i kraft och begreppet vattendelartid togs i bruk. TV-bolagen och andra distributörer ska bedöma sådana program innan de sprids, på samma sätt som de bedöms innan de sänds i televisionen. Om ett program är lämpligt att sändas i televisionen före klockan 21, så kan det utan förhandsgranskning spridas till barn under 15 år. Programmet ska anmälas i enlighet med lagens 11 § och förses med en rekommendation om åldersgränsen.

Den som sprider beställ-TV eller upptagningar ska så som föreslås i 3 mom. anmäla åldersgränsen för program till gransknings-

myndigheten eller Statens filmgranskningsbyrå i enlighet med 11 § i bildprogramslagen.

Det är ur barnskyddets synvinkel väsentligt att TV-bolag och andra distributörer av bildprogram sätter sådana åldersgränser som fordras i bildprogramslagen och att bindande eller rekommenderade åldersgränser tydligt och klart meddelas. Åldersgränserna ska meddelas på omslag och försäljningsförpackningar innehållande programinformation om beställ-TV och upptagningar. Det är en straffbar gärning att försumma att anteckna åldersgränserna.

Vid sidan av åldersgränserna är beskrivningarna av innehållet i program som sänds i televisionen eller sprids på annat sätt en synnerligen viktig konsumentinformation för personer som har att göra med barn och unga, särskilt för vårdnadshavarna. Detta slags konsumentinformation kan också göras med bildsymboler som utvecklas och inarbetas i syfte att de ska gälla hela bildprogramutbudet.

Enligt vad som föreslås kan Statens filmgranskningsbyrå förordna att ett program som är beställ-TV eller upptagning och befriat från förhandsgranskning dock granskas. En uttrycklig hänvisning om rätten att granska program fogas till det nya 4 b § 1 mom.

Bildprogram som är avsedda för äldre än 15-åringar ska underkastas granskning vid Statens filmgranskningsbyrå där de förses med en åldersgräns som då bestämts. Enligt 3 § 2 mom. i bildprogramslagen kan den som sprider beställ-TV hålla bildprogram tillgängliga för fullvuxna användare av tjänsten utan förhandsgranskning. Den som sprider tjänsterna ska dock på samma sätt som andra distributörer av bildprogram sköta om att bildprogrammen och programinnehållet hålls tillgängligt endast för fullvuxna användare. Den som sprider tjänsterna ska ta i bruk existerande teknik som förhindrar att minderåriga får tillträde till innehåll som är skadliga för barn. Det anges i 17 kap. 18 b § i strafflagen att olaglig visning eller spridning av bildprogram bland minderåriga är en straffbar gärning.

Med nuförtiden tillgänglig teknik kan barnens tillträde till för minderåriga förbjudet innehåll mest heltäckande förhindras så att deras tillträde till materialet begränsas med

lösenord eller autentisering av användaren. Vid kommunikationsministeriet bereds för närvarande en proposition till lag om stark autentisering och elektroniska signaturer. För autentiseringen av en person finns flera tekniska lösningar, till exempel koder som vid bankärenden. Det krävs av dem som erbjuder tjänsterna att de tar i bruk metoder och tekniska lösningar som innebär en tryggare mediemiljö för barn och unga och förhindrar barns tillträde till skadliga innehåll. Sådana lösningar, de kan till exempel grunda sig på autentisering eller registrering av användaren, innebär en avsevärt tryggare mediemiljö för barn.

Ett annat sätt att förhindra att personer får tillgång till sådant material som inte är avsett för dem är att material som sprids på beställning tekniskt förmedlas i en sådan form att bara verifierade mottagare får se och höra det. Den viktigaste metoden av det här slaget är hemlighållande (kodning, kryptering). Mottagarna använder ett dataprogram eller ett annat medel för att häva krypteringen.

En tredje metod är att materialet filtreras. Det finns flera filtreringsmetoder. En del grundar sig på kataloger över sidor till vilka tillträdet förhindras. Andra lösningar är att det bestäms vilka sidor användaren får besöka. Det finns dessutom system som analyserar nätsidornas material eller det material som förmedlas via nätförbindelser och som hindrar tillträdet till material enligt vissa fastställda kriterier.

Eftersom personer i alla åldrar nuförtiden använder mobiltelefoner bör beställ-TV-tjänsterna organiseras så att de inte fritt kan beställas i ett textmeddelande från en mobiltelefon.

Alla metoder att förhindra tillträdet och tillgången utvecklas i snabb takt och nya spärr- och filtreringstjänster kommer ut på marknaden. Filtreringsmetoderna har kritiserats för att vissa av dem också filtrerar annat än det de är avsedda för. Också i det avseendet blir tekniken bättre.

Det kan tilläggas att det är mycket viktigt att TV-bolagen i bedömningen av programinnehållet ser till att upprätthålla och utveckla sakkunskapen hos sin expertis. Kriterierna för bedömningen bör utvecklas genom samarbete mellan branschens aktörer samt Sta-

tens filmgranskningsbyrå och Kommunikationsverket. Utvecklingen ska omfatta utbildning för bedömarna. Sålunda garanteras dels att de kriterier som TV-bolagen iakttar är enhetliga, dels att kriterierna samtidigt är neutrala inom medierna och dessutom i vidare mening inom hela mediebranschen samstämmiga med bedömningspraxis.

Det är viktigt att följa upp och utvärdera allmänhetens och aktiva medborgares synpunkter som en bidragande faktor mot ökad självreglering.

Det är dock hemmen och föräldrarna samt andra vårdnadshavare som bär det största ansvaret i samhället för att barnen och de unga använder medierna på ett tryggt sätt. Möjligheterna för hemmen och vårdnadshavarna att ta detta ansvar ska stödas. Viktigt i detta avseende är att det finns tillgång till information och rådgivning om mediernas påverkan och agerande. På det sättet kan föräldrarnas färdigheter förbättras att klara av sin fostran.

Efter den nu föreslagna lagändringen uppfyller bestämmelserna i bildprogramslagen också kraven i artikel 3 h i direktivet om audiovisuella medietjänster. Enligt direktivets bestämmelser ska medlemsstaterna se till att audiovisuella medietjänster som beställs och som allvarligt kan störa den fysiska, mentala eller moraliska utvecklingen hos minderåriga endast erbjudas på ett sådant sätt att minderåriga normalt inte hör eller ser dem.

4 b §. Tagande till granskning av ett bildprogram som är befriat från granskning. Det föreslås att en ny 4 b § fogas till lagen med en bestämmelse om tagande till granskning av ett bildprogram som är befriat från granskning. Enligt 1 mom. kan granskningsmyndigheten förordna att ett bildprogram som är befriat från granskning och som finns som beställ-TV eller sprids som upptagning granskas. Till övriga delar motsvarar den nya paragrafen sakinnehållet i den nuvarande 4 § 3 och 4 mom.

5 §. Bildprogram som på basis av förevisningsarrangörens verksamhet är befriade från granskning. Paragrafens hänvisning korrigeras på grund av att nya paragrafer tillfogats. Finlands filmarkiv ändrades vid ingången av 2008 till Nationella audiovisuella arkivet. Bestämmelsen korrigeras enligt ändringen.

12 §. Anteckningar. Enligt propositionen ska de som sprider bildprogram som befrias från förhandsgranskning i fortsättningen själva sätta den rekommenderade åldersgränsen för programmen. Enligt en ny 4 a § ska ett bildprogram som är befriat från förhandsgranskning förses med en anteckning om den rekommenderade åldersgränsen, vilket omnämmande fogats till 12 § 1 mom. 7 punkten i lagen.

18 §. Sökande av ändring i granskningsmyndighetens beslut. Bestämmelser om de avgifter som tas ut för granskningsmyndighetens eller statens filmnämnds beslut och också för ett ändringssökande finns i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992). Eftersom detta anges i 21 § 1 mom. kan hänvisningen strykas ur 18 § 2 mom. Däremot föreslås i 2 mom. en bestämmelse om överklagande av tillsynsavgiften för spridning av bildprogram enligt 21 §.

21 §. Avgifter. I paragrafen bestäms om vilka avgifter som ska tas ut enligt beslut av granskningsmyndigheten. Enligt 1 mom. omfattas avgifterna av lagen om grunderna för avgifter till staten. Ett nytt 2 mom. fogas till paragrafen med bestämmelse om en tillsynsavgift för spridning av bildprogram. Eftersom granskningsmyndigheten avstår från att förhandsgranska bestämda bildprogram flyttas tyngdpunkten allt mer på den tillsyn som sker efteråt. Statens filmgranskningsbyrå för även ett register över bildprogrammen enligt 15 § i lagen.

Det föreslås att kostnader för dessa prestationer täcks i form av en tillsynsavgift för spridning av bildprogram. Avgiften täcker de kostnader som Statens filmgranskningsbyrå har för skötseln av de lagstadgade uppgifterna.

21 a §. Skyldighet att betala en tillsynsavgift. Det föreslås att en ny 21 a § fogas till lagen med bestämmelse om betalningsskyldighet. Den som sprider beställ-TV eller upptagningar av bildprogram och erbjuder allmänheten bildprogram som enligt 4 a § är befriade från tillsyn eller för vilka som åldersgräns satts 18 år i samband med den anmälan som avses i 11 §, är skyldig att betala en tillsynsavgift för spridning av bildprogram. Enligt den nya bestämmelsen kan avgiften utsträckas till att gälla också sådana program

som tillverkaren eller importören av programmet och i sista hand distributören enligt 11 § anmält och försett med åldersgränsen 18 år. Samma behov att följa upp det programutbud som sprids och att övervaka marknaden finns för dessa program som för program som i propositionen föreslås bli befriade från förhandsgranskning.

Tillsynen efteråt enligt 14 a § i bildprogramslagen som trädde i kraft vid ingången av 2007 har gett Statens filmgranskningsbyrå tilläggsarbete också när det gäller bildprogram med en anteckning om 18 års åldersgräns. Genom att bestämma en tillsynsavgift att tas ut av distributörerna av dessa bildprogram eftersträvas en minskning av fall där 18 års åldersgräns antecknas på bildprogrammen för att undvika kontrollavgiften trots att programmen är lämpliga för barn så att yttrandefriheten för de minderåriga begränsas i onödan.

Enligt den föreslagna paragrafens 2 mom. är distributören av beställ-TV eller upptagningar av bildprogram skyldig att betala en årlig avgift för avgiftsperioden som är ett kalenderår. Skyldigheten att betala avgiften börjar det kalenderår då verksamheten som förpliktigar till tillsynsavgift upptas. Tillsynsavgiften återbetalas inte trots att utövaren av verksamheten lägger ned sin verksamhet under kalenderåret.

21 b §. Tillsynsavgiftens storlek. En ny 21 b § föreslås i lagen med bestämmelser om tillsynsavgiftens storlek. En tillsynsavgift per bolag bestäms som en fast årlig avgift för program som befrias från granskning och sprids som upptagningar och beställ-TV. Den årliga tillsynsavgiften för beställ-TV-tjänster och upptagningar föreslås vara 800 euro. Avgiften är densamma oberoende av antalet program som sprids av de olika bolagen.

Statens filmgranskningsbyrå övervakar det programutbud som ska granskas och förordnar granskning av program om det finns skäl att misstänka att ett bildprogram innehåller stoff som på ett sätt som avses i denna lag är ägnat att inverka skadligt på barns utveckling. När det från förhandsgranskning befriade programutbudet utvidgas sätts behovsfokus mer än hittills på övervakning av marknaden för spridning av bildprogram.

Med stöd av 4 b § bildprogramslagen tas en normal tillsynsavgift för tillsynen av bildprogram som undergår granskning. Kopia på bildprogram som är försedda med anteckningen F 18 för åldersgränsen kan enligt lagens 11 § vid behov begäras. Detta gäller i praktiken sådana bildprogram som misstänks innehålla ett lagstridigt innehåll, vars spridning och visning är kriminaliserad i 17 kap. 17, 18 eller 18 a § i strafflagen.

21 c §. Påförande och uttagande av en tillsynsavgift. Det föreslås att en ny 21 c § fogas till lagen med bestämmelser om påförande och uttagande av en tillsynsavgift för spridning av bildprogram. Enligt 1 mom. föreslås att avgiften tas ut årligen i två poster. Det är skäligt för de betalningsskyldiga. Avgiften påförs av Statens filmgranskningsbyrå.

I det föreslagna 2 mom. finns en hänvisning till lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007). En tillsynsavgift för spridning av bildprogram uttas för Statens filmgranskningsbyrås tjänster, vilka räknas som offentligrättsliga prestationer. Avgiften kan därför tas ut i den ordning som är stadgat i lagen i fråga utan utslag eller beslut. I 11 § i lagen om grunderna för avgifter till staten finns en motsvarande hänvisning om sådana offentligrättsliga prestationer som avses i lagen. I momentet föreslås också bestämmelser om dröjsmålsränta och en dröjsmålsavgift. Bestämmelserna överensstämmer med 3 § i förordningen om grunderna för avgifter till staten (211/1992).

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2009.

Tillsynsavgiften för 2009 skulle vara hälften av den årliga tillsynsavgiften eller 400 euro.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

3.1 Begränsningar i yttrandefriheten som är nödvändiga för att skydda barn

Enligt 12 § i grundlagen har var och en yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information,

åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Närmare bestämmelser om yttrandefriheten utfärdas genom lag. Bestämmelser om sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för att skydda barn kan utfärdas genom lag. Barns rätt att ta emot meddelanden som ingår i bildprogrammen och som bedöms ha en skadlig inverkan på deras utveckling kan på detta sätt begränsas.

Det är fråga om ett särskilt begränsande uttryck i grundlagen, det så kallade specificerade lagförbehållet, vilket för att skydda barnen bemyndigar nödvändiga begränsningar i bildprogrammen genom lag. Avsikten med de specificerade lagförbehållen är enligt grundlagsutskottet att så exakt och noggrant som möjligt bestämma den vanliga lagstiftarens möjlighet att göra begränsningar så att det i grundlagstexterna inte ges ett öppnare bemyndigande för begränsning av de grundläggande rättigheterna än vad som är nödvändigt (GrUB 25/1994 rd, s. 5).

Det föreslås att ingripandet i yttrandefriheten minskas genom att förhandsgranskningen av i lagen särskilt angivna bildprogram slopas. Det är fråga om bildprogram som sprids till allmänheten som beställ-TV eller upptagningar och som inte är sådana program som enligt 19 § i lagen om televisions- och radioverksamhet ska betraktas som skadliga för barns utveckling och sändas på en tid då barn i allmänhet inte ser televisionsprogram. TV-bolagen och andra distributörer av bildprogram ska meddela den rekommenderade åldersgränsen för ett sådant program i samband med sin anmälan till granskningsmyndigheten. Granskningsmyndigheten kan under de förutsättningar som anges i lag beordra att också sådana bildprogram granskas.

Vid sidan av lagstiftningen bör verkliga metoder att skydda barn från skadliga bildprogram förbättras. Utbudet av beställ-TV bör ur barnskyddets synvinkel vidareutvecklas så att tillträde för minderåriga till program avsedda för vuxna hindras. TV-bolagen bör mer än hittills fästa uppmärksamhet vid innehållsbedömningen av bildprogrammen. Hemmens och vårdnadshavarnas möjligheter att ansvara för barnens bruk av medier bör stödas. Åtgärderna är ägnade att förverkliga målet för barnskyddet i bildprogramslagen.

Den ändring som föreslås vidgar yttrandefriheten och beaktar de begränsningar som är nödvändiga för att skydda barnen.

3.2 Tillsynsavgift för spridning av bildprogram

Det föreslås i 21 a § att av dem som visar och sprider bildprogram som är befriade från granskning uttas en tillsynsavgift för spridning av bildprogram. Förslaget bör granskas enligt lagstiftningen om statliga skatter och avgifter i 81 § i grundlagen.

Om statsskatt bestäms enligt 81 § 1 mom. i grundlagen genom lag som innehåller bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd. Skattskyldighetens omfattning skall entydigt framgå av skattelagen. Bestämmelserna i lagen skall också vara exakta på ett sådant sätt att de tillämplande myndigheterna i sin prövning är bundna av dem när skatten fastställs. Bestämmelser om de allmänna grunderna för de statliga myndigheternas tjänsteåtgärder, tjänster och avgifter för den övriga verksamheten samt avgifternas storlek utfärdas genom lag med stöd av 81 § 2 mom. i grundlagen.

Grundlagsutskottet har behandlat gränsdragningen mellan skatter och avgifter åtminstone i sitt utlåtande GrUU 66/2002 rd om järnvägslagen, i sitt utlåtande GrUU 67/2002 rd om finansinspektionen samt i utlåtandena GrUU 61/2002 rd och GrUU 3/2003 rd som båda gällde kommunikationsmarknadslagen. Frågan har också behandlats i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 9/2004 rd om lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation.

Enligt grundlagsutskottets vedertagna tolkningspraxis är det utmärkande för avgifter att de utgör ersättningar eller vederlag för service som erbjuds av den offentliga makten. Övriga betalningar till staten är däremot i konstitutionellt hänseende i allmänhet skatter.

Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden skissat vissa villkor som bör uppfyllas för att en avgift i konstitutionellt hänseende är avgift, inte skatt. De prestationer som betingar en avgift bör kunna specificeras. Om ett penningbelopp tas ut allmänt för att finansiera en verksamhet är det konstitutionellt sett snarare

fråga om en skatt än en avgift. Även om förutsättningen för penningprestationens karaktär av avgift inte är full kostnadsmotsvarighet bör avgiftens storlek och grunderna för bestämmande av den likväl bevara något slag av samband med de kostnader som föranleds av prestationen. Ju större skillnad det är mellan en avgift och kostnaderna för prestationen, i synnerhet i samband med en offentlig-rättslig uppgift, desto närmare ligger det till hands att betrakta prestationen som en skatt.

Det kan också spela en viss roll om det är frivilligt eller obligatoriskt att ta emot prestationen. Det talar för skatt att det inte går att tacka nej till prestationer som måste betalas och betalningsskyldigheten direkt med stöd av lag gäller rättssubjekt som uppfyller vissa karakteristika.

Att en penningprestation eventuellt har ett begränsat användningsändamål har enligt grundlagsutskottets utlåtandep Praxis ingen betydelse för bedömningen av prestationens konstitutionella karaktär.

Tillsynsavgiften för spridning av bildprogram bör bedömas i enlighet med de tre ovan nämnda kriterier som grundlagsutskottet uppställt.

För specificering av prestationer som motsvarar avgiften kan saken bedömas som följer. Med hjälp av tillsynsavgiften för spridning av bildprogram täcks de kostnader som skötseln av vissa lagstadgade uppgifter medför för Statens filmgranskningsbyrå, vilket ger fingervisningar om att tillsynsavgiften är en avgift av skattenatur.

Sambandet mellan grunderna för bestämmande avgiften och de kostnader som prestationen medför kan bedömas som följer. Det finns bara en avgiftsklass för tillsyn av spridningen av bildprogram. Betalningsskyldigheten bestäms således enligt allmänna kriterier

utan att avgiftens storlek fästs specifikt vid någon prestation som distributören av bildprogram tar emot. Betalningsskyldigheten kopplas allmänt till finansieringen av en viss verksamhet vid Statens filmgranskningsbyrå, och det är därmed inte fråga om ett vederlag som särskilt kunde specificeras genom en prestation av Statens filmgranskningsbyrå. Utifrån en bedömning enligt detta kriterium bör tillsynsavgiften för spridning av bildprogram betraktas snarare som en skatt än som en avgift.

Till vilken del det är obligatoriskt att ta emot prestationen kan bedömas på följande sätt. Tillsynsavgiften för spridning av bildprogram ska betalas om koncessionshavaren utövar ett visst slags verksamhet. Alla de som sprider beställ-TV och upptagningar och som avses i bestämmelsen är betalningsskyldiga. Också utifrån en bedömning enligt detta kriterium bör tillsynsavgiften betraktas snarare som en skatt än som en avgift.

Eftersom tillsynsavgiften för spridning av bildprogram i konstitutionellt hänseende är en skatt, har avsikten varit att utforma den föreslagna bestämmelsen så att det av den framgår åtminstone grunderna för skattskyldighet och skattens storlek, de skattskyldigas rättsskydd och vilka de skattskyldiga är på det sätt som förutsätts i 81 § i grundlagen.

3.3 Bedömning av lagstiftningsordningen

På de grunder som angetts ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av lagen om granskning av bildprogram

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 25 augusti 2000 om granskning av bildprogram (775/2000) 4 och 5 §, 12 § 1 mom. 7 punkten, 18 § 2 mom. samt 21 §, av den 12 § 1 mom. 7 punkten sådan den lyder i lag 1380/2006, och
fogas till lagen nya 4 a och 4 b § samt 21 a—21 c § som följer:

4 §

*Bildprogram som på basis av tillverknings-
syfte eller innehåll är befriade från
granskning*

Vad som föreskrivs i 3 § gäller inte interaktiva bildprogram.

Visnings- och spridningsbegränsningarna gäller inte heller bildprogram som

1) har framställts uteslutande för utbildning eller andra kulturrelaterade ändamål, vetenskaplig forskning eller fritidssysselsättning,

2) har framställts enbart för marknadsföring, med undantag av marknadsföring av bildprogram till personer under 18 år,

3) uteslutande eller huvudsakligen innehåller musikframföranden eller återgivningar av kultur-, idrotts- eller motionsevenemang eller andaktsstunder eller andra likartade tillställningar och evenemang,

4) enbart innehåller aktuellt nyhetsstoff,

5) innehåller för barn i alla åldrar lämpliga animations-, lek- och hobbyframställningar eller andra motsvarande framställningar, eller som

6) behandlar turism, miljö eller därmed jämförbara teman.

4 a §

Bildprogram som på basis av spridningssättet är befriade från granskning

Ett bildprogram får visas i televisionssändningar utan att det har granskats på förhand.

Bestämmelser om program som sänds i television finns i lagen om televisions- och radioverksamhet (744/1998).

Ett bildprogram får som beställ-TV eller upptagning spridas bland allmänheten utan att ha förhandsgranskats om

1) det inte är ett program som avses i 19 § i lagen om televisions- och radioverksamhet och som ska betraktas som skadligt för barns utveckling och sändas på en tid då barn i allmänhet inte ser televisionsprogram, och

2) en utövare av televisionsverksamhet som har etablerat sig i Finland har programmet i sitt programutbud i enlighet med 5 och 6 § i lagen om televisions- och radioverksamhet.

Den som sprider beställ-TV eller en upptagning ska meddela granskningsmyndigheten den rekommenderade åldersgränsen för programmet i samband med den anmälan som görs enligt 11 §.

4 b §

Granskning av ett bildprogram som är befriat från granskning

Granskningsmyndigheten kan förordna att ett bildprogram som avses i 4 och 4 a § ska granskas och ålägga programframställaren, importören eller den som visar eller sprider bildprogrammet att lämna in en kopia av programmet till granskningsmyndigheten, om det finns skäl att misstänka att bildprogrammet innehåller stoff som på ett sätt som avses

i denna lag är ägnat att inverka skadligt på barns utveckling.

Granskningsmyndigheten ska förbjuda att ett bildprogram som förordnats för granskning visas för eller sprids bland personer som är yngre än 18 år, om programmet inte enligt denna lag får godkännas för visning för och spridning bland dessa.

5 §

Bildprogram som på basis av förevisningsarrangörens verksamhet är befriade från granskning

Även andra bildprogram än sådana som avses i 4 och 4 a § får utan att ha granskats visas för personer under 18 år inom verksamheten vid universitet, yrkeshögskolor och andra läroanstalter som står under offentlig tillsyn, vid allmänna bibliotek samt vid Nationella audiovisuella arkivet liksom vid vetenskapliga kongresser eller kongresser som behandlar konstnärliga frågor samt vid vetenskapliga föreningars sammanträden och med dem jämförliga tillställningar.

12 §

Anteckningar

På ett bildprogram som skall visas och spridas eller i samband med det skall göras en tydlig anteckning av vilken framgång

7) den rekommenderade åldersgränsen för ett ogranskat interaktivt program samt för beställ-TV och upptagning enligt 4 a § 2 mom.

18 §

Sökande av ändring i granskningsmyndighetens beslut

Ändring i granskningsmyndighetens beslut om tillsynsavgiften för spridning av bildprogram söks genom besvär på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen.

21 §

Avgifter

Bestämmelser om de avgifter som tas ut för granskningsmyndighetens och statens filmnämnds beslut enligt denna lag finns i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992).

För att täcka kostnaderna för tillsynen över spridningen av bildprogram tas det för Statens filmgranskningsbyrå ut en tillsynsavgift för spridning av bildprogram.

21 a §

Skyldighet att betala tillsynsavgift

Den som sprider beställ-TV eller upptagningar och till allmänheten erbjuder bildprogram som är befriade från granskning enligt 4 a §, eller för vilka fastställts en 18 års åldersgräns i samband med en anmälan enligt 11 §, är skyldiga att betala tillsynsavgift för spridning av bildprogram.

Skyldigheten att betala avgiften börjar det kalenderår då beställ-TV eller upptagningarna sprids första gången. Tillsynsavgiften återbetalas inte trots att utövaren av verksamheten lägger ned sin verksamhet under kalenderåret.

21 b §

Tillsynsavgiftens storlek

Den årliga tillsynsavgiften för spridning av bildprogram är 800 euro.

21 c §

Påförande och uttagande av tillsynsavgiften

Tillsynsavgiften för spridningen av bildprogram tas ut årligen i två poster. Avgiften påförs av Statens filmgranskningsbyrå.

Avgiften får indrivras utan dom eller utslag i den ordning som föreskrivs i lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007). Om avgiften inte betalas senast på förfallodagen, tas på det obetalda beloppet ut en årlig dröjsmålsränta enligt den räntefot

som avses i 4 § i räntelagen (633/1982). I stället för dröjsmålsränta kan myndigheten ta ut en dröjsmålsavgift om fem euro, om dröjsmålsräntan understiger detta belopp.

Denna lag träder i kraft den 20 .
Tillsynsavgiften för 2009 är hälften av den avgift som avses i 21 b §.

Helsingfors den 27 februari 2009

Republikens President

TARJA HALONEN

Kultur- och idrottsminister *Stefan Wallin*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av lagen om granskning av bildprogram

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 25 augusti 2000 om granskning av bildprogram (775/2000) 4 och 5 §, 12 § 1 mom. 7 punkten, 18 § 2 mom. samt 21 §, av dem 12 § 1 mom. 7 punkten sådan den lyder i lag 1380/2006, och
fogas till lagen nya 4 a och 4 b § samt 21 a—21 c § som följer:

Gällande lydelse

4 §

Bildprogram som är befriade från granskning

Vad som föreskrivs i 3 § gäller inte interaktiva bildprogram.

Visnings- och spridningsbegränsningarna gäller inte heller bildprogram som

1) har framställts uteslutande för utbildning eller andra kultureller ändamål, vetenskaplig forskning eller fritidssysselsättning,

2) har framställts enbart för marknadsföring, med undantag av marknadsföring av bildprogram till personer under 18 år,

3) uteslutande eller huvudsakligen innehåller musikframföranden eller återgivningar av kultur-, idrotts- eller motionsevenemang eller andaktsstunder eller andra likartade tillställningar och evenemang,

4) enbart innehåller aktuellt nyhetsstoff,

5) innehåller för barn i alla åldrar lämpliga animations-, lek- och hobbyframställningar eller andra motsvarande framställningar, eller som

6) behandlar turism, miljö eller därmed jämförbara teman.

Granskningsmyndigheten kan dock förordna att ett bildprogram som avses i 1 och 2 mom. skall granskas och ålägga programframställaren, importören eller den som visar eller sprider bildprogrammet att lämna in en kopia av programmet till granskningsmyndigheten, om det finns skäl att misstänka att

Föreslagen lydelse

4 §

*Bildprogram som **på basis av tillverknings- syfte eller innehåll** är befriade från granskning*

Vad som föreskrivs i 3 § gäller inte interaktiva bildprogram.

Visnings- och spridningsbegränsningarna gäller inte heller bildprogram som

1) har framställts uteslutande för utbildning eller andra kultureller ändamål, vetenskaplig forskning eller fritidssysselsättning,

2) har framställts enbart för marknadsföring, med undantag av marknadsföring av bildprogram till personer under 18 år,

3) uteslutande eller huvudsakligen innehåller musikframföranden eller återgivningar av kultur-, idrotts- eller motionsevenemang eller andaktsstunder eller andra likartade tillställningar och evenemang,

4) enbart innehåller aktuellt nyhetsstoff,

5) innehåller för barn i alla åldrar lämpliga animations-, lek- och hobbyframställningar eller andra motsvarande framställningar, eller som

6) behandlar turism, miljö eller därmed jämförbara teman.

bildprogrammet innehåller stoff som på ett sätt som avses i denna lag är ägnat att inverka skadligt på barns utveckling.

Granskningsmyndigheten skall förbjuda att ett bildprogram som förordnats för granskning visas för eller sprids bland personer som är yngre än 18 år, om programmet enligt bestämmelserna i denna lag inte får godkännas för visning för och spridning bland dessa.

4 a §

Bildprogram som på basis av spridningssättet är befriade från granskning

Ett bildprogram får visas i televisionssändningar utan att det har granskats på förhand. Bestämmelser om program som sänds i television finns i lagen om televisions- och radioverksamhet (744/1998).

Ett bildprogram får visas i televisionssändningar utan att det har granskats på förhand. Bestämmelser om program som sänds i television finns i lagen om televisions- och radioverksamhet (744/1998).

Ett bildprogram får som beställ-TV eller upptagning spridas bland allmänheten utan att ha förhandsgranskats om

1) det inte är ett program som avses i 19 § i lagen om televisions- och radioverksamhet och som ska betraktas som skadligt för barns utveckling och sändas på en tid då barn i allmänhet inte ser televisionsprogram, och

2) en utövare av televisionsverksamhet som har etablerat sig i Finland har programmet i sitt programutbud i enlighet med 5 och 6 § i lagen om televisions- och radioverksamhet.

Den som sprider beställ-TV eller en upptagning ska meddela granskningsmyndigheten den rekommenderade åldersgränsen för programmet i samband med den anmälan som görs enligt 11 §.

4 b §

Granskning av ett bildprogram som är befriat från granskning

Granskningsmyndigheten kan förordna att ett bildprogram som avses i 4 och 4 a § ska granskas och ålägga programframställaren, importören eller den som visar eller sprider bildprogrammet att lämna in en kopia av programmet till granskningsmyndigheten, om det finns skäl att misstänka att bildprogram-

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

met innehåller stoff som på ett sätt som avses i denna lag är ägnat att inverka skadligt på barns utveckling.

Granskningsmyndigheten ska förbjuda att ett bildprogram som förordnats för granskning visas för eller sprids bland personer som är yngre än 18 år, om programmet inte enligt denna lag får godkännas för visning för och spridning bland dessa.

5 §

Bildprogram som med hänsyn till förevisningsarrangörens verksamhet är befriade från granskning

Även andra bildprogram än sådana som avses i 4 § får utan att ha granskats visas för personer under 18 år inom verksamheten vid universitet, yrkeshögskolor och andra läroanstalter som står under offentlig tillsyn, vid allmänna bibliotek samt vid Finlands filmarkiv liksom vid vetenskapliga kongresser eller kongresser som behandlar konstnärliga frågor samt vid vetenskapliga föreningars sammanträden och med dem jämförliga tillställningar.

5 §

*Bildprogram som **på basis av** förevisningsarrangörens verksamhet är befriade från granskning*

Även andra bildprogram än sådana som avses i 4 och 4 a § får utan att ha granskats visas för personer under 18 år inom verksamheten vid universitet, yrkeshögskolor och andra läroanstalter som står under offentlig tillsyn, vid allmänna bibliotek samt vid *Nationella audiovisuella arkivet* liksom vid vetenskapliga kongresser eller kongresser som behandlar konstnärliga frågor samt vid vetenskapliga föreningars sammanträden och med dem jämförliga tillställningar.

12 §

Anteckningar

På ett bildprogram som skall visas och spridas eller i samband med det skall göras en tydlig anteckning av vilken framgång

7) den rekommenderade åldersgränsen för ett ogranskat interaktivt program.

12 §

Anteckningar

På ett bildprogram som skall visas och spridas eller i samband med det skall göras en tydlig anteckning av vilken framgång

7) den rekommenderade åldersgränsen för ett ogranskat interaktivt program *samt för beställ-TV och upptagning enligt 4 a § 2 mom.*

18 §

Sökande av ändring i granskningsmyndighetens beslut

Ändring i avgifter för granskningsmyndighetens eller statens filmnämnds beslut söks på

18 §

Sökande av ändring i granskningsmyndighetens beslut

Ändring i granskningsmyndighetens beslut om tillsynsavgiften för spridning av bildpro-

det sätt som föreskrivs i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992).

gram söks genom besvär på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen.

21 §

Avgifter

För granskningsmyndighetens och statens filmnämnds beslut enligt denna lag kan en avgift tas ut, vars storlek bestäms med iakttagande av lagen om grunderna för avgifter till staten och en förordning av undervisningsministeriet som utfärdas med stöd av den.

21 §

Avgifter

Bestämmelser om de avgifter som tas ut för granskningsmyndighetens och statens filmnämnds beslut enligt denna lag finns i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992).

För att täcka kostnaderna för tillsynen över spridningen av bildprogram tas det för Statens filmgranskningsbyrå ut en tillsynsavgift för spridning av bildprogram.

21 a §

Skyldighet att betala tillsynsavgift

Den som sprider beställ-TV eller upptagningar och till allmänheten erbjuder bildprogram som är befriade från granskning enligt 4 a §, eller för vilka fastställts en 18 års åldersgräns i samband med en anmälan enligt 11 §, är skyldiga att betala tillsynsavgift för spridning av bildprogram.

Skyldigheten att betala avgiften börjar det kalenderår då beställ-TV eller upptagningarna sprids första gången. Tillsynsavgiften återbetalas inte trots att utövaren av verksamheten lägger ned sin verksamhet under kalenderåret.

21 b §

Tillsynsavgiftens storlek

Den årliga tillsynsavgiften för spridning av bildprogram är 800 euro.

21 c §

Påförande och uttagande av tillsynsavgiften

Tillsynsavgiften för spridningen av bildprogram tas ut årligen i två poster. Avgiften påförs av Statens filmgranskningsbyrå.

Avgiften får indrivas utan dom eller utslag i den ordning som föreskrivs i lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007). Om avgiften inte betalas senast på förfalldagen, tas på det obetalda beloppet ut en årlig dröjsmålsränta enligt den räntefot som avses i 4 § i räntelagen (633/1982). I stället för dröjsmålsränta kan myndigheten ta ut en dröjsmålsavgift om fem euro, om dröjsmålsräntan understiger detta belopp.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Tillsynsavgiften för 2009 är hälften av den avgift som avses i 21 b §.