

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet



Kuvaohjelmalain toimivuus ja uudistustarpeet

Selvitysraportti

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2020:27

Leena Rantala

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2020:27

Kuvaohjelmalain toimivuus ja uudistustarpeet

Selvitysraportti

Opetus- ja kulttuuriministeriö

ISBN PDF: 978-952-263-824-3

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

Kuvailulehti

| | | |
|--------------------------------------|---|------------------------------|
| Julkaisija | Opetus- ja kulttuuriministeriö | 17.11.2020 |
| Tekijät | Leena Rantala | |
| Julkaisun nimi | Kuvaohjelmalain toimivuus ja uudistustarpeet. Selvitysraportti | |
| Julkaisusarjan nimi ja numero | Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2020:27 | |
| Diaarinumero | VN/2608/2020 | Teema Kulttuuri |
| ISBN PDF | 978-952-263-824-3 | ISSN PDF 1799-0351 |
| URN-osoite | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-824-3 | |
| Sivumäärä | 144 | Kieli suomi |
| Asiasanat | elokuva-ala, audiovisuaalinen ala, peliala, mediakasvatus, alaikäisten suojele, tilausvideopalvelut | |
| Tiivistelmä | <p>Selvityksessä kartoitettiin kuvaohjelmalain (710/2010) soveltamiskäytäntöä, oikeusperustaa, sääntelyä muissa maissa ja tietopohjaa koskien kuvaohjelmien tarjontaa, lasten median käyttöä, median vaikutuksia, huoltajien ikärajatuntemusta ja mediakasvatusta. Lisäksi kartoitettiin Kansallisen audiovisuaalisen instituutin (KAVI), kuvaohjelmien tarjoajien (n=39), kuvaohjelmaluokittelijoiden (n=9), lapset ja media -asiantuntijoiden (n=6) sekä rajat ylittäviä mediapalveluja tarjoavien toimijoiden näkemyksiä.</p> <p>Lain lähtökohta ikärajojen luokittelusta toimialalla sekä yhtenäiset ikärajat ja sisältösymbolit ovat hyvin toimivia. Luokittelun käytäntö toimii pääosin hyvin, mutta on muotoutunut melko raskaaksi ja kalliiksi toimialalle ja KAVI:lle. Kehittämiskohteita ovat luokittelun käytännön yksinkertaistaminen, tarjoamisen valvonta ja tiedottaminen.</p> <p>Raportissa ehdotetaan lain soveltamisalan ja tarjoajien ilmoitusvelvollisuuden alan selventämistä, luokittelusta vapauttamisen perusteiden tarkistamista, sarjakohtaista luokittelua tai maksujen keventämistä, ikärajojouaston selventämistä, KAVI:n valvontakeinojen tarkistamista ja tarjoajien tiedotusvelvollisuuden täsmentämistä. Digitaalisten pelien sääntelyä ehdotetaan selvennettäväksi kokonaisuutena. Lisäksi ehdotetaan sääntelyn tarkistamista liittyen esityslupiin, täysi-ikäisille suunnattujen tilaisuuksien merkintöihin ja vauvakino-näytöksiin.</p> | |
| Kustantaja | Opetus- ja kulttuuriministeriö | |
| Julkaisun jakaja/myynti | Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi | |

Presentationsblad

| | | | |
|--|--|-----------------|-----------|
| Utgivare | Undervisnings- och kulturministeriet | 17.11.2020 | |
| Författare | Leena Rantala | | |
| Publikationens titel | Hur lagen om bildprogram fungerar och reformbehov. Utredningsrapport | | |
| Publikationsseriens namn och nummer | Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2020:27 | | |
| Diarienummer | VN/2608/2020 | Tema | Kultur |
| ISBN PDF | 978-952-263-824-3 | ISSN PDF | 1799-0351 |
| URN-adress | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-824-3 | | |
| Sidantal | 144 | Språk | finska |
| Nyckelord | skydd av minderåriga, beställvideotjänster, filmbranschen, den audiovisuella branschen, spelbranschen, mediefostran | | |
| Referat | <p>I utredningen kartlades praxis för tillämpningen av lagen om bildprogram (710/2010), den rättsliga grunden, regleringen i andra länder och kunskapsunderlaget i fråga om utbudet på bildprogram, barns medieanvändning, hur media påverkar oss, vårdnadshavarnas kännedom om åldersgränser och mediefostran. Dessutom kartlades synpunkter på detta hos Nationella audiovisuella institutet (KAVI), leverantörer av bildprogram (n = 39), klassificerare av bildprogram (n = 9), sakkunniga på barn och media (n = 6) samt aktörer som tillhandahåller gränsöverskridande medietjänster.</p> <p>Lagens utgångspunkt för klassificeringen enligt åldersgränser inom branschen samt de enhetliga åldersgränserna och innehållssymbolerna fungerar bra. Klassificeringspraxisen fungerar i huvudsak bra, men har blivit ganska tungrodd och dyr för branschen och KAVI. Utvecklingsobjekt är att förenkla hur klassificeringen i praktiken går till, övervakningen av utbudet samt hur man informerar om saken.</p> <p>I rapporten föreslås att lagens tillämpningsområde och området för leverantörernas anmälningskyldighet förtydligas, grunderna för befrielse från klassificeringen ses över, seriespecifika klassificeringar eller avgiftssänkningar, att flexibiliteten i fråga om åldersgränser utreds, samt att KAVI:s tillsynsmetoder ses över och att leverantörernas informationsskyldighet preciseras. Det föreslås att regleringen av digitala spel förtydligas i sin helhet. Dessutom föreslås en precisering av bestämmelserna angående visningstillstånd samt hur man markerar föreställningar som riktar sig till myndiga personer samt babykinoföreställningar.</p> | | |
| Förläggare | Undervisnings- och kulturministeriet | | |
| Distribution/ beställningar | Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi | | |

Description sheet

| | | | |
|---|---|--------------------|-----------|
| Published by | Ministry of Education and Culture | November 2020 | |
| Authors | Leena Rantala | | |
| Title of publication | Report on the functioning and need for amending the Act on Audiovisual Programmes | | |
| Series and publication number | Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2020:27 | | |
| Register number | VN/2608/2020 | Subject | Culture |
| ISBN PDF | 978-952-263-824-3 | ISSN (PD F) | 1799-0351 |
| Website address (URN) | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-824-3 | | |
| Pages | 144 | Language | Finnish |
| Keywords | protection of minors, video-on-demand services, film industry, audiovisual sector, gaming sector, media education | | |
| <p>Abstract</p> <p>The report examined the application practices, legal basis, regulation in other countries and knowledge base of the Act on Audiovisual Programmes (710/2010) related to the provision of audiovisual programmes, children's media use, the impact of the media, parents' and guardians' knowledge of age rates and media education. The views of the National Audiovisual Institute (KAVI), audiovisual programme providers (n = 39), age rating classifiers of audiovisual programmes (n = 9), experts in the area of children and the media (n = 6) and actors providing cross-border media services were also examined.</p> <p>The Act's premise for classifying age rates in the audiovisual industry as well as uniform age rates and content symbols work well. The classification practices work well for the most part, but have become quite cumbersome and costly for the industry and for the National Audiovisual Institute. Simplifying the classification system, monitoring of the audiovisual content supply and disseminating information are all areas where improvements could be made.</p> <p>The following changes are proposed: clarification of the scope of the Act and notification obligation of suppliers, reviewing the criteria for exemption from classification, classification by series or reduction in charges, clarification of the flexibility in age rates, reviewing the monitoring methods of the National Audiovisual Institute and specifying the obligation of suppliers to provide information. It is proposed that the regulation of digital games be clarified in its entirety. It is also proposed that regulation in relation to screening licences, labelling of events for adults and baby bio screenings be reviewed.</p> | | | |
| Publisher | Ministry of Education and Culture, Finland | | |
| Distributed by/ publication sales | Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi | | |

Sisältö

| | | |
|----------|--|----|
| 1 | Lähtökohdat | 9 |
| 1.1 | Kuvaohjelmien sääntelystä..... | 9 |
| 1.2 | Selvitystehtävä..... | 10 |
| 1.3 | Selvityksen toteutus | 11 |
| 2 | Kuvaohjelmalaki ja sen soveltaminen | 15 |
| 2.1 | Kuvaohjelmalain tarkoitus, soveltamisala ja määritelmät..... | 15 |
| 2.2 | Kuvaohjelmien tarjoajien velvollisuudet | 16 |
| 2.3 | Ikärajojen luokittelu ja kuvaohjelmaluokittelijat..... | 22 |
| 2.4 | Kuvaohjelmien tarjoamisen valvonta | 25 |
| 2.5 | Mediakasvatuksen koordinointi ja edistäminen | 27 |
| 3 | Kuvaohjelmien sääntelyn oikeusperusta | 28 |
| 3.1 | Sananvapaus kansainvälisissä sopimuksissa..... | 28 |
| 3.2 | Euroopan unionin lainsäädäntö | 30 |
| 3.3 | Suomen perustuslaki | 35 |
| 3.4 | Lapsen oikeuksien turvaaminen | 41 |
| 3.5 | Yhteenveto kuvaohjelmien sääntelyn oikeusperustasta | 44 |
| 4 | Sääntely eräissä muissa maissa | 46 |
| 4.1 | Hollannin yhtenäinen Kijkwijzer-järjestelmä..... | 46 |
| 4.2 | Norjan kokoava sääntely | 47 |
| 4.3 | Ruotsin erillinen sääntely..... | 47 |
| 4.4 | Tanskan Medierådet | 48 |
| 4.5 | Iso-Britannian elokuva- ja videotarkastus sekä Ofcomin koodi | 49 |
| 4.6 | Saksan lakiin ja sopimukseen perustuva itsesääntely | 49 |
| 4.7 | Yhteenveto sääntelystä eri maissa..... | 50 |
| 5 | Toimintaympäristöä koskeva tietopohja | 52 |
| 5.1 | Kuvaohjelmien tarjonta ja yleisöt..... | 52 |
| 5.2 | Lasten median käyttö..... | 54 |
| 5.3 | Median vaikutukset lapsen kehitykseen | 56 |
| 5.4 | Huoltajien ikärajatietoisuus ja ikärajojen noudattaminen lapsiperheissä..... | 58 |
| 5.5 | Mediakasvatuksen yleisyys ja vaikuttavuus..... | 59 |
| 5.6 | Yhteenveto tietopohjasta..... | 61 |

| | |
|---|-----|
| 6 Toimijoiden näkemykset | 62 |
| 6.1 Kansallisen audiovisuaalisen instituutin näkemyksiä | 62 |
| 6.2 Lapset ja media -asiantuntijoiden näkemyksiä | 72 |
| 6.3 Kuvaohjelmaluokittelijoiden näkemyksiä..... | 79 |
| 6.4 Kuvaohjelmien tarjoajien näkemyksiä..... | 82 |
| 6.5 Rajat ylittävien mediapalvelujen tarjoajien näkökulma | 100 |
| 6.6 Yhteenveto toimijoiden näkemyksistä | 101 |
| | |
| 7 Johtopäätökset ja ehdotukset | 105 |
| 7.1 Kuvaohjelmalain toimivuus suhteessa vuoden 2010 uudistuksen tavoitteisiin..... | 105 |
| 7.2 Lain uudistustarpeet | 106 |
| 7.2.1 Taustaa ja perustelut ehdotuksille | 106 |
| 7.2.2 Nykyinen sääntely on riittävää ja toimivaa..... | 108 |
| 7.2.3 Sääntelyä tarpeen tarkistaa perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta | 109 |
| 7.2.4 Erittäin tarpeellista uudistaa toimintaympäristön muutoksen vuoksi | 111 |
| 7.2.5 Erittäin tarpeellista uudistaa epäselvän tai epätarkoituksenmukaisen sääntelyn tai soveltamiskäytännön vuoksi..... | 113 |
| 7.2.6 Lain kokonaistarkastelun yhteydessä hyödyllistä uudistaa..... | 121 |
| 7.2.7 Muita kuin lainsäädännöllisiä kehittämistarpeita | 122 |
| 7.3 Sääntelyvaihtoehdoista..... | 123 |
| | |
| 7 Johtopäätökset ja ehdotukset | 105 |
| Liite 1. Kyselyyn vastanneet kuvaohjelmien tarjoajat..... | 126 |
| Liite 2. Tiivistelmät toimijoiden näkemyksistä | 127 |
| Liite 3. Selvityksen lähdemateriaalia..... | 131 |
| Liite 4. Kyselylomake kuvaohjelmien tarjoajille ja luokittelujen tilaajille | 132 |
| Liite 5. Kyselylomake lapset ja media -asiantuntijoille | 137 |
| Liite 6. Kyselylomake kuvaohjelmaluokittelijoille | 141 |
| | |
| Lähteet | 143 |

1 Lähtökohdat

1.1 Kuvaohjelmien sääntelystä

Kuvaohjelmalaki (710/2011) tuli voimaan 1.1.2012. Laissa säädetään kuvaohjelmien eli elokuvien, televisio-ohjelmien, digitaalisten pelien ja muiden vastaavien audiovisuaalisten sisältöjen tarjoamista koskevista rajoituksista lasten suojelemiseksi. Kuvaohjelmien tarjoaminen ja niiden vastaanottaminen ovat kansainvälisissä sopimuksissa ja Suomen perustuslaissa (731/1999) turvatus sananvapauden käyttämisestä, jota ei lähtökohtaisesti saa ennakolta estää. Sääntely liittyy myös lasten ihmisoikeuksiin, kuten lapsen oikeuteen tulla suojelluksi kehitystä vaarantavilta riskeiltä. Käytännössä kuvaohjelmien sääntelyllä on vaikutuksia erityisesti lapsiin ja lapsiperheisiin¹, ammattikasvattajiin sekä kuvaohjelmia Suomessa tarjoaviin yrityksiin ja muihin tarjoajiin, kuten yleisiin kirjastoihin.

Kuvaohjelmien sääntelyn historiallinen lähtökohta on elokuvien ennakkotarkastuksessa, jonka tausta ulottuu noin sadan vuoden taakse. Suomen hallitusmuodossa (94/1919) säädettiin kuvallisia esityksiä koskevasta sananvapaudesta. 1900-luvun alkuvuosikymmeninä elokuvien ennakkotarkastus perustui alan itsesääntelyyn, jota harjoitti Suomen Filmikamarin omistama Valtion filmitarkastamo. Myös opetusministeriö antoi ohjeita elokuvien tarkastamiseksi 1930-luvulla. Valtiollinen ennakkotarkastus alkoi Valtion elokuvatarkastamon perustamisen myötä vuonna 1946. Elokuvien ja muiden kuvaohjelmien kieltäminen ja ennakkotarkastus koski pitkään myös aikuisille tarkoitettuja elokuvia ja myöhemmin lisäksi videotallenteita.² Vuonna 2001 tuli voimaan kuvaohjelmien tarkastuksesta annettu laki (775/2000), jossa ennakkotarkastuksen perusteeksi rajattiin uuden perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaisesti vain lasten suojeleminen.

¹ Tilastokeskuksen (22.5.2020) mukaan Suomessa oli vuoden 2019 lopussa 1 028 030 lasta ja 558 302 lapsiperhettä.

² Elokuvien ennakkotarkastusta sääntelivät laki elokuvien ennakkotarkastuksesta (1175/1945) ja laki elokuvien tarkastuksesta (299/1965). Videotallenteiden levitystä säänteli laki video- ja muiden kuvaohjelmien tarkastamisesta (697/1987, videolaki). Lait oli säädetty poikkeuslakeina, koska ennakkotarkastus rajoitti sananvapautta (ks. esim. Nieminen 2020).

Nykyisin voimassa olevassa kuvaohjelmalaissa säädetään kuvaohjelmien tarjoajille ennakollinen kuvaohjelmien luokittelu- ja merkintävelvollisuus sekä velvollisuus noudattaa ikärajoja kuvaohjelmien tarjoamisessa. Tämä viimeisin kuvaohjelmien sääntelyn kokonaisuudistus muutti sääntelyssä käytettyjä käsitteitä ja mekanismeja ja siirsi sääntelyn painopisteen valtiollisesta ennakkotarkastustoiminnasta viranomaisen ja kuvaohjelma-alan toimijoiden yhteissäätelyyn.³ Lakiuudistuksen myötä opetus- ja kulttuuriministeriön alainen Valtion elokuvatarkastamo muuttui Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskukseksi, jonka tehtäväksi tuli kuvaohjelmalain valvonnan lisäksi mediakasvatuksen koordinointi ja edistäminen. Nykyisin näitä tehtäviä hoitaa Kansallisen audiovisuaalisen instituutin (KAVI) mediakasvatus- ja kuvaohjelmayksikkö (MEKU).⁴

Vuonna 2020 voimassa olevaan kuvaohjelmalakiin ehdotetaan muutoksia, kun Suomi pannaan täytäntöön Euroopan unionin AVMS-direktiivin⁵. Direktiivi sääntelee audiovisuaalisten mediapalvelujen (televisiolähetykset, tilattavat audiovisuaaliset mediapalvelut) tarjoamista. Hallituksen esityksessä kuvaohjelmalakiin ehdotetaan otettavaksi direktiivin säännökset, jotka koskevat lasten suojelemista haitallisilta sisällöiltä.⁶ Käytännössä muutos tarkoittaisi sitä, että kuvaohjelmalain soveltamisala laajenisi niin sanottuihin videonjakoalustapalveluihin. Samalla kuvaohjelmalain tarkoitusta koskevaa säännöstä (1 §) muutettaisiin siten, että kuvaohjelmalain tarkoituksena olisi lasten suojeleminen heidän kehitykselleen haitallisilta kuvaohjelmilta. Direktiivin täytäntöönpanon valmistelun yhteydessä on käynyt ilmi, että kuvaohjelmien sääntelyn toimintaympäristön muutosten vuoksi on aihetta myös laajemmalle kuvaohjelmalain toimivuuden ja uudistustarpeiden tarkastelulle.

1.2 Selvitystehtävä

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannossa selvitystehtävää perustellaan seuraavasti: Kuvaohjelmalaki (710/2011) on ollut voimassa vuodesta 2012. Toimialalla on tänä aikana tapahtunut suuria muutoksia. Kotitaloudet käyttävät yhä enemmän Suomen ulkopuolelle sijoittautuneita audiovisuaalisia sisältöpalveluja (Netflix ym.), joiden ei tarvitse noudattaa suomalaisia ikäraja- ja sisältömerkintöjä tai televisiolähetysten esitysaikarajoituksia. Toinen suuri muutos on tapahtunut digitaalisten pelien kohdalla, mm. elektroninen urheilu on

3 Neuvonen 2019, s. 332. Yhteissäätelyä ei ole kuitenkaan käsitelty tai määritelty kuvaohjelmalain esitöissä.

4 Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskus yhdistyi 1.1.2014 alkaen Kansalliseen audiovisuaaliseen arkistoon ja syntyi Kansallinen audiovisuaalinen instituutti.

5 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1808, annettu 14 päivänä marraskuuta 2018, audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tietyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun direktiivin 2010/13/EU (audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi) muuttamisesta vaihtuvien markkinarealiteettien vuoksi.

6 Ks. HE 98/2020 vp. Tätä raporttia kirjoitettaessa hallituksen esitys on eduskunnan käsittelyssä.

erittäin suosittua myös alaikäisten keskuudessa. Yritystoiminta media-alalla on entisestään globalisoitunut ja audiovisuaalisen sisällön kulutus verkkopalveluissa, fyysisten tallenteiden katselun sijaan, on kasvanut voimakkaasti, mikä on merkinnyt haasteita sekä suomalaiselle yritystoiminnalle että alaikäisten suojelulle. AVMS-direktiivin uudistamisen yhteydessä on käynyt ilmi, että muuttunut toimintaympäristö edellyttää kuvaohjelman toimivuuden laajempaa arviointia, jotta sillä voidaan vastata muuttuneen mediaympäristön tarpeisiin riittävässä määrin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö antoi 28.2.2020 asiantuntijatehtäväkseni:

- kartoittaa Kansallisen audiovisuaalisen instituutin, Suomessa toimivien kuvaohjelmien tarjoajien ja alaikäisten suojelun parissa toimivien tahojen näkemyksiä kuvaohjelman toimivuudesta ja uudistustarpeista;
- laatia yhteenveto kuvaohjelman oikeusperustasta (erityisesti lapsen oikeuksien näkökulmasta) sekä olemassa olevasta tietopohjasta koskien lasten median käyttöä, kuvaohjelmien tarjontaa ja muita toimintaympäristön muutoksia;
- kartoittaa kuvaohjelman uudistamisen kannalta relevantit suunnitelmat ja valmistelut muissa Pohjoismaissa ja mm. Hollannissa AVMS-direktiivin myötä syntyneen alaikäisten suojelunvelvoitteen suhteen;
- selvittää samassa yhteydessä mahdollisuuksien mukaan rajat ylittävien mediapalveluiden (mm. HBO, Netflix) kykyä ja halukkuutta toimeenpanna Suomen kuvaohjelman velvoitteita tai muuta halukkuutta toimia alaikäisten suojelemiseksi;
- esittää kerätyn tiedon pohjalta näkemys kuvaohjelman uudistamistarpeista.

1.3 Selvityksen toteutus

KAVI:n ja alan toimijoiden näkemysten kartoittaminen

Kansallisen audiovisuaalisen instituutin näkemyksiä kuvaohjelman toimivuudesta ja uudistustarpeista kartoitin ryhmäkeskustelujen avulla. Keskustelut KAVI:n mediakasvatus- ja kuvaohjelmayksikön asiantuntijoiden kanssa toteutettiin maalisi- ja huhtikuussa 2020. Keskustelin myös KAVI:n audiovisuaalisen kulttuurin edistämistoiminnan apulaisjohtaja Kirsi Raitarannan ja KAVI:n johtaja Matti Lukkarilan kanssa toukokuussa 2020. Lisäksi olin selvityksen aikana esiin nousseista kysymyksistä sähköpostiyhteydessä KAVI:n asiantuntijoihin ja tutustuin useisiin KAVI:n asiantuntijoiden toimittamiin asiakirjoihin (Liite 3). KAVI:n asiantuntijoiden näkemykset raportoidaan luvussa 6.1.

Kuvaohjelmien tarjoajien ja alaikäisten suojelun parissa toimivien tahojen näkemyksiä kuvaohjelmalain toimivuudesta ja uudistustarpeista kartoitin verkkokyselyllä tarjoajille, kuvaohjelmaluokittelijoille sekä lapset ja media -asiantuntijoille.⁷ Kyselyt sisälsivät useita avoimia kysymyksiä koskien lain toimivuutta, ongelmakohtia, kehittämistarpeita sekä yksittäisten säännösten ja niiden soveltamisen toimivuutta.⁸ Kysely oli verkossa avoinna 30.3.-20.4.2020 välisen ajan. Kyselyyn oli mahdollisuus vastata nimellä tai nimettömästi. Alan toimijoiden näkemykset raportoidaan luvuissa 6.2–6.4 kokonaisuuksina siten, että yksittäisiä vastaajatahoja ei nimitä. Nimensä antaneiden tarjoajien lista on raportin liitteessä 1.

Toimijoiden näkemyksiin liittyen tehtävänä oli myös selvittää mahdollisuuksien mukaan rajat ylittävien mediapalvelujen tarjoajien kykyä ja halukkuutta toimeenpanna kuvaohjelmalain velvoitteita tai muuta halukkuutta toimia alaikäisten suojelemiseksi. Tämän selvitystehtävän osalta lähetin touko-kesäkuussa 2020 sähköpostilla asiaa koskevan tiedustelun kolmelle keskeiselle rajat ylittävälle toimijalle (Netflix, HBO Nordic ja Viaplay). Sain vastauksia Netflixiltä ja HBO Nordicilta. Vastaukset raportoidaan luvussa 6.5.

Kartoitus relevanteista suunnitelmista ja valmisteluista muissa maissa

Kuvaohjelmalain esitöissä tehtiin katsaus seuraavien maiden lainsäädäntöön: Hol- lanti, Iso-Britannia, Norja, Ruotsi, Saksa ja Tanska. Tässä selvityksessä kartoitin sääntelyn nykyistä tilannetta näissä samoissa maissa. Toteutin kartoituksen pääosin tiedonhauilla eri maiden viranomaisten verkkosivuilta, joilta löytyy esimerkiksi kuvauksia tarjoajien velvol- lisuuksista, viranomaisen tehtävistä sekä epävirallisia englanninkielisiä säädöskäännöksiä. Sain kartoitukseen tukea myös KAVI:n asiantuntijoilta. Kartoitus raportoidaan luvussa 4. Kartoituksen toteutusajankohtana AVMS-direktiivin täytäntöönpanon tilanne oli vielä epä- selvä monessa EU:n maassa, ja siksi raportissa ei voida esittää tilanteesta tarkkoja tietoja.

Yhteenveto olemassa olevasta tietopohjasta

Selvitystehtävänä oli laatia yhteenveto olemassa olevasta tietopohjasta koskien lasten median käyttöä, kuvaohjelmien tarjontaa ja muita toimintaympäristön muutoksia. Rajasin tämän laajan selvitystehtävän siten, että yhteenvedossa on kysymys kuvaohjelmien sään- telyn kannalta relevanttien suomalaisten tutkimusten ja selvitysten kartoittamisesta ja listaamisesta sekä niiden päätulosten esille nostamisesta ja samalla sen kartoittamisesta, millaista tietoa mahdollisesti tarvitaan lisää lain uudistamisen näkökulmasta. Relevanteiksi

7 Käytän tässä selvityksessä alaikäisten suojelun parissa toimivista tahoista laajempaa termiä lapset ja media -asiantuntijat, jolla viitataan siihen monipuoliseen asiantuntijahenkilöiden, lapsi- ja nuorisojärjestöjen, elokuva- ja mediakasvatusjärjestöjen ja viranomaisten joukkoon, joiden asiantuntemus tai toiminta liittyy osaltaan lapsiin ja mediaan.

8 Kyselylomakkeet ovat raportin liitteissä 4–6.

tässä selvityksessä katsoin Suomessa viime vuosina julkaistut, pääosin tilastollisesti kattavat tutkimukset ja selvitykset, jotka koskevat kuvaohjelmien tarjontaa eri välineissä, 0-18-vuotiaiden lasten ja nuorten eri median käyttöä, median haitallisia vaikutuksia lapsiin ja nuoriin, kuvaohjelmien ikärajoja sekä turvallista median käyttöä edistävää mediakasvatusta.⁹ Yhteenveto ei ole kattava analyysi toimintaympäristöä koskevasta tietopohjasta, vaan kuvaus siitä, millaista kuvaohjelmien sääntelyn uudistamisen kannalta huomioon otettavaa tietoa on tai ei ole saatavilla. Käytännössä toteutin olemassa olevan tietopohjan kartoituksen tiedonhakuna eri lähteistä. Sain tiedonhakuun tukea myös KAVI:n asiantuntijoilta. Lisäksi kävin keskustelun Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cuporen tutkijoiden kanssa toukokuussa 2020 koskien kuvaohjelmien ikärajojen tunnettuutta koskevaa tutkimusta. Yhteenveto tietopohjaa koskevan kartoituksen tuloksista on luvussa 5.

Yhteenveto oikeusperustasta

Kuvaohjelmien sääntelyn oikeusperustan kokoamiseksi kävin läpi relevantin lainsäädännön, virallislähteet sekä oikeuskirjallisuutta liittyen kuvaohjelmiin, sananvapautteen ja lapsen oikeuksiin. Lainsäädännön osalta tarkastelun kohteena olivat kansainvälisten sopimusten sananvapaussäännökset, lapsen oikeuksien sopimus, EU:n lainsäädännössä erityisesti AVMS-direktiivi sekä Suomen perustuslaki ja erityisesti perustuslain 12 §:n 1 momentin sananvapaussäännös ja sen kuvaohjelmia koskevan lakivarauksen soveltamiseen liittyvät perustuslakivaliokunnan lausunnot. Tässä selvityksessä kuvaohjelmalain oikeusperustan tarkastelun näkökulmana ei ole ollut arvioida oikeudellisesti sitä, ovatko kuvaohjelmalain säännökset sopusoinnussa kansainvälisten sopimusten, Euroopan unionin lainsäädännön tai Suomen perustuslain kanssa. Sen sijaan tarkoituksena on ollut koota yhteen normiperusta, joka kuvaohjelmien sääntelyssä on tarpeen ottaa reunaehtoina huomioon. Yhteenveto oikeusperustasta on luvussa 3.

Aineistokokonaisuuden analyysi ja näkemyksen muodostaminen

Selvityksen aineistokokonaisuus on seuraavanlainen: 1) keskustelujen ja kyselyjen pohjalta syntynyt aineisto toimijoiden näkemyksistä, 2) oikeuslähteiden ja muiden asiakirjojen perusteella syntynyt aineisto kuvaohjelmalain oikeusperustasta ja sääntelyn valtiosääntöisistä ja EU-oikeudellisista reunaehdoista sekä 3) tiedonkeruun kautta syntynyt aineisto muiden maiden sääntelymalleista ja toimintaympäristöä koskevasta tietopohjasta. Lähtökohtana selvityksessä on, että lain toimivuus muodostuu kokonaisuudesta, jossa vaikuttavat sääntelylle asetetut tavoitteet, lain toimeenpano, sääntelyn kohderyhmän toiminta, oikeudelliset reunaehdot sekä toimintaympäristön tilanne.¹⁰ Tämän selvityksen pääpaino

⁹ Esimerkiksi Mediakasvatusseura ry kokoaa verkkosivuilleen tietoa toimialaan liittyvistä selvityksistä ja tutkimuksista (ks. www.mediakasvatus.fi).

¹⁰ Sääntelyn toimivuuden arvioinnista yleisesti ks. esim. Pakarinen 2012, s. 45–55.

on toimijälähtöisessä analyysissä ja lain toimivuuteen liittyvien ongelmien tunnistamisessa. Pyrin myös tuomaan esiin sitä, mihin lain toimivuusongelmat liittyvät, esimerkiksi toimintaympäristön muutoksiin, lain säännöksiin, säännösten soveltamiseen, hallintokäytäntöön tai resursseihin. Aineistokokonaisuuden kokonaistarkastelun perusteella esitän selvitysraportin päätteeksi näkemyksen kuvaohjelmalain uudistustarpeista ja muista kehittämistarpeista sekä pohdin lyhyesti kuvaohjelmien sääntelyn vaihtoehtoisia muotoja.

2 Kuvaohjelmalaki ja sen soveltaminen

2.1 Kuvaohjelmalain tarkoitus, soveltamisala ja määritelmät

Kuvaohjelmalaissa säädetään kuvaohjelmien tarjoamista koskevista rajoituksista lasten suojelemiseksi.¹¹ Lakia sovelletaan Suomessa tapahtuvaan kuvaohjelmien tarjoamiseen, kuten elokuvateatteriesityksiin, kuvaohjelmatalenteiden myyntiin, lainaukseen ja vuokraukseen, televisiolähetysiin ja tilausohjelmapalveluihin. Eduskunnan käsittelyssä olevan hallituksen esityksen mukaan kuvaohjelmalakia sovellettaisiin jatkossa myös videonjakoalustapalveluihin.¹²

Lain 2 §:n soveltamisalasäännöksessä on tarkemmat säännöt siitä, milloin kuvaohjelmien tarjoamisen katsotaan tapahtuvan Suomessa. Televisiolähetysten ja tilausohjelmapalvelujen osalta Suomessa tapahtuva tarjoaminen määritellään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) soveltamisalasäännösten perusteella. Samoin määräytyisi hallituksen esityksen mukaan jatkossa myös videonjakoalustapalvelujen alueellinen soveltamisala.¹³

Suomen ulkopuolelta alkunsa saavaan ohjelmistoon kuvaohjelmalakia sovelletaan vain rajoitetusti siten, että tällaisten ohjelmien tarjoajia koskee tarjoajien ilmoitus- ja maksuvelvollisuus sekä mahdollisuuksien mukaan velvollisuus markkinoinnissa tiedottaa, että ohjelmisto voi sisältää lapsen kehitykselle haitallisia kuvaohjelmia ja että ohjelmistoon sisältyviä ohjelmia ei ole luokiteltu ja merkitty kuvaohjelmalain mukaisesti (7 §). Tällaisia ohjelmistoja voivat olla esimerkiksi kanavapaketit. Hallituksen esityksen mukaan myös videonjakoalustapalveluihin kuvaohjelmalakia sovellettaisiin vain rajoitetusti. Esityksessä

11 AVMS-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä kuvaohjelmalakiin on ehdotettu otettavaksi videonjakoalustapalveluihin liittyvät säännökset ja samalla kuvaohjelmalain tarkoitusta koskevaa lain 1 §:ää on ehdotettu muutettavaksi seuraavaan muotoon: "tämän lain tarkoituksena on lasten suojeleminen heidän kehitykselleen haitallisilta kuvaohjelmilta" (HE 98/2020 vp, s. 380).

12 HE 98/2020 vp, s. 89.

13 HE 98/2020 vp, s. 255.

ehdotetaan lakiin uutta 7a §:ää, jonka mukaan videonjakoalustan tarjoajan olisi toteutettava asianmukaiset toimenpiteet lasten suojelemiseksi sellaisilta kuvaohjelmilta, jotka saattavat olla haitallisia lapsen kehitykselle.¹⁴

Kuvaohjelman määritelmä lain 3 §:n 1 kohdassa kattaa kaiken liikkuvina kuvina teknisin keinoin katseltavaksi tarkoitetun sisällön, kuten elokuvat, televisio-ohjelmat ja videopelit. Kuvaohjelmakia sovelletaan, kun kuvaohjelmia tarjotaan yleisölle. Yleisöllä tarkoitetaan lain 3 §:n 2 kohdan mukaan vapaasti valikoituvaa tai lukumäärältään suurta henkilöiden joukkoa. Esimerkiksi kotona tapahtuva Suomen ulkopuolelta ostetun tallenteen katselu ei näin ollen ole kuvaohjelmalain soveltamisalan piirissä.¹⁵ Kuvaohjelmien tarjoaja on lain 3 §:n 4 kohdan mukaan se, joka saattaa kuvaohjelman yleisölle katseltavaksi. Kuvaohjelmalaissa säädetty lasten suojelemiseen tähtäävät velvollisuudet koskevat pääosin kuvaohjelmien tarjoajia.

2.2 Kuvaohjelmien tarjoajien velvollisuudet

Ilmoitusvelvollisuus ja valvontamaksu

Kuvaohjelmalain 4 §:n mukaan kuvaohjelman tarjoajan on tehtävä ilmoitus KAVI:lle ryhtyessään tarjoamaan kuvaohjelmia. Ilmoitus on tehtävä, kun ohjelmia tarjotaan taloudellisessa tarkoituksessa ja säännöllisesti. Lain esitöiden mukaan ilmaisulla taloudellinen tarkoitus viitataan kaikenlaiseen tarjoamiseen, joka on pääasiassa taloudellista toimintaa.¹⁶ Tarjoamisen säännöllisyyteen ei oteta esitöissä kantaa. Hallituksen esityksen mukaan videonjakoalustan tarjoajilla olisi velvollisuus tehdä ilmoitus Liikenne- ja viestintävirastolle, mistä säädettäisiin sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 4 §:ssä.¹⁷

Tarjoajien ilmoitusten perusteella KAVI toteuttaa kuvaohjelmien tarjoamisen jälkivalvontaa. Vuoden 2020 maaliskuussa KAVI:n tarjoajarekisterissä oli 195 tarjoajaa. Ilmoitusvelvollisuuden tahallisesta tai törkeän huolimattomasta laiminlyönnistä voidaan kuvaohjelmalain 36 §:n 1 kohdan perusteella tuomita kuvaohjelmarikkomuksesta sakkoon.

Kuvaohjelmalain 26 §:n mukaan kuvaohjelmien tarjoamisen valvonnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi peritään valvontamaksu. Maksun on velvollinen suorittamaan

14 Hallituksen esityksen (HE 98/2020 vp, s. 380) mukaan videonjakoalustapalveluihin sovellettaisiin seuraavia pykäläiä: 7a §, 8 § (käytännösäännöt), 19 § (valvontaviranomainen KAVI), 20 § (yleisöpalautte), 23a § (tiedonantovelvollisuus KAVI:lle) ja 25–28 §:t (huomautus ja uhkasakko sekä valvontamaksua koskevat säännökset).

15 Neuvonen 2019, s. 333.

16 HE 190/2010 vp, s. 25.

17 HE 98/2020 vp, s. 176–177.

yhteisö ja henkilö, jota koskee kuvaohjelmien tarjoajien ilmoitusvelvollisuus. Maksun suuruudesta säädetään lain 27 §:ssä. Kuvaohjelman tarjoamisen vuosittaiset valvontamaksut ovat seuraavat: alueellinen televisio-ohjelmisto 100 euroa, kuvaohjelmia julkisina esityksinä tarjoava toimipaikka ja muu vastaava toimintapaikka 200 euroa, kuvaohjelmia tallenteina tarjoava toimipaikka ja muu vastaava toimintapaikka 100 euroa, tilausohjelmalvelu 400 euroa, ulkomailta edelleen lähetettyjä televisiolähetyksiä välittävän toimijan ohjelmistokokonaisuus 400 euroa sekä valtakunnallinen televisio-ohjelmisto 600 euroa. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että videonjakoalustapalvelun valvontamaksu olisi 400 euroa.¹⁸

Luokittelu- ja merkitsemisvelvollisuus

Kuvaohjelmalain 5 §:ssä säädetään kuvaohjelmien tarjoajien luokittelu- ja merkitsemisvelvollisuudesta, joka on lain keskeinen keino lasten suojelemiseksi. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan kuvaohjelman saa tarjota vain, jos se on luokiteltu lain mukaisesti ja kuvaohjelmaan tai sen yhteyteen on tehty selvästi havaittava merkintä ikärajasta ja sisällöstä (sisältösymboli). Ikärajat ovat lain 16 §:n mukaan kaikenikäisille sallittu, 7, 12, 16 ja 18. Sisältösymboleista käytössä ovat KAVI:n ohjeiden perusteella ahdistus, päihteet, seksi ja väkivalta. KAVI:lle on lain 5 §:n 2 momentissa säädetty oikeus määrätä ikäraja- ja sisältömerkintöjen yhtenäinen ulkoasu.

Luokittelu- ja merkitsemisvelvollisuuden vastainen teko on rikoslain 17 luvun 18 b §:ssä kriminalisoitu alaikäisille tarjoamisen osalta kuvaohjelmien laittomana esittämisenä tai levittämisenä alaikäiselle. Muilta osin luokittelu- ja merkitsemisvelvollisuuden vastaisista teoista voidaan kuvaohjelmalain 36 §:n 2 kohdan mukaisesti tuomita kuvaohjelmarikkomuksesta sakkoon.

Käytännössä luokittelu- ja merkitsemisvelvollisuus kohdistuu vain osaan kuvaohjelmien tarjonnasta, eikä suuri osa suomalaiselle yleisölle tarjolla olevista ohjelmista kuulu Suomen kuvaohjelmalain soveltamisalan piiriin lainkaan. Lisäksi osa ohjelmista on laissa vapautettu luokittelu- ja merkitsemisvelvollisuudesta tai ainoastaan luokitteluvollisuudesta. Luokittelusta vapautettujen ohjelmien määrästä ei ole tarkkaa tietoa. KAVI:n vuonna 2015 toteuttaman televisiokanavien ohjelmistoja koskevan selvityksen perusteella luokittelusta vapautettujen ohjelmien määrä vaihteli televisio-ohjelmistoissa 48–73 prosentin välillä.¹⁹

Kuvaohjelmalaissa ohjelmia vapautetaan luokittelusta ja merkitsemisestä eri perusteilla. Ensinnäkin, kuvaohjelmalaissa säädetty luokitteluvollisuus ei koske yksiselitteisesti aikuisille tarkoitettuja ohjelmia Tällaisiin vain aikuisille tarkoitettuihin ohjelmiin tai niiden

¹⁸ HE 98/2020 vp, s. 283–284.

¹⁹ Selvitys kuvaohjelmalain noudattamisesta valtakunnallisilla televisiokanavilla 2015, s. 15.

yhteyteen on kuitenkin tehtävä selvästi havaittava merkintä 18 vuoden ikärajaista (16 §:n 2 momentti). Perustuslain 12 §:n 1 momentin sananvapaussäännöksen mukaan lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia. Tämän rajoitusedellytyksen perusteella vain aikuisille tarkoitettujen ohjelmien ei voi olla luokitteluvollisuuden piirissä.²⁰

Toisena poikkeuksena kuvaohjelmalain 9 §:ssä vapautetaan luokittelusta ja merkitsemisestä kuvaohjelmia tietyntyyppisen sisällön perusteella. Näitä vapautuksia perustellaan lain esitöissä sillä, että vapautettujen ohjelmien sisältö ei yleensä sisällä lapsen kehitykselle haitallista aineistoa, ja tällaisten kuvaohjelmien luokittelu, merkitseminen ja kuvaohjelmaluetteloon ilmoittaminen vaatisi kuvaohjelmien tarjoajilta ja valvovalta viranomaiselta paljon resursseja, mutta sillä ei edistettäisi lasten suojelemista.²¹ Vapautettuja 9 §:n säännöksen perusteella ovat ohjelmat, jotka sisältävät yksinomaan opetuksellista tai sivistyksellistä aineistoa; musiikkia, urheilua tai toisinnoksia liikunta-, kulttuuri- tai hartaustilaisuuksista taikka muista vastaavista tilaisuuksista tai tapahtumista; askartelua, hyvinvointia, keskustelua, leikkiä, muotia, puutarhanhoitoa, rakentamista, ruuanlaittoa, sisustamista, tietokilpailuja, visailuja tai muita vastaavia kaikenikäisille tarjottavia aiheita; tavaroiden tai palvelujen markkinointiaineistoa sekä aatteellisesta tai poliittisesta toiminnasta tiedottavaa aineistoa. Lisäksi luokittelusta on sisällön perusteella vapautettu ajankohtaista uutisaineistoa sisältävät ohjelmat sekä suorat lähetykset. Markkinointiaineiston vapauttamisesta poiketen kuvaohjelmien markkinointiaineisto, esimerkiksi elokuvien trailerit ja televisio-ohjelmien ns. spotit, tulee kuitenkin luokitella lain mukaisesti.

Kolmantena poikkeustapauksena kuvaohjelmalain 10 §:ssä vapautetaan ohjelmia luokittelu- ja merkitsemisvelvollisuudesta ohjelmien valmistustarkoituksen perusteella. Lain esitöissä näitä vapautuksia perusteellaan edelleen resursseilla ja sananvapauden rajoitusten kohdentumisella. Esityksen mukaan kyse on pääosin erilaisten verkkopalvelujen yhteydessä tarjolla olevista kuvaohjelmista, ja tällaisten kuvaohjelmien luokittelu ja merkitseminen vaatisi kuvaohjelmien tarjoajilta ja valvovalta viranomaiselta paljon resursseja, mutta ei olisi sananvapauden rajoittamisen tai tarjoamisen laajuuden kannalta perusteltua.²² Valmistustarkoituksen perusteella luokittelusta ja merkitsemisestä on vapautettu ohjelmat, jotka ovat tarjolla ja tehty sanoma- ja aikakauslehtien verkkoversioiden, yksityisten henkilöiden harrastustoiminnan taikka koulutustoiminnan ja muun sivistystoiminnan yhteydessä. Lisäksi luokittelusta ja merkitsemisestä on lain 10 §:n 4 kohdassa vapautettu pelit, joita pidetään saatavilla pelejä tarjoavassa palvelussa, jonka tarjoaja noudattaa tällaista palvelua varten laatimiaan ja KAVI:n tarkastamia käytäntöjä.

20 PeVL 52/2010 vp, 3.

21 HE 190/2010 vp, s. 31. Luokittelusta vapauttamiseen liittyvistä sääntelyn ongelmista ks. Neuvonen 2010.

22 HE 190/2010 vp, s. 32–33.

Neljäntenä poikkeustapauksena voidaan kuvaohjelmalain 11 §:n mukaan kuvaohjelma vapauttaa luokittelusta ja merkitsemisestä KAVI:n antaman luvan perusteella. Lupa koskee kuvaohjelmien tarjoamista varten järjestettyjä erityisiä tilaisuuksia, kuten elokuvafestivaaleja. Lupa voidaan antaa yhtä tilaisuutta varten tai määräajaksi, ja lupaan voidaan liittää kuvaohjelmien esityspaikkaa ja -aika sekä katsojien ikää koskevia ehtoja. Vuonna 2019 KAVI myönsi yhteensä 43 esityslupaa.²³ Ratkaisun KHO 2017:10 perusteella myös lupaharkinnassa tulee ensisijaisesti ottaa huomioon, onko lupa tarpeen lasten suojelemiseksi.

Lisäksi digitaaliset pelit rajautuvat käytännössä kuvaohjelmalaissa säädetyn luokitteluvollisuuden ulkopuolelle. Digitaaliset pelit kuuluvat lähtökohtaisesti lain sääntelyn piiriin. Kuvaohjelmien tarjoajien ilmoitus- ja maksuvelvollisuus sekä tarjoamisrajoitukset koskevat myös digitaalisten pelien tarjoajia. Käytännössä pelejä ei kuitenkaan luokitella ja merkitä Suomessa kuvaohjelmalain mukaisesti, sillä KAVI voi hyväksyä lain 16 §:n 3 momentin nojalla kuvaohjelmalle Euroopan unionin alueella annetun ikärajan ja merkinnän Suomessa käytettäväksi. Pelien luokittelussa on yleisesti käytössä eurooppalainen PEGI-järjestelmä.²⁴ KHO:n ratkaisun 3399/2/14 perusteella PEGI-järjestelmän ikärajoista ei voi valittaa ikärajovalituksia käsittelevälle kuvaohjelmalautakunnalle, koska pelien ikärajat eivät perustu KAVI:n luokittelupäätökseen.²⁵

Tarjoamisrajoitukset, ikärajojen noudattaminen ja tiedottamisvelvollisuus

Luokittelu- ja merkitsemisvelvollisuuksien lisäksi kuvaohjelmalaissa säädetään kuvaohjelmien tarjoajille ikärajojen noudattamista koskevia velvollisuuksia.²⁶ Tarjoamisrajoitukset koskevat ohjelmia, jotka ovat lain luokittelu- ja merkintävelvollisuuden piirissä sekä yksiselitteisesti vain aikuisille tarkoitettuja ohjelmia ja digitaalisia pelejä, joiden ikärajat ja merkinnät KAVI hyväksyy Suomessa käytettäväksi.

Tarjoamista koskevat rajoitukset ovat laissa tiukimmat sellaisten ohjelmien osalta, joiden ikäraja on 18 vuotta. Tällaisten ohjelmien tarjoaminen alaikäisille on lain 6 §:n 1 momentin mukaan kokonaan kielletty. Säännöksen vastainen teko on kriminalisoitu rikoslain 17 luvun 18 b §:n 2 kohdassa kuvaohjelman laittomana esittämisenä tai levittämisenä alaikäiselle. Mainittuun kieltoon on kuvaohjelmalain 6 §:n 2 momentissa säädetty kuitenkin kaksi

23 Kansallisen audiovisuaalisen instituutin toimintakertomus 2019, s. 26.

24 PEGI tulee sanoista Pan European Game Information. Kuvaohjelmien ikärajat yhtenäistettiin Suomessa kuvaohjelmalain myötä, ja nykyisin kuvaohjelmalain mukaiset ikärajat ovat samat kuin PEGI-järjestelmän ikärajat.

25 KHO:n ratkaisussa ei kuitenkaan käsitelty kysymystä siitä, onko KAVI:n tekemä PEGI-järjestelmän luokittelun hyväksymispäätös valituskelpoinen päätös ja kenellä olisi siitä valitusoikeus. PEGI:n itsesääntelyjärjestelmällä on oma valitustoimielin, jonka toiminnassa on mukana myös KAVI:n edustaja.

26 Lasten arjessa ikärajojen noudattamisesta vastaavat käytännössä pääosin lasten huoltajat, joilla ei kuvaohjelmalain mukaisia ikärajojen noudattamisen velvollisuuksia ole. Kuitenkin lapsen oikeuksien sopimuksen määräysten näkökulmasta voidaan katsoa, että lasten huoltajilla on velvollisuuksia lapsiaan kohtaan (ks. esim. Nieminen 2020) ja toisaalta julkisella vallalla on velvollisuus tukea vanhempia ja turvata lasten oikeudet.

poikkeusta. Ohjelma voidaan lähettää televisio-ohjelmistossa sellaiseen aikaan, jolloin alle 18-vuotiaat eivät tavallisesti katso televisiota, taikka sellaisena lähetyksenä, jonka katsomiseen tarvitaan suojausten purkulaite.²⁷

Ikärajojen 7, 12 ja 16 osalta kuvaohjelmien tarjoajilla on kuvaohjelmalain 6 §:n 3 momentin mukaan velvollisuus huolehtia siitä, ettei kuvaohjelma ole ikärajaa nuorempien lasten katseltavana. Huolehtimiskeinot ovat erilaisia riippuen kuvaohjelmien tarjoamistavasta. Velvollisuutena on 1) tiettyjen lähetysaikojen noudattaminen televisio-ohjelmistossa, 2) ohjelman saatavilla pitäminen siten, että käytettävissä on palvelu, jolla voidaan estää ohjelman katseleminen sekä 3) ikärajan tarkistaminen esimerkiksi elokuvateatterissa tai tallenteiden tarjoamisessa. Lain 6 §:n 4 momentissa on säädetty niin sanotusta ikärajojoustopista, joka koskee kuvaohjelmien julkista esittämistä, kuten elokuvateattereita. Säännöksen mukaan kuvaohjelman voi julkisesti esittää enintään kolme vuotta ohjelmalle luokiteltua ikärajaa, 7, 12 tai 16 nuoremmalle silloin, kun lapsi on 18 vuotta täyttäneen seurassa.²⁸

Lisäksi kuvaohjelmien tarjoajille on lain 6 §:n 5 momentissa säädetty velvollisuus tiedottaa ikärajoista ja muista lasten suojelemista edistävistä keinoista ohjelmien tarjoamisen yhteydessä. KAVI on vuonna 2020 kerännyt tietoa tarjoajien tiedottamisvelvollisuuden toteutumisesta. Kyselyyn vastasi yhteensä 78 tarjoajaa. Kyselyn mukaan suurin osa tarjoajista tiedottaa toiminnassaan ikärajoista ainakin joillakin tavoilla. Tiedottamisvelvollisuuden toteuttaminen kuitenkin vaihtelee. Esimerkiksi vastaajista (N=66) 42 prosenttia ei ollut koskaan jakanut KAVI:n tuottamaa ikärajoihin liittyvää materiaalia, ja hieman yli 10 prosenttia vastaajista jakoi materiaalia jatkuvasti. Tarjoajat myös toivoivat KAVI:n tuottavan enemmän tiedotusmateriaalia. KAVI:n kyselyn perusteella näyttää siltä, että kaikki tarjoajat eivät ole mieltäneet kuvaohjelmalaissa säädettyä tiedottamisvelvollisuutta velvoittavaksi, ja KAVI:n rooli tiedottamisessa on keskeinen.²⁹

Edellä kuvattujen kuvaohjelmalain 6 §:n 3–5 momentin tarjoajien velvollisuuksien noudattamisen valvomiseksi kuvaohjelmalaissa on säädetty huomautus- ja uhkasakkomenettelyistä. Jos kuvaohjelman tarjoaja laiminlyö ikärajan noudattamista, ikärajojoustopista tai tiedottamista koskevia velvollisuuksiaan, KAVI voi kuvaohjelmalain 25 §:n mukaan kehottaa kuvaohjelman tarjoajaa täyttämään velvollisuutensa. Kehotuksen tehosteeksi se voi asettaa uhkasakon. Huomautus- ja uhkasakkomenettely koskee myös alaikäisiltä kiellettyjen ohjelmien lähettämistä televisio-ohjelmistossa sellaiseen aikaan, jolloin alle

²⁷ Hallituksen esityksen mukaan suojausten purkulaiteen käyttö koskee esimerkiksi maksukortin avulla katseltavaksi saatavia ohjelmia (HE 190/2010 vp, s. 28).

²⁸ Hallituksen esityksen mukaan ikärajojoustopistään tarkoituksena on toteuttaa periaatetta, jonka mukaan lapsen huoltajalle tai muulle aikuiselle annetaan mahdollisuus ottaa huomioon se, että lapset kehittyvät yksilöinä eri aikaisesti (HE 190/2010 vp, s. 30).

²⁹ Tiedottamisvelvollisuuden toteutuminen kuvaohjelmien tarjoamisessa. Raportti Kansallisen Audiovisuaalisen Instituutin KAVIn toteuttamasta valvontakyselystä. 2020 (julkaisematon).

18-vuotiaat eivät tavallisesti katso televisiota sekä lain 7 §:ssä mukaisia ulkomaisten televisiolähetysten edelleen lähettämistä koskevia tiedottamisvelvollisuuksia. Sama menettely voisi hallituksen esityksen mukaan koskea myös videonjakoalustapalveluja.³⁰

Tarjoamisrajoitusten ja tiedottamisvelvollisuuden ohella kuvaohjelman 8 §:ssä kannustetaan kuvaohjelmien tarjoajia käytäntösääntöjen laatimiseen. Säännöksen mukaan kuvaohjelmien tarjoajat voivat laatia käytäntösääntöjä hyvän kuvaohjelmien tarjoamisen tavan ja mediakasvatuksen edistämiseksi. Televisioyhtiöt ovat laatineet tällaisia sääntöjä, joissa on sovittu tarkemmin ohjelmien lähettämisaikakohdista ottaen huomioon eri-ikäisten lasten katselutottumukset ja lasten suojeleminen ohjelmien sijoittelussa (ns. esitysaikasopimus). Hallituksen esityksen mukaan käytäntösääntöpykälän soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan myös videonjakoalustapalvelujen käytäntösääntöjä.³¹

Kuvaohjelman ilmoittaminen luetteloon

Kuvaohjelman 18 §:n mukaan KAVI ylläpitää julkista kuvaohjelmanuetteloa. Käytännössä kuvaohjelmanuettelo on KAVI:n ylläpitämä ikärajatietokanta, jonka avulla tarjoajat ja yleisö voivat etsiä tietoa eri kuvaohjelmien ikärajoista ja sisältösymboleista. Kuvaohjelmanuetteloon on ilmoitettava kaikki luokiteltavat ohjelmat sekä ohjelmat, joille KAVI hyväksyy Euroopan unionin alueella annetun ikärajan ja sisältöä kuvaavan symbolin Suomessa käytettäväksi eli käytännössä PEGI-järjestelmässä luokitellut pelit. Lain 17 §:ssä säädetään tarkemmin siitä, mitä tietoja kuvaohjelmista tulee luetteloon ilmoittaa.

Kuvaohjelmien ilmoittaminen luetteloon on laissa säädetty kuvaohjelmien tarjoajien velvollisuudeksi (17 §). Ilmoittamisen tekemättä jättäminen on säädetty lain 36 §:n 4 kohdassa kuvaohjelmarikkomukseksi. Käytännössä ilmoittaminen tapahtuu tavallisesti KAVI:n ylläpitämän luokittelujärjestelmän kautta ohjelman luokittelun yhteydessä. Vuonna 2019 kuvaohjelmanuetteloon ilmoitettiin 12 349 ohjelmaa. KAVI:n toimintakertomuksen mukaan ilmoitettujen kuvaohjelmien määrä jatkoi vuosittaista laskuaan. Vuonna 2018 ilmoitettuja ohjelmia oli 13 234.³²

KAVI perii valtion maksuperustelain (150/1992) nojalla maksua kuvaohjelmien luokittelusta ja ilmoittamisesta KAVI:n ylläpitämän luokitteluohjelmiston kautta. Maksusta säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön antamassa asetuksessa Kansallisen audiovisuaalisen instituutin ja kuvaohjelmalautakunnan suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2020 (1244/2019). Maksu kuvaohjelman luokittelusta ja ilmoittamisesta on voimassa olevan

30 HE 98/2020 vp, s. 283.

31 HE 98/2020 vp, s. 282.

32 Kansallisen audiovisuaalisen instituutin toimintakertomus 2019, s. 26.

asetuksen mukaan kahdeksan euroa ohjelmalta. Yksi ohjelma on asetuksen mukaan esimerkiksi elokuva, elokuvan traileri ja televisiosarjan yksi jakso. EU:n alueella luokitellun kuvaohjelman, eli esimerkiksi PEGI-luokitellun pelin, ilmoittamisesta peritään maksua 3,50 euroa ohjelmalta.

2.3 Ikärajojen luokittelu ja kuvaohjelmaluokittelijat

Lapsen kehitykselle haitallinen kuvaohjelma ja ikärajat

Kuvaohjelmalain 15 §:ssä säädetään tulkintaperiaatteesta, johon lapsen kehitykselle haitallisten kuvaohjelmien ikärajojen luokittelu perustuu. Säännöksen mukaan lapsen kehitykselle haitallisena pidetään kuvaohjelmaa, joka väkivaltaisuutensa tai seksuaalisen sisältönsä vuoksi tai ahdistusta aiheuttamalla taikka muulla näihin rinnastettavalla tavalla on omiaan vaikuttamaan haitallisesti lapsen kehitykseen. Kuvaohjelman haitallisuutta arvioitaessa on otettava huomioon, millaisessa yhteydessä ja miten tapahtumat ohjelmassa kuvataan.

Kuvaohjelmien ikärajat ottavat huomioon lapsen ikä- ja kehitysvaiheen vaikutukset ohjelman haitallisuuteen lapsen kehitykselle. Lain 16 §:n 1 momentin mukaan, jos kuvaohjelma on 15 §:ssä tarkoitetulla tavalla haitallinen lapsen kehitykselle, sille on ohjelman sisällön mukaan luokiteltava 7, 12, 16 tai 18 vuoden ikäraja ja annettava ohjelman sisältöä kuvaava symboli. Jos ohjelmaa ei ole pidettävä lapsen kehitykselle haitallisena, se on luokiteltava tarjottavaksi kaikenikäisille. Saman pykälän 2 momentin mukaan, jos kyseessä on ohjelma, joka on yksiselitteisesti tarkoitettu tarjottavaksi ainoastaan 18 vuotta täyttäneille, ohjelmaa ei luokitella. Tällaisen ohjelman saa tarjota vain, jos siihen tai sen yhteyteen on tehty selvästi havaittava merkintä 18 vuoden ikäraja.

Kuvaohjelmalain esitöiden mukaan 15 §:ssä säädetyt tulkintaperiaatteet perustuvat tieteellisten tutkimusten johtopäätöksiinä tehtyihin arvioihin, joiden mukaan väkivaltaisten, seksuaalisten ja ahdistusta aiheuttavien sekä näihin rinnastettavien sisältöjen katselu voi olla haitallista lapsen kehitykselle.³³ Kuvaohjelmalaissa korvattiin kuvaohjelmien tarkastuksesta annetussa laissa käytössä ollut ilmaisu ”kauhua herättämällä” ilmaisulla ”ahdistusta aiheuttamalla”. Muutosta perusteltiin sillä, että sana kauhu viittaa kauhuelokuvien lajiin, ja termi ahdistus kuvaa täsmällisemmin kuvaohjelman haitallista vaikutusta eli lapsen psyykeä kuormittavaa stressaavaa tunnetilaa.³⁴

33 HE 190/2010 vp, s. 35.

34 HE 190/2010 vp, s. 36.

Lain esitöissä mainitaan useita kuvaohjelmien haitallisuuden tulkintaperiaatteita koskevia tulkintaohjeita. Ensinnäkin avoimeksi jäävää rinnastussäännöstä ("taikka muulla näihin rinnastettavalla tavalla") on esitöiden mukaan perustuslakivaliokunnan linjauksen perusteella tulkittava supistavasti ja ottaen huomioon lain pääasiallinen tarkoitus sekä luokitteluperusteiden luonne perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvatun sananvapauden rajoituksina. Edelleen esitöiden mukaan ilmaisu "on omiaan" viittaa ohjelman katselemiseen liittyvään abstraktiin vaaraan, ja riittävää on, että ohjelman katselemisen voidaan arvioida selvästi lisäävän lapsen kehitykselle haitallisten vaikutusten riskiä. Esitöissä tuodaan myös esiin se, että luokitteluperusteita sovellettaessa on otettava huomioon, että sananvapaus on perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvattu jokaiselle kuuluvaksi oikeudeksi ja sananvapaussäännös edellyttää, ettei lapsen oikeutta kuvaohjelmien katselemiseen perusteettomasti rajoiteta.³⁵ KAVI on lain 15 §:n perusteella laatinut tarkemmat kuvaohjelmien luokittelukriteerit kuvaohjelmaluokittelijoiden käyttöön.

Kuvaohjelmaluokittelijat

Käytännössä kuvaohjelmia luokittelevat pääosin KAVI:n hyväksymät ja kouluttamat kuvaohjelmaluokittelijat. Kuvaohjelmalain 12 §:n mukaan kuvaohjelman saa luokitella ainoastaan KAVI:n hyväksymä kuvaohjelmaluokittelija sekä KAVI:n palveluksessa oleva virkamies, jonka tehtäviin luokittelu kuuluu. KAVI:n asiantuntijat luokittelevat ohjelmia esimerkiksi tilauksesta. Vuonna 2019 KAVI luokitteli tilauksesta 25 ohjelmaa, ja KAVI:n omaa esitystoimintaa (esim. Kino Regina) varten 43 ohjelmaa.³⁶

Lain 13 §:ssä säädetään kuvaohjelmaluokittelijaksi hyväksymisen edellytyksistä sekä kuvaohjelmaluokittelijoiden koulutuksesta ja kertauskoulutuksesta. Hyväksymisen edellytyksiä ovat 18 vuoden ikä, sopivuus tehtävään sekä koulutusten hyväksytyt suorittaminen. Hyväksyminen on voimassa viisi vuotta. Kuvaohjelmaluokittelijoiden koulutusten on 13 §:n 2 momentin mukaan sisällettävä kuvaohjelmalain säännöksiin, lapsen kehitykseen, kuvaohjelman luokitteluun ja luokittelun perusteisiin sekä sananvapauteen liittyvät opetusaiheet.

Kansallisesta audiovisuaalisesta instituutista annetun lain (1434/2007) 2 §:n 5 kohdan (671/2013) mukaan KAVI:n tehtävänä on vastata kuvaohjelmaluokittelijoiden koulutuksesta. Vuonna 2019 KAVI järjesti yhden kolmepäiväisen peruskoulutuksen ja kaksi päivän mittaista kertauskoulutusta. Peruskoulutukseen osallistui kahdeksan henkilöä ja kertauskoulutukseen 13 henkilöä. Kuvaohjelmaluokittelijaksi hyväksyttiin kuusi henkilöä.³⁷

35 HE 190/2010 vp, s. 36

36 Kansallisen audiovisuaalisen instituutin toimintakertomus 2019, s. 26.

37 Kansallisen audiovisuaalisen instituutin toimintakertomus 2019, s. 27.

Kuvaohjelmanlain 36 §:n 3 kohdassa on rangaistussäännös, jonka mukaan kuvaohjelman luokittamisesta ilman oikeutta toimia kuvaohjelmaluokittelijana on tuomittava kuvaohjelmarikkomuksesta sakkoon.

Lain 14 §:n mukaan kuvaohjelmaluokittelijan on tehtävä luokittelu itsenäisesti ja riippumattomasti ja luokittelijaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Kuvaohjelmaluokittelijoiden kuvaohjelmien ikärajoja koskevat luokittelupäätökset ovat valituskelpoisia päätöksiä. Ensimmäisessä vaiheessa käytössä on oikaisuvaatimusmenettely. Lain 30 §:n mukaan kuvaohjelmaluokittelijan tekemään luokittelupäätökseen saa siihen tyytymätön asianosainen vaatia oikaisua KAVI:lta. Toisessa vaiheessa valitus käsitellään kuvaohjelmalautakunnassa. Lain 31 §:n mukaan KAVI:n tekemään luokittelupäätökseen haetaan muutosta valittamalla kuvaohjelmalautakuntaan. Lain 32 §:ssä on tarkemmat säännökset kuvaohjelmalautakunnan kokoonpanosta ja päätösvaltaisuudesta. Kolmas valitusaste on korkein hallinto-oikeus. Lain 33 §:n mukaan kuvaohjelmalautakunnan päätökseen voi hakea muutosta se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, valittamalla korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Käytännössä luokittelupäätöksiä koskevia valituksia on ollut vähän. Vuonna 2019 KAVI:lle ei tehty yhtään luokittelupäätöstä koskevaa oikaisuapua (vuonna 2018 oikaisuapua tehtiin 1) ja kuvaohjelmalautakunnalle tehtiin neljä valitusta, jotka koskivat saman animaatioarjan eri jaksoja (vuonna 2018 ei yhtään valitusta).³⁸ KHO on antanut mainittuja päätöksiä koskevista valituksista ratkaisun KHO 2020:45. Ratkaisussa KHO ei muuttanut valituksen kohteena olleita kuvaohjelmien ikärajoja. Ratkaisun mukaan luokittelupäätökset kuuluvat KAVI:n asiantuntijoiden ja kuvaohjelmalautakunnan harkintavaltaan perusoikeuksien ja kuvaohjelmanlain säännösten muodostaman harkintamarginaalin rajoissa, ja KHO:n roolina valitusprosessissa on arvioida päätöksentekomenettelyn lainmukaisuutta sekä asiantuntijoiden ja lautakunnan pysymistä harkintamarginaalissa.

Kuvaohjelmanlain 14 §:n 3 momentin mukaan KAVI valvoo kuvaohjelmaluokittelijoiden toimintaa ja ylläpitää rekisteriä kuvaohjelmaluokittelijoista. KAVI voi peruuttaa kuvaohjelmaluokittelijaksi hyväksymisen. Peruuttamisen edellytyksistä säädetään lain 22 §:ssä. Peruuttaminen on mahdollista, jos kuvaohjelmaluokittelijaksi hyväksyty ei enää täytä hyväksymisen edellytyksiä; jos kuvaohjelmaluokittelija on tuomittu lainvoimaisella tuomiolla sellaisesta rikoksesta, joka osoittaa hänen olevan sopimatonta kuvaohjelmaluokittelijaksi; tai jos kuvaohjelmaluokittelija on tahallaan tai toistuvasti menettänyt luokittelijana olennaisesti virheellisesti. Luokittelijalle voidaan myös antaa vain varoitus, jos hyväksymisen peruuttaminen olisi hänen oloihinsa nähden kohtuutonta.

38 Kansallisen audiovisuaalisen instituutin toimintakertomus 2019, s. 26.

2.4 Kuvaohjelmien tarjoamisen valvonta

Kuvaohjelmalain esitöiden mukaan kuvaohjelmalainsäädännön uudistuksessa viranomaisen toiminnan painopiste siirtyy ennakkotarkastuksesta kuvaohjelmamarkkinoiden jälkivalvontaan.³⁹ Esitöissä viitataan myös perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jossa on kiinnitetty huomiota kuvaohjelmalevityksen jälkivalvonnan kehittämiseen.⁴⁰ Kuvaohjelmalain myötä televisiotoimintaa koskevat lasten suojelemiseen liittyvät valvontatehtävät siirtyivät Viestintävirastolta (nykyisin Liikenne- ja viestintävirasto) KAVI:lle.

Kuvaohjelmalain 19 §:n mukaan KAVI valvoo lain noudattamista. KAVI:lle laissa säädettyjä kuvaohjelmien tarjoajien valvontakeinoja ovat yleisöpalautteeseen reagointi, kuvaohjelman ottaminen luokiteltavaksi ja kuvaohjelmien merkintöjen tarkastus. KAVI laatii valvonnan toteuttamiseksi vuosittaisen valvontasuunnitelman. Valvontasuunnitelman mukaisesti KAVI on esimerkiksi toteuttanut selvityksiä kuvaohjelmien ikärajojen luokittelujen ja merkintöjen toteutumisesta televisiokanavilla.

Lain 20 §:n mukaan KAVI ottaa vastaan lapsen kehitykselle haitallisten kuvaohjelmien tarjoamista koskevaa yleisöpalautetta. KAVI antaa vahvistuksen yleisöpalautteen vastaanottamisesta ja jos palaute aiheuttaa toimenpiteitä, KAVI toimittaa siitä tiedon palautteen antajalle. Käytännössä yleisöpalaute on keskeinen keino kuvaohjelmien tarjoamisen ja luokittelun valvonnan toteuttamiseksi. Vuonna 2019 KAVI otti verkkosivujen kautta vastaan yhteensä 156 palautetta.⁴¹ Valtaosa palautteesta koskee kuvaohjelmien ikärajoja.

KAVI voi lain 21 §:n perusteella ottaa kuvaohjelmia luokiteltavakseen perustellusta vaatimuksesta, tai jos on muutoin syytä epäillä, ettei ohjelmaa ole luokiteltu lain mukaisesti. Kuvaohjelmien tarjoajalla on velvollisuus toimittaa luokiteltavaksi otettu kuvaohjelma korvauksetta KAVI:n käyttöön. Vuonna 2019 KAVI otti luokiteltavakseen yhteensä 76 ohjelmaa, ja ohjelmista 29 otettiin luokiteltavaksi yleisöpalautteen perusteella.⁴²

KAVI valvoo myös kuvaohjelmien ikäraja- ja sisältösymbolimerkintöjä. Lain 23 §:n mukaan KAVI:lla on oikeus tehdä kuvaohjelman tarjoajan toimitilassa ja muussa vastaavassa toimintapaikassa tarkastus sen toteamiseksi, että kuvaohjelmissa on vaadittavat merkinnät. Lain esitöiden mukaan vastaava toimipaikka viittaa esimerkiksi sähköiseen kaupankäyntiin, tilausohjelmalveluihin ja televisio-ohjelmistoon.⁴³

39 HE 190/2010 vp, s. 1.

40 PeVL 14/2000 vp.

41 Kansallisen audiovisuaalisen instituutin toimintakertomus 2019, s. 26.

42 Kansallisen audiovisuaalisen instituutin toimintakertomus 2019, s. 27.

43 HE 190/2010 vp, s. 40–41.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä on tammikuussa 2020 jätetty valitus koskien kuvaohjelmien merkintöjä verkkokaupassa. Helsingin hallinto-oikeus on valituksenalaisessa päätöksessään 19/0902/3 korostanut, että laista johtuvien rajoitusten tulee olla oikeassa suhteessa lasten suojelemisen tarkoitukseen. Hallinto-oikeus katsoi, että KAVI on voinut velvoittaa tarjoajaa tekemään kuvaohjelmalain mukaiset ikäraja- ja sisältösymbolimerkinnot kuvaohjelman yhteyteen silloin, kun ohjelma tulee verkkokaupassa myytäväksi. Edelleen hallinto-oikeus katsoi, että merkintöjen tulee olla myös myytävässä kuvaohjelmatalienteessa. Hallinto-oikeus katsoi myös, että sähköinen kauppapaikka voi olla kuvaohjelmalain mukaisten merkintöjen tarkastamisen kohteena.

Vuonna 2019 KAVI:n rekisterissä oli valvonnan piiriin kuuluvia kuvaohjelmien tarjoamispaikkoja yhteensä 1074. Näistä suurin osa, 892 tarjoamispaikkaa, tarjoaa kuvaohjelmia tallenteina esimerkiksi myymälässä tai verkkokaupassa. Julkisina esityksinä esimerkiksi elokuvateattereissa kuvaohjelmia tarjosi 138 tarjoamispaikkaa. Valtakunnallisia televisio-ohjelmistojä rekisterissä oli 18, ulkomailta välitettyjä ohjelmistojä 13 ja alueellisia ohjelmistojä yksi. Tilausohjelmalvelujä rekisterissä oli 12. Lisäksi rekisterissä oli 61 tarjoamispaikkaa, jotka tarjoavat vain aikuisille tarkoitettujä ohjelmia, käytännössä pornografisia ohjelmia.⁴⁴

KAVI toteutti vuonna 2019 yhteensä 104 valvontatoimenpidettä. Valvontatoimenpiteillä tarkoitetaan esimerkiksi merkintöjen tarkastuksia, ikärajoihin liittyviä yhteydenottoja tarjoajiin tai muita vastaavia kertaluonteisia toimenpiteitä. Lisäksi KAVI tekee laajempia valvontaan liittyviä toimenpiteitä, kuten televisiokanavien ohjelmistojä koskevia selvityksiä. Kaikista kertaluonteisista toimenpiteistä 52 eli puolet kohdistui julkisiin esityksiin, kuten elokuvateattereihin. Toimenpiteistä 36 eli vähän yli kolmasosa kohdistui tallennelvikyksen kaupoissa tai verkkokaupoissa. Televisio-toimintaan kohdistui yhdeksän valvontatoimenpidettä ja tilausohjelmalveluihin seitsemän.⁴⁵

Valvontaan liittyen KAVI antaa kuvaohjelmien tarjoajille kuvaohjelmalain soveltamista ja käytäntöjä koskevia ohjeita, neuvontaa ja tukipalvelujä. KAVI:n verkkosivuilla on useita kuvaohjelmien tarjoajille ja luokittelijoille suunnattujä ohjeita. KAVI on laatinut erikseen ohjeet eri tavoin kuvaohjelmia tarjoaville toimijoille (tallenteet, televisio-toiminta, julkiset esitykset, tilausohjelmalvelut, digitaaliset pelit, vain 18 vuotta täyttäneille tarkoitettujä ohjelmat). Lisäksi KAVI on laatinut ohjeet esimerkiksi ikärajojoustopä, luokittelusta vapautetuista ohjelmista, ikärajamerkinnöistä verkkotarjonnan yhteydessä sekä kuvaohjelmien markkinointiaineiston esittämisestä.⁴⁶

44 Kansallisen audiovisuaalisen instituutin toimintakertomus 2019, s. 27–28.

45 Kansallisen audiovisuaalisen instituutin toimintakertomus 2019, s. 27.

46 Kavi/Ikärajat/Ammattilaiset/Kuvaohjelman tarjoajat/Ohjeita tarjoajalle.

2.5 Mediakasvatuksen koordinointi ja edistäminen

Kuvaohjelmalain esitöiden mukaan kuvaohjelmalainsäädännön uudistuksessa panostetaan uudenvuotisiin lasten turvallisuutta mediaympäristössä edistäviin toimenpiteisiin, kuten mediakasvatukseen sekä lasten huoltajille ja kasvattajille suunnattuun tiedottamiseen. Kuvaohjelmalaissa ei ole mediakasvatusta koskevia säännöksiä lukuun ottamatta kuvaohjelmien tarjoajien kannustamista mediakasvatukseen liittyvien käytännösääntöjen laatimiseen (8 §). Mediakasvatuksen edistäminen on sen sijaan säädetty yhdeksi KAVI:n tehtäväksi.

Kansallisesta audiovisuaalisesta instituutista annetun lain 2 §:n 2 kohdan mukaan instituutin tehtävänä on edistää mediakasvatusta, lasten mediataitoja ja lapsille turvallista mediaympäristöä sekä tiedottaa lapsia ja mediaa koskevista asioista. Mediakasvatuksen edistämistehtävää hoitaa KAVI:n mediakasvatus ja kuvaohjelmat -tulosalue. Vuoden 2019 toimintakertomuksen mukaan KAVI on toimintavuoden aikana toteuttanut mediakasvatuksen edistämistä monipuolisesti erilaisten kampanjoiden, verkkosivustojen ja oppimateriaalien tuottamisen kautta ja laajassa yhteistyössä eri organisaatioiden kanssa.

Toimintakertomuksen mukaan KAVI suunnitteli ja toteutti jokavuotisen mediataitoviikkokampanjan yhteistyössä 58 organisaation kanssa. Mediataitoviikkoon osallistui 1 600 paikallista organisaatiota, kuten kouluja, kirjastoja ja päiväkoteja. KAVI:n tuottamia mediakasvatuksen oppimateriaaleja ladattiin verkkosivuilta noin 116 000 kertaa ja painettuja oppimateriaaleja jaettiin eri tilaisuuksia noin 47 000 kappaletta. Uutena tiedotusmateriaalina koteihin KAVI julkaisi Yhdessä turvallisesti netissä -oppaan. KAVI:n ylläpitämällä mediataitokoulu.fi-sivustolla oli noin 88 000 yksilöityä kävijää. KAVI:n ylläpitämällä pelikasvatus.fi- ja peliviikko.fi-sivustoilla oli noin 45 000 kävijää, ja KAVI:n organisoiman peliviikon aikana järjestettiin noin 430 paikallista tilaisuutta esimerkiksi kirjastoissa. Lisäksi vuonna 2019 KAVI päivitti opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta kansallisen medialukutaitopolitiikan, ja sen valmisteluun osallistui yli sata toimijaa yhteiskunnan eri osa-alueilta.⁴⁷

⁴⁷ Kansallisen audiovisuaalisen instituutin toimintakertomus 2019, s. 23–25.

3 Kuvaohjelmien sääntelyn oikeusperusta

3.1 Sananvapaus kansainvälisissä sopimuksissa

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7-8/1976, KP-sopimus) turvaa keskeiset yksilön henkilökohtaiset vapaudet ja perusoikeudet sekä oikeuden osallistua yhteiskunnan toimintaan. KP-sopimuksen 24 artiklan 1 kappaleessa on myös määräys jokaisen lapsen oikeudesta suojeluun perheen, yhteiskunnan ja valtion taholta.

KP-sopimuksen 19 artiklan 2 kappaleen mukaan jokaisella on sananvapaus ja tämä oikeus sisältää vapauden hankkia, vastaanottaa ja levittää kaikenlaisia tietoja ja ajatuksia riippumatta alueellisista rajoista joko suullisesti, kirjallisesti tai painettuna taiteellisessa muodossa tahi muulla hänen valitsemallaan tavalla. Sopimuksen 19 artiklan 3 kappaleessa säädetään sananvapauden rajoitusedellytyksistä, joiden mukaan, koska sananvapauden käyttö merkitsee erityisiä velvollisuuksia ja erityistä vastuuta, sananvapaus voidaan saattaa tiettyjen rajoitusten alaiseksi, mutta näiden tulee olla laissa säädettyjä ja sellaisia, jotka ovat välttämättömiä 1) toisten henkilöiden oikeuksien tai maineen kunnioittamiseksi, 2) valtion turvallisuuden tai yleisen järjestyksen, terveydenhoidon tai moraalien suojelemiseksi.

Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990, EIS) 10 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on sananvapaus. Oikeus sananvapauteen sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. EIS 10 artiklan 2 kappale sisältää rajoituslausekkeen, jonka mukaan, koska sananvapauden käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, sananvapautta voidaan rajoittaa, jos rajoituksista on säädetty laissa ja jos ne ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi,

luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tulkintakäytännössä sananvapauden rajoittamista on tarkasteltu arvioimalla, onko rajoituksesta säädetty laissa, onko rajoitukselle 10 artiklan 2 kappaleessa säädetty hyväksyttävä peruste ja onko rajoitus välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa.⁴⁸ Välttämättömyyden osalta EIT:n käytännössä arvioidaan rajoitusta kokonaisuutena suhteessa siihen, onko rajoitus oikeasuhtainen hyväksytyyn päämäärään nähden ja ovatko kansallisten viranomaisten perustelut rajoitukselle relevantteja ja riittäviä. Välttämättömyys tarkoittaa myös pakottavaa yhteiskunnallista tarvetta. EIT:n tulkintakäytännössä sopimusvaltioilla on sananvapauskysymyksestä riippuen suppeampaa tai laajempaa liikkumavaraa välttämättömyyden arvioinnissa (ns. valtion harkintamarginaali).⁴⁹ Esimerkiksi elokuvien julkisen esittämisen kieltäminen on EIT:n tulkintakäytännön mukaan valtion harkintamarginaalin sisällä mahdollista liittyen uskonnollisiin arvoihin.⁵⁰ Toisaalta silloin kun liikutaan sananvapauden ydinalueella, kuten yhteiskunnallisen ja poliittisen keskustelun alueella, EIT on yleensä katsonut valtion harkintamarginaalin sananvapauden rajoittamisessa olevan suppea.⁵¹ Suomessa perustuslakivaliokunta on katsonut, että lasten kehitykselle haitallinen viestintä ei yleensä liity sananvapauden keskeisimpään ytimeen eli mielipiteiden ja niiden ilmaisemisen vapauteen.⁵²

Lapsen oikeuksien sopimus

YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59/1991, LOS) tarkoituksena on vaikuttaa kansallisesti siten, että lapsen erityisasema otetaan systemaattisesti huomioon lainsäädännössä, lainkäytössä ja hallintotoiminnassa.⁵³ KP-sopimuksessa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvataan sananvapaus jokaiselle, myös lapsille. Lapsen oikeuksien sopimuksessa on kuitenkin vielä erikseen lasten sananvapautta koskevat määräykset. Tämä korostaa lasten sananvapauden erityisaseman huomioon ottamista myös kuvaohjelmien sääntelyssä.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 13 artiklan 1 kappaleen mukaan lapsella on oikeus ilmaista vapaasti mielipiteensä ja tämä oikeus sisältää vapauden hakea, vastaanottaa ja levittää kaikenlaisia tietoja ja ajatuksia yli rajojen suullisessa, kirjallisessa, painetussa, taiteen tai missä tahansa muussa lapsen valitsemissa muodossa. Lapsen oikeuksien sopimuksessa

48 Neuvonen 2019, s. 75–76.

49 Hirvelä 2013, s. 377–378.

50 *Otto-Preminger-Institut vs. Itävalta*.

51 Hirvelä 2013, s. 377–378.

52 PeVL 14/2000 vp, s. 21.

53 Hakalehto 2018, s. 429

säädetään myös sananvapauden rajoitusedellytyksistä. LOS 13 artiklan 2 kappaleen mukaan lapsen sananvapauden käytölle voidaan asettaa tiettyjä rajoituksia, mutta vain sellaisia, joista säädetään laissa ja jotka ovat välttämättömiä: 1) muiden oikeuksien tai maineen kunnioittamiseksi; tai 2) kansallisen turvallisuuden, yleisen järjestyksen, tai väestön terveyden tai moraalin suojelemiseksi.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 17 artiklassa määrätään lisäksi erikseen lapsen oikeudesta saada monipuolista tietoa tiedotusvälineiden kautta. Artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat joukkotiedotusvälineiden tärkeän tehtävän ja takaavat, että lapsi saa tietoa monenlaisista kansallisista ja kansainvälisistä lähteistä, erityisesti niistä, joiden toiminta tähtää hänen sosiaalisen, hengellisen ja moraalisen hyvinvointinsa sekä ruumiillisen terveytensä ja mielenterveytensä edistämiseen. Sopimuskohtassa otetaan huomioon myös lasten hyvinvoinnille vahingollinen tietoa ja aineisto. Artiklan 17 e kohdan mukaan sopimusvaltiot rohkaisevat kehittämään asianmukaisia ohjelmia lasten suojelemiseksi heidän hyvinvoinnilleen vahingolliselta tiedolta ja aineistolta.

3.2 Euroopan unionin lainsäädäntö

EU:n lainsäädännön soveltaminen kuvaohjelmien sääntelyssä

EU:n lainsäädännössä kuvaohjelmien sääntely liittyy sekä unionin toimivallan ytimessä olevaan sisämarkkinoiden sääntelyyn että audiovisuaaliseen kulttuurin alaan, jossa Euroopan unionilla on vain jäsenmaiden toimenpiteitä täydentävää toimivaltaa.⁵⁴ Viimeisin alaa koskeva direktiivi, audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva unionin direktiivi (AVMS-direktiivi) on annettu vuonna 2018.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) vapaan liikkuvuuden periaatteet koskevat muun ohella tavaroita ja palvelujen tarjoamista. Euroopan unionin tuomioistuin on ennakkoratkaisussa vuodelta 2008 ottanut kantaa kuvaohjelmatalenttien vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen lasten suojelemisen perusteella.⁵⁵ Ratkaisussa tuomioistuin toteaa, että lähtökohtaisesti vaatimus kansallisesta kuvaohjelmatalenttien

54 Neuvonen (2019, s. 72) on kiinnittänyt huomiota EU-oikeuden ja yhteisen sähköisen viestinnän markkinoiden kehittämisen haasteisiin, kuten sananvapauden ja EU:n perusvapauksien suhteisiin, sekä siihen, että EU-oikeus ei kata kaikkea viestinnän kenttää.

55 Dynamic Medien 14.2.2008. Ratkaisu kuuluu seuraavasti: "EY 28 artikla ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa kielletään sellaisten kuvatallenteiden myynti ja luovuttaminen postimyyntissä, joita ylin alueellinen viranomais tai valtakunnallinen vapaaehtoinen itsesääntelyelin ei ole alaikäisten suojelemiseksi tarkastanut ja luokitellut ja joissa ei ole kyseisen viranomaisen tai elimen mainintaa niiden alimasta sallitusta katseluiästä, paitsi jos ilmenee, ettei tarkastus-, luokittelu- ja merkintäjärjestelmä ole helposti käytettävissä, ettei sitä voida saattaa loppuun kohtuullisessa ajassa tai ettei hylkäävää päätöstä voida saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi". Dynamic Medien 14.2.2008, kohta 53.

ennakkotarkastuksesta, ikärajojen luokittelusta ja merkitsemisestä rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta, mutta rajoitus voidaan oikeuttaa lasten suojelemisen perusteilla silloin, kun lasten suojelemiseksi tarkoitetut toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa tähän hyväksyttävään päämäärään nähden (suhteellisuusperiaate). Lisäksi tuomioistuimien ratkaisun kohdalla 44 esiin, että käsitys toimenpiteistä lasten suojelemiseksi voi vaihdella jäsenvaltioittain erityisesti niissä vallitsevien moraalitai kulttuurikäsitteiden mukaisesti ja jäsenvaltioilla on asiassa harkintavaltaa.

Euroopan unionin perusoikeuskirja

Euroopan unionin perusoikeuskirja sitoo jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.⁵⁶ EU:n perusoikeuskirjaan on kiteytetty käytännössä Euroopan ihmisoikeussopimuksen sananvapautta koskevat keskeiset määräykset.⁵⁷ EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklan 1 kappaleessa säädetään sananvapaudesta ja tiedonvälityksen vapaudesta seuraavasti: ”Jokaisella on oikeus sananvapauteen. Tämä oikeus sisältää mielipiteenvapauden sekä vapauden vastaanottaa ja levittää tietoja tai ajatuksia viranomaisten siihen puuttumatta ja alueellisista rajoista riippumatta”.

EU:n perusoikeuskirjassa annetaan yleiset määräykset perusoikeuksien tulkintaan ja soveltamiseen. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 2 kappaleen mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämisestä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Perusoikeuskirjassa annetaan lisäksi useita muita määräyksiä perusoikeuksien tulkinnasta ja soveltamisesta. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on korostettu sananvapauden osalta muun muassa rajoitusten kohtuullisuutta ja oikeasuhtaisuutta.⁵⁸

EU:n perusoikeuskirjaan sisältyy myös lapsen oikeuksia koskevia määräyksiä. Perusoikeuskirjan 24 artiklan 1 kappaleen mukaan lapsella on oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon. Lapsen on saatava ilmaista vapaasti mielipiteensä. Lapsen mielipide on hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti otettava huomioon häntä koskevissa asioissa. Lisäksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklassa Euroopan unionin todetaan muun ohella edistävän lapsen oikeuksien suojelua. Lapsen oikeudet on

56 EU:n perusoikeuskirjan sitovuudesta tarkemmin ks. esim. Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltaminen kansallisessa lainsäädännössä ja päätöksenteossa. Euroopan unionin perusoikeusvirasto 2019. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ed1f87aa-e244-11e8-b690-01aa75ed71a1/language-fi>

57 Voutilainen 2019, s. 66–67.

58 Voutilainen 2019, s. 67.

siis otettava Euroopan unionissa huomioon ja lapsen oikeuksia loukkaavista toimista on pidättäydyttävä.⁵⁹

Audiovisuaalisia mediapalveluja koskevat direktiivit

Televisiolähetykset ja tilausohjelmalvelut

Kuvaohjelmalla pantiin osaltaan Suomessa täytäntöön EU:n vuonna 2007 antaman AV-direktiivin alaikäisten suojelemiseen liittyvät, tilattavia audiovisuaalisia mediapalveluja koskevat säännökset.⁶⁰ AV-direktiivin 3 h artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava aiheelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että niiden lainkäyttövallan piiriin kuuluvien mediapalvelun tarjoajien tarjoamat tilattavat audiovisuaaliset mediapalvelut, jotka voivat vakavasti haitata alaikäisten fyysistä, henkistä tai moraalista kehitystä, saatetaan tarjolle ainoastaan tavalla, jolla varmistetaan, etteivät alaikäiset normaalisti kuule tai näe näitä tilattavia audiovisuaalisia mediapalveluja.

Vastaavanlainen, mutta sekä televisiolähetyksiä että tilausohjelmalveluja koskeva säännös sisältyy uudistettuun AVMS-direktiiviin. AVMS-direktiivin 6 a artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava aiheelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että niiden lainkäyttövaltaan kuuluvien mediapalvelun tarjoajien tarjoamat audiovisuaaliset mediapalvelut, jotka voivat haitata alaikäisten fyysistä, henkistä tai moraalista kehitystä, saatetaan tarjolle ainoastaan tavalla, jolla varmistetaan, etteivät alaikäiset normaalisti kuule tai näe niitä. Tällaisiin toimenpiteisiin voivat sisältyä lähetysajan valinta, iäntarkistuskeinot tai muut tekniset toimenpiteet. Niiden on oltava oikeassa suhteessa ohjelman mahdolliseen haittaan. Haitallisimpaan sisältöön, kuten perusteettomaan väkivaltaan ja pornografiaan, on sovellettava tiukimpia toimenpiteitä. Saman artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että mediapalvelun tarjoajat antavat katsojille riittävät tiedot sisällöstä, joka saattaa haitata alaikäisten fyysistä, henkistä tai moraalista kehitystä. Tätä varten mediapalvelun tarjoajien on käytettävä järjestelmää, jossa kuvataan audiovisuaalisen mediapalvelun sisällön mahdollisesti haitallista luonnetta. Direktiivin johdantokappaleen 19 mukaan tiedon antaminen haitallisesta sisällöstä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi sisällön luonnetta ilmaisevien kuvausten järjestelmällä, äänimerkkinä annetulla varoituksella, näkyvällä tunnusmerkillä tai jollakin muulla keinolla, jolla kuvataan sisällön luonnetta. Suomessa kuvaohjelmalain sääntelyn on katsottu täyttävän nämä AVMS-direktiivin vaatimukset.⁶¹

⁵⁹ Hakalehto 2018, s. 20–21.

⁶⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/65/EY, annettu 11 päivänä joulukuuta 2007, televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun neuvoston direktiivin 89/552/ETY muuttamisesta. Direktiivin tilausohjelmalveluja ja alaikäisten suojelemista koskevat velvoitteet oli osaltaan pantu täytäntöön jo vuonna 2009 muutoksilla kuvaohjelmien tarkastamisesta annettuun lakiin (ks. HE 14/2009 vp).

⁶¹ HE 98/2020 vp, s. 528.

Videonjakoalustapalvelut

Keskeinen kuvaohjelmien sääntelyyn liittyvä uudistus uudistetussa AVMS-direktiivissä on, että audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva sääntely laajennetaan televisiolähetysten ja tilattavien audiovisuaalisten mediapalvelujen ohella niin sanottuihin videonjakoalustoihin. Direktiivin johdantokappaleessa 4 muutosta perustellaan seuraavasti: "Videonjakoalustapalvelut tarjoavat audiovisuaalista sisältöä, joka on kasvavassa määrin yleisön, varsinkin nuorten, saatavilla. Tämä pätee myös sosiaalisen median palveluihin, joista on tullut merkittävä tiedonvälitys-, viihdytys- ja valistusväline myös siksi, että niiden välityksellä voi seurata ohjelmia ja käyttäjien tuottamia videoita. Nämä sosiaalisen median palvelut on sisällytettävä direktiivin 2010/13/EU soveltamisalaan, koska ne kilpailevat samoista yleisöistä ja tuloista kuin audiovisuaaliset mediapalvelut. Niillä on huomattava vaikutus myös siksi, että niiden avulla käyttäjät voivat helpommin muokata muiden käyttäjien mielipiteitä ja vaikuttaa niihin".

Videonjakoalustat eroavat muista direktiivin soveltamisalaan kuuluvista palveluista siten, että tällaisten alustojen tarjoajat eivät lähtökohtaisesti ole toimituksellisessa vastuussa palveluissa tarjotusta sisällöstä. Sen sijaan tällaiset tarjoajat päättävät sisällön organisoinnista. Direktiivin johdannon mukaan (johdantokappale 48): "Kun otetaan huomioon, minkä luonteisesti palveluntarjoajat ovat tekemisissä videonjakoalustapalveluissa tarjotun sisällön kanssa, alaikäisten ja yleisön suojelemiseksi toteutettavien asianmukaisten toimenpiteiden olisi kohdistuttava sisällön organisoimiseen eikä itse sisältöön".

Direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa määritellään videonjakoalustapalvelu. Videonjakoalustapalvelulla tarkoitetaan tiivistettynä palvelua, jonka pääasiallisena tarkoituksena on tarjota yleisölle ohjelmia, käyttäjien tuottamia videoita tai molempia, joista videonjakoalustan tarjoaja ei ole toimituksellisessa vastuussa ja joiden organisoinnin videonjakoalustan tarjoaja määrittää. Organisointitapoja voivat olla myös automaattiset keinot tai algoritmit, erityisesti sisällön esittäminen, asiasanoitus (tagging) ja järjestäminen (sequencing).

Direktiivin 28 a artiklassa on säännökset siitä, milloin videonjakoalustan tarjoajan katsotaan sijoittautuneen tietyn jäsenvaltion alueelle.⁶² Direktiivin 28 b artiklan 1 a kohdassa on alaikäisten suojelemista koskeva säännös, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden lainkäyttövaltaan kuuluvat videonjakoalustan tarjoajat toteuttavat asianmukaiset toimenpiteet suojellakseen alaikäisiä ohjelmilta, käyttäjien tuottamilta videoilta ja audiovisuaaliselta kaupalliselta viestinnältä, jotka saattavat haitata heidän fyysistä, henkistä tai moraalista kehitystään. Saman artiklan 3 kohdan mukaan asianmukaiset toimenpiteet määritetään ottaen huomioon kyseessä olevan sisällön luonne, siitä mahdollisesti

⁶² AVMS-direktiivin täytäntöönpanon aikaan tiedossa on ollut yksi Suomeen sijoittautunut videonjakoalustapalvelujen tarjoaja.

aiheutuva haitta, suojeltavien henkilöiden luokan ominaisuudet sekä kyseeseen tulevat oikeudet ja oikeutetut edut, mukaan lukien videonjakoalustan tarjoajien sekä sisällön luoneiden tai videonjakoalustalle ladanneiden käyttäjien oikeudet ja oikeutetut edut samoin kuin yleinen etu. Saman artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikki niiden lainkäyttövaltaan kuuluvat videonjakoalustan tarjoajat soveltavat tällaisia toimenpiteitä. Toimenpiteiden on oltava toteutettavissa ja oikeasuhteisia, ja niissä on otettava huomioon videonjakoalustapalvelun koko ja tarjotun palvelun luonne. Kyseiset toimenpiteet eivät saa johtaa sellaiseen sisällön ennakkotarkastukseen tai alustalle lataamiseen sovellettavaan suodatukseen, joka on ristiriidassa direktiivin 2000/31/EY 15 artiklan kanssa.⁶³ Alaikäisten suojelemiseksi haitallisimpaan sisältöön on sovellettava kaikkein tiukimpia pääsyn valvontatoimenpiteitä.

Käytännösäännöt ja medialukutaidon edistäminen

Uudistetussa AVMS-direktiivissä korostetaan yhteissääntelyä ja itsesääntelyyn liittyviä käytännösääntöjä audiovisuaalisten mediapalvelujen ja videonjakoalustojen sääntelyssä. Direktiivin 4 a artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on kannustettava oikeusjärjestelmiensä sallimissa rajoissa käyttämään yhteissääntelyä ja edistämään itsesääntelyä kansallisella tasolla hyväksyttävien käytännösääntöjen avulla niillä aloilla, joita direktiivin mukainen yhteensovittaminen koskee. Käytännösääntöjen on säännöksen mukaan täytettävä seuraavat vaatimukset: a) niiden on oltava asianomaisten jäsenvaltioiden keskeisten sidosryhmien laajasti hyväksymiä; b) niissä on selkeästi ja yksiselitteisesti esitettävä niiden tavoitteet; c) niiden on mahdollistettava säännöllinen, avoin ja riippumaton tavoitteiden saavuttamista koskeva seuranta ja arviointi; ja d) niiden on mahdollistettava tehokas sääntöjen täytäntöönpano, mukaan lukien tehokkaat ja oikeasuhteiset seuraamukset.

AVMS-direktiivissä korostetaan lisäksi medialukutaitoa. Direktiivin 33 a artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on edistettävä medialukutaitoa ja toteutettava toimenpiteitä sen kehittämiseksi. Jäsenvaltioille asetetaan myös velvoite raportoida komissiolle joka kolmas vuosi medialukutaidon edistämistä koskevista toimenpiteistä.

Suomessa AMVS-direktiivin alaikäisten suojelua videonjakoalustoilla koskevat säännökset on tarkoitus panna täytäntöön muutoksilla kuvaohjelmalakiin. Hallituksen esityksessä kuvaohjelmalakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä, jossa säädettäisiin videonjakoalustan tarjoajalle velvoitteeksi toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet lasten suojelemiseksi heidän

⁶³ Viittaus on sähköisestä kaupankäynnistä annetun direktiivin säännökseen, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät saa asettaa palvelujen tarjoajille yleistä velvoitetta valvoa siirtämiään ja tallentamia tietoja, eivätkä yleistä velvoitetta pyrkiä aktiivisesti saamaan selville laitonta toimintaa osoittavia tosiasioita tai olosuhteita. Tarjoajille voidaan kuitenkin asettaa velvoitteita ilmoittaa viipymättä toimivaltaisille viranomaisille muun muassa kyseisen palvelun vastaanottajien väitetyistä toteuttamista laittomiksi väitetyistä toimista tai antamista väitetyistä tiedoista.

kehitykselleen haitalliselta sisällöltä. Videonjakoalustan tarjoajan päätettäväksi jäisi valita tilanteeseen soveltuvimmat keinot säännöksessä määriteltävien yleisten periaatteiden mukaisesti. Esityksessä ehdotetaan myös, että kuvaohjelman käytäntöjä koskevan pykälän soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan videonjakoalustapalvelujen käytäntöjä. KAVI:n tehtäväksi tulisi valvoa videonjakoalustapalvelujen tarjoajien velvoitteiden noudattamista. KAVI:lla olisi myös keskeinen rooli medialukutaidon edistämässä.⁶⁴

3.3 Suomen perustuslaki

Sananvapaus ja sen rajoittaminen lasten suojelemiseksi

Suomen perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauksen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Kuvaohjelmien tarjoamisen sääntely perustuu sananvapaussäännöksen neljännen lauseen ns. kvalifioituun eli yksilöityyn lakivaraukseen. Säännöksessä sananvapauden rajoitusvaltuus on kytketty: 1) koskemaan kuvaohjelmia, 2) vain lasten suojelemisen tarkoitukseen, sekä 3) vain välttämättömiin rajoituksiin. Suomen perusoikeusuudistusta koskevissa esitöissä on katsottu, että valtuus mahdollistaa elokuvien ja muiden kuvaohjelmien ikärajoihin perustuvan rajoituskäytännön. Esitöiden mukaan mahdollisuus ennakkolliseen rajoitukseen koskee lähinnä raaistavia väkivaltakuvauksia.⁶⁵ Tämä lausuma ei ole kuitenkaan perustuslakivaliokunnan mukaan tyhjentävä kuvaus hyväksyttävistä rajoituksista, vaan ratkaisevaa perustuslain kannalta on, perustuvatko rajoitukset lasten suojelemisen tarkoitukseen.⁶⁶ Perustuslakivaliokunta on todennut nykyisen kuvaohjelman kattavan lasten kehitykselle haitalliset kuvaohjelmat raaistavia väkivaltakuvauksia laajemmin.⁶⁷ Kuvaohjelman 15 §:n 1 momentin mukaan lapsen kehitykselle haitallisena pidetään kuvaohjelmaa, joka väkivaltaisuutensa tai seksuaalisen sisältönsä vuoksi tai ahdistusta aiheuttamalla tai muulla näihin rinnastettavalla tavalla on omiaan vaikuttamaan haitallisesti lapsen kehitykseen.

64 HE 98/2020 vp, s. 93–94, 281–284.

65 HE 309/1993, vp, s. 57.

66 PeVL 12/2000 vp, s. 20.

67 PeVL 52/2010 vp, s. 2.

Kuvaohjelman käsite

Sananvapaussäännöksen mukainen rajoitusvaltuus koskee kuvaohjelmia. Perusoikeusuu-
distuksen esitöiden perusteella käsite kuvaohjelma tarkoittaa lähinnä elokuvia ja tallentei-
ta.⁶⁸ Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että koska televisio on käytännössä hyvin
merkittävä elokuvien ja muiden kuvaohjelmien jakelukanava, voidaan sananvapauden
rajoittamista koskevaa lakivarausta soveltaa myös televisiotoimintaan.⁶⁹ Perustuslakivalio-
kunnan mukaan perustuslain kannalta myös peliohjelmat on lasten suojelemiseksi mah-
dollista saattaa esittämisen- ja levittämisenrajoitusten alaisiksi.⁷⁰ Kuvaohjelmalaissa kuvaohjel-
man käsite on tarkoitettu kattamaan laajasti erilaiset sisällöt, kuten elokuvat, tallenteet,
televisio-ohjelmat, internetin välityksellä tarjottavat kuvaohjelmat ja digitaaliset pelit.

Video- ja tietokonepelit ovat Suomessa olleet kuvaohjelmien sääntelyn piirissä jo ennen
vuonna 2000 annettua kuvaohjelmien tarkastusta koskevaa lakia, mutta ne on lähtökoh-
teisesti vapautettu ennakkotarkastuksesta.⁷¹ Myös kuvaohjelmien tarkastuksesta anne-
tussa laissa vuorovaikutteiset kuvaohjelmat, kuten video- ja tietokonepelit, vapautettiin
ennakkotarkastuksesta. Valtion elokuvatarkastamo saattoi kuitenkin määrätä vapautetun
vuorovaikutteisen kuvaohjelman tarkastettavaksi tai kieltää ohjelman levittämisen, jos
oli syytä epäillä ohjelman sisältävän lasten kehitykseen haitallisesti vaikuttavaa aineistoa.
Vuorovaikutteisten kuvaohjelmien levittäjiä koski lisäksi velvollisuus ilmoittaa ohjelmat
tarkastusviranomaisille.

Lasten suojelemisen tarkoitus

Perustuslain sananvapaussäännöksen perusteella kuvaohjelmien tarjoamisen rajoitta-
misen perusteena voi olla vain lasten suojeleminen. Tätä lasten suojelemisen tarkoitusta
on myös perustuslakivaliokunta lausuntokäytännössään korostanut. Kuvaohjelmalain-
säädännön uudistamista koskevassa lausunnossaan valiokunta totesi, että vain aikuisille
tarkoitettuja kuvaohjelmia ei voi perustuslain 12 §:n 1 momentin lakivaruksen nojalla
ottaa kuvaohjelmien luokittelun piiriin. Valiokunta katsoi, että ”jos kuvaohjelma on tar-
koitettu tarjottavaksi vain täysi-ikäisille, tarjoajan on tehtävä ohjelmaan ilman luokittelua
tätä osoittavat asianmukaiset merkinnät. Tätä koskeva säännös tulee ottaa lakiin.”⁷² Nykyi-
sen kuvaohjelmien 16 §:n 2 momentissa säädetään, että ”jos kyseessä on ohjelma, joka

68 HE 309/1993 vp, s. 57.

69 PeVL 19/1998 vp, s. 4.

70 PeVL 14/2000 vp, s. 20.

71 HE 2/2000 vp, s. 12. Vapauttamista perusteltiin esimerkiksi videolain esitöissä seuraavasti: ”Videopelissä ei kuva
ole ratkaiseva, vaan peliajatus ja -suoritus. Videotekniikka tarjoaa vain eräänlaisen kehyksen, jolle peliohjelma
on rakennettu. Videopelin käyttö eroaa täysin muiden kuvaohjelmien katselusta. Siinä on kysymys lähinnä reagointi-
nopeutta vaativasta toiminnasta, jossa pelaajan toimenpiteet lopullisesti määräävät sen, missä muodossa kuva
näyttörüutuun tulee.” (HE 95/1986 vp, s. 21).

72 PeVL 52/2010 vp, 3.

on yksiselitteisesti tarkoitettu tarjottavaksi ainoastaan 18 vuotta täyttäneille, ohjelmaa ei luokitella” ja että ”tällaisen ohjelman saa tarjota vain, jos siihen tai sen yhteyteen on tehty selvästi havaittava merkintä 18 vuoden ikäraja”.

Lasten suojelemisen tarkoitukseen on ottanut kantaa myös korkein hallinto-oikeus ennakkopäätöksessä KHO 2017:10. Tapauksessa oli kysymys elokuvan esittämisestä erään pienkustantamon markkinointitilaisuuksissa. KAVI katsoi, että elokuvalla ei voitu luokittelematta antaa 18 vuoden ikärajaa kuvaohjelmalain nojalla, koska elokuvan sisältö ei ollut yksiselitteisesti vain aikuisille tarkoitettua ja rajoitus loukkasi lasten sananvapautta. KAVI ohjeisti yhtiötä hakemaan kuvaohjelmalain 11 §:n perusteella lupaa esittää elokuva erityisessä tilaisuudessa. KHO arvioi ratkaisussaan kysymystä, oliko yhtiö tarvinnut hakemansa luvan vai oliko elokuvan voinut esittää ilman lupaa asettamalla 18 vuoden ikäraja niihin tilaisuuksiin, joissa elokuvaa esitettiin.

KHO arvioi kysymystä perustuslain sananvapaussäännöksen lakivarauksen ja kuvaohjelmalain 1 § huomioon ottaen eli luvan tarvetta harkittaessa oli otettava huomioon, onko lupa ollut tarpeen lasten suojelemiseksi. KHO:n ratkaisun mukaan lupaharkintaa tapauksessa puoltaa se, että esitystilaisuudet oli tarkoitettu ennalta rajaamattomalle yleisölle eikä elokuva ollut sisällöltään yksiselitteisesti ainoastaan yli 18-vuotiaille tarkoitettu. KHO:n mukaan 18 vuoden ikärajan asettamisen esitystilaisuuksille ei kuitenkaan todellisuudessa voitu katsoa merkitsevän lasten sananvapauden loukkausta, koska kysymyksessä oli elokuva, joka ei kiinnostanut alaikäisiä. Lisäksi KHO katsoi, että elinkeinovapauden perusteella yhtiöllä oli oikeus suunnata esitystilaisuudet yksinomaan täysi-ikäisille ja estää alaikäisten pääsyn niihin. KHO:n ratkaisu oli, että yhtiön hakema lupa ei ollut tarpeen lasten suojelemiseksi eikä KAVI:n olisi tullut myöntää haettua lupaa, vaan ilmoittaa luvan tarpeettomuudesta. KHO:n ratkaisu korostaa edelleen sitä, että kuvaohjelmalain mukaiset sananvapauden rajoitukset ovat hyväksytyjä vain lasten suojelemiseksi. Ratkaisun voidaan katsoa korostavan myös sitä, että lasten sananvapauden edistäminen ei voi olla yleinen peruste tarjoajien sananvapauden rajoituksille, vaan lasten sananvapauden tosiasiallinen toteutuminen on arvioitava tapauskohtaisesti.

Rajoitusten välttämättömyys

Perustuslain sananvapaussäännöksen rajoitusvaltuuden mukaisesti sananvapauden rajoitusten on oltava välttämättömiä lasten suojelemiseksi. Kuvaohjelmalain esitöissä todetaan, että laki rajoittaa kuvaohjelmien tarjoajien oikeutta tarjota kuvaohjelmia sekä ikärajaa nuorempien lasten oikeutta vastaanottaa kuvaohjelmia ja että kyseessä on perustuslain 12 §:n 1 momentin turvaaman sananvapauden kuvaohjelmia koskeva lasten suojelemiseksi välttämätön rajoitus. Edelleen esitöissä todetaan, että lailla säädetään kuvaohjelmien yleisön sekä kuvaohjelmien tarjoajien sananvapautta rajoittavista ikärajoista

ja niiden perusteista ja lisäksi lailla säädetään kuvaohjelmien tarjoamisen rajoituksista ja viranomaisen valvontatehtävistä.⁷³

Kuvaohjelmalain esitöissä tuodaan myös esiin perustuslakivaliokunnan kanta, jonka mukaan lasten kehitykselle haitallinen viestintä ei yleensä liity sananvapauden keskeisimpään ytimeen eli mielipiteiden ja niiden ilmaisemisen vapauteen. Lisäksi hallituksen esityksessä viitataan perustuslakivaliokunnan lausumaan, jonka mukaan lainsäätäjän oikeuden säätää perustuslain 12 §:n 1 momenttiin nojautuen lasten suojelemiseksi välttämättömiä kuvaohjelmia koskevia rajoituksia sananvapauden käyttämiseen ei pidä ymmärtää rajautuvan ennakkotarkastukseen. Perustuslakivaliokunnan lausuman mukaan ennakkotarkastuksen lisäksi voidaan ja pitääkin turvautua erilaisiin jälkivalvonnan keinoihin, joita voivat olla esimerkiksi videotallenteita ja peliohjelmia levittävien yrittäjien rekisteröinti sekä niiden mainonta- ja myyntitapojen sääntelyn kehittäminen.⁷⁴ Kuvaohjelmalakesitystä koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota jo edellä mainittuun kuvaohjelmien luokittelujärjestelmän laajuuteen ja huomautti lausuttavana olleen lakiehdotuksen olevan ongelmallinen perustuslain 12 §:n 1 momentin kannalta sikäli, että se vaikuttaa (ks. esim. 1. lakiehdotuksen 5 §) saattavan luokittelujärjestelmän piiriin lähtökohtaisesti kaikki kuvaohjelmat, toisin sanoen myös sellaiset, joita ei ole tarkoitukseen esittää muille kuin täysi-ikäisille.⁷⁵ Kovin eksplisiittistä välttämättömyyden arviointia perustuslakivaliokunta ei ole kuvaohjelmien sääntelyyn liittyen tehnyt, ja voidaan sanoa, että kuvaohjelmia koskevan lakivaruksen välttämättömyyskriteeri on jäänyt epäselväksi.⁷⁶

Taiteen vapaus

Sananvapaus ja sen rajoittaminen liittyvät myös perustuslain 16 §:ssä turvattuun taiteen vapauteen. Taiteen vapautta ei ole tarkasteltu nykyistä kuvaohjelmalakia koskevassa hallituksen esityksessä. Kuvaohjelmien tarjoamisen rajoittamisen voidaan kuitenkin katsoa rajoittavan myös elokuvataiteen vapautta, silloin kun taiteen vapaus tarkoittaa paitsi taiteen tekemistä, myös vapautta vastaanottaa taidetta. Koska taiteen vapaus on rajoituslausekkeeton absoluuttinen perusoikeus, sen rajoittamista tulee tarkastella perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden valossa.⁷⁷ Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat rajoitusten lakiperusteisuus, täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, hyväksyttävyyys ja painava yhteiskunnallinen tarve, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus, suhteellisuusvaatimus, riittävä oikeusturva sekä

73 HE 710/2010 vp, s. 52.

74 HE 710/2010 vp, s. 52.; PeVL 14/2000 vp, 21

75 PeVL 52/2010 vp, 3.

76 Ks. Nieminen 2020.

77 Rautiainen 2007, 61, 74–78.

kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen.⁷⁸ Koska kuvaohjelmien sääntely kytkeytyy myös taiteen vapauteen, tulee nämä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ottaa huomioon myös kuvaohjelmia koskevaa lakivarausta sovellettaessa.

Maksuvelvoitteiden vaikutus sananvapauteen

Tarjoamisrajoitusten lisäksi kuvaohjelmien tarjoajia velvoittavat maksut saattavat muodostua esteeksi sananvapauden käytölle. Kuvaohjelmalain 27 §:ssä säädetään kuvaohjelmien tarjoajien valvontamaksujen suuruuksista, jotka vaihtelevat tarjoamistapakohtaisesti 100 eurosta 600 euroon. Tällainen yleinen, kaikkiin tarjoajiin kohdistuva valvontamaksu katsotaan veroluonteiseksi maksuksi.⁷⁹ Perustuslakivaliokunnan mukaan kuvaohjelmalain valvontamaksua koskevat säännökset täyttävät perustuslain 81 §:n 1 momentin valtion veroja koskevat vaatimukset eli verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Valiokunnan kannanoton mukaan kuvaohjelmalain mukaiset maksut eivät muodosta estettä sananvapauden käytölle.⁸⁰

Kuvaohjelmien tarjoamisen ilmoituksenvaraisuus

Kuvaohjelmien tarjoaminen elinkeinotoimintana kuuluu perustuslain 18 §:n 1 momentin turvaaman elinkeinovapauden piiriin. Kuvaohjelmalain perusteella sananvapauden käyttäminen kuvaohjelmia tarjoamalla on ilmoituksenvarainen elinkeino, koska kuvaohjelmien tarjoamista koskevan ilmoituksen tekemättä jättäminen on säädetty rangaistavaksi lain 36 §:ssä.⁸¹ Perustusvaliokunta on kiinnittänyt huomiota kuvaohjelmien tarjoajien rekisteröintiin yhtenä mahdollisena jälkivalvonnan keinona.⁸² Valiokunta on ottanut kantaa ilmoituksenvaraisuuteen myös kuvaohjelmien tarkastuksesta annettua lakia koskevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä. Lakiesityksessä ehdotettu ilmoitusvelvollisuus ei koskenut toiminnan harjoittamista, vaan kuvaohjelman valmistajan tai maahantuojan velvollisuutta tehdä ilmoitus tarkastamattomasta ohjelmasta ennen sen esittämistä tai levittämistä. Valiokunnan kannanoton mukaan perusoikeuden käyttämisen tekeminen ilmoituksenvaraiseksi saattaa merkitä perusoikeusrajoitusta, mutta tarkastamatonta kuvaohjelmaa koskevassa ilmoitusvelvollisuudessa ei ole kysymys sananvapauden käyttämisen olennaisesta esteestä, koska ilmoitusvelvollisuus liittyy asiallisesti sen varmistamiseen, että lasten suojelemiseksi välttämättömät kuvaohjelmien esittämisen ja levittämisen

78 Lainkirjoittajan opas. Perusoikeudet. Perusoikeuksien sääntely. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/4-perusoikeudet/4-1/#jakso-4-1-13>.

79 HE 190/2010 vp, s. 54–55.

80 PeVL 52/2010 vp, s. 5.

81 Neuvonen 2019, s. 333.

82 PeVL 14/2000 vp, 21.

rajoitukset toteutuvat.⁸³ Kuvaohjelmalakiesitystä koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta ei ota kantaa ehdotettuun kuvaohjelmien tarjoajien ilmoitusvelvollisuuteen.⁸⁴

Ikärajojen luokittelu julkisena hallintotehtävänä

Perustuslain 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle seuraavasti: ”Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle”.

Kuvaohjelmalain esitöissä arvioidaan laajasti kysymystä julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Lähtökohdaksi on otettu, että kuvaohjelmien ikärajojen luokittelu on julkinen hallintotehtävä, koska luokittelulla vaikutetaan suoraan perustuslain 12 §:n 1 momentin turvaaman sananvapauden toteutumiseen. Luokittelua ei kuitenkaan katsota merkittäväksi julkisen vallan käyttämiseksi. Esitöiden mukaan luokittelun tarkoituksena on varmistaa, etteivät lapset näkisi heille haitallisia kuvaohjelmia ja luokittelu vaikuttaa samalla siihen, kuinka suuri yleisö voi olla kuvaohjelman vastaanottajana. Luokittelulla on merkitystä myös sille, mitä seurauksia ikärajan vastaisella kuvaohjelman tarjoamisella on. Esityksessä tuodaan lisäksi esiin tehtävän siirtämisen tarkoituksenmukaisuusperusteita, kuten viranomaisen resurssien vapautuminen muihin tehtäviin (esim. jälkivalvonta) sekä kuvaohjelma-alan sitoutuminen lasten suojelemista edistäviin toimenpiteisiin.⁸⁵

Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan kuvaohjelmalakia koskevaa hallituksen esitystä epäselvänä siltä osin, oliko tarkoituksena perustaa uusi ja itsenäinen kuvaohjelmaluokittelijoiden ammattikunta vai oliko lasten kehitykselle haitallisten kuvaohjelmien valvonnalle tarkoituksena rakentaa kuvaohjelma-alan omavalvonnalle rakentuva järjestelmä. Valiokunta korosti, että lakiehdotuksesta tulisi suoraan ilmetä lainsäätäjän tarkoituksena olevan, että alan toimijat itse suorittavat luokittelun. Valiokunta katsoi, että luokittelijoiden riippumattomuus jää tällaisessa mallissa kuvitteelliseksi. Valiokunta totesi myös, että jos lakiehdotus nojautuisi perustuslain 124 §:ään, olisi siinä tullut huolehtia riittävästä oikeusturvajärjestelyistä. Edelleen valiokunta edellytti, että laissa on säädettävä laajemmin ja tarkemmin viranomaisen valvontamahdollisuuksista (yleisöpalautte, kuvaohjelmaluokittelijaksi hyväksymisen peruuttaminen) silloin, kun ikärajojen luokittelu toteutetaan

83 PeVL 14/2000 vp, s. 21

84 Lausunnossa valiokunta toteaa, ettei voi esittää kattavaa valtiosääntöoikeudellista arvioita lakiehdotuksista (PeVL 52/2010 vp, 5). Toteamus liittyy siihen, että valiokunta katsoo esityksessä ehdotetun kuvaohjelmien luokittelun toteuttamisen kuvaohjelma-alalla luonteeltaan epäselväksi.

85 HE 190/2010 vp, 53.

kuvaohjelma-alalla.⁸⁶ Perustuslakivaliokunta ei edellä kuvattujen epäselvyyksien vuoksi tehnyt kuvaohjelmalakeja koskevasta hallituksen esityksestä kattavaa valtiosääntöoikeudellista arviota, ja näin ollen kuvaohjelmien luokittelun luonne julkisena hallintotehtävänä ei ole täysin selvä. Kuvaohjelmalaissa (14 §) säädetään kuitenkin luokittelijoiden rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja vahingonkorvausvastuusta.

3.4 Lapsen oikeuksien turvaaminen

Lapsen oikeuksien turvaamisvelvollisuus

Lapsen oikeuksien sopimuksen määräykset ovat Suomessa voimassa olevia lasten ihmisoikeuksia koskevia normeja. Suomen perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämän turvaamisvelvoitteen mukaisesti lapsen oikeuksien sopimukseen sisältyvät lasten oikeudet on turvattava käytännössä kaikille lapsille. Turvaamisesta vastaa julkinen valta. Viranomaisilla on myös velvollisuus tulkita lainsäädäntöä siten, että viranomaisten ratkaisut vastaavat ihmisoikeusvelvoitteiden vastaamia vaatimuksia.⁸⁷ Lisäksi perustuslain 6 §:n 2 ja 3 momentin säännökset lasten yhdenvertaisesta kohtelusta suhteessa aikuisväestöön sekä toisiin lapsiin tarkoittavat, että lapsilla on oikeus positiiviseen erityiskohteluun suhteessa aikuisiin esimerkiksi suojelun ja huolenpidon suhteen.⁸⁸

Lapsen oikeuksien sopimus on voimassa lakina, mikä tarkoittaa, että jokaisella julkista tehtävää hoitavalla on perustuslain 2 §:n mukaan velvollisuus noudattaa sitä tarkoin.⁸⁹ Lapsen oikeudet realisoituvat kuitenkin erityisesti arjessa. Velvollisuus lapsen oikeuksien suojelemiseen on paitsi kaikilla lapsen kanssa tekemisissä olevilla viranomaisilla, mutta myös lapsen huoltajilla. Samoin velvollisuus on yksityisillä toimijoilla, kuten medialla ja elinkeinonharjoittajilla. Lapsen oikeuksien sopimuksen 42 artiklan mukaan valtiot sitoutuvat saattamaan sopimusmääräykset aikuisten ja lasten tietoon tarkoituksenmukaisesti ja aktiivisesti. Viranomaisilla on siis velvollisuus huolehtia lapsen oikeuksista tiedottamisesta ja lasten huoltajien sekä muiden lapsen elinpiiriin kuuluvien toimijoiden, kuten median kouluttamisesta.⁹⁰

86 PeVL 52/2010 vp, 3–4.

87 Hakalehto 2018, s. 23.

88 Hakalehto 2018, s. 79–80.

89 Hakalehto 2018, s. 63.

90 Hakalehto 2018, s. 33, 39.

Lapsen etu, osallisuus ja oikeus kehitykseen

Lapsen oikeuksien sopimuksen johtava periaate on lapsen edun ensisijaisuus. Sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Määräys tarkoittaa sitä, että lapsilla on kaikissa heitä koskevissa ratkaisuissa oikeus saada etunsa arvioiduksi ja että lapsilla on oikeus siihen, että heidän intresseilleen annetaan huomattava painoarvo suhteessa muihin asiaan liittyviin intresseihin.⁹¹

Toinen keskeinen lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaate on lasten osallisuus.⁹²

Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa itseään koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Tämän toteuttamiseksi lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti. Artikla 12 velvoittaa valtiot antamaan lapsille mahdollisuuden osallistua kaikkiin heitä koskeviin ratkaisuihin. Kysymys on sekä yksittäisen lapsen että lapsiryhmän oikeudesta saada näkemyksensä huomioon otetuksi.⁹³

Kolmas keskeinen kuvaohjelmien sääntelyyn liittyvä lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaate on oikeus kehitykseen. Lapsen oikeuden kehitykseen on katsottu tarkoittavan lapsen suotuisan kehityksen turvaamista ja hyvinvoinnin varmistamista. Oikeus kehitykseen tarkoittaa muun muassa lapsen suojaamista kaikelta kehitykselle vaaralliselta toiminnalta. Lapsen oikeuksien sopimuksen soveltamisessa tulee aina ottaa huomioon myös lapsen ikä ja kehitystaso. Eri-ikäiset lapset altistuvat esimerkiksi erilaisille kehitystä vaarantaville riskeille.⁹⁴ Tähän lähtökohtaan voidaan perustaa myös kuvaohjelmien ikärajojen luokittelu lapsen suojelemiseksi hänen kehitykselleen haitalliselta aineistolta.

Lapsen kehityksen turvaamiseen kytkeytyy myös lapsen oikeuksien sopimuksen 31 artikla, jonka mukaan lapsella on oikeus lepoon ja vapaa-aikaan, leikkimiseen ja virkistystoimintaan sekä osallistumiseen kulttuurielämään ja taiteisiin. YK:n lapsen oikeuksien komitea

91 Hakalehto 2018, s. 50.

92 Lapsen oikeuksien sopimuksessa on neljä yleisperiaatetta, jotka ovat lapsen oikeus kehitykseen, syrjimättömyys, lapsen edun ensisijaisuus ja osallisuus. Nämä kaikki yleisperiaatteet tulee ottaa huomioon, kun tarkastellaan lapsiin liittyviä lainsäädäntö-, lainkäyttö- ja viranomaistoimia (Hakalehto 2018, s. 42).

93 Hakalehto 2018, s. 47.

94 Hakalehto 2018, s. 37, 42–44.

on vuonna 2013 antanut tähän artiklaan liittyvän yleiskommentin.⁹⁵ Kommentissa yleiskomitea tuo puuttumista edellyttävänä haasteena esiin sähköisen median kasvavan aseman lasten elämässä.⁹⁶ Komitean mukaan sähköiset alustat tarjoavat merkittäviä koulutuksellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia hyötyjä, ja valtioita kannustetaan ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin sen takaamiseksi, että kaikilla lapsilla on yhtäläiset mahdollisuudet saada näitä hyötyjä. Komitea tuo kuitenkin esiin huolen siitä, että nämä ympäristöt ja lasten niiden kanssa vuorovaikutuksessa viettämän ajan lisääntyminen voivat myös aiheuttaa lapsille merkittäviä riskejä ja haittoja. Haittoina mainitaan muun muassa kiusaaminen, pornografialle altistuminen ja ahdistelu verkossa, väkivaltaiset videopelit, ”yhden kulttuurin” ohjelmien katselu sekä kasvava ruuturiippuvuus.⁹⁷

Sopimusvaltioiden velvollisuuksista komitea toteaa, että velvollisuus suojella edellyttää, että sopimusvaltiot ryhtyvät toimiin estääkseen kolmansia osapuolia puuttumasta 31 artiklan mukaisiin oikeuksiin tai rajoittamasta niitä. Yksi esimerkki tällaisista toimenpiteistä on lasten suojeleminen kulttuuri-, taide- tai virkistysmateriaaleilta, jotka voivat olla vahingollisia heidän hyvinvoinnilleen, hyödyntäen tiedotusvälineissä esitettäviä ohjelmia ja elokuvaesityksiä koskevia suojaus- ja luokittelujärjestelmiä ja ottaen tällöin kuitenkin huomioon sekä ilmaisuvapautta koskevan 13 artiklan määräykset, että vanhempien vastuuta koskevan 18 artiklan määräykset.⁹⁸

Edelleen komitea tuo esiin verkkoturvallisuuteen liittyvät toimenpiteitä. Komitean mukaan valtioiden tulisi ottaa käyttöön toimenpiteitä, joilla samalla edistetään sekä lasten pääsyä verkkoon että heidän turvallisuuttaan. Näiden pitäisi sisältää toimia, joilla lapsia neuvotaan turvalliseen verkon käyttöön ja annetaan heille mahdollisuudet toimia itsevarmoina ja vastuullisina kansalaisina digitaalisissa ympäristöissä ja raportoida mahdollisesti havaitsemistaan väärinkäytöksistä tai epäsovivasta toiminnasta.⁹⁹ Lapsen oikeuksien sopimuksen 31 artiklan mukaista lapsen oikeutta lepoon, vapaa-aikaan, leikkiin, virkistystoimintaan, kulttuurielämään ja taiteisiin toteutetaan komitean yleiskommentin 17 perusteella näin ollen myös siten, että näissä ympäristöissä suojellaan lapsia heidän kehitykselleen haitalliselta materiaalilta.

95 Suvianna Hakalehdon (2018, s. 62–63) mukaan ”vaikka sopimusvaltiot eivät ole erikseen sitoutuneet noudattamaan komitean suosituksia ja yleiskommentteja, näille tulee antaa arvovaltaisen ihmisoikeusinstanssin antamina merkittävä painoarvo sopimuksen tulkinnassa kansallisella tasolla”.

96 Kohta 45. Komitea mainitsee erilaiset sähköiset alustat ja välineet, mukaan lukien television katselu, viestittely, sosiaalinen verkostoituminen, pelaaminen, tekstiviestittely, musiikin kuuntelu ja luominen, videoiden ja elokuvien katselu ja tekeminen, uusien taidemuotojen luominen ja kuvien jakaminen. (YK:N lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 17, s. 14).

97 Kohta 46. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 17, s. 14–15.

98 Kohta 57. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 17, s. 18–19.

99 Kohta 57. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 17, s. 18–19.

Suojeluperiaate ja perheyhteyden periaate

Lapsen oikeus välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon koskee kaikkia lapsen elinpiirejä ja -ympäristöjä, myös mediaympäristöjä.¹⁰⁰ Keskeisiä kuvaohjelmien sääntelyyn soveltuvia lapsioikeudellisia periaatteita ovat suojeluperiaate ja perheyhteyden periaate.¹⁰¹ Suojeluperiaate velvoittaa suojelemaan lasta hänen kehitystään vaarantavilta riskeiltä. Perheyhteyden periaatteen mukaisesti päävastuu lapsen kasvatuksesta, kehityksestä ja kehityksen suojelemisesta on huoltajilla. Huoltajien vastuuta täydentävät kuitenkin valtion velvollisuus tukea perheitä tehtävässään sekä vastuu seurata lapsen kehitystä vaarantavia toimia ja puuttua niihin.¹⁰²

Lapsen oikeuksien sopimuksen 13 artiklan 2 kappaleessa on määräykset lasten suojelusta ja huolenpidosta sekä huoltajien vastuusta. Artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkiessään sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 18 artikla koskee perheyhteyden periaatetta sekä lasten huoltajien asemaa ja valtion roolia huoltajien tukijana. Artiklan 1 kappaleen mukaan sopimusvaltiot pyrkivät parhaansa mukaan takaamaan sen periaatteen tunnustamisen, että vanhemmat vastaavat yhteisesti lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä. Vanhemmilla tai tapauksesta riippuen laillisilla huoltajilla ja holhoojilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä. Lapsen edun on määrättävä heidän toimintansa. Artiklan 2 kappaleen mukaan sopimusvaltiot antavat vanhemmille ja muille laillisille huoltajille asianmukaista apua heidän hoitaessaan lastenkasvatustehtävänsä sekä huolehtivat lastensuojelulaitosten ja -palvelujen kehittämisestä. Lapsen oikeuksien sopimuksen nojalla huoltajilla on siis oikeus saada valtiolta tukea lapsen hyvinvoinnista ja kasvatuksesta huolehtimiseen.¹⁰³

3.5 Yhteenveto kuvaohjelmien sääntelyn oikeusperustasta

Edellä esitetty kuvaohjelmien sääntelyn oikeusperustan tarkastelu osoittaa, että kuvaohjelmien sääntelyllä on monipuolisia kytköksiä perus- ja ihmisoikeuksiin, erityisesti sananvapauden ja lapsen oikeuksiin, mutta myös taiteen vapauden ja elinkeinovapauden.

100 Hakalehto–Wainio 2011, s. 520.

101 Muita lapsioikeudellisia periaatteita ovat yhdenvertaisuusperiaate, osallisuusperiaate, lapsen edun ensisijaisuuden periaate, ja lasten oikeusturvan periaate (Hakalehto 2018).

102 Hakalehto 2018, s. 73–84.

103 Hakalehto 2018, s. 55.

Kuvaohjelmien sääntelyssä tulee näin ollen ottaa laajasti huomioon perusoikeuksien rajoittamisen reunaehdot sekä lapsen kehityksen suojelemisen ja osallisuuden näkökulmat. Kuvaohjelmia koskevien sananvapauden rajoitusten perusteena voi perustuslain 12.1 §:n mukaan olla vain lasten suojeleminen, ja tätä ovat myös perustuslakivaliokunta¹⁰⁴ ja korkein hallinto-oikeus¹⁰⁵ korostaneet. Huomiota tulee kiinnittää myös esimerkiksi kuvaohjelmien tarjoamista koskevien rajoitusten välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä EU-oikeuden näkökulmasta tavaroiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden kysymyksiin.

104 Esim. PeVL 52/2010 vp.

105 KHO 2017:10.

4 Sääntely eräissä muissa maissa

4.1 Hollannin yhtenäinen Kijkwijzer-järjestelmä

Hollannin sääntelymallia pidetään yhtenä toimivana esimerkkinä laajasti eri sisällöt kattavasta yhteissääntelyjärjestelmästä. Mallia tarkasteltiin myös Suomen kuvaohjelmalain valmistelun yhteydessä. Järjestelmästä vastaa NICAM-organisaatio, jonka toiminta kustannetaan osin julkisista varoista ja osin toimialan rahoituksella. NICAM:n kehittämä Kijkwijzer-luokittelujärjestelmä ("katso viisaasti") on ollut käytössä vuodesta 2002 lähtien. NICAM on kehittänyt myös PEGI-järjestelmän sekä järjestelmät käyttäjien tuottaman sisällön (You Rate It) ja "appsien" luokitteluun. Kijkwijzer-järjestelmän tarkoituksena on erityisesti kuluttajainformaation tuottaminen yleisölle. Järjestelmä kattaa televisio-ohjelmat, videotallenteet, elokuvateatterit ja tilausohjelmopalvelut. Yksi sisältö luokitellaan järjestelmässä yhden kerran, ja sama suositusikäraja on käytössä kaikilla muilla alustoilla. Kokonaisuutta säännellään siten, että jos tarjoaja ei ole mukana Kijkwijzer-järjestelmässä, tarjoaja ei saa tarjota sisältöjä, jotka voivat olla lapsen kehitykselle haitallisia. Rikoslaisissa on kielletty haitallisen aineiston tarjoaminen alle 16-vuotiaille.

Käytännössä sisältöjen luokittelun toteuttavat alan palveluksessa toimivat, NICAM:n kouluttamat niin sanotut koodaajat. Ikärajat ovat kaikille sallittu, 6, 9, 12, 14, 16 ja 18. Ikärajat 14 ja 18 lisättiin järjestelmään vuoden 2020 alussa. Ohjelmille luokitellaan myös ohjelman haitallisesta sisällöstä varoittavat symbolit. Ikärajojen ja symboleiden näyttämiseen ohjelmien yhteydessä on sovittu tiettyjä sääntöjä eri välineissä. Esimerkiksi televisio-ohjelman yhteydessä symboleita näytetään ohjelman alussa viiden sekunnin ajan. Lisäksi televisio-ohjelmissa noudatetaan tiettyjä lähetysaikoja. Ikärajat ja symbolit luokitellaan käytännössä verkkopohjaisella järjestelmällä, jonka kautta tieto ikärajoista ja symboleista on myös yleisön saatavilla. Yleisöllä on mahdollisuus antaa palautetta ikärajoista. Järjestelmää valvoo erillinen mediaviranomainen (CvdM), joka kohdistaa vuosittain valvontaa muu ohella NICAM:n laatimiin koodauslomakkeisiin. Sanktiot esimerkiksi väärästä ikärajasta kohdistuvat ohjelman tarjoajaan.

4.2 Norjan kokoava sääntely

Norjan sääntelymalli on uudistettu Suomen kuvaohjelmalain voimaantulon jälkeen vuonna 2015. Norjan mallissa on koottu pääosin yhteen lakiin kaikki säännökset, jotka liittyvät lasten suojelemiseen audiovisuaalisen sisällön haitallisilta vaikutuksilta. Lain mukaan viranomaisen, Medietilsynet tarkastaa ja antaa ikäraajat julkisesti esitettävälle elokuville. Tarkastuksesta peritään maksua, joka perustuu tarkastetun nimekkeen nettotuottoon. Muille audiovisuaalisille ohjelmille ikäraajat luokittelee ohjelman tarjoaja viranomaisen ohjeiden perusteella.

Laisa säädetään erikseen siitä, miten ikärajojen tulee olla esillä ohjelman tarjoamisen yhteydessä televisiolähetyksessä, tilausohjelmalvelussa, julkisessa esityksessä ja videotallenteessa, sekä siitä, millaisilla toimenpiteillä lapsia suojellaan eri tarjoamisen tapojen yhteydessä. Norjassa käytössä olevat ikäraajat ovat kaikille sallittu, 6, 9, 12, 15 ja 18.¹⁰⁶ Ministeriön asetuksella säädetään esimerkiksi poikkeuksista julkisesti esitettävien elokuvien ennakkotarkastukseen, televisio-ohjelmien esitysajoista, tilausohjelmalveluja koskevista velvollisuuksista sekä vauvakino-näytöksistä.¹⁰⁷ Lisäksi erillisellä lailla säädetään videotallenteiden ja videoiden tarjoamisesta tilausohjelmalveluna, kuten näiden tuotteiden rekisteröinti- ja merkitsemisvelvollisuudesta. Rekisteröinnistä peritään kopiokohtaista veroluonteista maksua (4,10 NOK, noin 0,38 EUR).

Norjassa kuvaohjelmien sääntelyn alalla toimii yksi viranomaisen, Medietilsynet. Viranomaisen tehtäväkenttään kuuluvat audiovisuaalisen sisällön ikärajojen luokitteluun ja tarjoamisen valvontaan liittyvien tehtävien lisäksi radio- ja televisioimintalupien käsittely, radio- ja televisioiminnan valvonta sekä kriittisen median käytön ja median käyttöön liittyvän tietoisuuden edistäminen ja monipuolinen mediaan liittyvän tiedon tuottaminen.

4.3 Ruotsin erillinen sääntely

Ruotsissa kuvaohjelmien sääntelyä uudistettiin samoihin aikoihin Suomen kuvaohjelmalain uudistamisen kanssa. Keskeinen uudistus Ruotsissa oli yli 15-vuotiaille tarkoitettujen elokuvien ennakkotarkastuksesta luopuminen. Ruotsin nykyisessä sääntelymallissa kuvaohjelmien tarjoamisen sääntely ja viranomaistoiminta on eriytynyt eri kuvaohjelman tarjoamisen tapojen mukaan. Tallenteiden luokittelu ja merkitseminen on alan itesääntelyn piirissä. Elokuvien julkisia esityksiä koskee vuonna 2013 voimaan tullut laki,

¹⁰⁶ Laki englanniksi: <https://medietilsynet.no/globalassets/engelsk/act-relating-to-the-protection-of-minors-against-harmful-audiovisual-programmes-norway-unofficial-translation-february-2015.pdf>.

¹⁰⁷ Asetus englanniksi: <https://medietilsynet.no/globalassets/engelsk/engelsk-bildeprogramforskrift.pdf>.

joka sääntelee julkisia esitystapahtumia ja -tilaisuuksia silloin, kun elokuvia tarjotaan alle 15-vuotiaille. Lain mukaan viranomaisen, Statens Medieråd tarkastaa ja hyväksyy elokuvat tietyn ikäisille esitettäväksi sillä perusteella, onkookuva tiettyyn ikäryhmään kuuluvan lapsen hyvinvoinnille haitallinen. Ikärajat ovat kaikille sallittu, 7, 11 ja 15.¹⁰⁸ Vuonna 2017 sääntelyä muutettiin laajentamalla laissa säädetty ikäjousto koskemaan myös korkeinta ikärajaa 15, mikä tarkoittaa, että nykyisin 11 vuotta täyttänyt pääsee ikärajan 15 elokuvaan täysi-ikäisen seurassa. Samassa yhteydessä poistettiin tarkastusmaksut. Muutosten tavoitteena oli edistää lasten sananvapautta. Statens Medieråd -viranomaisen keskeinen tehtävä on lasten suojelemisen lisäksi edistää lasten ja nuorten kehittymistä tietoisina median käyttäjinä. Statens Medieråd esimerkiksi kerää ja levittää mediaympäristöä koskevaa tietoa sekä opetusmateriaalia.

Televisio-ohjelmia ja tilausohjelmalveluja säännellään radio- ja televisiolaissa, jossa on myös lasten suojelemista koskevat säännökset liittyen väkivaltaiseen ja pornografiseen sisältöön sekä tuotesijoitteluun ja mainontaan.¹⁰⁹ AVMS-direktiivin videonjakoalustoja koskevat säännökset on Ruotsissa tarkoitettu lisätä radio- ja televisiolaikiin. Televisiolähetysten ja tilausohjelmalvelujen osalta AVMS-direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan tarjoajille velvollisuutta lasten suojelemiseksi varoittaa ohjelmista, jotka sisältävät realistista väkivaltaa tai pornografista sisältöä. Esityksen mukaan varoitus voitaisiin toteuttaa sisällön luonteen ilmaisevien kuvausten järjestelmällä, äänimerkinä annettulla varoituksella tai näkyvällä tunnusmerkillä. Hallituksen esityksessä on myös ehdotettu, että Statens Medierådet vastaisi toimialan kanssa tällaisen varoitusjärjestelmän kehittämisestä.¹¹⁰

4.4 Tanskan Medierådet

Tanskassa kuvaohjelmien sääntelyä ei ole viime vuosina uudistettu. Elokuvien julkista esittämistä ja videotallenteiden tarjoamista sekä toisaalta televisiotoimintaa ja tilausohjelmalveluja säännellään eri säädöksissä. Tanskan elokuvainstituutin alaisuudessa toimiva Medierådet luokittelee alle 15-vuotiaille tarkoitettuja julkisesti esitettävät elokuvat ja trailerit sekä videotallenteet. Ikärajat ovat kaikille sallittu, 7, 11 ja 15. Medierådetin toinen keskeinen tehtävä on ohjata ja tukea lasten ja nuorten median käyttöä. Tanskassa televisiotoimintaa ja tilausohjelmalveluja koskevat säännökset ovat radio- ja televisiotoiminnasta annettussa laissa, ja kansallisena sääntelyviranomaisena toimii Radio og tv-nævnet.

108 Lag (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentlig.

109 Radio- och tv-lag (2010:696).

110 Regeringens proposition 2019/20:168, s. 56–59, 187–189. <https://www.regeringen.se/49c5f9/contentasset/s/978a310426b64fd4b74f86bd9cbf7b0e/en-moderniserad-radio-och-tv-lag-prop.-201920168.pdf>.

Radio- ja televisiotoiminnasta annettuun lakiin on tarkoitus lisätä myös AVMS-direktiivin mukaiset videonjakoalustoja koskevat säännökset.

4.5 Iso-Britannian elokuva- ja videotarkastus sekä Ofcomin koodi

Iso-Britanniassa kuvaohjelmien tarjoamista säännellään tarkasti eri säädöksissä. Sääntelyä toimeenpanee kaksi keskeistä viranomaista, British Board of Film Classification (BBFC) sekä mediaregulaattori Ofcom. BBFC:n toimialaan kuuluu julkisesti esitettävien elokuvien ja videotallenteiden tarkastus ja niiden ikärajojen luokittelu. BBFC luokittelee ikärajoja myös verkossa tarjottavalle sisällölle. Ikärajat ovat kaikille sallittu, vanhemman seurassa (parental guidance), 12A, 12, 15, 18 ja R18. Elokuvien julkista esittämistä säännellään lisäksi lupalaissa (the Licencing Act 2003) luvanvaraisena viihteen tarjoamisena, ja tarjoamisluvista vastaavat alueelliset viranomaiset.¹¹¹ Fyysisten videotallenteiden ja digitaalisten pelien tarjoamista sääntelee puolestaan videolaki (the Video Recordings Act 1984).¹¹² VSC (the Video Standards Council Rating Board) vastaa digitaalisten pelien luokittelusta. Luokittelu toteutetaan PEGI-järjestelmän mukaisesti. BBFC tarkastaa kuitenkin digitaaliset pelit, joissa on vahvaa pornografista sisältöä.

Mediaregulaattori Ofcomin alaan kuuluu televisiotoiminnan ja tilausohjelmalvelujen sääntely, joka toteutuu Ofcomin laatiman televisiotoiminnan koodin (broadcasting code) puitteissa.¹¹³ Koodin viimeisin versio on vuodelta 2019. Koodin laatiminen perustuu viestintälakiin (the Communications Act 2013) ja televisiolakiin (the Broadcasting Act 1996) sekä audiovisuaalisia mediapalveluja koskeviin EU:n direktiiveihin. Koodissa on myös laajasti otettu huomioon ihmisoikeuksiin, erityisesti sananvapauteen liittyviä kysymyksiä. Koodi sisältää muun ohella televisiolähetysten vedenjakaja-ajat sekä kuvauksia alaikäisille haitallisista sisällöistä. Ofcomin toimialaan kuuluu myös medialukutaidon edistämiseen liittyviä tehtäviä sekä median käyttöön liittyvän tiedon kerääminen.

4.6 Saksan lakiin ja sopimukseen perustuva itsesääntely

Saksassa sääntelyn lähtökohtana on valtiollisen ennakkosensuurin kielto. Saksassa säännellään omana kokonaisuutenaan elokuvien julkisia esityksiä, videotallenteiden

111 The Licencing Act: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/17/contents>.

112 The Video Regordings Act: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/39/introduction>.

113 The Ofcom Broadcasting Code: https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0016/132073/Broadcast-Code-Full.pdf.

tarjoamista ja digitaalisten pelien tarjoamista sekä omana kokonaisuutenaan televisiotoimintaa ja internetin televisiosisältöjä. Edellisen kokonaisuuden osalta sääntely perustuu vuonna 2002 voimaan tulleeseen lakiin lasten ja nuorten suojelemisesta julkisilla paikoilla.¹¹⁴ Lain mukaan elokuvia, videotallenteita ja digitaalisia pelejä ei saa tarjota lapsille ja nuorille, jos viranomaisen Oberste Landesbehörden (OLB) tai itsesääntelyorganisaatio ei ole hyväksynyt niitä ja antanut niille ikärajoja. Laissa on myös tallenteiden merkintöjä koskevia säännöksiä. Laissa säännellään lisäksi julkisilla paikoilla saatavilla olevien pelien pelaamista. Käytännössä ikärajojen luokittelun hoitaa itsesääntelyorganisaatio Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaftin (FSK) alaisuudessa toimiva asiantuntijalautakunta. Digitaalisten pelien luokittelun hoitaa oma asiantuntijalautakunta Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK). Ikärajat ovat kaikille sallittu, 6, 12, 16 ja 18.

Televisiotoiminnan ja internetin televisiosisältöjen sääntelyn osalta Saksassa on vuodesta 2003 lähtien toiminut itsesääntelyorganisaatio Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF).¹¹⁵ Organisaation välityksellä on solmittu saksalaisten osavaltioiden välinen sopimus ihmisarvon ja alaikäisten suojelemisesta televisiotoiminnassa ja sähköisessä viestinnässä (telemedia).¹¹⁶ Sopimuksen nykyinen versio on ollut voimassa vuodesta 2016 lähtien. Sopimuksessa on muun ohella määrättyä koskien laittomia sisältöjä, sisältöjen haitallisuutta alaikäisille ja ikärajoja sekä ohjelmien tarjoamista siten, että ne eivät ole alaikäisten katseltavina. Sopimuksessa määrätään myös alaikäisten suojeluun ja mediaan liittyviä asioita käsittelevän KJM-komission (Kommission für Jugendmedienschutz) perustamisesta ja toiminnasta. Viranomaiset osallistuvat itsesääntelyä toteutettavan toiminnan valvontaan KJM-komission kautta. Televisiossa ja internetissä tarjottavat ohjelmat luokitellaan FSF:n luokittelijoiden toimesta. Ikärajat ovat samat kuin julkisten esitysten ja tallenteiden kohdalla. FSF:n tehtäväkenttään kuuluu myös mediakasvatus.

4.7 Yhteenveto sääntelystä eri maissa

Edellä kuvattu muutaman eurooppalaisen valtion kuvaohjelmien sääntelyn tarkastelu osoittaa, että eri maissa on valittu erilaisia kuvaohjelmiin ja lasten suojelemiseen liittyviä sääntelymalleja ja -strategioita: yhteissääntelyä, laki- tai sopimusperusteista itsesääntelyä sekä viranomaisvetoista sääntelyä erityisesti julkisten esitysten ennakkotarkastuksen

114 Laki englanniksi: http://www.fsk.de/media_content/1369.pdf.

115 Organisaatio on perustettu jo vuonna 1994, mutta vuodesta 2003 lähtien sen toiminta on ollut virallisesti tunnustettua lasten suojelemista koskevan sopimuksen voimaantulon myötä.

116 Sopimus englanniksi: https://www.kjm-online.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Interstate_Treaty_on_the_Protection_of_Minors_in_the_Media__JMStV_in_English__19th_Interstate_Broadcasting_Treaty.pdf.

osalta. Kuvaohjelmien sääntelyllä lasten suojelemiseksi on selvästi vahva kansallinen ja kulttuurinen perusta. Edelleen myös AVMS-direktiivin täytäntöönpanossa ollaan tekemässä erilaisia ratkaisuja eri maissa, kuten Suomessa suhteessa Ruotsiin siinä, minkä sääntelykokonaisuuden yhteyteen direktiivin säännökset on tarkoitus ottaa ja millaisia velvoitteita tarjoajille on ehdotettu säädettäväksi esimerkiksi liittyen direktiivin 6a.3 artiklan mukaiseen tarjoajien velvollisuuteen käyttää järjestelmää, jossa kuvataan sisältöjen mahdollisesti haitallista luonnetta.

Yhteistä kaikkien maiden järjestelmille on, että jonkinlaiset kuvaohjelmien ikäraajat ovat käytössä lasten suojelemiseksi ja viime kädessä valtion viranomaisen valvoo toimintaa. Vaihtelua on siinä, mitkä ikäraajat ovat, ovatko ikäraajat suositusluontoisia vai sitovia, mitkä kaikki ohjelmat ja tarjoamistavat ovat ikärajojen luokittelun ja merkintöjen piirissä sekä millaisessa prosessissa ja kenen toimesta ikäraajat luokitellaan. Pohjoismaiden sisällä on josakin määrin kuljettu ikärajojen sääntelyssä eri suuntiin, kun Norjassa ja Suomessa sääntely on lähtökohtaisesti kaikki kuvaohjelmiin ja lasten suojelemiseen liittyvät säännökset yhteen kokoavaa, ja Ruotsissa ja Tanskassa televisiotoimintaa ja tilausohjelmalveluja säännellään selvästi omana kokonaisuutenaan. Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa elokuvien julkisten esitysten ennakkotarkastuksesta ei ole kokonaan luovuttu, nykyisin kuitenkin elokuvat ennakkotarkastetaan vain silloin, kun niitä on tarkoitus esittää lapsille.

5 Toimintaympäristöä koskeva tietopohja

5.1 Kuvaohjelmien tarjonta ja yleisöt

Kuvaohjelmien sääntely kohdistuu laajaan erilaisten kuvaohjelmien tarjoajien joukkoon ja kuvaohjelmien tarjontaan. Kokoavaa tietoa esimerkiksi tarjolla olevien kuvaohjelmien määristä, yleisömääristä tai erikseen lapsiyleisöjen määristä ei ole suoraan saatavilla. Tarjontaan liittyvää tietoa on esimerkiksi Tilastokeskuksen kulttuuri-, vapaa-aika- ja viestintätilastoissa, eri viranomaisten ja järjestöjen ylläpitämissä tilastoissa sekä toimialojen omissa tilastoissa Kuvaohjelmien tarjontaa ja yleisöjä koskevalla tietopohjalla voi olla merkitystä, kun tarkastellaan esimerkiksi sitä, mihin kuvaohjelmien sääntelyä tai käytännössä valvontaa tulisi kohdentaa. Seuraavassa esitän tiivistetysti joitakin kuvaohjelmien sääntelyn kanalta relevantteja tietoja kuvaohjelmien tarjonnasta ja yleisöistä.

Elokuvateatterit. Vuonna 2019 elokuvateattereita oli Suomessa 176, teatterisaleja 358 ja saleissa oli yhteensä 50 000 asiakaspaikkaa. Elokuvia oli levityksessä yhteensä 488, ja ensi-iltoja oli 201. Elokuvissakäyntejä tehtiin yhteensä 8,4 miljoonaa, eli 1,52 käyntiä asukasta kohden. Eniten katsotun kotimaisen elokuvan yleisömäärä oli 1 421 836. Kävijämäärältään suurimman valtakunnallisesti merkittävän elokuvafestivaalin (Helsinki International Film Festival – Rakkautta & Anarkiaa / Love & Anarchy) kokonaiskävijämäärä oli 57 186 henkilöä.¹¹⁷ Vuoden 2017 vapaa-aikatutkimuksen mukaan elokuvissa käymisen suosio on kasvanut kaikissa ikäryhmissä verrattuna 1990-luvun alun tilanteeseen.¹¹⁸

Tallennelevitys. Fyysisten tallenteiden myynti on vähentynyt merkittävästi jo noin vuodesta 2010 lähtien. Vuodesta 2017 vuoteen 2018 videotallennemarkkinat supistuivat noin

117 Elokuvuvuosi 2019. Suomen elokuvasäätiö.
<https://ses.fi/wp-content/uploads/2020/04/Elokuvuvuosi-Facts-Figures-2019.pdf>.

118 Ekholm, Jukka 2019. Elokuvateatterit vetävät entistä enemmän yleisöä, elokuvien tv-katselu hiipunut.
<http://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2019/elokuvateatterit-vetavat-entista-enemman-yleisoa-elokuvien-tv-katselu-on-hiipunut/>.

38 prosenttia.¹¹⁹ Vuonna 2019 eniten myydympää DVD-muodossa levitettyä elokuvaa (Bohemian Rhapsody) myytiin 9 672 kappaletta. Myydympää Blue-ray-muodossa levitettyä elokuvaa (Avengers: Endgame) myytiin 16 489 kappaletta.¹²⁰

Digitaaliset pelit ja pelaaminen. Vuonna 2018 julkaistiin noin 100 uutta peliä, ja aiemmin pelejä on julkaistu 150–200 kappaletta vuodessa.¹²¹ Pelejä myydään sekä fyysisinä tallenteina että lataamalla. Fyysisten pelitallenteiden myynti on vähenemässä suhteessa ladattaviin peleihin.¹²² Digitaalisten pelien pelaaminen on yleistä koko väestössä. Aktiivisimpia pelaajia ovat 10–14-vuotiaat pojat. Vähintään kerran kuussa pelaavien mediaani-ikä on noussut 19 vuodesta 35 vuoteen. Suosituimmat säännöllisesti eli vähintään kerran kuussa pelattavat pelityypit ovat yksin pelattavat tietokonepelit (esimerkiksi Pasianssi), mobiilipelit (esimerkiksi Pokémon Go) ja konsolipelit. Mobiilipelit ovat suosituin pelityyppi vähintään kerran kuussa pelaavien alle 45-vuotiaiden naisten sekä tyttöjen ja poikien keskuudessa. Konsolipelejä pelaavat erityisesti alle 30-vuotiaat pojat ja nuoret miehet. Vuonna 2017 kolme prosenttia kymmenen vuotta täyttäneestä väestöstä oli harrastanut kilpapeliamista (eSports).¹²³

Television katselu ja online-katselu. Vuonna 2019 katsotuin televisio-ohjelma (Itsenäisyyspäivän juhlavastaanotto 2019, 1. osa) tavoitti 2,443 miljoonaa katsojaa. Katsotuimmat tv-kanavat olivat MTV:n, Yle:n ja Nelonen Median kanavia. Televisiota katseltiin keskimäärin 2 tuntia 42 minuuttia joka päivä. Katseluaika jakautui eri tavoin eri-ikäisillä. Trendinä on, että yli 45-vuotiaat katsovat lineaarista televisiota, ja alle 24-vuotiaiden katselu siirtyy muihin välineisiin. Lineaarisen television katselua oli 3–14-vuotiaiden katseluajasta 55 prosenttia ja 15–24-vuotiaiden katseluajasta 43 prosenttia. You Tuben katselua oli 3–14-vuotiaiden katseluajasta 26 prosenttia ja 15–24-vuotiaiden katseluajasta 27 prosenttia. Netflix-palvelun katselua 3–14-vuotiaiden katseluajasta oli 13 prosenttia ja 15–24-vuotiaiden 23 prosenttia. Eri palveluja kulutetaan erilaisin välinein: esimerkiksi kotiverkossa mitattuna Netflix-palvelua käytettiin eniten television kautta ja You Tube-palvelua puhelimella.¹²⁴

119 Luku perustuu ennakkotietoon. Suomen virallinen tilasto (SVT): Joukkoviestintä [verkkojulkaisu]. ISSN=2323-6329. 2018. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 9.6.2020]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/jvie/2018/jvie_2018_2019-11-22_tie_001_fi.html.

120 Elokuvuvuosi 2019. Suomen elokuvasäätiö. <https://ses.fi/wp-content/uploads/2020/04/Elokuvuvuosi-Facts-Figures-2019.pdf>.

121 The Game Industry of Finland. Report 2018. Neogames Finland ry 2019. <http://www.neogames.fi/wp-content/uploads/2019/04/FGIR-2018-Report.pdf>.

122 Ks. esimerkiksi Oulun Pelimies Oy. Digitaalinen peli vs. Fyysinen peli kivijalkaliikkeen näkökulmasta 2018. <https://www.epressi.com/tiedotteet/tietokoneet/digitaalinen-peli-vs.-fyysinen-peli-kivijalkaliikkeen-nakokulmasta.html>.

123 Suomen virallinen tilasto (SVT): Vapaa-ajan osallistuminen [verkkojulkaisu]. Digipelaaminen 2017, 1. Digitaalisten pelien pelaaminen nelinkertaistunut 25 vuodessa. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 9.6.2020]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/vpa/2017/02/vpa_2017_02_2019-01-31_kat_001_fi.html.

124 TV-vuosittelaisuus 2020. Finnpanel. https://www.finnpanel.fi/lataukset/tv_vuosi_2020.pdf.

Edellä kuvattujen tilastotietojen perusteella voidaan kokoavasti sanoa, että kuvaohjelmien sääntelyn piirissä olevat toimialat ovat hyvin erilaisia. Elokuvia ja digitaalisia pelejä on määrittäen vähän tarjolla verrattuna televisioalalla tarjolla oleviin ohjelmamääriin. Toisaalta kaikki tarjoamismuodot vähenemässä olevaa tallennelevitystä lukuun ottamatta tavoittavat parhaimmillaan suuria yleisömääriä, eikä elokuvateattereissa käyntikään ole vähentynyt. Suurimmat yleisöt ovat digitaalisten pelien pelaamisen parissa sekä televisioalalla. Toimiala on kuitenkin selvästi muutoksessa erityisesti online-katselun ja -jakelun yleistymisen ja tallennelevityksen vähenemisen myötä. Online-katselun ja eri palvelujen käytön yleistymisestä huolimatta lapset kuitenkin katselevat edelleen myös lineaarista televisiota.

5.2 Lasten median käyttö

Kuvaohjelmalain esitöissä tuodaan esille epäsuhtaisuus siinä, mihin sisältöihin kuvaohjelmien sääntely kohdistuu suhteessa siihen, mitä sisältöjä lapset todellisuudessa käyttävät. Tällä epäsuhtaisuudella perustellaan osaltaan esityksessä ehdotettua ennakkotarkastuksesta luopumista sekä kuvaohjelmamarkkinoiden jälkivalvontaan ja mediakasvatukseen panostamista.¹²⁵ Edelleen kun tarkastellaan kuvaohjelmien sääntelyn uudistustarpeita, ajantasaisella tiedolla eri-ikäisten lasten median käytöstä ja käytön kohdentumisesta eri sisältöihin ja palveluihin voi olla merkitystä.

Yleisesti lasten median käytöstä ja sen muutoksista on saatavilla paljon erilaista tutkimus-, selvitys- ja kyselytietoa. Tietoa tuottavat esimerkiksi yliopistot ja tutkimusyhteisöt sekä eri viranomaiset ja järjestöt. Lasten median käyttöön liittyvästä tiedosta on laadittu myös kokoavia julkaisuja, kuten Mediakasvatusseuran vuonna 2016 kokoama, alle 12-vuotiaiden lasten median käyttöä käsittelevä julkaisu *Lasten mediamaailma pähkinänkuoressa*.¹²⁶ Seuraavassa käyn tiivistetysti läpi joitakin kuvaohjelmien sääntelyn kannalta relevantteja, lasten ja nuorten median käyttöön liittyviä tutkimuksia.

Lasten mediabarometri. Opetus- ja kulttuuriministeriön lapset ja media -kokonaisuuden osana kehitettiin vuosina 2010–2013 Lasten mediabarometri, jonka tarkoituksena oli tutkimusperusteisesti seurata erityisesti pienten lasten median käytön muutoksia laajasti ottaen huomioon ne sisällöt, jotka ovat kuvaohjelmien sääntelyn piirissä. Vuoden 2013 barometrin keskeisiä tuloksia olivat, että lapset katselivat kuvaohjelmia yleisimmin televisiosta tai muulta välineeltä televisio-ohjelman lähetysaikana ja vajaa puolet lapsista seurasi kuvaohjelmia viikoittain myös internetin videopalveluista (esim. YouTube) ja

125 HE 190/2010 vp, s. 12–14.

126 Huhtanen Emmi (toim.) Lasten mediamaailma pähkinänkuoressa. Mediakasvatusseuran julkaisu 5/2016. <https://mediakasvatus.fi/wp-content/uploads/2018/06/Lasten-mediamaailma-pahkinankuoressa-1.pdf>.

maksuttomista tilausohjelmapalveluista (esim. Yle Areena). Barometrin mukaan digitaalisten pelien pelaaminen yleistyi jo 2–4-vuotiaasta lähtien, ja lapsella oli tyypillisesti oma kännykkä viimeistään, kun lapsi aloitti koulunkäynnin.¹²⁷ Lasten mediabarometriä ei ole toteutettu vuoden 2013 jälkeen.

Lasten ja nuorten vapaa-aikatutkimus. Säännöllisesti toteutettava lasten ja nuorten vapaa-aikatutkimus käsittelee 7–29 -vuotiaiden vapaa-aikaa painottuen mediaan, harrastamiseen ja liikuntaan.¹²⁸ Vuonna 2016 tutkimuksen painopiste oli lasten ja nuorten mediasuhteessa. Tutkimuksessa tehtiin viisi keskeistä huomiota. 1) ”Älypuhelin on kaikista lasten ja nuorten käyttämistä medialaitteista suosituin. Koulunsa aloittavista puhelin oli noin 60 prosentilla ja yläkouluun siirryttäessä lähes kaikilla.” 2) ”Älypuhelin on lasten ja nuorten eniten käyttämä nettipäätie”. 3) ”Nuoret käyttävät nettiä monipuolisesti, vaikka eivät välttämättä itse pidä käyttöä monipuolisena. Eniten nuoret käyttävät aikaa muiden tuottamien sisältöjen lukemiseen ja katselemiseen. Teini-ikäiset tytöt jakavat ottamiaan kuvia ja videoita yksityisesti, ja saman ikäisille pojille tyypillistä on pelien pelaaminen.” 4) ”Televisio-ohjelmia ja elokuvia katsellaan eniten netin välityksellä. Perinteistä televisiota katselevat erityisesti lapset ja nuoret aikuiset. Yli kaksi kolmasosaa 7-9-vuotiaista kertoi katsovansa televisiota yhdessä vanhempiensa kanssa, ja vanhempien kanssa katselu vähenee teini-ikässä. Netin videopalvelut ovat suosituimpia 13-16-vuotiaiden ja erityisesti poikien keskuudessa.” 5) ”Alle 10-vuotiaan lapsen yleisin mediaan liittyvä toive on saada pelata yhdessä perheen aikuisten kanssa. Teini-ikässä lapset itsenäistyvät median käyttäjinä.”¹²⁹

EU Kids Online. Eu Kids Online 2020 on eurooppalaisten 9–16-vuotiaiden lasten ja nuorten internetin käyttöä kartoittava tutkimus, jonka näkökulmana ovat internetin käytön riskit ja mahdollisuudet. Suomen tulosten mukaan lapsista ja nuorista 85 prosenttia on internetissä päivittäin ja 80 prosenttia yläkouluikäisistä lähes koko ajan. Tytöt ovat aktiivisia älypuhelinien käyttäjiä, ja pojat käyttävät enemmän tietokoneita ja pelilaitteita. Tyttöjen pääasiallinen toiminto netissä liittyy vuorovaikutukseen ja sisällön jakamiseen yksityisisissä piireissä. Pojat pelaavat tyypillisesti pelejä. Lapsista ja nuorista 40 prosenttia oli törmännyt kiusaamiseen tai vihapuheeseen netissä ja 10 prosenttia oli kokenut kiusaamista. 90 prosenttia tunsu olonsa turvalliseksi netissä, ja 75 prosenttia koki, että heillä on riittävät taidot liittyen esimerkiksi laitteiden käyttöön, asetusten säätämiseen sekä

127 Suoninen Annikka, Lasten mediabarometri 2013. 0–8-vuotiaiden mediankäyttöjä sen muutokset vuodesta 2010. Nuorisotutkimusverkosto/NuorisotutkimusseuraVerkkajulkaisu 75, 2014, s. 88–92.

128 Uusia vapaa-aikatutkimuksen tuloksia julkaistaan vuoden 2021 alkupuolella.

129 Merikivi Jani, Myllyniemi Sami, Salasuo Mikko (toim.) Media hanskassa. Lasten ja nuorten vapaa-aikatutkimus 2016 mediasta ja liikunnasta, tiivistelmä. <https://tietoanuorista.fi/julkaisut/nuorten-vapaa-aikatutkimukset/lasten-ja-nuorten-vapaa-aikatutkimus-2016/>.

ymmärrys turvallisuuteen ja yksityisyyden suojaan liittyvistä kysymyksistä. Lapsista ja nuorista 50 prosenttia vastasi, että osaa netissä erottaa väärän tiedon oikeasta.¹³⁰

5.3 Median vaikutukset lapsen kehitykseen

Kuvaohjelmien sääntelyn tarkoituksena on lasten suojeleminen heidän kehitykselleen haitallisilta kuvaohjelmilta. Haitallisuutta tarkastellaan abstraktin vaaran tai riskin lisääntymisen, ei yksilöön kohdistuvien konkreettisten kehityshaittojen näkökulmasta.¹³¹ Tieto siitä, millaiset kuvaohjelmat voivat olla eri ikäisten lasten kehitykselle haitallisia on näin ollen sääntelyn kannalta olennaista.

Median vaikutusten tutkimuksessa näkökulmana voi olla paitsi kuvaohjelmien sääntelyssä korostuva sisällön haitallinen vaikutus, myös muut median käyttöön liittyvät haitalliset vaikutukset, kuten riippuvuus median käytöstä.¹³² Median vaikutukset voivat olla myös lapsen kehityksen kannalta myönteisiä. Kokonaisuudessaan median vaikutukset ovat laaja ja erittäin monimutkainen tutkimuskenttä, johon ei tämän selvityksen rajoissa ole mahdollista syventyä.¹³³

Katsaus median vaikutuksista lapsiin ja nuoriin vuodelta 2007. Mediakasvatusseura julkaisi vuonna 2007 katsauksen median vaikutuksista lapsiin ja nuoriin.¹³⁴ Raportissa tuodaan esiin median erilaisia vaikutuksia eri kehitysvaiheessa oleviin lapsiin ja nuoriin seuraavasti: ”Tutkimuskatsaus osoittaa, että mediasisällöt vaikuttavat laajasti lasten ja nuorten tiedolliseen, tunne-elämän ja identiteetin kehitykseen sekä fyysiseen ja sosiaaliseen kehitykseen. Median vaikutukset vaihtelevat yksilöittäin ja kehitysvaiheesta riippuen. Pie-nille lapsille median vaikutukset välittyvät läheisten ihmissuhteiden kautta, vanhempien

130 Smahel, D., Machackova, H., Mascheroni, G., Dedkova, L., Staksrud, E., Ólafsson, K., Livingstone, S., and Hasebrink, U. (2020). EU Kids Online 2020: Survey results from 19 countries. EU Kids Online, s. 141. <https://doi.org/10.21953/lse.47fdeqj01of0>.

131 HE 190/2010 vp, s. 36–37.

132 Esimerkiksi yksi selvityksen aikana tietoon tullut katsausartikkeli on netti- ja peliriippuvuuteen keskittyvä Silja Kososen Lääkäri-lehdessä 6/2020 ilmestynyt artikkeli *Lasten ja nuorten netti- ja peliriippuvuus: pitääkö olla huolissaan?*

133 Esimerkiksi pelaamisen, aggressiivisuuden ja väkivaltaisen käytöksen monimutkaisista yhteyksistä ks. Meriläinen, Mikko 2020. Kohti pelisivistystä. Nuorten digitaalinen pelaaminen ja pelihaitat kotien kasvatuskysymyksenä. Helsingin yliopisto, Kasvatustieteellinen tiedekunta. Kasvatustieteellisiä tutkimuksia, numero 66, s. 62–63. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/309143?>

134 Salokoski, Tarja & Mustonen, Anu, Median vaikutukset lapsiin ja nuoriin – katsaus tutkimuksiin sekä kansainvälisiin mediakasvatuksen ja -sääntelyn käytäntöihin. Mediakasvatusseuran julkaisuja 2/2007. Katsaus toteutettiin kuvaohjelmainsäädännön uudistuksen valmisteluun liittyen osana opetus- ja kulttuuriministeriön lapset ja media -kokonaisuutta. Vastaavanlaista laajaa ajantasaista suomalaista tutkimuskatsausta median haitallisista vaikutuksista lapsiin ei ole tämän selvityksen tietojen mukaan tehty.

mallien ja tulkintojen välityksellä. Nuoruusiässä kaveripiirin vaikutus median käyttöön ja viestien tulkintaan korostuvat”.¹³⁵

Katsauksessa todetaan kehityksellisten riskien aiheutuvan erityisesti ikätasolle soveltumattomista sisällöistä: ”Median vakavimmat riskit lasten ja nuorten kehitykselle nousevat ikätasolle soveltumattomista sisällöistä, erityisesti väkivallasta, seksistä ja pornosta. Mediaväkivallan vaikutukset näyttäytyvät pienillä lapsilla median aiheuttamina pelkoina, nukahtamisen ongelmina, painajaisina ja joillakin lapsilla aggressiivisina käyttäytymisenä ja levottomuutena. Pitkäaikainen väkivaltaviihhteelle altistuminen voi lisätä empatian hiipumista ja turtumista väkivaltaan sekä väkivaltaisia fantasioita ja toimintamalleja”. Lisäksi katsauksessa nostetaan esille uusia mediaväkivallan muotoja, kuten netti- ja kännykkäkiusaaminen ja seksuaalinen hyväksikäyttö netissä; ylikorostunut seksuaalinen kuvasto, joka tuottaa seksuaalisen kehityksen ja fyysisen minäkuvan ongelmia; median ja mainosten ylivoimaiset minäihanteet, jotka voivat lisätä osaltaan riskiä identiteetti-ongelmien kuten syömishäiriöiden syntymiseen sekä internetin ongelmakäyttö, kuten lapsiporno ja pedofiilinen toiminta verkossa ja netti- ja peliriippuvuudet.¹³⁶

Media ja lasten hyvinvointi. Median vaikutuksia on Suomessa tarkasteltu myös esimerkiksi lasten hyvinvoinnin näkökulmasta. Vuonna 2011 julkaistussa katsausartikkelissa nostetaan esiin neljä mediaan ja lasten hyvinvointiin liittyvää ydinasiaa. 1) ”Median liiallisella tai ohjaamattomalla käytöllä on kielteisiä vaikutuksia lapsen hyvinvoinnille ja kehitykselle.” 2) ”Laitteiden ja ohjelmatarjonnan lisääntyminen merkitsee uutta haastetta lasten mediankäytön valvonnalle.” 3) ”Median negatiiviset vaikutukset välittyvät erilaisten psykososiaalisten ja biologisten mekanismien kautta.” 4) ”Vaikutuksia lapsiin voidaan vähentää lisäämällä vanhempien tietämystä median mahdollisista vaikutuksista ja vaikutusmekanismeista.”¹³⁷

Edelleen samassa katsausartikkelissa todetaan median vaikutuksista seuraavasti: ”Televisio-ohjelmat sekä video- ja tietokonepelit voivat tarjota lapselle hyvää viihdettä ja mahdollisuuksia saada uusia elämyksiä ja oppimiskokemuksia siinä missä aikuisellekin. Runsas mediankäyttö tai lapsen kehitystasolle sopimattomat ohjelmasisällöt voivat kuitenkin altistaa lapsen erilaisille somaattisille ja sosiaalisille ongelmille, psyykkisille oireille, nukahtamisvaikeuksille ja peloille. Kun TV:n katselu yhdistyy suojaaviin tekijöihin (esim. keskustelut vanhempien kanssa, toimiminen yhdessä vanhempien kanssa), sillä voi olla myönteisiä vaikutuksia lapsen kognitiivisen ja sosiaalisen kehityksen kannalta.”¹³⁸

135 Salokoski, Tarja & Mustonen, Anu 2007, tiivistelmä.

136 Salokoski, Tarja & Mustonen, Anu 2007, tiivistelmä.

137 Paavonen, Juulia E; Roine, Mira; Korhonen, Piia; Valkonen, Satu; Pennonen, Marjo; Partanen, Jukka; Lahikainen, Anja-Riitta 2011. Media ja lasten hyvinvointi. *Duodecim* 127:15, s. 1565.
https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/66370/media_ja_lasten_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y ja.

138 Paavonen Juulia ym. 2011. s. 1569.

Digitaalinen pelaaminen ja pelihaitat. Digitaalisiin peleihin ja pelaamiseen liittyen on vuonna 2020 julkaistu Mikko Meriläisen väitöskirja *Kohti pelisivistystä – Nuorten digitaalinen pelaaminen ja pelihaitat kotien kasvatuskysymyksenä*. Väitöskirjassa tarkasteltiin, millaisia vaatimuksia 13–30-vuotiaiden pelaamismotiivit sekä kokemukset pelihaitoista ja pelaamiseen liittyvästä kasvatuksesta asettavat kotien pelikasvatukselle. Tutkimuksen mukaan peleistä saadaan tärkeitä omaehtoisuuden, yhteenkuuluvuuden ja osaamisen kokemuksia. Pelaaminen on nuorille myös ajantappamista tylsinä hetkinä. Runsaasti pelaavilla nuorilla esiintyi muita nuoria enemmän pelihaittoja. Pelaamisen motiivit ja vastaajien omat kokemukset liikaa pelaamisesta olivat yhteydessä haittojen esiintymiseen. Nuoret olivat itse tietoisia pelaamiseen liittyvistä riskeistä ja pyrkivät ehkäisemään niitä. Tutkimuksen perusteella pelaaminen ei ole suomalaisille nuorille merkittävä riski ikäluokkatasolla, mutta yksilötasolla vaikutukset voivat olla merkittäviä, etenkin jos pelaaminen kytkeytyy nuoren muihin ongelmiin.¹³⁹

5.4 Huoltajien ikärajatietoisuus ja ikärajojen noudattaminen lapsiperheissä

Ikärajat ovat kuvaohjelmalain keskeisin lasten suojelemisen keino, ja lasten huoltajien ikärajoja koskevan tietoisuuden lisääminen oli yksi kuvaohjelmalainsäädännön uudistuksen yhteydessä esitetty tavoite.¹⁴⁰ KAVI on selvittänyt huoltajien ikärajatietoisuutta sekä ikärajojen noudattamista lapsiperheissä vuonna 2013.¹⁴¹ Uusimman ikärajoja koskevan tutkimuksen on KAVI:n toimeksiannosta toteuttanut Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore vuonna 2020.

Uusimman ikärajatutkimuksen tulosten mukaan lasten huoltajien tietoisuus kuvaohjelmien ikärajoista on selvästi parantunut verrattuna vuoden 2013 tilanteeseen. Ikärajojen 7, 12, 16 ja 18 osalta tunnettuus on parantunut noin 20 prosenttia. Myös sisältösymbolit tunnetaan huoltajien keskuudessa hyvin. Tulosten mukaan vanhemmat noudattavat ikärajoja pääosin yleensä. Elokuva- ja tv-ohjelmien ikärajoja kertoo noudattavansa yleensä 55 prosenttia vanhemmista. Vain 15 prosenttia kertoo noudattavansa ikärajoja aina, ja 25 prosenttia kertoo noudattavansa ikärajoja joskus. Digitaalisten pelien ikärajoja noin puolet vanhemmista kertoo noudattavansa yleensä ja useampi kuin joka viides aina.¹⁴²

139 Meriläinen Mikko 2020, tiivistelmä.

140 HE 190/2010 vp, s. 18.

141 Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämisyhtiö (Cupore) ja Kansallinen audiovisuaalinen instituutti. Selvitys huoltajien kuvaohjelmien ikärajoihin liittyvästä tietoudesta sekä ikärajojen noudattamisesta perheissä vuonna 2014.

142 Kanerva Anna, Kurlin Niiniaho Ari, Pirilä Ninni, Selvitys kuvaohjelmien ikärajatuntemuksesta. Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cuporen verkkojulkaisu 64. 2020, s. 54–56.

https://kavi.fi/wp-content/uploads/2020/09/Cupore_ik%C3%A4rajat_saavutettava.pdf.

Tutkimuksessa selvitettiin myös sitä, miten lapsen ikää on kysytty eri kuvaohjelmien tarjoamisen tilanteissa. Lapsen ikää oli kysytty 38 prosentilta elokuvissa lapsen kanssa käyneiltä vanhemmilta. Kirjastossa, elokuvaa vuokratessa tai elokuva- tai pelitallenteita ostettaessa lapsen ikää oli kysytty noin joka neljänneltä. Vuonna 2013 ikää oli kysytty selvästi useammin. Tutkimuksen mukaan muutosta voi osaltaan selittää se, että vuoden 2013 tutkimuksen vastaajissa oli enemmän pienten lasten vanhempia.¹⁴³

Ikärajatutkimuksen tulokset antavat myös ajantasaista tietoa median käytöstä lapsiperheissä. Tutkimuksessa kysyttiin, mitä medialaitteita lapsella on käytettävissä. Televisio on käytössä 92 prosentilla, älypuhelin 85 prosentilla, tietokone 83 prosentilla, pelikonsoli 65 prosentilla ja DVD- tai Blue-ray-soitin 51 prosentilla lapsista. Vanhemmista 83 prosenttia vastasi, että lapsi käyttää videopalveluja, joihin kaikki voivat tuottaa sisältöä (kuten YouTube, Vimeo), 71 prosenttia kuukausimaksullisia palveluja (Netflix, HBO Nordic, Viaplay) ja 67 prosenttia maksuttomia tv-kanavien palveluja (esim. Yle Areena tai MTV Katsomo). Vastaajista 23 prosenttia ilmoitti, että lapsi seuraa eSportia televisiosta. Tutkimuksen tulosten mukaan median vaikutukset lapsen toimintaan ovat huoltajien näkökulmasta pääosin melko positiivisia.¹⁴⁴

5.5 Mediakasvatuksen yleisyys ja vaikuttavuus

Kuvaohjelmalain esitöiden mukaan sääntelyn uudistamisen yhtenä lähtökohtana oli, että kuvaohjelmien ennakkotarkastuksen sijaan panostetaan jälkivalvontaan ja mediakasvatukseen. Lasten suojelemisen kannalta merkitystä on erityisesti sellaisella mediakasvatuksella, jossa korostuvat niin sanotut turvataidot.¹⁴⁵ Tiedolla mediakasvatuksen yleisyydestä ja vaikuttavuudesta on merkitystä, kun arvioidaan esimerkiksi erilaisia vaihtoehtoisia kuvaohjelmien sääntelyn keinoja, kuten lainsäädäntö, yhteissääntely, itsesääntely ja informaatio-ohjaus.

143 Kanerva Anna, Kurlin Niiniaho Ari, Pirilä Ninni, Selvitys kuvaohjelmien ikärajatutemuksesta. Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cuporen verkkojulkaisu 64. 2020, s. 55–56.
https://kavi.fi/wp-content/uploads/2020/09/Cupore_ik%C3%A4rajat_saavutettava.pdf.

144 Kanerva Anna, Kurlin Niiniaho Ari, Pirilä Ninni, Selvitys kuvaohjelmien ikärajatutemuksesta. Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cuporen verkkojulkaisu 64. 2020, s. 46–50, 56–57.
https://kavi.fi/wp-content/uploads/2020/09/Cupore_ik%C3%A4rajat_saavutettava.pdf.

145 Turvataidoilla viitataan esimerkiksi yksityisyyden suojaan, nettikiusaamisen estämiseen ja pedofiilien ilmiantamiseen liittyviin taitoihin. Salokoski ja Mustosen (2007, s. 140) mukaan ”turvataitokasvatuksen avulla vahvistetaan lasten ja nuorten omia taitoja puolustaa itseään ja pitää huolta rajoistaan kiusaamisen, väkivallan, houkuttelun ja ahdistelun tilanteissa. Turvataitokasvatuksen avulla lapsia autetaan tunnistamaan uhkaavia ja vahingollisia tilanteita nettiympäristössä – mieltä järkyttävien kuvien näkeminen, epämiellyttävä, vihjaileva ja yksityisyyteen tunkeileva lähestyminen – ja toimimaan niissä itseään suojaavalla tavalla, kuten lähtemään pois epäilyttävistä keskusteluyhteyksistä ja kääntymään luottoaikaisten puoleen”.

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisemien, asiantuntijatietoon pohjautuvien medialukutaitolinjausten mukaan suomalainen mediakasvatus on 2010-luvun aikana huomattavasti laajentunut ja medialukutaidon edistämisen tarve on tunnustettu yhä useammalla alalla. Kattavaa tietoa mediakasvatuksen toteutumisesta esimerkiksi varhaiskasvatuksessa tai perusopetuksessa ei linjausten mukaan kuitenkaan ole saatavilla.¹⁴⁶ Seuraavassa esitän muutamia mediakasvatuksen toteutumista kouluissa ja varhaiskasvatuksessa sivuavia tutkimustuloksia.

Kansainvälinen monilukutaidon ja ohjelmoinnillisen ajattelun tutkimus (ICILS 2018).

Tutkimus kohdistui kahdeksannen vuosiluokan oppilaiden taitoihin 12 eri maassa. Monilukutaidolla tarkoitettiin tietokoneen toiminnan ymmärtämistä, tiedonhankintataitoja, tiedon tuottamisen taitoja sekä digitaalisen viestinnän taitoja. Digitaalisen viestinnän taidoilla tarkoitettiin tiedon jakamista sekä tiedon vastuullista ja turvallista käyttöä. Tutkimuksen tulosten mukaan suomalaisnuoret ovat monilukutaidossa kansainvälisesti verrattuna kärkijoukoissa. Tulosten mukaan kolmanneksella suomalaisnuorista on erinomainen monilukutaidon taso ja reilulla neljänneksellä heikko. Esimerkiksi 72 prosenttia suomalaisnuorista arvioi oppineensa paljon tai kohtalaisesti tiedon luotettavuuden arviointia koulussa.¹⁴⁷ Tutkimuksen painopiste on tieto- ja viestintätekniiikan käytössä ja monilukutaidossa tiedon käsittelynä, eikä tutkimuksen perusteella saa kokonaiskuvaa turvataitojen tai laajemmin medialukutaidon opetuksen toteutumisesta kouluissa.

Opekan vuosiraportti 2019. Opeka on verkkopohjainen työkalu, jolla opettajat ja koulu voivat arvioida koulunsa tieto- ja viestintätekniiikan opetuskäytön tasoa. Työkalun tarkoitus on antaa opettajille sekä koulun ja kunnan edustajille tietoa heidän omista tieto- ja viestintäteknisistä valmiuksistaan suhteessa muihin opettajiin, kouluihin ja valtakunnalliseen tilanteeseen. Esimerkiksi vuoden 2019 raportin mukaan 70 prosenttia opettajista opettaa oppilaita ymmärtämään ja tulkitsemaan erilaisia sähköisiä mediasisältöjä, ja 78 prosenttia opettajista keskustelee usein oppilaidensa kanssa internetissä olevan tiedon luotettavuudesta ja sen asianmukaisesta käytöstä. Opettajista 19 prosenttia on vastannut, että oppilaat tuottavat tunneilla usein erityyppisiä mediasisältöjä.¹⁴⁸ Opekan työkalussa opettajilta ei kysytä selvästi esimerkiksi turvataitoihin liittyviä kysymyksiä ja työkalun luonteen vuoksi sen perusteella ei voi tehdä luotettavia johtopäätöksiä opetuksen yleisyydestä kouluissa.

146 Opetus- ja kulttuuriministeriö. Medialukutaito Suomessa. Kansalliset mediakasvatuslinjaukset. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:37, s. 30–31.

147 Leino Kaisa, Rikala Jenni, Puhakka Eija, Niilo-Rämä Mikko, Sirén Marjo ja Fagerlund Janne. Digiloikasta digitaitoihin. Kansainvälinen monilukutaidon ja ohjelmoinnillisen ajattelun tutkimus (ICILS 2018) 2019, s. 37. <https://ktl.jyu.fi/fi/julkaisut/julkaisuluettelo-1/julkaisujen-sivut/2019/icils-2018-raportti.pdf>.

148 Opeka. Vuosiraportti 2019. Opetuskäyttö. <https://opeka.fi/fi/public/chartCompetency/104?semesters=&return=%2Ffi%2Fpublic%2Fchart%3Freportid%3D2019&reportid=2019>.

Varhaiskasvatuksen toteutumisen arviointi. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus on arvioinut varhaiskasvatussuunnitelmien toteutumista päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. Vuonna 2019 julkaistun raportin mukaan suuressa osassa päiväkoteja varhaiskasvatuksen sisällölliset tavoitteet toteutuvat pääosin hyvin, mutta osassa päiväkoteja ja perhepäivähoitoryhmiä tavoitteet toteutuvat heikosti. Raportissa todetaan, että taidekasvatuksen, ilmaisun, musiikin, liikunnan, lukutaidon valmiuksia ja monilukutaitoa vahvistavan toiminnan sisällöissä on monin paikoin heikkouksia. Vastaajista 10 prosenttia raportoi, että monilukutaitoa vahvistavaa toimintaa ei ole tarjolla koskaan, ja 29 prosenttia raportoi, että sitä on toteutettu yksittäisiä kertoja.¹⁴⁹ Mediakasvatuksen tai turvataitojen toteutumista ei arvioinnissa eksplisiittisesti kysytty.

5.6 Yhteenveto tietopohjasta

Kuvaohjelmien sääntelyn toimintaympäristö on moniulotteinen, ja kokonaiskuvan muodostamiseksi tarvitaan monipuolista tietopohjaa koskien kuvaohjelmien tarjontaa ja yleisöjä, lasten median käyttöä, median vaikutuksia lapsen kehitykseen, lasten huoltajien ikärajatietoisuutta, kodeissa tapahtuvaa kasvatusta ja mediakasvatusta. Selvityksen perusteella tietoa on saatavilla hyvin esimerkiksi kuvaohjelmien tarjonnasta, yleisöistä ja lasten median käytöstä. Kuvaohjelmien sääntelyssä tarvittavan tietopohjan kannalta olemassa olevan tiedon pulmana kuitenkin on, että tieto ei aina kata laajasti sitä mediaympäristöä, johon sääntely kohdistuu. Toisaalta tietopohjaa on mahdollista koota eri lähteistä. Tietopohjan vahvistamiselle on joka tapauksessa tarvetta erityisesti liittyen ajantasaiseen tietoon median haitallisista vaikutuksista lapsen kehitykselle sekä mediakasvatuksen yleisyydestä ja vaikuttavuudesta kouluissa. Koska kuvaohjelmien sääntelyn toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti, on edelleen myös tarpeen kehittää pysyviä välineitä esimerkiksi lasten median käytön muutosten seurantaan.

149 Repo Laura ym. Varhaiskasvatuksen laatu arjessa. Varhaiskasvatussuunnitelmien toteutuminen päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 15:2019. https://karvi.fi/app/uploads/2019/09/KARVI_1519.pdf.

6 Toimijoiden näkemykset

6.1 Kansallisen audiovisuaalisen instituutin näkemyksiä

Näkemyksen selvittäminen

Kansallisen audiovisuaalisen instituutin näkemyksiä kuvaohjelmalain toimivuudesta ja uudistustarpeista kartoitin KAVI:n mediakasvatus- ja kuvaohjelmayksikön asiantuntijoiden kanssa käytyjen ryhmäkeskustelujen avulla. Keskusteluita käytiin yhteensä kolme maaliskuuhun 2020 aikana. Keskustelujen teemat olivat pääpiirteissään seuraavat: 1) lain soveltamisen keskeiset ongelmakohdat, 2) lain toimivuus, toimintaympäristön muutokset ja säännöskohtaiset uudistustarpeet ja 3) digitaalisia pelejä ja eSport-toimintaa koskeva selvitys ja säännöskohtaiset uudistustarpeet. Lisäksi asiantuntijat kokosivat kirjallisia kommentteja kuvaohjelmalain säännösten uudistustarpeista.

KAVI:n mediakasvatus- ja kuvaohjelmayksikön asiantuntijoista keskusteluihin osallistuivat erityisasiantuntija Hanna Hoppo, erityisasiantuntija Leena Karjalainen, ylitarkastaja Maarit Pietinen, asiantuntija Arttu Nevanperä sekä apulaisjohtaja Saara Salomaa. Tietojärjestelmävastaava Ville Sohn osallistui kahteen keskustelukertaan erityisesti digitaalisia pelejä ja eSport-toimintaa koskevan selvityksen osalta. KAVI:n esitystoimintaan liittyvistä kysymyksistä keskustelin audiovisuaalisen kulttuurin edistäminen -yksikön apulaisjohtaja Kirsi Raitarannan kanssa. Lisäksi kävin keskustelun KAVI:n johtajan Matti Lukkarilan kanssa. KAVI:n asiantuntijat eivät ole näkemyksiltään yhtenäinen ryhmä, ja asiantuntijoilla on myös osaltaan erilaisia näkemyksiä kuvaohjelmalain toimivuudesta ja uudistustarpeista. Tässä selvitysraportissa tarkastelen asiantuntijoiden näkemyksiä yhtenä kokonaisuutena.

Näkemykset keskeisistä toimintaympäristön muutoksista

Keskusteluissa KAVI:n asiantuntijoilta kysyttiin, mitkä ovat keskeisiä muutoksia toimialalla ja toimintaympäristössä kuvaohjelmalain voimaantulon jälkeen. Keskeisenä muutoksena tuli esiin, että Suomen ulkopuolelta tarjottavien ohjelmien katseleminen esimerkiksi suoratoistopalvelujen kautta on lisääntynyt ja fyysisten tallenteiden tarjoaminen on vähentynyt. Fyysisten tallenteiden tarjoamisen vähentyminen tarkoittaa käytännössä myös KAVI:n

toiminnan rahoituspohjan pienenemistä valvontamaksukertymän vähentymisen myötä. Edelleen asiantuntijat toivat toimintaympäristön muutoksina esiin, että pelialalle on kehittynyt uusia digitaalisen pelaamisen muotoja ja pelitapahtumia esimerkiksi eSport-toimintaan liittyen. Elokvateattereissa on korvattu yleisön henkilökohtaisesti kohtaavaa lipuntarkastushenkilöstöä automaattisilla lipuntarkastuslaitteilla ja alettu järjestää muun muassa anniskelunäytöksiä. Kuvaohjelmien katselu on eriytynyt mobiililaitteiden käytön lisääntymisen myötä siten, että lasten huoltajien on entistä vaikeampaa valvoa lasten katselua. Toisaalta, vaikka katselu on siirtynyt myös internetiin ja mobiililaitteisiin, perheet käyvät edelleen elokvateattereissa ja katselevat lineaarisia televisiolähettyksiä.

Keskustelujen perusteella myös KAVI:n asiantuntijoiden työn sisältö on kuvaohjelmalain voimaantulon jälkeen uudistunut ja työn määrä lisääntynyt. Kuvaohjelmaluokittelijoiden kouluttaminen ja tarjoamisen valvonta ovat mediakasvatus- ja tiedotustehtävien ohella kokonaan uusia tehtäviä, joiden käynnistäminen, toteuttaminen ja kehittäminen on ollut työlästä. KAVI asiantuntijoiden työhön sisältyy nykyisin paljon esimerkiksi alan toimijoiden ohjausta ja neuvontaa kuvaohjelmien tarjoamiseen, luokitteluun ja IKLU-luokittelujärjestelmään liittyvissä asioissa. Näkökulma kuvaohjelmien ikärajiin ja suhde kuvaohjelmia katselemaan yleisöön on muuttunut siten, että nykyisin myös yleisöpalautte voi johtaa kuvaohjelman uudelleenluokitteluun ja ikärajan muutokseen.

Näkemykset lain toimeenpanossa hyvin toimivista osa-alueista

KAVI:n asiantuntijoilta kysyttiin, mikä kuvaohjelmalaissa toimii hyvin lain tavoitteiden ja soveltamisen näkökulmista. Asiantuntijat toivat esiin seuraavia laissa ja sen soveltamisessa tällä hetkellä hyvin toimivia osa-alueita: 1) lasten suojeleminen lähtökohtana, 2) yhteissääntelyn näkökulma, 3) yhtenäiset ikärajat ja merkinnät, 4) tavoite lisätä lasten huoltajiin ja lapsiin kohdistuvaa tiedottamista sekä 5) kuvaohjelmien luokittelun kokonaisuus.

Keskustelujen perusteella lasten suojeleminen, lasten sananvapauden suojeleminen mukaan lukien, ovat KAVI:n näkökulmasta lain toimeenpanon olennaisia lähtökohtia. Tämän lähtökohdan osalta esiin tuli myös, että kuvaohjelmalain uudistamisessa lapsivaikutusten arviointi on tärkeää.

Keskustelujen perusteella yhteissääntelyn näkökulma on yksi sääntelyssä hyvin toimiva osa-alue. KAVI:n näkökulmasta yhteissääntely tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kuvaohjelmien luokittelijat toimivat alan yrityksissä ja luokittelijoiden kanssa toimitaan yhteistyössä ja pyritään hyvään dialogiin. Yhteistyötä alan yritysten kanssa on tehty myös ikärajoja koskevassa tiedotuksessa. Kuvaohjelmien tarjoamisen valvonnan osalta yhteissääntelyn näkökulma tulee esiin yhteistyösuuntautuneena lähtökohtana suhteessa alan toimijoihin esimerkiksi siten, että ennen kuvaohjelmalakiin perustuvien valvontamenettelyjen käyttöönottoa KAVI käyttää muita menettelyjä, kuten pyytää tarjoajilta selvitystä luokittelemattomasta kuvaohjelmasta. Lisäksi

käytännösääntöjen mainittiin liittyvän yhteissääntelyyn. Sääntelyn todettiin kuitenkin olevan säännösvetoista. Esille tuli myös, että KAVI:n suuntaan ei ole tullut toimialalta aloitteita itse-sääntelytoimenpiteistä lukuun ottamatta Päivittäistavarakauppa ry:n ikärajoitettujen tuotteiden koulutuspakettia kassahenkilöstölle.

KAVI:n asiantuntijoiden näkökulmasta sääntelyssä toimivat hyvin myös elokuvien, televisio-ohjelmien ja digitaalisten pelien yhtenäiset ikärajat ja merkinnät sekä ikärajoista tiedottamisen tavoite. Asiantuntijat mainitsivat, että kuvaohjelmien merkintöjä olisi mahdollista edelleen kehittää PEGI-järjestelmän mallin mukaisesti kuluttajainformaation suuntaan esimerkiksi siten, että ohjelmien yhteydessä olisi saatavilla myös muuta kuin suoraan ohjelman ikärajaan ja haitallisuuteen liittyvää informaatiota, kuten tieto, että ohjelma sisältää kiroilua.

Tiedottamisen osalta KAVI:n asiantuntijat pitivät toimivana ja tärkeänä kuvaohjelmien tarjoajien ikärajoja koskevaa tiedottamisvelvollisuutta. Tämä tiedottamisvelvollisuus voisi olla laajempikin, ja sen voisi kytkeä esimerkiksi AVMS-direktiivin edellyttämiin medialukutaidon edistämistoimiin. KAVI:n oman tiedottamistehtävän asiantuntijat mainitsivat liittyvän erityisesti mediakasvatuksen edistämistehtävän hoitamiseen ja sen sisällä lasten huoltajien tietoisuuden lisäämiseen kuvaohjelmien ikärajoista. KAVI on toteuttanut useita tiedotuskampanjoita esimerkiksi televisioyhtiöiden kanssa. Resurssipula vaikuttaa kuitenkin tiedottamistehtävän hoitamiseen.

KAVI:n asiantuntijoiden näkökulmasta myös kuvaohjelmien luokittelu on sääntelyssä hyvin toimiva kokonaisuus. Kuvaohjelmaluokittelijoiden koulutus ja kertauskoulutus, luokittelijoiden luokittelutoiminta sekä luokittelujärjestelmä IKLU toimivat pääosin hyvin. Keskusteluissa tuli kuitenkin esiin, että tällä hetkellä, noin kahdeksan vuotta lain voimaan tulon jälkeen luokittelijoiden koulutus ja luokittelujärjestelmä toimivat hyvin, mutta heti kuvaohjelmalain voimaan tulon jälkeen ongelmia oli esimerkiksi luokittelujärjestelmän toimivuudessa. Myös MEKU:n ja KAVA:n yhdistäminen toi ongelmia mukanaan. Esimerkiksi tietojärjestelmät eivät automaattisesti keskustelleet keskenään, ja siksi Elonet-palvelun ikärajatiedot eivät välttämättä aina ole olleet ajantasaisia. Vastaavanlaisiin uudistuksiin tarvittaisiin KAVI:n näkökulmasta selvästi enemmän siirtymäaika.

Näkemykset lain toimeenpanon keskeisistä ongelmakohdista

Keskusteluissa KAVI:n asiantuntijat toivat esiin seuraavia kuvaohjelmalain toimeenpanoon ja soveltamiseen liittyviä ongelmakohtia: 1) lain soveltamisala ja tarjoajien tasapuolinen kohtelu suhteessa lasten suojelemisen tavoitteeseen, 2) digitaaliset pelit kuvaohjelmoina ja pelien tarjoamisen sääntely eri ympäristöissä, 3) kuvaohjelmien luokittelusta vapauttamisen perusteet, 4) ikärajajousto, 5) tarjoamisen valvonta sekä 6) kuvaohjelmalain toimeenpanot resurssit. Lisäksi asiantuntijat toivat esiin näkemyksiä liittyen kuvaohjelmalain haitallisuuserusteisiin ja käytännösääntöihin.

1) Lain soveltamisala ja tarjoajien tasapuolinen kohtelu suhteessa lasten suojelemisen tavoitteeseen

AVMS-direktiivi ja sen säännöksiä televisiotoiminnan ja tilausohjelmalvelujen osalta pääosin Suomessa täytäntöönpaneva sähköisen viestinnän palveluista annettu laki (917/2014) määrää kuvaohjelmalain soveltamisalan televisiotoiminnan ja tilausohjelmalvelujen osalta sekä hallituksen esityksen mukaan jatkossa myös videonjakoalustapalvelujen osalta. Näiltä osin lain soveltamisen yhtenä edellytyksenä on elinkeinotoiminnassa tapahtuva ohjelmien tarjoaminen. Muun kuvaohjelmien tarjoamisen osalta (käytännössä lähinnä elokuvateatterit ja muut julkiset esitykset sekä tallenteiden tarjoaminen) kuvaohjelmalaki sääntelee myös muuta kuin elinkeinotoiminnassa tapahtuvaa tarjoamista. Kuvaohjelmalain ilmoitus- ja maksuvelvollisuutta koskevat säännökset koskevat kuitenkin vain taloudellisessa tarkoituksessa ja säännöllisesti tapahtuvaa tarjoamista. Lasten suojelemisen näkökulmasta ei lähtökohtaisesti ole merkitystä sillä, tarjotaanko kuvaohjelmia elinkeinotoiminnassa tai taloudellisessa tarkoituksessa vai ei.

Keskusteluissa KAVI:n asiantuntijat toivat esiin, että edellä kuvatun soveltamisalakokonaisuuden osalta kuvaohjelmalain sääntely ei ole täysin johdonmukaista. Ongelmakohtana tuli esiin erityisesti se, että kuvaohjelmalain sääntely ei kata Suomen ulkopuolelta tulevaa kuvaohjelmien tarjoamista. Käytännössä tämä tarkoittaa, että suomalaiset yritykset kilpailevat samoilla markkinoilla yleisöistä ja mainostajista Suomen ulkopuolella toimivien yritysten kanssa, sillä erotuksella, että vain suomalaisilla toimijoilla on velvollisuus noudattaa kuvaohjelmalain lasten suojelemiseen tähtäviä velvollisuuksia. Asiantuntijat toivat esiin, että tällainen tilanne on epäreilu suomalaisille tarjoajille ja ongelmallista myös lasten suojelemisen näkökulmasta.

Asiantuntijat toivat myös esiin, että tulisi selvittää, antaisiko AVMS-direktiivi mahdollisuuden säännellä ulkomaisia tilausohjelmalveluja samalla tavalla kuin kuvaohjelmalain 7 §:ssä säännellään ulkomailta alkunsa saavia televisiölähetyksiä. Tämä tarkoittaisi, että tällaisille, ulkomailta toimiville tilausohjelmalvelujen tarjoajille säädettäisiin velvollisuus tiedottaa palvelujen markkinoinnissa, että ohjelmat voivat sisältää lapsen kehitykselle haitallista sisältöä ja että ohjelmia ei ole luokiteltu ja merkitty Suomen kuvaohjelmalain mukaisesti. Esiin tuli myös sen selvittäminen, voisiko tarjoajan sijoittautumista Suomeen arvioida suomalaisen kohdeyleisön perusteella. Tällainen sääntely olisi lasten suojelemisen näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Edelleen keskusteluissa tuli esiin, että televisiotoiminnan ja tilausohjelmalvelujen osalta sähköisen viestinnän palveluista annetun lain tarjoajien Suomeen sijoittautumista koskevia säännöksiä tulkitsee liikenne- ja viestintävirasto TrafiCom, ja KAVI:n on toimittava tältä osin TrafiComin tulkinnan pohjalta.

Soveltamisalaan liittyen KAVI:n asiantuntijat toivat myös esiin, että kuvaohjelmalain mukainen kuvaohjelmien tarjoajien ilmoitusvelvollisuuden määräytyminen taloudellisen tarkoituksen perusteella voi olla hyvin tulkinnanvaraista esimerkiksi tilanteissa, jossa kirjasto myy lippuja elokuvaesityksiin tai yleishyödyllinen taho harjoittaa tallenteiden myyntiä.

Myös kilpailuneutraliteetin ja valtiontukikysymysten näkökulmista esimerkiksi kunnallisten elokuvateattereiden ja vastaavien yksityisten toimijoiden mahdollinen erilainen kohtelu voi olla ongelmallista.

Valvontamaksujen osalta keskusteluissa tuli esiin, että lain tarjoajia koskevat velvollisuudet koskevat samalla tavoin katsojamääriltään tai liikevaihdoltaan suuria ja pieniä taloudellisesti tarkoituksessa toimivia tarjoajia. Esimerkiksi valvontamaksun määrä on saman suuruisen yhdelle elokuvateatterille huolimatta siitä, kuinka monta esityssalia elokuvateatterissa on. Esiin tuli myös kysymys siitä, miten tarjoamispaikkaperusteinen valvontamaksu määräytyy kiertävillä elokuvateattereilla, jotka tosiasiaassa tarjoavat kuvaohjelmia useassa paikassa, mutta kuitenkin vain yhdessä paikassa kerrallaan. Ratkaisuna tällaisessa tapauksessa voisi olla, että maksu olisi esityskone- tai projektorikohtainen.

2) Digitaaliset pelit kuvaohjelmina ja pelien tarjoamisen sääntely eri ympäristöissä

Digitaalisiin peleihin ja erityisesti eSport-toimintaan liittyvät kysymykset ovat keskustelujen perusteella KAVI:n näkökulmasta yksi keskeinen toimintaympäristön muutoksen myötä esiin tullut kuvaohjelmalain soveltamisen ongelmakohta. Digitaalinen peli ei taivu käsitteellisesti kuvaohjelmalaissa määritellyn kuvaohjelman käsitteen alle, koska pelejä ei vain katsella kuten kuvaohjelmia, vaan peli tarjotaan nimenomaan pelattavaksi. Tämä käsitteellinen epäselvyys voi johtaa myös ongelmatilanteisiin pelien ”julkisten esitysten” kohdalla esimerkiksi tilanteissa, joissa messuilla yleisön katseltavaksi tarjottavaa peliä voi pelata kuka tahansa messuvieras. Peli voi myös muuttua sisällöstä, jolle on luokiteltu tietty ikäraja, pelitapahtumissa eräänlaiseksi virtuaalielämäyukseksi, joka ei ole sisällöltään enää sama kuin luokiteltu peli. KAVI:n asiantuntijat ovat kiinnittäneet huomiota myös siihen, että digitaaliset pelit eivät kuulu AVMS-direktiivin soveltamisalaan.

KAVI:n asiantuntijat toivat esiin, että PEGI:n ikärajojen eräänlainen automaattinen hyväksyntä kuvaohjelmalain nojalla tarkoittaa käytännössä kuvaohjelmalaista poikkeavien luokittelukriteerien hyväksymistä Suomessa PEGI-järjestelmässä luokiteltujen pelien osalta. Näistä ikärajoista ei myöskään ole kuvaohjelmalain mukaista valitusmahdollisuutta. Toisaalta todettiin, että PEGI-järjestelmä on lasten suojelemisen näkökulmasta toimiva, ja se sisältää oman ikärajoja koskevan valitusmenettelyn. Asiantuntijat toivat lisäksi esiin, että yksittäisten kuvaohjelmien hyväksymisen sijasta olisi tarkoituksenmukaista hyväksyä koko EU:n alueella käytössä oleva luokittelu- ja merkintäjärjestelmä (esimerkiksi PEGI) Suomessa käytettäväksi. Huomioon tulee kuitenkin ottaa, että PEGI-järjestelmä ei kata kaikkia digitaalisia pelejä.

KAVI:ssa on myös erikseen selvitetty digitaalisiin peleihin ja eSport-toimintaan liittyviä kysymyksiä ja ongelmakohtia pelialan toimijoiden näkökulmista. KAVI:n selvitystyön perusteella ongelmakohtia liittyy ensinnäkin digitaalisten pelien tarjoamiseen julkisen esittämisen muodossa esimerkiksi pelikahviloissa, pelihalleissa sekä kauppojen ja

kauppakeskusten markkinointipisteissä. Epäselvyyksiä pelien tarjoajien näkökulmasta voi liittyä seuraaviin kysymyksiin: mitkä kaikki pelit tulee luokitella ennen kuin niitä voi tarjota yleisölle (esimerkkinä Linnanmäen peliluolat); miten kuvaohjelman suhtautuu tilanteisiin, joissa yleisölle tarjotaan vain pelitila, peliväline tai -alusta taikka pelin lisenssi; milloin on kyse yleisölle tarjoamisesta ja milloin yksityisestä pelaamisesta; miten iän tarkistaminen ja ikärajoitukset toimivat pelien julkisen esittämisen tilanteissa (esimerkkinä markkinointipisteiden pelikokeilut ja lupalaput huoltajilta).

Toiseksi KAVI:n selvityksen perusteella ongelmakohtia liittyy digitaalisten pelien pelaamiseen nuorisotoiminnassa ja kirjastoissa. Näiden ympäristöjen osalta keskeisiä esille nousseita kysymyksiä pelien tarjoajien näkökulmasta ovat ikärajoitusten käyttö, lasten ja nuorten harrastustoiminnassa itse tekemiin peleihin liittyvät velvollisuudet sekä kysymys siitä, onko näissä ympäristöissä pelaamistilanteita, joissa tarvitaan erillistä kuvaohjelman esityslupaa. Lisäksi eSport-toimintaan liittyy selvityksen perusteella epäselvyyksiä siitä, onko eSportissa ylipäätään tai joissakin tilanteissa kysymys kuvaohjelman tarjoamisesta yleisölle (onko esimerkiksi pelivalmennus kuvaohjelman tarjoamista); miten ikärajoitukset toimii suhteessa lapsiryhmän eSport-valmentajaan ja onko peli ikään kuin eri peli kun sitä pelataan eSport-ryhmässä. eSport-tapahtumien yleisölle tarjoamisen osalta (esimerkiksi televisiolähetys) ongelmakohtana on ollut tällaisten ohjelmien luokittelu ja se, voidaanko joissakin tapauksissa soveltaa kuvaohjelman urheilutapahtumien luokittelusta vapauttamista koskevaa säännöstä. Näistä kysymyksistä KAVI on antanut televisioalalle ohjeen. Yleisesti eSport-toiminnan osalta huomionarvoista on vielä, että myös toiminnan omassa piirissä sen määrittely ja käytännöt vaihtelevat.

3) Kuvaohjelmien luokittelusta vapauttamisen perusteet

Keskusteluissa KAVI:n asiantuntijat toivat esiin tarpeen tarkistaa ja uudistaa kuvaohjelman luokittelusta vapauttamisen perusteita. Ongelmakohtia lasten suojelemisen kannalta ovat asiantuntijoiden mukaan olleet luokittelusta lähtökohtaisesti vapautetut uskonnolliset ohjelmat sekä opetukselliset ja sivistykselliset ohjelmat, jotka kuitenkin ovat sisältäneet lapsen kehitykselle haitallista sisältöä. Ongelmana vapautusperusteissa on ollut erityisesti sisällön ”yksinomaisuuden” tulkinta. Yhtenä ratkaisuna KAVI:n asiantuntijat toivat esiin, että luokittelusta ja merkitsemisestä tulisi vapauttaa vain ”yksiselitteisesti kaikenikäisille soveltuvia tai tarjottavia” ohjelmia. KAVI:n asiantuntijat mainitsivat myös, että ainakin joidenkin yksiselitteisesti kaikenikäisille tarjottavien ohjelmien osalta sarjakohtainen luokittelu voisi jaksokohtaisen luokittelun sijasta olla tarkoituksenmukaisempi luokittelutapa (esimerkiksi Teletapit).

KAVI on vuosien 2019–2020 aikana valvonut tehostetusti televisiokanavien luokittelumattomia ohjelmia. Valvonnan perusteella voidaan sanoa, että pääsääntöisesti nykyinen sääntely sisältönsä perusteella vapautetuista ohjelmista toimii hyvin ja televisiokanavilla on pääsääntöisesti luokiteltu ne ohjelmat, jotka pitääkin luokitella. Toisaalta asiantuntijat

mainitsivat, että on tilanteita, joissa vapautussäännöksiä on tulkittu selvästi väärin. Tällaiset tilanteet ovat hyvin tapauskohtaisia, ja keskustelujen perusteella nousi esiin tarve kehittää KAVI:n valvontakäytäntöjä nykyistä johdonmukaisemmiksi tilanteissa, joissa valvon-
nassa tulee vastaan ohjelma, joka olisi pitänyt luokitella.

Luvanvaraisen vapauttamisen osalta asiantuntijat toivat esiin, että koska esityslupa myön-
netään käytännössä aina, lupa voisi esimerkiksi tietyin ehdoin olla ilmoituksenvarainen. Tällainen ilmoitus voisi sisältää muun muassa selvityksen siitä, millä tavoin tapahtumassa otetaan ikärajat huomioon. Nykyisin esitysluvat käsitellään KAVI:ssa siten, että lupahake-
muksen tiedot käydään läpi ja ohjelmistoon tehdyt ikärajamerkinnot tarkistetaan ja huo-
mautetaan, jos merkinnöissä on virheitä. KAVI:n päätöksessä myös veloitetaan tilaisuus-
den järjestäjää huolehtimaan lasten suojelemisesta tapahtuman aikana, esimerkiksi arvioi-
maan ohjelmille sopivat ikärajat ja noudattamaan niitä.

Luokittelusta vapauttamiseen liittyen KAVI:n asiantuntijat nostivat esiin myös kysymyk-
sen siitä, tulisiko KAVI:n esitystoiminnassa tarjottavat ohjelmat vapauttaa luokittelusta
(esimerkiksi Kino Regina). Kuvaohjelmalakea edeltäneessä kuvaohjelmien tarkastamisesta
annetussa laissa Suomen elokuva-arkiston toiminnassa esitettävät kuvaohjelmat oli va-
pautettu tarkastuksesta esityksen järjestäjän toiminnan perusteella. Käytännössä arkiston
toiminnassa esitettäville elokuville annettiin ikärajat muissa maissa annettuihin ikärajoihin
perehtymisen perusteella, ja arkiston esityksissä huolehdittiin ikärajojen noudattamisesta.
Tätä käytäntöä pidettiin KAVA:ssa hyvin toimivana. Kuvaohjelmalaissa KAVA:n ja sittemmin
KAVI:n esitystoimintaa ei ole erikseen vapautettu luokittelusta, ja laissa on muutenkin luo-
vuttu luokittelusta vapauttamisesta esityksen järjestäjän julkisen toiminnan perusteella.
Keskustelujen perusteella esitystoiminnassa esitettävien ohjelmien vapauttamiseen on
KAVI:ssa useita näkökulmia. Toisaalta KAVI:n asiantuntijat korostavat, että esitystoiminnan
vapauttamiselle luokittelusta ei ole johdonmukaisia lasten suojelemiseen liittyviä perus-
teita. Toisaalta vapauttaminen voisi olla luokittelun aiheuttamaan työmäärään ja kustan-
nuksiin nähden perusteltua. Käytännössä vapauttaminen voitaisiin rinnastaa esimerkiksi
festivaalien esityslupamenettelyyn, jolloin se voisi koskea vain kertaluontoisesti maahan
tuotavia elokuvia, jollaisia arkistossa esitettävät elokuvat tyypillisesti ovat.

4) Ikärajajousto ja sen soveltaminen

Kuvaohjelmalaissa säädetyn ikärajajoustop soveltaminen erityisesti lapsiryhmissä tuli keskus-
teluissa esiin yhtenä sääntelyn ongelmakohtana. KAVI:n asiantuntijat toivat esiin, että ikära-
jojen lähtökohtainen sitovuus on olennaista lasten suojelemisen tarkoituksen kannalta, ja
ikärajojen suositusluontoisuus ei olisi tarkoituksenmukaista, kun kysymys on lailla säädetystä
sananvapauden rajoituksista, joiden pitää olla esimerkiksi tarkkarajaisia. Laissa säädetty tietty
mahdollisuus joustaa sitovista ikärajoista on kuitenkin käytännössä tarpeellinen.

KAVI:n tarjoajille laatiman ohjeen mukaan ikärajojousto ei sovelleta lapsiryhmissä (esimerkiksi koululaisryhmät), ja tästä ohjeesta on aiheutunut paljon erimielisyyksiä erityisesti elokuvateatterialan kanssa. Lisäksi yhtenä kysymyksenä on ollut, voiko joustoa soveltaa koululaisryhmää pienemmissä ryhmissä, esimerkiksi harrasteryhmissä. Keskusteluissa tuli esiin, että ikärajojoustop tarkoituksena ja käyttötilanteet ovat kuvaohjelmien tarjoajille ja yleisölle, kuten lasten vanhemmille ja ammattikasvattajille, usein epäselviä. KAVI:n asiantuntijoiden mukaan, kun joustoa käytetään elokuvateattereissa, pitää esimerkiksi muistaa, että lapsella tulee tarvittaessa olla mahdollisuus poistua aikuisen seurassa esityksestä ilman, että saliin jää poistumisen johdosta paljon elokuvan ikärajaa nuorempia lapsia ilman aikuista.

Asiantuntijat toivat esiin, että ratkaisuna voisi olla joustosäännöksen tarkentaminen siten, että joustomahdollisuudessa on kysymys tilanteista, joissa lapsen seurassa oleva täysi-ikäinen tuntee lapsen niin hyvin, että kykenee tekemään arvion lapsen yksilöllisestä herkkyydestä. Edelleen ratkaisuna voisi olla joustomahdollisuuden kieltäminen kokonaan taikka jouston salliminen ainoastaan lapsen huoltajan luvalla ja sellaisissa ryhmissä, joissa pääosa lapsista on ylittänyt ikärajan.

5) Tarjoamisen valvonta

Keskusteluissa kuvaohjelmien tarjoamisen valvonta nousi esiin yhtenä keskeisenä lain toimeenpanon ongelmakohtana. KAVI:n asiantuntijat toivat esiin, että tarjoamisen valvonta on ollut yksi haastavimmista viranomaisen uusista tehtävistä. Kuvaohjelmien tarjoamisen valvonnan toimeenpano alkoi tyhjältä, ja valvontaa toteutetaan edelleen hyvin vähäisillä resursseilla. Keväällä 2020 tarjoamisen valvontatehtäviä hoitivat käytännössä yksi ylitarkastaja, yksi asiantuntija sekä yhdestä kahteen toimistosuhteeriä. KAVI:n mukaan henkilöstöresurssi on kuitenkin hieman vaihdellut, eikä resurssi ole tarkalleen laskettavissa, koska myös kuvaohjelmien luokittelutehtävistä vastaavat KAVI:n asiantuntijat ovat osaltaan hoitaneet valvontaa.

Keskustelujen perusteella tarjoamisen valvonnan yhtenä pulmana on tehokkaiden valvontakeinojen ja seuraamusmenettelyjen puute. Toisaalta KAVI ei ole esimerkiksi käyttänyt kertaakaan uhkasakkoa tarjoajan velvollisuuksien noudattamisen tehosteena, eikä poliisille ole selvityksessä saatujen tietojen mukaan tehty ilmoituksia lain rikkomuksista tai rikoksista. KAVI:n asiantuntijat toivat esiin, että huomautus ja uhkasakko -menettely tarjoajien velvollisuuksien noudattamisen tehosteena voisi olla käytössä myös ohjelmien merkitsemistä koskevien velvollisuuksien osalta sekä pääosin tilanteissa, joista kuvaohjelmalaissa säädetään kuvaohjelmarikkomuksena.

Yleisöpalautteen vastaanottaminen on ollut KAVI:n näkökulmasta toimiva tarjoamisen valvontaan liittyvä menettely. Asiantuntijat toivat kuitenkin esiin, että yleisön tietoisuus palautteenantomahdollisuudesta on vähäistä. Yleisöpalautetta on tullut KAVI:lle viime vuosina

vähemmän kuin heti kuvaohjelman voimaantulon jälkeen. Osittain tilanteeseen on voinut vaikuttaa viraston resurssien leikkaus ja vähenneet mahdollisuudet tiedottamiseen.

Kuvaohjelmalaissa KAVI:lle säädetty oikeus tehdä tarkastus tarjoajan toimitilassa tai muussa vastaavassa toimintapaikassa vaadittavien merkintöjen toteamiseksi soveltuu KAVI:n asiantuntijoiden mukaan käytännössä lähinnä fyysisten tallenteiden merkintöjen tarkastusta koskeviin tilanteisiin. Sähköisessä kaupankäynnissä vaadittaviin merkintöihin ja KAVI:n tarkastusoikeuteen liittyen on korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävänä erään verkkokaupan valitus Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä 19/0902/3, jossa hallinto-oikeus katsoi, että KAVI on voinut velvoittaa tarjoajaa tekemään kuvaohjelman mukaiset ikäraja- ja sisältösymbolimerkinnot kuvaohjelman yhteyteen silloin, kun ohjelma tulee verkkokaupassa myytäväksi. Hallinto-oikeus katsoi, että merkintöjen tulee olla myös myytävässä kuvaohjelmatalenteissa ja totesi, että sähköinen kauppapaikka voi olla kuvaohjelman mukaisten merkintöjen tarkastamisen kohteena.

Kuvaohjelman kuvaohjelman luokiteltavaksi ottamista koskevaa säännöstä (21 §) KAVI on soveltanut pääosin niin sanotuissa ”uudelleen luokitteluisa” kuvaohjelmaluokittelijoiden valvonnan yhteydessä. Tarjoamisen valvonnassa kuvaohjelmia ei ole samassa laajuudessa otettu KAVI:n toimesta 21 §:n nojalla luokiteltaviksi. Jos valvonnassa on havaittu ohjelma, joka olisi pitänyt luokitella, KAVI:n toimintalinjana on asiantuntijoiden mukaan ollut, että ohjelmaa ei oteta heti luokiteltavaksi, vaan ensin otetaan yhteyttä kyseiseen kuvaohjelman tarjoajaan ja pyydetään selvitys siitä, miksi ohjelmaa ei ole luokiteltu. Tyypillisesti tällaisissa tilanteissa tarjoajat luokittelevat ohjelman KAVI:n selvityspyynnön jälkeen.

Tilausohjelmopalveluihin liittyen KAVI:n asiantuntijat toivat esiin, että tilausohjelmopalveluissa ei ole käytännössä ollut esto- tai suodatusohjelmia, mutta niiden puute ei ole näyttänyt lasten suojelemisen kannalta ongelmana yleisöpalautteen perusteella. Tyypillisesti esimerkiksi televisioyhtiöiden tarjoamissa tilausohjelmopalveluissa on oma, pienille lapsille suunnattu osio. Tilausohjelmopalveluissa ikärajamerkinnot ovat keskeisiä lasten suojelemisen tavoitteen kannalta.

Vain aikuisille tarjottavien kuvaohjelmien (lähinnä pornografiset ohjelmat) osalta KAVI:n asiantuntijat toivat esiin, että tarjoajille säädetty velvollisuus toimittaa tieto näiden kuvaohjelmien vuosittaisesta määrästä KAVI:lle ei ole käytännössä toiminut, koska alalla toimintatapana on, että myyjät ottavat vaihdossa asiakkaan vanhat tallenteet eli varsinaista varastokirjanpitoa ei ole. Valvonnan kannalta tarpeellista olisi ainoastaan mahdollisuus saada tarvittaessa tieto tarjolla olevista nimikkeistä.

6) Kuvaohjelmalain toimeenpanon resurssit

Keskustelujen perusteella yksi keskeinen kuvaohjelmalain toimeenpanoa koskeva ongelma-kohta on KAVI:n liian vähäiset resurssit. Kuvaohjelmalain voimaantulon myötä KAVI:n tehtävät laajentuivat kuvaohjelmamarkkinoiden jälkivalvontaan ja mediakasvatukseen, mutta lakiuudistuksen yhteydessä virastolle ei tullut yhtään lisää resursseja. Lapsen kehitykselle haitallisiin televisiolähetysiin liittyvät valvontatehtävät siirtyivät silloiselta Liikenne- ja viestintävirastolta KAVI:lle, mutta näiden tehtävien mukana ei resursseja siirtynyt. Ennakkotarkastuksesta luopuminen ei ole käytännössä vapauttanut resursseja, koska niitä tarvitaan edelleen ikärajojen luokittelun toimeenpanoon (luokittelukriteerit, luokittelijoiden koulutus, valvonta). MEKU:n ja KAVA:n yhdistäminen toi joitakin synergiahyötyjä hallinnon ja viestinnän osalta, mutta kuvaohjelmalain toimeenpanoon liittyviä resursseja yhdistäminen ei lisännyt. Päinvastoin KAVI:n resursseja on viime vuosina leikattu. Edelleen AVMS-direktiivin implementoinnin yhteydessä KAVI:lle on ehdotettu lisää tehtäviä videojakoalustapalvelujen valvontaan liittyen, mutta valvontaresursseja ei ole ehdotettu siirtävän tai tulevan lisää. Mediakasvatuksen edistämiseen KAVI on kuitenkin saanut yhden henkilön lisäresurssin.

Keskustelujen perusteella KAVI:n riittämättömät resurssit ovat vaikuttaneet erityisesti kuvaohjelmalaissa säädettyjen valvontatehtävien toimeenpanoon, mutta viraston resurssit ovat niukat myös kuvaohjelmien luokitteluun liittyvien tehtävien osalta. Yhtenä ratkaisuna resurssien niukkuuteen KAVI:n asiantuntijat mainitsivat viranomaisen velvollisuuksien vähentämisen, mikä käytännössä voisi tarkoittaa kuvaohjelmien sääntelyn keventämistä joiltakin osin.

Kuvaohjelmalain haitallisuusperusteet

Kuvaohjelmalain mukaan lapsen kehitykselle haitallisena pidetään kuvaohjelmaa, joka väkivaltaisuutensa tai seksuaalisen sisältönsä vuoksi tai ahdistusta aiheuttamalla taikka muulla näihin rinnastettavalla tavalla on omiaan vaikuttamaan haitallisesti lapsen kehitykseen. KAVI on soveltanut rinnastussääntöä ottamalla päihteiden käytön mukaan luokittelukriteereihin ja sisältösymboleihin. PEGI-järjestelmässä haitallisuusperusteita ovat lisäksi uhkapelaaminen, syrjintä ja kiroilu. KAVI:n asiantuntijat toivat esiin, että tutkimusnäyttöä on kuvaohjelmien sisältämän uhkapelaamisen ja tupakoinnin haitallisista vaikutuksista lapsen kehitykselle. KAVI:n näkemyksen mukaan nykyisiin haitallisuusperusteisiin ei kuitenkaan välttämättä ole tarpeen lisätä uusia perusteita, eikä säännöstä, joka sisältää suppeasti tulkittavan rinnastamismahdollisuuden, ole tarpeen muuttaa. Nykyisen, vähän nimettyjä haitallisuusperusteita sisältävän mallin hyvä puoli KAVI:n näkökulmasta on sen selkeys ja ymmärrettävyys yleisöön nähden sekä helppo soveltaminen.

Käytännesääntöjen kehittäminen

Keskustelujen perusteella kuvaohjelmalaissa säännellyt tarjoajien käytännesäännöt olisivat hyvä väline lain tavoitteiden toteuttamiseksi, mutta käytännössä KAVI on käyttänyt tätä välinettä hyvin vähän. Nykyisin käytännesääntöjä sovelletaan vain televisioalan esitysaikasopimuksessa, joka oli käytössä jo ennen kuvaohjelmalain voimaantuloa. Asiantuntijat toivat esiin, että KAVI voisi resurssien rajoissa olla käytännesääntöjen laatimisessa nykyistä aktiivisempi kuvaohjelmien tarjoajien suuntaan. Toisaalta tuli esiin, että eri toimialat, kuten televisioyhtiöt, elokuvakuvateatterit ja peliala, ovat erilaisia yhteisten käytännesääntöjen laatimisen mahdollisuuksien ja halukkuuden suhteen.

Käytännesääntöjä koskevan sääntelyn kehittämisen kannalta asiantuntijat mainitsivat, että laissa voitaisiin tarkemmin säännellä AVMS-direktiivin tavoin käytännesääntöjen käyttöönoton edellytyksistä, kuten tehokkaasta toimeenpanosta ja seuraamuksista sekä säännöllisestä, avoimesta ja riippumattomasta seurannasta ja tavoitteiden saavuttamisen arvioinnista. Käytännesääntöjen kehittäminen direktiivin linjaamaan suuntaan mahdollistaisi lain säädännön sitovuuden keventämisen, mikä voisi puolestaan motivoida toimialaa sitoutumaan käytännesääntöjen kehittämiseen. Edelleen asiantuntijat toivat esiin, että KAVI:n tulee tarkistaa käytännesäännöt ja valvoa niiden toimintaa, kun nykyisin laissa säädetään, että KAVI voi tarkistaa, ovatko säännöt kuvaohjelmalain mukaisia.

6.2 Lapset ja media -asiantuntijoiden näkemyksiä

Kyselyyn vastaajat

Lapset ja media -asiantuntijoiksi kutsun tässä selvityksessä laajasti asiantuntijahenkilöitä sekä lapsi- ja nuorisojärjestöjä, elokuvakasvatus- ja mediakasvatusjärjestöjä ja viranomaisia, joiden asiantuntemus tai toiminta liittyy osaltaan lapsiin ja mediaan. Kysely lähetettiin 26 tällaiselle lapset ja media -asiantuntijalle, joista 13 oli järjestöjä tai viranomaisia ja 13 lapset ja media -kysymysten asiantuntijahenkilöitä esimerkiksi yliopistoissa. Asiantuntijahenkilöihin sisältyivät myös kuvaohjelmalautakunnan jäsenet.

Kyselylomakkeessa (liite 5) lapset ja media -asiantuntijoilta kysyttiin yleisiä kysymyksiä kuvaohjelmalain toimivuudesta ja ongelmakohtista sekä näkemyksiä keskeisistä toimintaympäristön muutoksista ja lain uudistamistarpeista. Lisäksi asiantuntijoilta kysyttiin yksityiskohtaisia kysymyksiä koskien muun muassa lain haitallisuusperusteita, ikärajoja ja sisältösymboleita, luokitellusta vapautettuja ohjelmia, ikärajojen noudattamista ja ikärajojoustoja sekä KAVI:n mediakasvatuksen edistämistehtävän ja lain valvontatehtävän toteutumista.

Kyselyyn vastasi seuraavat viisi lapset ja media -asiantuntijaa: psykologian tohtori Tarja Salokoski, elokuva- ja mediakasvatusjärjestö Koulukino ry, lapsi- ja nuorisojärjestö

Mannerheimin lastensuojeluliitto sekä viranomaistahoista Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja Lapsiasiavaltuutetun toimisto. Lisäksi kävin erikseen keskustelun kyselylomakkeen kysymysten pohjalta Pelastakaa Lapset ry:n asiantuntijoiden kanssa. Selvitykseen osallistui näin ollen yhteensä kuusi lapset ja media -asiantuntijaa.

Näkemykset toimintaympäristön muutoksista

Lapset ja media -asiantuntijoilta kysyttiin näkemyksiä siitä, mitä olennaisia muutoksia toimintaympäristössä on lasten median käytön ja kuvaohjelmien tarjoamisen suhteen tapahtunut kuvaohjelmalain voimaantulon jälkeen. Vastausten perusteella toimintaympäristö on kuvaohjelmien tarjoamisen osalta edelleen monipuolistunut ja lasten suojelemisen kannalta monimutkaistunut. Asiantuntijat toivat esiin seuraaviin asioihin liittyviä muutoksia: 1) suoratoistopalvelut, erilaiset alustat ja sosiaalinen media, 2) verkossa pelattavat pelit ja mobiilipelit, 3) lasten älylaitteiden ja muiden henkilökohtaisten mobiililaitteiden käyttö, 4) mainonnan tunnistettavuuteen ja piilomainontaan liittyvät kysymykset sekä 5) lasten aktiivisen toimijuuden ja osallisuuden korostuminen.

Kuvaohjelmien tarjoamisen muutosten osalta tuotiin esiin, että suoratoistopalvelujen, erilaisten alustojen ja sosiaalisen median sisältöjen saatavuus ja käyttö on lisääntynyt. Suoratoistopalveluissa lasten huoltajilla voi olla käytössään tekniikkaa, joka mahdollistaa katselurajoitusten asettamisen lapsille esimerkiksi siten, että lapsille luodaan palveluun oma profiili, jolle ovat sallittuja vain tietyt sisällöt. Lasten palvelujen käytön valvonta on kuitenkin huoltajille haastavaa, koska palvelut ja niiden rakenteet, sisällöt ja käyttöehdot muuttuvat ja kehittyvät jatkuvasti. Suoratoistopalvelujen ja sosiaalisen median palvelujen käyttöön voi lasten huoltajien näkökulmasta liittyä myös epätietoisuutta siitä, mitkä sisällöt kuuluvat kuvaohjelmalain piiriin ja mitkä eivät.

Suoratoistopalvelujen ja sosiaalisen median palvelujen lisääntymisen ohella vastauksissa tuotiin esiin digitaalisten pelien muotojen moninaistuminen, mobiilipelien ja verkossa pelattavien pelien pelaamisen yleistyminen sekä pelivideoiden katselun lisääntyminen esimerkiksi YouTubessa. Moninaisten pelimuotojen kehittymisen myötä on syntynyt tilanteita, joissa ei ole enää välttämättä selvää, kuka on digitaalisen pelin tarjoaja. Mobiilipeleissä ja verkossa pelattavissa peleissä on myös yleistynyt pelien sisäisten ostosten tekeminen, ja lasten voi olla vaikea hahmottaa tällaisten toimintojen kaupallista luonnetta ja pelaamisen ohella tapahtuvaa todellista rahankäyttöä.

Olennaisena lasten median käyttöön liittyvänä muutoksena lapset ja media -asiantuntijoiden vastauksissa tuli esiin jo pienten lasten älypuhelinien ja muiden verkkoyhteydellä varustettujen henkilökohtaisten mobiililaitteiden käytön yleistyminen. Sen myötä lasten kuvaohjelmien katselu- ja käyttöympäristö sekä median sisältöjen kokeminen on erilaista kuin aikaisemmin: eräänlainen televisio on mukana joka paikassa, mutta ohjelmaa ei tule

yhdestä, vaan lukuisista erilaisista "tuuteista". Lasten omien älypuhelinien käyttö tarkoittaa käytännössä myös sitä, että lasten huoltajien on entistä vaikeampaa valvoa sisältöjen ja palvelujen käyttöä ja tällöin palvelujen tarjoajien vastuun turvallisten käyttöympäristöjen luomisesta tulisi korostua. Lisäksi tuotiin esiin, että lasten suojelemisesta eivät edistä vain mahdollisuudet teknisesti rajoittaa palvelujen käyttöä, vaan tärkeitä ovat myös sekä lasten että huoltajien mediataitojen tukeminen ja kyvyt käyttää mediaa turvallisesti.

Toimintaympäristön muutoksena asiantuntijat toivat esiin myös mainonnan tunnistettavuuteen ja piilomainontaan liittyvien kysymysten lisääntymisen ja monimutkaistumisen verkon uusissa kanavissa. Esimerkkejä näistä kysymyksistä ovat niin sanotut sosiaalisen median vaikuttajat, jotka lapset ja nuoret kokevat usein kuin omiksi kavereiksi, mikä lisää heidän vaikuttavuuttaan lasten ja nuorten päätöksenteossa.

Lisäksi asiantuntijat toivat esiin, että lasten suojelemisen ja haitallisten vaikutusten ehkäisemisen näkökulman rinnalle tulisi nostaa lasten osallisuus ja myönteisten mediakokemusten tukeminen. Sääntelyssä tulisi ottaa huomioon se näkökulma, että myös lapset ovat aktiivisia toimijoita verkon sisältöjen ja palvelujen suhteen, esimerkiksi jakaessaan videoita erilaisilla alustoilla. Aktiivisen toimijuuden huomioon ottamista olisi esimerkiksi lapsille ja nuorille kohdistettu tiedotus, kuten tieto siitä, mihin lapsi voi itse ilmoittaa kohtaamistaan haitallisista sisällöistä. Edelleen lasten osallisuuden huomioon ottamista olisi se, että lasten mielipiteitä selvitetään ja otetaan huomioon lainsäädännön uudistamisessa.

Näkemykset lain ja sen soveltamisen toimivuudesta

Lapset ja media -asiantuntijoilta kysyttiin, mikä kuvaohjelmalaissa ja sen soveltamisessa toimii hyvin lasten suojelemiseksi. Hyvin toimivana vastaajat toivat esiin erityisesti sen, että ikäraajat ylipäättään ovat olemassa ja että ikäraajat ja sisältösymbolit ovat nykyisin selkeät ja yhtenäiset kaikissa kuvaohjelmissa. Lisäksi mainittiin, että laissa säädetyn ikäraajajouston kautta voidaan ottaa huomioon lasten yksinäisyys. Tärkeänä pidettiin sitä, että sääntely perustuu tutkittuun ja ajantasaiseen tietoon lapsen kehityksestä ja että sääntelyssä otetaan huomioon toisaalta lapsen suojeleminen hänelle haitalliselta sisällöltä ja toisaalta lapsen oikeus sananvapauteen. Niin ikään hyvin toimivana ja lasten suojelemisen kannalta uskottavana mainittiin ikärajojen luokittelun järjestäminen siten, että luokittelun toteuttavat alalla toimivat, viranomaisten kouluttamat ja valvomat luokittelijat. Vastauksissa mainittiin myös, että mediakasvatuksen koordinointi KAVI:in on yhtenäistänyt ja vahvistanut mediakasvatusta.

Näkemykset lain ja sen soveltamisen ongelmakohtista

Lapset ja media -asiantuntijoilta kysyttiin kuvaohjelmalain ja sen soveltamisen ongelmakohtia lasten suojelemisen näkökulmasta. Ongelmakohtana tuli esiin erityisesti se, että lain sääntely ei kata tiettyjä lasten saatavilla olevia ja lasten käyttämiä sisältöjä, kuten

sosiaalisen median sisällöt (esim. YouTube) ja Suomen ulkopuolelta tarjottavat suoratoistopalvelut. Edelleen ongelmana tuli esiin se, että lasten median käyttö on muun muassa laitteiden helppokäyttöisyyden vuoksi muuttunut itsenäisemmäksi ja laki ei käytännössä suojele lapsia kotiloissa.

Keinona edellä kuvattujen ongelmien ratkaisemiseksi vastauksissa tuotiin esiin suoraan lapsille ja nuorille itselleen sekä perheille ja huoltajille kohdistettu tiedotus, mediakasvatuksellinen ohjaus sekä ikärajojen tunnettuuden lisääminen. Lisäksi mainittiin tarve selvittää mahdollisuudet asettaa palvelujen tarjoajille enemmän vastuuta käyttäjien tunnistamisessa ja iän selvittämisessä. Viranomaistoiminnan näkökulmasta tuotiin esiin, että nykyisin kuvaohjelmien markkinoinnin valvonta on hajallaan kuluttajaviranomaisten, markkinoinnin eettisen neuvoston ja KAVI:n välillä, ja alaikäisille suunnatun markkinoinnin valvontaa olisi tarpeen tehostaa ja yhdenmukaistaa.

Näkemykset uudistustarpeista

Lapset ja media -asiantuntijoilta kysyttiin, miten lasten suojelemiseen heidän kehitykselleen haitalliselta sisällöltä tähtäävää lainsäädäntöä pitäisi konkreettisesti Suomessa kehittää. Lisäksi kysyttiin, mitä konkreettisia toimenpiteitä lainsäädännön lisäksi Suomessa pitäisi tehdä lasten suojelemiseksi ottaen huomioon toimintaympäristön muutokset.

Vastauksissa mainittiin yleisenä ongelmana se, että laki ei kohtelee kaikkia toimijoita samalla tavalla. Lisäksi tuotiin esiin, että koska sisältöjä ja palveluja tarjotaan Suomen lainkäyttövallan ulkopuolelta, tulisi lasten suojelemisen edistämiseksi lisätä kansainvälistä yhteistyötä ja kansainvälisiä sopimuksia. Edelleen mainittiin, että on tarpeellista lisätä videonjakoalustapalvelut sääntelyn piiriin. Vastauksissa kiinnitettiin huomiota myös tunnistamiskeinojen kehittämiseen ja erityisesti ikärajan 18 osalta siihen, että tarjoajilla tulisi olla velvoite käyttää vahvaa sähköistä tunnistamista. Toisaalta tuotiin esiin, että teknisten rajoituskeinot saattavat myös rajata lasten oikeutta päästä käsiksi esimerkiksi seksuaalikasvatukseen liittyviin sisältöihin.

Yksi selvä muuhun kuin lain uudistamiseen liittyvä kehittämistarve liittyy lasten huoltajiin sekä lapsiin ja nuoriin kohdistetun tiedottamisen lisäämiseen ja parantamiseen. Vastauksen perusteella tiedottamista tulisi selvästi lisätä ja selkeyttää liittyen muun muassa ikärajojen ja niiden perusteiden, kuvaohjelman käsitteen ja ikärajajoukon tunnettuuteen sekä palautteenantomahdollisuuksiin ja valvontaan. Tiedottamisen kautta voisi välittää tietoa myös myönteisten mediakokemusten mahdollisuuksista ja positiivisista mediasisällöistä. Vastauksissa tuotiin esille myös lapsille ja nuorille tiedottaminen selkeällä ja ymmärrettävällä, lapsiystävällisellä ja ikä- ja kehitystason huomioon ottavalla tavalla. Kuvaohjelmien tarjoajia voitaisiin osaltaan kannustaa tiedottamiseen muun muassa palautekanavista. Vastauksen perusteella lasten vanhempien keskuudessa epäselvyyttä liittyy usein erityisesti

digitaalisten pelien ikärajojen sitovuuteen, ja vanhemmat saattavat suhtautua esimerkiksi pelien K18-ikärajoihin muiden kuvaohjelmien ikärajoja huolettomammin.

Kehittämistarpeina vastaajat toivat esiin myös lasten ja nuorten mediataitojen tukemisen sekä mediakasvatuksen ja sen resursoinnin vahvistamisen keinona lisätä konkreettisia toimenpiteitä lasten suojelemiseksi. Mediakasvatuksessa tulisi nykyistä selvemmin ottaa huomioon niin sanottu turvataitojen osa-alue. Ammattilaisia tulisi kouluttaa sekä kehittää tuki- ja palautejärjestelmiä tilanteisiin, joissa lapset ja nuoret kohtaavat haitallisia sisältöjä. Lapsen kehitykselliseksi riskitekijäksi on noussut vanhempien oma median ja älypuhelimien käyttö, joka vähentää läsnäoloa jo vauvan ja vanhemman välillä, ja tämä riskitekijä tulisi ottaa huomioon esimerkiksi vanhemmuuden tukemiseen liittyvissä toimenpiteissä. Edelleen lasten median käyttöön liittyvänä uutena huolena on noussut esiin liiallinen digitaalisen median käyttö ja erilaiset median käyttöön ja mediakokemuksiin liittyvät riippuvuudet.

Näkemykset haitallisuusperusteista, ikärajoista ja sisältösymboleista

Lapset ja media -asiantuntijoilta kysyttiin näkemyksiä kuvaohjelmalaissa säädetyistä haitallisuusperusteista (väkivaltaisuus, seksuaalinen sisältö, ahdistusta aiheuttava sisältö tai muu näihin rinnastettava sisältö) ja niiden soveltamisesta. Lisäksi asiantuntijoilta kysyttiin näkemyksiä laissa säädetyistä ikärajoista ja sisältösymboleista.

Vastausten perusteella nykyiset haitallisuusperusteet, ikärajat ja sisältösymbolit ovat pääosin hyvin toimivia. Asiantuntijoiden näkökulmasta sisältöihin kohdistuvat rajoitukset ovat välttämättömiä ja perusteltuja kehitys- ja mediapsykologiselta kannalta lasten turvallisen kasvuympäristön turvaamiseksi. Nykyisiä haitallisuusperusteita pidettiin riittävinä. "Ahdistusta aiheuttava" haitallisuusperusteen osalta tuotiin esiin, että perusteen määrittäminen on epämääräisempää kuin väkivaltaisuuden ja seksuaalisen sisällön, koska kysymyksessä on subjektiivisesti koettu tunne. Myös markkinointia sisältävät ohjelmat tulisi ottaa sääntelyssä huomioon.

Kehittämistarpeina vastauksissa mainittiin, että joidenkin kuvaohjelmien kohdalla lain haitallisuusperusteiden pohjalta laadittujen luokittelukriteerien soveltaminen voi kriteerien jäykkyyden vuoksi olla käytännössä mahdotonta ja tämän jäykkyyden vuoksi kriteerejä pitäisi jatkuvasti kehittää. Joissakin tapauksissa nykyiset luokittelukriteerit esimerkiksi seksuaaliseen sisältöön liittyen saattavat rajata liikaa luokittelijan harkintavaltaa lapsen edun arvioinnin näkökulmasta.

Asiantuntijoiden mukaan nykyiset ikärajat erottelevat hyvin kehityspsykologisesti eri vaiheessa olevia lapsia ja osuvat hyvin lapsen koulunkäynnin nivelvaiheisiin. Ikärajoja pidettiin myös käytännössä selkeinä ja toimivina. Yleistä tietoisuutta ikärajojen ja sisältösymboleiden merkityksistä olisi kuitenkin tarpeen lisätä. Ikärajojen sisällä on niin paljon erilaisia sisältöjä, ettei pelkkä ikäraja kerro ohjelman haitallisuudesta riittävästi. Toisaalta

myöskään pelkkä sisältösymboli ei sellaisenaan kerro riittävästi ohjelman haitallisuudesta, ja siksi sisältösymboleiden perusteita pitäisi avata yleisölle enemmän. Lasten huoltajien on myös tärkeä ymmärtää, että lapsen kehitykselle haitallista sisältöä voi olla monenlaisissa kuvaohjelmissa, kuten animaatio-ohjelmissa.

Näkemykset luokittelusta vapautetuista ohjelmista

Lapset ja media -asiantuntijoilta kysyttiin näkemyksiä luokittelusta vapautetuista ohjelmista sekä vain 18-vuotiaille tarkoitettuja ohjelmia koskevasta sääntelystä. Näihin kysymyksiin asiantuntijat ottivat niukasti kantaa. Vastauksissa mainittiin, että näkemyksen esittämiseksi sääntelystä pitäisi olla tarkempaa tietoa. Vastauksissa tuotiin toisaalta esiin, että vapautusperusteet toimivat. Toisaalta tuotiin esiin, että olisi syytä tarkastella, onko tietynlainen sisältö ja ohjelmatyyppi järkevä näkökulma vapauttaa ohjelmia luokittelusta, koska nykyisin monissa ohjelmissa yhdistellään erilaisia sisältöjä ja ohjelmatyyppejä. Ehdottoman tärkeänä pidettiin sitä, että vain aikuisille tarkoitettujen sisältöjen tarjoamista koskevat velvollisuudet ovat tarkoin säädeltyjä.

Näkemykset ikärajojen noudattamisesta ja ikärajojoustopa

Lapset ja media -asiantuntijoilta kysyttiin näkemyksiä kuvaohjelmien tarjoajia koskevista ikärajojen noudattamisen velvollisuuksista ja ikärajojoustopa- ja sen soveltamisesta. Vastauksissa tuotiin esiin, että nämä tarjoajien velvollisuudet ovat olennaisia lasten suojelemisen ja turvallisen median käytön kannalta. Vastuun ikärajojen noudattamisesta tulee olla ensisijaisesti kuvaohjelmien tarjoajilla ja tämä velvollisuus tukee kasvattajia kasvatustyössä. Ikärajojen tarkistamisen osalta tuotiin esille vahvan sähköisen tunnistautumisen käyttömahdollisuuden selvittämisen tarve sekä edelleen se, että ikärajan tarkistamisen lisäksi yleisölle tulisi olla saatavilla tarkempaa tietoa ohjelmien sisällöstä. Lisäksi olisi tarpeen selvittää ikärajojen noudattamista elokuvateattereissa ja digitaalisten pelien ja suoratoistopalvelujen osalta sekä kehittää ikärajojen noudattamisen valvontaa käytännössä ja lainsäädännön tasolla.

Vastausten perusteella kuvaohjelmien julkisia esityksiä koskeva ikärajojoustopa on tarpeellinen lasten yksilöllisten erojen ja kehitysvaiheiden huomioon ottamiseksi. Ikärajojoustopa antaa lapsen yksilöllisten piirteiden arviointimahdollisuuden esimerkiksi lasten vanhemmille ja lapsiperheille. Joustopa ei tulisi olla enempää kuin nykyinen kolme vuotta, mikä käytännössä tarkoittaa, että neljävuotias lapsi voi katsella ikärajan seitsemän ohjelman 18 vuotta täyttäneen seurassa. Vastauksissa tuotiin myös esiin, että ikärajojoustopan lapsen kehityksen kannalta turvallinen soveltaminen edellyttää nykyistä parempaa tiedottamista joustopan sisällöstä, joustopan tarkoituksesta sekä kuvaohjelmien sisällöistä lasten huoltajille ja kasvattajille. Ikärajojoustopa ja sen soveltamisesta olisi tarpeen antaa tietoa myös esimerkiksi elokuvateattereiden henkilökunnalle. Lisäksi tuotiin esiin, että joustopa- ja sääntöjen noudattaminen tulee ottaa huomioon myös elokuvateattereiden automaattisissa lippujentarkistuspisteissä.

Näkemykset tiedotusvelvollisuudesta ja käytännesäännöistä

Lapset ja media -asiantuntijoilta kysyttiin näkemyksiä kuvaohjelmien tarjoajien ikärajoja koskevasta tiedottamisvelvollisuudesta sekä käytännesäännöistä. Vastausten perusteella tarjoajien ikärajoja ja muita lasten suojelemista edistäviä keinoja koskevan tiedotusvelvollisuus on hyvä ja tärkeä asia. Tiedotuksen pitäisi olla mahdollisimman yhteneväistä, selkeää ja riittävän huomiota herättävää. Tiedotus tulee toteuttaa myös lapsille ymmärrettävällä tavalla ja ikärajatiedotus tulee kohdistaa myös lapsille ja nuorille itselleen.

Käytännesääntöjä koskevaa kysymystä vastaajat kommentoivat niukasti. Vastauksissa mainittiin, että käytännesäännöt ovat hyviä ja hyödyllisiä, jos niistä tiedotetaan myös kasvattajille. Kuvaohjelmien tarjoajia on tärkeä kannustaa hyviin käytäntöihin ja yhteistyöhön. Käytännesääntöjä voitaisiin laatia liittyen esimerkiksi koko perheelle sopivien kuvaohjelmien ohessa esitettäviin mainoksiin televisiossa, suoratoisto- ja videopalveluissa ja mobiilipeleissä.

Näkemykset kuvaohjelmaluokittelijoista

Lapset ja media -asiantuntijoilta kysyttiin näkemyksiä kuvaohjelmaluokittelijoiden toiminnasta. Luokittelijoita koskevaa kysymystä vastaajat kommentoivat niukasti. Vastauksissa tuotiin esiin, että kuvaohjelmaluokittelijoiden toteuttama luokittelu toimii. Luokittelijoille voisi olla enemmän neuvonta- ja tukipalveluja sekä täydennyskoulutusta. Lisäksi tuotiin esiin, että luokittelijoiden koulutuksessa tulee olla keskeisenä sisältönä lasten ja nuorten kehitykseen liittyvien erityiskysymysten tuntemus sekä lapsen oikeuksien tuntemus.

Näkemykset KAVI:n mediakasvatus- ja tiedotustehtävästä

Lapset ja media -asiantuntijoilta kysyttiin näkemyksiä KAVI:n mediakasvatus- ja tiedotustehtävän toteutumisesta sekä tehtäviin liittyvistä kehittämistarpeista. Vastauksissa tuotiin esiin, että mediakasvatuksen keskittäminen KAVI:in on edistänyt mediakasvatusta, mutta resursseja tehtävän toimeenpanoon tarvittaisiin enemmän. Mediakasvatuskentän näkökulmasta KAVI:n roolina on erityisesti tukea mediakasvatus toimijoita sekä tiedottaa ja valvoa turvallisen mediaympäristön toteutumista Suomessa. Mediakasvatuksen edistämisessä on tärkeää yhteistyö eri tahojen kanssa. Lasten suojelemista edistää myös aikuisten mediataitojen kehittäminen, ja käytännössä lasten suojeleminen toteutuu lapsen ja nuoren arjessa mukana olevien aikuisten, kuten vanhempien, huoltajien ja muiden kasvattajien sekä opetuksen, varhaiskasvatuksen, nuorisotyön ja vapaa-ajan toiminnan kautta.

Vastauksissa mainittiin, että käytännössä KAVI on lasten huoltajille melko tuntematon toimija. Edelleen mainittiin, että KAVI:n tuottama ja jakama mediakasvatuksen materiaali on monipuolista, mutta materiaalissa korostuu osallisuuden, medialukutaidon ja käyttötaitojen näkökulma ja turvataitojen näkökulma on esillä vähemmän. Mediakasvatusta verrattiin

liikennekasvatukseen, jossa myös turvallisuudella on tärkeä painoarvo muun muassa toiminnallisuuden ja ongelmaratkaisun ohella.

Näkemykset KAVI:n ohjaus ja valvontatehtävästä

Lapset ja media -asiantuntijoilta kysyttiin näkemyksiä KAVI:n valvontatehtävistä ja valvontakeinoista sekä KAVI:n antamasta ohjauksesta. Myös tätä kysymystä vastaajat kommentoivat hyvin niukasti. Vastauksissa tuotiin esiin, että kuvaohjelmalainsäädännön uudistuksen tavoitteena ollut valvonnan selkiyttäminen siirtämällä televisiolähetysten lastensuojelulliset valvontatehtävät silloiselta Viestintävirastolta KAVI:lle ei ole ollut täysin onnistunut, valvonta ei ole riittävää, eikä lasten suojeleminen voi perustua pelkästään televisioyhtiöiden itsesääntelyyn. Esiin tuotiin myös, että KAVI:n tulisi toimia ohjaus edellä, ohjausta tulisi kohdistaa erityisesti kasvattajiin, ja tämä edellyttäisi lisää resursseja.

Näkemykset ikärajoja koskevasta muutoksenhakuprosessista

Lapset ja media -asiantuntijoilta kysyttiin näkemyksiä ikärajojen luokittelua koskevasta muutoksenhakuprosessista (oikaisuvaatimus KAVI:lle, kuvaohjelmalautakunta). Tätä kysymystä asiantuntijat kommentoivat hyvin niukasti. Vastauksissa mainittiin, että ikärajapäättöstä koskevan valituksen käsittelyn kuvaohjelmalautakunnassa tulee olla täysin puolueetonta ja irrallaan KAVI:sta siten, että KAVI:n henkilöstö ei osallistu valituksen käsittelyyn.

Muita lapset ja media -asiantuntijoiden näkemyksiä

Lapset ja media -asiantuntijoilla oli myös mahdollisuus esittää muita kommentteja ja näkemyksiä kuvaohjelmalaista ja sen soveltamisesta. Vastauksissa tuotiin esiin lapsen yksityisyyden suojaan liittyvät kysymykset mediassa ja erityisesti tosi-tv-ohjelmissä. Tosi-tv-ohjelmien sääntelyyn tarvittaisiin lasten oikeuksien turvaamiseksi käytäntösääntöjä tai sääntelyä ja olisi syytä tarkastella, voidaanko asiasta säätämällä rajoittaa lasten yksityisyyden suojan loukkauksia tosi-tv-ohjelmissä.

6.3 Kuvaohjelmaluokittelijoiden näkemyksiä

Kyselyyn vastaajat

Kuvaohjelmaluokittelijoista kyselyn kohderyhmäksi valittiin paljon luokitteluja (yli 1 000 luokittelua) tehneet luokittelijat, joita KAVI:n luokittelijarekisterissä oli yhteensä 24. Kysely kohdistettiin tällaisiin paljon luokitteluja tehneisiin luokittelijoihin, jotta vastaajilla olisi riittävästi kokemuspohjaa kysymyksiin vastaamiseen ja lain toimivuutta koskevien näkemysten esittämiseen.

Kyselylomakkeessa (Liite 6) luokittelijoilta kysyttiin avoimilla kysymyksillä luokittelijoiden näkemyksiä koulutuksen, luokittelukriteerien ja IKLU-luokittelujärjestelmän toimivuudesta sekä KAVI:n toteuttamasta neuvonnasta, ohjeistuksesta ja valvonnasta. Lisäksi kysyttiin luokittelijoiden näkemyksiä luokittelun itsenäisyydestä, riippumattomuudesta ja virkavastuusta sekä luokittelupäätöksiä koskevasta muutoksenhakujärjestelmästä.

Kyselyyn vastasi yhdeksän luokittelijaa. Vastaajista viisi toimii luokittelijana televisioyhtiön palveluksessa ja neljä yrityksessä tai toiminimellä. Kolme yrityksistä tai toiminimistä tarjoaa luokittelupalveluja ja yksi pääosin av-käännöksiä. Yhtään elokuvatarjoajan tai elokuvalevittäjän palveluksessa toimivaa kuvaohjelmaluokittelijaa ei vastannut kyselyyn. Vastaajat ovat toimineet luokittelijoina viidestä yhdeksään vuotta ja luokitelleet arviolta 1 000–6 000 ohjelmaa. Kyseeseen vastanneilla kuvaohjelmaluokittelijoilla on näin ollen vahva kokemuspohja luokittelusta.

Näkemykset kuvaohjelmaluokittelijoiden koulutuksesta ja kertauskoulutuksesta

Kuvaohjelmaluokittelijoilta kysyttiin näkemyksiä luokittelijoiden koulutuksen ja kertauskoulutuksen toimivuudesta sekä koulutukseen liittyviä kehittämissuhteita. Vastausten perusteella koulutukset ovat toimivia: hyviä, jopa erinomaisia, monipuolisia ja tarpeellisia. Ammatitaidon ylläpitämisen ja ajan tasalla pysymisen kannalta vastaajat pitivät hyödyllisenä myös KAVI:n kerran vuodessa järjestämää luokittelijatapaamista. Koulutuksen sisältöön liittyvinä kehittämissuhteina tuotiin esiin, että koulutus voisi sisältää enemmän esimerkkejä erilaisista kuvaohjelmista ja ikärajojen rajoilla olevista tapauksista. Koulutuksessa olisi myös hyvä ottaa huomioon, että käytännön luokittelutyössä ohjelmaan ei aina ole mahdollista paneutua ”freimi freimiltä”. Kehittämissuhteena tuotiin esille, että KAVI voisi resurssien mukaan järjestää luokittelijoille tilaisuuksia, joissa perehdytään esimerkiksi tietyn ohjelman ikärajan muuttumisen syihin. Lisäksi mainittiin, että luokittelijakoulutukseen osallistuvilta voisi jo tässä vaiheessa kuvaohjelmalain voimaan tulon jälkeen edellyttää soveltuvaa osaamispohjaa ja perusosaamista lapsen kehityksestä tai audiovisuaalisen sisällön analysoinnista.

Näkemykset luokittelukriteereistä ja IKLU-luokittelujärjestelmästä

Luokittelijoilta kysyttiin näkemyksiä KAVI:n laatimien kuvaohjelmien luokittelukriteerien toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Vastausten perusteella kriteerit toimivat melko hyvin. Osassa vastauksista kriteereihin ei kaivattu muutoksia. Osassa tuotiin esiin tarpeita tarkentaa kriteereitä muun muassa suomenkielisten ohjelmien kiroilun, ohjelmien puheen tai aikuisten ohjelmien suhteen. Vastauksissa mainittiin myös yksittäisiä kriteereitä koskevia tarkennustarpeita, kuten ahdistus-kriteeri 31 ja kriteeri 27, ”yksittäisen henkilön yllättävä ei yksityiskohtainen onnettomuus”. Osassa vastauksista tuotiin esiin tarve ottaa käyttöön uusia ikärajoja (9 tai 14) nykyisten ikärajojen väleille. Esimerkiksi monien perhe-elokuvien kohdalla ikäraja 7 on liian alhainen ja ikäraja 12 taas liian korkea ja tämä vaikuttaa myös katsojalukuihin. Luokittelukriteerien soveltamiseen liittyen tuotiin esiin, että luokittelijoille

syntyy jonkinlainen oma tapa tulkita sisältöjä ja kertauskoulutukset ovat hyvä paikka luokittelijoiden linjan yhtenäistämiseen.

Luokittelijoilta kysyttiin myös näkemyksiä luokittelujärjestelmä IKLU:n toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Vastausten perusteella luokittelujärjestelmä toimii hyvin. Toisaalta osa vastaajista ei ollut käyttänyt järjestelmää lainkaan, koska käytössä on esimerkiksi televisioyhtiön oma järjestelmä. Osa on käyttänyt vain IKLU:n hakutoimintoa, joka myös toimii vastausten perusteella hyvin. Kehittämisehdotuksena tuotiin esille se, että käyttäjän olisi mahdollista itse korjata näppäilyvirheet kuitenkin siten, että KAVI:n tekemät mahdolliset korjaukset erottuvat luokittelijoiden itse tekemistä korjauksista. Lisäksi ehdotettiin, että järjestelmästä voisi poistaa vaatimuksen asettaa sisältösymbolit ohjelman haitallisuuden kannalta tärkeysjärjestykseen, koska tärkeysjärjestys ei ole niin merkittävä tieto ohjelmasta kuin ikäraja ja sisältösymbolit ylipäättään.

Näkemykset KAVI:n ohjauksesta, neuvonnasta ja valvonnasta

Kuvaohjelmaluokittelijoilta kysyttiin näkemyksiä KAVI:n luokittelijoille antamasta ohjauksesta ja neuvonnasta sekä niiden kehittämistarpeista. Vastausten perusteella luokittelijoiden ohjaus ja neuvonta toimii hyvin ja luokittelijat ovat tarvittaessa saaneet KAVI:sta tukea luokitteluasioissa. KAVI:n henkilöstöä kuvattiin auttavaisiksi ja positiivisiksi eri alojen asiantuntijoiksi. Tärkeinä pidettiin ohjauksen ja neuvonnan nopeutta, joustavuutta ja maksuttomuutta. KAVI:n järjestämät luokittelijatapaamiset tuotiin esiin tärkeänä ohjauksen kanavana, ja tapaamisia toivottiin olevan kaksi kertaa vuodessa. Vastauksissa tuli lisäksi esiin, että KAVI:n asiantuntijat eivät ota herkästi kantaa yksittäisen ohjelman luokittelua koskeviin kysymyksiin, ja luokittelijoiden näkökulmasta tällainen neuvonta voisi olla kantaaottavampaakin.

Luokittelijoilta kysyttiin myös näkemyksiä KAVI:n luokittelijoiden toimintaan ja luokitteluun liittyvästä valvonnasta ja valvontakeinoista. Valvontaa ja valvontakeinoja kommentoitiin melko niukasti. Vastauksissa tuotiin esiin, että valvonta toimii hyvin ja on resurssihin nähden riittävää. Osassa vastauksista mainittiin, ettei luokittelijalla ole kokemusta valvonnasta. Kahdessa vastauksessa mainittiin, että KAVI on ottanut luokittelijan luokittelemia ohjelmia luokiteltavaksi. Lisäksi mainittiin, että luokittelijaa on kuultu luokiteltavaksi ottamisen prosessissa siten, että KAVI on pyytänyt luokittelijalta perusteluja luokittelupäätökseen. Kehittämisehdotuksena tuotiin esiin, että silloin kun KAVI on ottanut ohjelman luokiteltavaksi yleisöpalautteen perusteella, luokittelijan olisi kuulemisen yhteydessä hyvä saada tietää yleisöpalautteen sisältö, esimerkiksi se mitä haitallisuusperustetta palaute on koskenut.

Luokittelijoiden itsenäisyys, riippumattomuus ja virkavastuu sekä muutoksenhaku

Luokittelijoilta kysyttiin näkemyksiä kuvaohjelmaluokittelijoilta laissa edellytetystä itsenäisyydestä, riippumattomuudesta ja virkavastuusta. Vastausten perusteella luokittelijat

kiinnittävät tarkasti huomiota luokittelun itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen ja ottavat virkavastuun vakavasti. Virkavastuu myös korostaa luokittelutehtävän tärkeyttä. Luokittelijat pyrkivät tekemään luokittelut niin hyvin kuin osaavat ottaen huomioon kuvaohjelman lain sekä lasten suojelemisen ja sananvapauden rajoittamisen näkökulmat. Kollegoilta saatetaan pyytää luokittelussa apua, mutta luokittelupäätökset tehdään itsenäisesti. Vastauksissa mainittiin, että luokittelija ei ole kokenut painostusta miltään taholta. Lisäksi tuotiin esiin, että esimerkiksi elokuvan levitysyhtiöllä saattaa olla eri näkemys ikärajaista, mutta siitä huolimatta luokittelija tekee luokittelupäätöksensä itsenäisesti ja riippumattomasti.

Luokittelijoilta kysyttiin myös näkemyksiä luokittelupäätöksiä koskevasta muutoksenhakujärjestelmästä oikaisuvaatimuksen ja kuvaohjelmalautakunnan osalta. Vastauksissa muutoksenhakujärjestelmää kommentoitiin melko niukasti ja osassa vastauksista mainittiin, ettei muutoksenhausta ole kokemusta. Vastauksissa tuotiin esiin, että luokittelijoille voi tapahtua arviointivirheitä ja siksikin muutoksenhakujärjestelmä on tärkeä olla olemassa. Muutoksenhakujärjestelmää kommentoitiin toisaalta raskaaksi, toisaalta sekä oikaisuvaatimusmahdollisuutta että valittamismahdollisuutta kuvaohjelmalautakuntaan pidettiin hyvinä menettelyinä. Tärkeänä pidettiin sitä, että valitusoikeus on sekä levitysyhtiöllä että luokittelijalla. Vastauksissa tuotiin myös esille, että kuvaohjelmalautakunnassa tulisi olla asiantuntijoita, jotka tuntevat luokittelukriteerit ja ovat toimineet luokittelijoina.

Muita luokittelijoiden näkemyksiä

Luokittelijoilla oli kyselylomakkeessa mahdollisuus kommentoida vapaasti luokittelua tai kuvaohjelmalakia ja sen soveltamista muutoin. Vastajaat kommentoivat tarvetta siirtyä ohjelmien jaksokohtaisesta luokittelusta sarjakohtaiseen luokitteluun. Perusteluna sarjakohtaiselle luokittelulle mainittiin, että olisi katsojalle informatiivisempaa saada tieto koko sarjan ikärajaista etukäteen. Toisaalta luokittelijalla ei aina ole mahdollisuutta katsoa kaikkia sarjan jaksoja ennen ensimmäisten julkaisua. Vastauksissa tuotiin esiin, että jaksokohtainen luokittelu on turhauttavaa erityisesti perheen pienimmille tarkoitettujen ohjelmien kohdalla. Luokittelijat kommentoivat myös ikärajojen suositusluonteisuutta vaihtoehtona kuvaohjelmalain ”jyrkille” ikärajaperusteille, ja vastauksissa mainittiin, että jos ikärajat perustuvat lakiin, pitäisi lakiin lisätä ikäraja 9. Lisäksi kommentoitiin luokittelijoiden pieniä palkkioita sekä tarvetta lisätä lasten huoltajien tietoisuutta kuvaohjelmien luokittelusta, ikärajoista ja sisältösymboleista.

6.4 Kuvaohjelmien tarjoajien näkemyksiä

Kyselyyn vastaajat

Kuvaohjelmien tarjoajien näkemyksiä kartoitettiin kyselyllä, joka lähetettiin kaikille KAVI:n rekisterissä maaliskuussa 2020 olleille kuvaohjelmien tarjoajille (195 tarjoajaa), erilaisia

kuvaohjelmien tarjoajia edustaville järjestöille tai muille vastaaville tahoille (10 tahoja) sekä suurimmille luokittelujen tilaajille (14 tilaajaa).¹⁵⁰ Kysely ei siten kohdistunut sellaisiin kuvaohjelmien tarjoajiin, jotka eivät ole KAVI:n rekisterissä, kuten toimijoihin, jotka eivät harjoita kuvaohjelmien tarjoamista säännöllisesti taloudellisessa tarkoituksessa. Yhteensä kysely lähetettiin 219 toimijalle, ja kyselyyn vastasi 39 tarjoajaa.¹⁵¹ Lista nimensä ilmoittaneista vastaajista on liitteessä 1.

Kyselyssä (Liite 4) tarjoajilta kysyttiin yleisiä kysymyksiä koskien kuvaohjelmalain toivuutta ja ongelmakohtia, toimintaympäristön muutoksia ja kehittämistarpeista. Kyselyssä oli myös yksityiskohtaisia avoimia kysymyksiä koskien tarjoajien ilmoitus- ja valvontamaksuvollisuuksia, kuvaohjelmien luokittelu- ja merkitsemisvöllisyyksiä, luokittelusta vapautettuja kuvaohjelmia, ikärajoja, sisältösymboleita, ikärajojen noudattamista, ikärajojousta, luokittelukriteereitä, tiedottamisvöllisyyttä, käytännesääntöjä sekä KAVI:n antamaa ohjeistusta, neuvontaa, KAVI:n toteuttamaa valvontaa ja kuvaohjelmalain ikärajojen koskevaa muutoksenhakujärjestelmää. Lisäksi vastaajilla oli mahdollisuus antaa muita kommentteja ja näkemyksiä kuvaohjelmalaista ja sen soveltamisesta.

Kaikista 39 vastaajasta 30 eli noin kolme neljästä toimii pääosin kuvaohjelmien tarjoajana. Lopussa neljänneksessä vastaajista (9 vastaajaa) on toimialan järjestöjä, luokittelujen tilaajia, luokittelupalvelujen tarjoajia, tekninen välittäjä sekä esityksen ja levityksen asiantuntija Suomen elokuvasäätiöstä. Vastaajista 20 tarjoaa pääasiallisesti elokuvateatteriesityksiä, 13 tarjoaa tallenteita myymällä tai vuokraamalla, kuusi tilausohjelmalveluja ja neljä vastaajaa on ilmoittanut pääasiallisesti tarjoamisen tavakseen televisiotoiminnan. Vastaajista 30 on ilmoittanut tarjoavansa pääosin elokuvia, seitsemän televisio-ohjelmia tai televisiosarjoja ja kuusi digitaalisia pelejä. Kyselyyn vastaajien joukossa on näiden taustatietojen perusteella monipuolisesti erilaisia kuvaohjelmien tarjoajia, kuten elokuvateattereita ja muita elokuvanäytösten tarjoajia, televisioalaa sekä tallenteiden, digitaalisten pelien ja tilausohjelmalvelujen tarjoajia. Vähiten vastauksissa tulee esille tilausohjelmalvelujen tarjoamisen näkökulma.

Näkemykset muutoksista toimintaympäristössä

Tarjoajilta kysyttiin, mitkä ovat olleet olennaisia muutoksia omalla toimialalla kuvaohjelmalain voimaantulon jälkeen. Vastausten perusteella kuvaohjelmien tarjoamisen tavoissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Olennainen muutos tarjoajien näkökulmasta on ollut ylikansallisten suoratoisto- ja tilausohjelmalvelujen (SVOD) sekä videonjakoalustapalvelujen

150 Suurimmilla tilaajilla tarkoitetaan tässä tapauksessa sellaisia KAVI:lta kuvaohjelmien luokitteluja tilanneita toimijoita, esimerkiksi elokuvien levitysyhtiöitä, jotka olivat vuonna 2019 tilanneet vähintään kahdeksan eri kuvaohjelman luokittelua.

151 Käytän esityksen yksinkertaisuuden vuoksi kaikista vastaajista termiä tarjoaja.

tarjonnan ja käytön lisääntyminen sekä fyysisten tallenteiden (DVD, BluRay) myynnin väheneminen. Markkinoiden muutoksen myötä tarjoajien elinkeinon harjoittaminen on muuttunut haastavammaksi ja toiminnassa on säästöpainetta. Elokuvienvälitystä harjoittaa aikaisempaa suurempi ja kansainvälisempi toimijoiden joukko, ja kaupallinen TV-markkina on supistunut. Pelien osalta tuotiin esiin, että digitaaliseen pelaamiseen keskittyneistä tapahtumista ja pelaamisen suoratoistosta videonjakoalustapalvelujen kautta on tullut valtavirtaa erityisesti eSportin suosion kasvun myötä. Myös muut erilaiset virtuaalielämykset ovat lisääntyneet.

Yleisön suhteen muutosta on tapahtunut tarjoajien vastausten perusteella siihen suuntaan, että internetin palveluja ja sisältöjä käyttävät enemmän nuoret ja lineaarista televisiota katsovat iäkkäämmät ihmiset. Vastaajat toivat olennaisena muutoksena esiin myös sen, että lapsilla on käytössä omia välineitä sisältöjen katselemiseen.

Vastausten perusteella kuvaohjelmalain voimaantulo on myös konkreettisesti vaikuttanut alan toimintaan ja käytäntöihin. Vastauksissa mainittiin, että lain voimaantulon jälkeen tuntui, että valvonta hävisi, mutta tilalle tuli vuosittainen valvontamaksu. Tallenteiden myynnin osalta tuotiin esiin, että pornografisia elokuvia sisältävien tallenteiden merkitseminen on tuottanut tarjoajille paljon työtä. Elokuvienvälitystoimintaan kuvaohjelmalain voimaantulo ja soveltaminen vaikutti esimerkiksi siten, että vauvakinoissa ei saa enää näyttää kuin kaikille sallittuja elokuvia ja elokuvafestivaalin kiertue-esitysten elokuvat pitää nykyisin luokitella. Ikärajojen muutoksella on ollut vaikutusta myös elokuvafestivaalien yleisömääriin. Esimerkiksi ikärajan 15 poistuminen ja ikärajan 16 käyttöönotto on vähentänyt kauhuelokuvafestivaalin esitysten yleisömääriä.

Näkemykset sääntelyn hyvin toimivista osa-alueista

Kuvaohjelmien tarjoajilta kysyttiin näkemyksiä siitä, mikä kuvaohjelmalaissa ja sen soveltamisessa toimii hyvin. Vastausten perusteella hyvin toimivat erityisesti alan toimijoiden toteuttama ikärajojen luokittelu ja sisältösymbolien käyttö sekä sääntelyn osa-alueet, joihin liittyy itsesääntelyä.

Vastauksissa tuli esiin, että luokittelutoimintaa voidaan jo pitää alalle hyvin vakiintuneena. Alan toteuttama luokittelu on tarjoajien näkökulmasta käytännöllistä ja sujuvaa. Hyvä pidettiin sitä, että kuvaohjelmalle saa ikärajan nopeasti, eikä luokittelu viivytä kuvaohjelman julkaisua. Toisaalta joissakin tilanteissa kuvaohjelman ikäraja julkaistaan hyvin myöhään, esimerkiksi samalla viikolla kun elokuvalla on ensi-ilta. Ongelmakohtana tarjoajat toivat esiin sen, että kuvaohjelmien luokittelu aiheuttaa tarjoajille kustannuksia, ja luokittelusta aiheutuvat kulut vähentävät esimerkiksi tarjoajien mahdollisuuksia investoida uusiin kotimaisiin sisältöihin. Toisaalta mainittiin, että luokittelun toteuttaminen alalla mahdollistaa sen, ettei tarjoamiseen välttämättä liity merkittäviä ulkoisia kustannuksia.

Vastauksissa tuotiin myös esiin, että luokittelu voi käytännössä olla monimutkaista, aikaa vievää ja työlästä ja luokittelun prosessia pitäisi yksinkertaistaa.

Vastaajat toivat myös esiin, että itsesääntely, esimerkiksi televisioyhtiöiden esitysaika-sopimus, on toiminut hyvin, ja itsesääntelyä voisi edelleen lisätä ja kehittää. Digitaalisten pelien osalta mainittiin, että PEGI-järjestelmän itsesääntelyyn pohjautuva sääntely toimii hyvin ja suomalainen peliala on sitoutunut PEGI-järjestelmään pohjautuvaan itsesääntelyyn ja sen kehittämiseen. PEGI:n soveltamisen ongelmakohtana tuotiin esiin PEGI-järjestelmässä luokiteltuihin peleihin kohdistuvat KAVI:lle perityt maksut. Vastauksissa mainittiin myös, että on hyvä, etteivät pienet selainpelit ole kuvaohjelmalain sääntelyn piirissä.

Tallenteiden myynnin osalta mainittiin, että ikärajojen noudattaminen ja ikärajojen omavalvonta on myymälöissä hyvin hallussa, koska myytävänä on myös muita ikärajavalvottavia tuotteita.

Sääntelyn hyvin toimivina osa-alueina vastaajat toivat lisäksi esiin, että kuvaohjelmalain lasten kehityksen suojelemisen tarkoitus on tärkeä, laki on melko selkeä ja tarjoajien on helppo noudattaa lain säännöksiä KAVI:n ohjeiden perusteella. Selkeyteen liittyen mainittiin kuitenkin, että joissakin tapauksissa voi olla vaikeaa arvioida, kuuluvatko tarjottavat sisällöt luokittelun piiriin vai eivät. Vuoropuhelun KAVI:n kanssa mainittiin olevan avointa ja rakentavaa.

Näkemykset sääntelyn ongelmakohtista ja uudistustarpeista

Kuvaohjelmien tarjoajilta kysyttiin näkemyksiä kuvaohjelmalain ja sen soveltamisen ongelmakohtista oman toimialan näkökulmasta sekä siitä, miten kuvaohjelmien tarjoamisen sääntelyä lasten suojelemiseksi pitäisi konkreettisesti kehittää. Vastausten perusteella ongelmakohtia ja kehittämistarpeita liittyy: 1) lain soveltamisalaan suhteessa lain lasten suojelemisen tarkoitukseen ja tarjoajien tasapuoliseen kohteluun, 2) ikärajojen noudattamiseen liittyviin velvollisuuksiin erityisesti elokuvateattereissa (ikärajojen sitovuus, iän tarkistaminen, ikärajajousto), 3) kuvaohjelmien luokittelun normeihin ja käytäntöihin (ikärajojen liian pitkät välit, kuvaohjelmien jaksokohtainen luokittelu, monimuotoisten audiovisuaalisten sisältöjen, kuten eSport-ohjelmien, luokittelu), 4) pieniin toimijoihin kohdistuvaan sääntelyyn sekä 5) lasten huoltajien vastuuseen, tiedottamiseen ja mediakasvatukseen. Lisäksi vastauksissa tuli esiin muita yksittäisiä ongelmakohtia ja kehittämistarpeita liittyen elokuvateattereissa tapahtuvaan mainontaan ja markkinointiin ja ns. anniskelunäytöksiin.

1) Lain soveltamisala suhteessa lasten suojelemisen tarkoitukseen ja tarjoajien tasapuoliseen kohteluun

Tarjoajien vastausten perusteella yksi kuvaohjelmalain keskeinen ongelmakohta koskee lain alueellista soveltamisalaa suhteessa lain lasten suojelemisen tarkoitukseen.

Kuvaohjelmalakea sovelletaan vain suomalaisiin tarjoajiin, vaikka ylikansallisten toimijoiden tarjoamat sisällöt ovat suomalaiselle yleisölle yhtä lailla tarjolla ja näissä sisällöissä on yhtä lailla lasten kehitykselle haitallista sisältöä. Ylikansalliset toimijat myös lokalisoivat ja räätälöivät palvelujaan suomalaiselle yleisölle esimerkiksi tekstitysten ja asiakaspalvelun kautta. Yleisölle tilanne aiheuttaa epäselvyyttä siinä, mitkä sisällöt ovat suomalaisen sääntelyn, esimerkiksi ikärajojen, piirissä ja mitkä eivät. Vastauksissa mainittiin myös, että esimerkiksi Netflixin Suomessa käyttämät ikäraajat saattavat erota KAVI:n ylläpitämässä kuvaohjelmaluettelossa olevista ikärajoista.

Vastauksissa tuotiin esiin, että samalla markkinalla toimivia kuvaohjelmien tarjoajia tulisi sääntelyssä kohdella tasapuolisesti. Vastausten perusteella sääntely on erilaisilla toimijoilla epätasapuolista suhteessa erilaisiin toimijoihin: esimerkiksi televisiotoiminnassa erityisesti suhteessa verkon alustapalveluihin (esim. YouTube) ja elokuvateatterilevityksessä suhteessa elokuvien verkkolevitykseen. Lisäksi tuotiin esille, että Suomen järjestelmä on jäykkä ja kankea esimerkiksi muihin Pohjoismaihin verrattuna, ja Pohjoismaat voidaan nähdä yhtenäisenä markkina-alueena. Edelleen mainittiin, että luokittelun suhteen tulisi saada yhtenäinen linja kaikkiin Pohjoismaihin, ja sääntelyä tulisi muuttaa ruotsalaisen sääntelyn suuntaan. Ongelmana mainittiin myös se, että Suomessa käytössä olevat ikäraajat eroavat ns. suurten markkinoiden ikärajoista.

Vastauksissa tuli esiin myös EU:n sisämarkkinoiden näkökulma. Kertaalleen jossakin EU:n jäsenmaassa luokiteltuja ohjelmia pitäisi pystyä tarjoamaan kaikilla alustoilla esimerkiksi siten, että jos jokin elokuva on luokiteltu elokuvateatterilevitykseen, niin saman luokittelun pitäisi olla käytössä myös kaikilla muilla alustoilla ilman kansallista rekisteröintiä tai luokittelua vastaavasti kuin PEGI-järjestelmän luokittelut pääsääntöisesti toimivat eri maissa.

Edelleen tarjoajien vastauksissa tuli soveltamisalan ja lain velvollisuuksien kohdentumisen osalta esiin, että kuvaohjelmien sääntelyn painopisteen tulisi olla siellä, missä lapset tosiasiasa eniten kuvaohjelmien katselevat, ja tätä painopistettä tulisi tarkemmin selvittää esimerkiksi käytettävissä olevan katsojadatan avulla. Samoin tuotiin esiin, että KAVI:n valvontatoimenpiteet olisi kohdistettava niihin sisältöihin ja palveluihin, joita lapset tosiasiasa katselevat ja käyttävät. Vastauksissa mainittiin, että käytännössä lasten turvallisen katselu- ja käyttöympäristön turvaaminen edellyttäisi sääntelyn, esimerkiksi luokittelu- ja merkintävelvollisuuden, ulottamista myös ylikansallisiin palveluihin.

Sääntelyn painopisteen kohdentaminen sisältöjen käytön perusteella voisi esimerkiksi televisiotoiminnan kohdalla tarkoittaa sitä, että sääntelyä kohdistuisi enemmän lasten suosimiin videonjakoalustoihin ja tilausohjelmopalveluihin ja vähemmän aikuisten enemmän käyttämään lineaariseen televisiotoimintaan. Vastauksissa mainittiin, että lineaarisen televisiotoiminnan puolella sääntelyä voisi nykyisestä keventää esimerkiksi jaksokohtaisen luokittelun osalta sekä luopumalla luokittelusta silloin, kun ohjelma lähetetään ohjelmistossa tietyn kellonajan jälkeen. Televisioalan näkökulmasta tuotiin esiin, että koska

itsensäntely toimii alalla hyvin, voitaisiin televisioalan lakisääteisiä velvollisuuksia yleisestikin keventää, ja keventämisen jälkeen tuoda kansainvälisiä toimijoita koskeva sääntely samalle viivalle kansallisten toimijoiden kanssa.

2) Ikärajojen noudattamiseen liittyvät velvollisuudet erityisesti elokuvateattereissa

Ikärajojen noudattamista koskevien velvollisuuksien osalta kuvaohjelmalain ongelmakohdat liittyvät tarjoajien vastausten perusteella ikärajojen sitovuuteen, iän tarkistamiseen ja ikärajojousto. Nämä ongelmakohdat koskevat erityisesti elokuvateattereita. Vastauksissa mainittiin, että elokuvateatterit ovat tämän sääntelyn osalta epätasa-arvoisessa asemassa muihin kuvaohjelmien katselutapoihin verrattuna ja että kuvaohjelmalain sääntely kohdistuu erityisen tiukasti kuvaohjelmien markkinoiden kannalta marginaaliseen toimintaan eli elokuvateattereihin, joihin Suomessa vuosittain tulee noin 200 elokuvaa.

Vastausten perusteella ikärajat voisivat elokuvateattereiden näkökulmasta olla suosituksia tai "vahvoja suosituksia". Ikärajojen suositusluonteisuus poistaisi esiin tulleet vauvakino-näytöksiä ja ikärajojousto koskevat ongelmat. Ikäraja 18 voisi kuitenkin olla sitova. Käytännön ongelmana nykyisissä sitovissa ikärajoissa elokuvateattereissa on esimerkiksi se, että työntekijät ovat joutuneet lasten huoltajien epäasiallisen käytöksen kohteeksi, koska huoltajat ovat katsoneet, että heillä on oikeus päättää alaikäisen lapsen oikeudesta päästä katsomaan tiettyä elokuvaa sen ikärajasta huolimatta. Ikärajojen suositusluonteisuus siirtäisi vastuun ikärajan noudattamisesta selvästi vanhemmille. Vastauksissa mainittiin myös, että lasten ja nuorten iän todistaminen on käytännössä hankalaa, ja nykyinen ikärajojen sitovuus sulkee pois järkevät käytännön ratkaisut eri tilanteissa. Toisaalta tuotiin esiin, että ikärajat voisivat olla sitovia, mutta niitä pitäisi olla enemmän, jotta ikärajoissa olisi sitä kautta joustavuutta ja elokuvia olisi myös käytännössä helpompi luokitella johonkin ikärajaluokkaan.

Ikärajojen "ehdottomuuteen" liittyen tarjoajat toivat esiin, että elokuvateattereiden vauvakino-näytökset ovat vähentyneet merkittävästi kuvaohjelmalain soveltamisen myötä. Nykyinen vauvakinoja koskeva kuvaohjelmalain tulkinta ei edistä lasten suojelemista ja sääntelyä pitäisi järkevöittää ja täsmentää. Vain kaikenikäisille sallittujen elokuvien esittämistä vauvakinoissa pidettiin "hätävarjelen liioitteluna", kun esimerkiksi imettävä äiti ei voi tulla pienen vauvan kanssa katsomaan romanttista komediaa, jonka ikäraja on seitsemän. Kehittämisehdotuksena mainittiin, että ikärajoja ei sovellettaisi alle vuoden ikäisten lasten kohdalla. Lisäksi mainittiin, että elokuvateatterit haluavat tarjota vauvakino-näytöksiä mahdollisuutena elokuvakulttuurin kokemiseen ja sosiaalisesti merkityksellisenä tapahtumana yleisöryhmälleen, eivät vain kaupallisen kannattavuuden vuoksi.

Elokuvateattereiden osalta kuvaohjelmalain ongelmakohtana vastauksissa tuli esiin myös ikärajojouston sääntely. Vastaajat toivat esiin, että ikärajojouston soveltamisesta koululaisnäytöksissä ja myös muissa lapsiryhmissä on ollut tulkintaerimielisyyksiä KAVI:n kanssa, ja

joustoa koskeva kuvaohjelmalin säännös on epäselvä. Ikärajojoustop soveltamisessa on ollut ongelmia myös suhteessa lasten huoltajiin. Toisaalta mainittiin, että ikärajojousto-sääntely ei välttämättä ole tarkoituksenmukainen lasten suojelemisen kannalta, kun esi-merkiksi neljävuotiaan lapsen voi viedä katsomaan elokuvaa, jonka ikäraja on seitsemän. Kehittämisehdotuksena tuotiin esiin ohjelmien merkintöjä uudistaminen siten, että mer-kinnoistä näkyisi selvästi, minkä ikäisille ohjelma on sallittu yksin katsottavaksi ja minkä ikäisille se on sallittu aikuisen kanssa katsottavaksi.

Edellä mainittujen seikkojen lisäksi elokuvateattereiden osalta sääntelyn tarkistamis- ja uudis-tamistarpeita liittyy myös mainontaan ja markkinointiin sekä niin sanottuihin anniskelunäy-töksiin. Kuvaohjelmien luokittelusta vapauttamiseen liittyen ongelmakohtana tuotiin esille epäselvyys siitä, tuleeko elokuvateattereissa esitettävät muut mainokset kuin varsinaiset elokuvatrailerit luokitella. Vastausten mukaan nykyisin nyrkkisääntönä elokuvateattereissa on käytetty sitä, että jos mainos mainostaa luokittelun alaista tuotetta, kuten digitaalista peliä, mainos pitää luokitella. Toisena elokuvateattereissa tapahtuvaan mainontaan ja markkinoin-tiin liittyvänä kysymyksenä vastauksissa tuotiin esille elokuvateattereiden aulatiloiissa tapahtuva ääntä sisältävä mainonta ja siihen liittyvät rajoitukset. Elokuvateattereiden näkökulmasta olisi tarpeen mahdollistaa esimerkiksi tiettyjen kellonaikojen jälkeen esittää äänen kanssa aulati-loissa muitakin kuin kaikille sallittuja elokuvien mainoksia. Vastausten mukaan suurimmasta osasta elokuvia ikärajaltaan kaikille sallittuja mainoksia ei ole käytännössä lainkaan saatavilla, koska elokuvien maahantuojat eivät saa päämiehiltään lupaa leikata sellaisia erikseen Suomea varten. Lisäksi elokuvateattereiden yli 18-vuotiaille tarkoitettuihin ns. anniskelunäytöksiin liit-tyen vastauksissa tuotiin esiin tarve tarkistaa, millaisia velvollisuuksia tarjoajilla esimerkiksi ikära-jojen ilmoittamisen suhteen tällaisten vain aikuisille tarkoitettujen tapahtumien osalta voi olla.

3) Kuvaohjelmien luokittelun normit ja käytännöt

Luokitteluun liittyvinä ongelmakohtina vastauksissa tuli esiin käytössä olevien ikärajojen liian pitkät välit, televisio-ohjelmien jaksokohtainen luokittelu sekä monimuotoisten au-diovisuaalisten sisältöjen kuten eSport-ohjelmien, luokittelu. Vastauksissa mainittiin, että ikärajoja pitäisi olla enemmän erityisesti väleillä 7 ja 12 sekä 12 ja 16. Elokuvan ikärajojen luokittelussa nykyisten ikärajojen mukaisesti on joissakin tapauksissa mahdotonta ottaa huomioon sekä elokuvan kohderyhmä, että lasten suojeleminen. Joissakin tapauksissa elokuvien levittäjillä on painetta yleisön saamiseksi valita alempi ikäraja, ja tätä painetta helpottaisi se, että ikärajoja olisi nykyistä enemmän. Vastauksissa mainittiin edelleen ver-tailukohtana ruotsalainen luokittelujärjestelmä. Vastaajat toivat myös esiin, että ikärajojen luokittelussa ohjelman sisällön mukaan saattaa olla vaihtelua ja toisinaan ikärajat ovat en-nustamattomia. Esimerkiksi animaatiot mainittiin tällaisena "arvaamattomana" sisältönä.

Kuvaohjelmien luokittelun kehittämiskohtana mainittiin myös se, että televisioalalla luoki-teltavat sarjamoitoiset ohjelmat ja niiden trailerit tulisi luokitella sarjatasolla korkeimman

ikärajan mukaan, ei jaksokohtaisesti. Nykyisen ohjelmien jaksokohtaisen luokittelun mainittiin olevan hallinnollisesti raskasta, kallista ja sitovan työvoimaa, eikä se tuo lisäarvoa lasten suojelemiseen. Jaksokohtaiseen luokitteluun liittyvänä ongelmakohtana mainittiin myös, että KAVI:n kuvaohjelmien luokittelusta ja ilmoittamisesta perimä maksu on nimekohtainen huolimatta siitä, että ohjelmien pituudet vaihtelevat. Tarjoajille aiheutuvat kustannukset ovat esimerkiksi merkittävästi suuremmat sarjasta, joka sisältää 52 kahden minuutin jaksoa, kuin yhdestä samanpituisesta kokopitkästä elokuvasta.

Luokitteluun liittyvä yksi ongelmakohta on vastausten perusteella myös erilaisten monimuotoisten audiovisuaalisten sisältöjen, kuten eSport-ohjelmien, luokittelu. Ongelmatilanteita on ollut esimerkiksi tapauksissa, jossa interaktiivista pelisisältöä lähetetään passiivisen lineaarisen median, kuten television tai verkossa toimivan videonjakopalvelun kautta. Myös esimerkiksi pelitubettajien videot voivat sisältää ikärajojen näkökulmasta hyvin monimuotoista sisältöä. Keskeisenä kysymyksenä on ollut se, annetaanko ohjelmalle automaattisesti sama ikäraja kuin ohjelmassa pelattavalla pelillä on vai arvioidaanko sisältöä televisio-ohjelmissä käytettävien luokittelukriteerien mukaan eli esimerkiksi sen mukaan, mitä kohtauksia ruudussa näkyy. Vastausten mukaan on tärkeää, että arvioinnissa otetaan huomioon interaktiivisen ja lineaarisen median erot. Kehittämisehdotuksena mainittiin, että lakia uudistettaessa olisi selkeästi tuotava ilmi, että pelien ikärajoja ei voi sellaisinaan käyttää ohjelmissä, joissa peli on upotettu osaksi muuta audiovisuaalista sisältöä.

4) Pieniin toimijoihin kohdistuva sääntely

Tarjoajien vastauksissa tuli ongelmakohtana esiin myös pieniin toimijoihin kohdistuva sääntely. Pieniä ovat esimerkiksi toimijat, jotka järjestävät enintään kerran kuukaudessa yleisömäärältään pieniä elokuvien esitystilaisuuksia tai yksittäisiä, yleisömäärältään pieniä elokuvafestivaaleja. Vastausten perusteella kuvaohjelmien tarjoamiseen liittyvät maksut karsivat pois tällaisia pieniä toimijoita, ja valvontamaksut ovat liian suuria pienille toimijoille. Vastauksissa kuvattiin esimerkiksi tilanne, jossa tarjoaja luokittelee lyhytelokuvat kerran kuukaudessa järjestettäviä esitystilaisuuksia varten, eikä tilaisuuksissa välttämättä ole paikalla alaikäisiä. Tällaisissa tapauksissa luokitteluun liittyvä työmäärä ja kustannukset ovat tarjoamisen volyyymiin nähden suuria. Vastaajat mainitsivat myös, että esityslupa on liian kallis yksittäiselle elokuvaesitykselle. Yhtenä ongelmakohtana tuotiin esiin se, että tarjoaja voi elokuvafestivaaleilla esittää luvanvaraisesti elokuvan luokittelematta, mutta festivaaliin liittyvää yhtä kiertue-esitystä varten sama elokuva pitää luokitella.

5) Lasten huoltajien vastuu sekä tiedottamisen ja mediakasvatuksen kehittäminen

Kehittämiskohtana vastauksissa tuotiin esiin myös lasten huoltajien tietoisuuden lisääminen tiedotuksen ja mediakasvatuksen kautta. Vastauksissa mainittiin, että lasten huoltajat pitäisi saada paremmin tietoiseksi kuvaohjelmien ikärajojen merkityksestä ja sitovuudesta

sekä siitä, että kuvaohjelmalain mukaisia ikärajoja tulee esimerkiksi elokuvateattereissa noudattaa. Vastauksissa tuotiin esiin, että lasten vanhempien vastuuta ikärajojen noudattamisessa ja lapsen kehityksen arvioinnissa pitäisi lisätä sekä poistaa kuvaohjelmien tarjoajilta ikärajojen noudattamisen velvollisuus. Vastauksissa mainittiin, että Media-avain-palvelun kaltaisia, kuvaohjelmien sisällöstä yleisöä informoivia palveluja voitaisiin kehittää lisää esimerkiksi KAVI:n toiminnan piirissä.

Toisaalta tuotiin esiin, että ikärajojen valvonta elokuvateattereissa ja tallennemyymälöissä toimii hyvin. Vastauksissa mainittiin, että elokuvateatterit tekevät paljon konkreettisia asioita lasten suojelemisen eteen kääntymällä alaikäisiä pois kielletyistä elokuvista. Edelleen mainittiin, että monen vanhemman on vaikea hyväksyä sitä, etteivät he vanhempina saa päättää, mitä heidän lapsensa katsovat. Myös tallenteiden myynnin osalta tuotiin esiin, että tietoa ikärajoista on mennyt hyvin vanhemmille ja että ne vanhemmat, jotka haluavat suojella lapsiaan haitalliselta materiaalilta ovat tyypillisesti mukana, kun lapset valikoivat elokuvia tai pelejä. Myymälöissä osa lapsista pystyy jo itse päättämään ikärajamerkintöjen ja sisältösymboleiden perusteella mitä saa ostaa ja mitä ei.

Näkemykset muista kuin lainsäädännöllisistä kehittämistarpeista

Kuvaohjelmien tarjoajilta kysyttiin, mitä konkreettisia toimenpiteitä lainsäädännön velvoitteiden lisäksi tarjoajat ovat halukkaita tekemään lasten suojelemiseksi heidän kehitykselleen haitalliselta sisällöltä. Vastauksissa tuli esiin kuluttajien ja lasten vanhempien informointi sisällöistä ja esimerkiksi pelaamisen haitoista ja hyödyistä. Esimerkiksi televisioyhtiöt ovat osallistuneet tiedotuskampanjoihin. Tällaisissa kampanjoissa on alan kannalta kuitenkin tärkeää erottaa selvästi yhteiskunnalliset tietoisuudet ja mainosajan myynti toisistaan. Vastauksissa mainittiin myös lineaarisia televisiolähetysiä koskevan esitysaikasopimuksen jatkaminen.

Elokuvateattereiden osalta tuotiin esiin tiedottaminen Media-avain-palvelusta ja palvelun hyödyntäminen sekä panostaminen elokuvakasvatukseen lisäämällä koululaisnäytösten määrää ja opetusmateriaalien tuottamista. Lisäksi mainittiin, että elokuvateatterissa valitaan tarkasti päiväkotikäisten näytöksiin sellaiset kaikenikäisille sallitut elokuvat, jotka eivät varmasti järkytä pienimpiäkään. Vastauksissa mainittiin myös järjestötoimintaan, kuten Koulukinon toimintaan, osallistuminen. Edelleen mainittiin valvonnan lisääminen elokuvateattereissa ja vuokraamisen yhteydessä.

Vastaajat toivat esiin mediakasvatuksen tarpeen erityisesti peruskoulussa. Vastaajat mainitsivat myös, että lasten suojeleminen heidän kehitykselleen haitalliselta sisällöltä on lasten vanhempien asia. Toisaalta tuotiin esiin, ettei ole kenenkään etujen mukaista näyttää haitallista materiaalia lapsille. Lisäksi vastauksissa tuotiin esiin tarve saada tutkimustietoa erilaisten sisältöjen ja esimerkiksi digitaalisten pelien haitoista sekä myös hyödyistä lapsille. Vastauksissa mainittiin myös, että haitalliset vaikutukset lapsen kehitykseen ovat paljon

moninaisempi kysymys kuin kuvaohjelmalain puitteissa esiin tulevat ikärajat ja haitallisuusperusteet. Tällaisia kysymyksiä ovat esimerkiksi pelien riippuvuutta aiheuttavat tekijät.

Näkemykset ilmoitusvelvollisuudesta ja valvontamaksusta

Kuvaohjelmien tarjoajilta kysyttiin näkemyksiä kuvaohjelmalain ilmoitusvelvollisuudesta sekä valvontamaksusta. Vastausten perusteella ilmoitusvelvollisuutta pidetään pääosin hyvin toimivana ja tärkeänä liittyen muun ohella tarjoajien valvontaan ja tarjoajien vastuun kohdentamiseen, esimerkiksi siihen, kuka on vastuussa tietyn sisällön tarjoamisesta. Toisaalta vastauksissa tuotiin esiin, että ilmoitusvelvollisuutta voisi keventää ja toiminnan harjoittamisesta ilmoittaminen on tarpeetonta, jos toiminta on muutenkin julkista. Edelleen tuotiin esiin, että ilmoitusvelvollisuudesta tulee mutkikas tilanteessa, jossa kuvaohjelmia tarjotaan esimerkiksi elokuvakulttuurin edistämistarkoituksessa ilman taloudellista hyötmisnäkökulmaa. Vastauksissa mainittiin, että rajanveto säännöllisen ja epäsäännöllisen toiminnan harjoittamisen välillä on esimerkiksi festivaalitoimijan kannalta epämääräinen.

Vastausten perusteella tarjoajat pitävät ilmoitusvelvollisuuteen kytkeytyvää valvontamaksua pääosin ongelmallisena. Valvontamaksun osalta ongelmakohtana tuotiin esiin erityisesti se, että valvonnasta maksetaan, mutta valvontaa ei käytännössä koeta olevan, eikä maksulle saa ikään kuin vastinetta. Valvontamaksun mainittiin olevan tarjoajille lisäkulu tai ”piilovero”. Edelleen vastauksissa mainittiin, että valvontamaksu tulisi poistaa tai kattaa julkisin varoin esimerkiksi mediaverokertymästä, eikä yhteiskunnallisesta lasten suojelemisen tehtävästä aiheutuvia kustannuksia saisi siirtää yksityisille toimijoille tarjoamisen valvontaan ja luokitteluun liittyvien maksujen muodossa.

Vastauksissa tuotiin myös esiin, että valvontamaksu on vähentänyt fyysisten tallenteiden myyntiä Suomessa, kun esimerkiksi R-kioskit ovat valvontamaksusta aiheutuvien kustannusten vuoksi lopettaneet DVD-myyntin kokonaan. Vastauksissa mainittiin myös, että pienelle toiminnanharjoittajalle valvontamaksu on suuri suhteutettuna tarjoamiseen liittyviin muihin kuluihin ja tuotto-odotuksiin. Ratkaisuehdotuksena tuotiin esiin, että valvontamaksu voisi perustua kuvaohjelmien tarjoamiseen liittyvään liikevaihtoon, esimerkiksi nimenomaisesti kaupan DVD-myyntiin.

Toisaalta vastauksissa tuotiin esiin, että valvontamaksu on pieni ja kohtuullinen ja KAVI:n valvontatehtävän toteutuksen rahoitusta tulee järjestää jollakin tavalla. Vastauksissa mainittiin myös, että myymälöillä on usein pieni verkkokauppa tai pari verkkokauppaa, ja yksi yrityskohtainen valvontamaksu olisi sopiva.

Vastauksissa tuotiin esiin myös KAVI:n kuvaohjelmien luokittelusta ja ilmoittamisesta perimiin maksuihin liittyviä ongelmia. Luokittelun ja rekisteröinnin kustannusten mainittiin olevan korkeat suhteessa siihen, että luokittelun toteuttavat käytännössä alalla toimivat luokittelijat.

Näkemykset luokittelu- ja merkitsemisvelvollisuudesta

Kuvaohjelmien tarjoajilta kysyttiin näkemyksiä kuvaohjelmalaissa säädetystä ohjelmien luokittelu- ja merkitsemisvelvollisuudesta. Vastausten perusteella luokittelu- ja merkitsemisvelvollisuutta sekä sisältösymboleiden käyttöä pidetään pääosin tarpeellisena ja tärkeänä kuluttajien informoimiseksi ja lain lasten suojelemisen tavoitteen edistämiseksi. Vastauksissa mainittiin esimerkiksi, että on ehdottoman tärkeää, että tieto sisällön sopivuudesta on kuluttajan saatavilla. Lisäksi tuotiin esiin, että kuluttajien tulisi olla paremmin tietoisia merkintöjen merkityksistä.

Kehittämissuhteiksi tuotiin esiin, että järjestelmää tulisi keventää ja tarjoajilla tulisi olla joustavuutta merkintöjen toteuttamisessa esimerkiksi tilausohjelmalveluissa, joissa symbolien liittämiseen kuvan päälle liittyy haasteita. Merkintävelvollisuus on myös aiheuttanut epäselviä tilanteita esimerkiksi alkoholitarjoilun vuoksi K18-ikärajaisen tapahtuman yhteydessä. Pornografisten elokuvien merkitseminen tuntuu turhalta työltä, koska tallenteen kannesta näkee selvästi, mitä tallenne sisältää.

Luokittelu- ja merkitsemisvelvollisuuteen liittyvänä ongelmakohtana tuotiin esiin se, että velvollisuuden vuoksi pieniä elokuvia jää Suomessa näyttämättä. Lisäksi mainittiin, että merkintöjä ja ikärajojen noudattamista tulisi paremmin valvoa suomalaisissa tilausohjelmalveluissa.

Näkemykset luokittelusta vapauttamisen perusteista

Tarjoajilta kysyttiin näkemyksiä kuvaohjelmalaissa säädetystä luokittelusta ja merkitsemisestä vapauttamisen perusteista ja niiden soveltamisesta. Vastaajat ottivat melko vähän kantaa yksittäisiin luokittelusta vapauttamista koskeviin kohtiin. Käytännön mainittiin olevan toimiva ja perusteiden hyviä. Edelleen mainittiin, että luokittelusta vapauttamista tulisi arvioida sisällön, ei ohjelman luonteen tai välitystavan perustella. Lisäksi tuotiin esiin, että kuvaohjelmien kansainvälisten markkinoiden kokonaisuuden kannalta ohjelmien vapauttamisella luokittelusta esimerkiksi tietyllä yksittäisellä elokuvafestivaalilla ei ole käytännössä merkitystä.

Elokuvateattereiden osalta vastauksissa tuotiin esiin, että luokittelusta vapauttamisen perusteissa ei ole ollut suuria ongelmia ja rajatapauksia on ollut lähinnä dokumenttielokuvissa, jotka yleensä teattereiden asiakkaiden palvelemiseksi joka tapauksessa luokitellaan. Televisioalan näkökulmasta mainittiin, että vapauttamisperusteilla ei ole ollut käytännön merkitystä, koska tarjoajan omat luokittelijat katsovat kaiken sisällön läpi ennen sen tarjoamista. Luokittelusta vapauttamisen perusteita voitaisiin laajentaa esimerkiksi aikuisille tarkoitettujen ohjelmien kohdalla ja vapauttamisessa voitaisiin ottaa huomioon ohjelman lähetyisaika lineaarisessa televisio-ohjelmistossa.

Digitaalisten pelien osalta tuotiin esiin, että käytäntö, jonka mukaan pelit voivat kuulua laissa lueteltujen ehtojen täyttyessä luokittelusta vapautettujen kuvaohjelmien joukkoon, on toimiva. Käytettyjen kuvaohjelmien tarjoamisen kannalta ongelmakohtana tuotiin esille, että second hand -sektorilla luokittelusta vapautettujen ohjelmien tunnistaminen voi olla vaikeaa ja tunnistamista helpottaisi esimerkiksi tallenteisiin tehty merkintä luokittelusta vapauttamisesta tai siitä, että kuvaohjelmaa ei ole luokiteltu.

Elokvakulttuurin monimuotoisuuden edistämisen osalta tuotiin esiin, että luokittelu- ja merkitsemisvelvollisuudesta poikkeamisen mahdollisuus esimerkiksi esitysluvan perusteella on tärkeä. Nykyistä käytäntöä tulisi kuitenkin selkeyttää ja avata esimerkiksi siinä missä olosuhteissa elokuvateatteri pystyy esittämään luokittelemattoman elokuvan. Edelleen tuotiin esiin, että yksittäisten elokuvanäytösten järjestämistä tulisi helpottaa silloin, kun elokuva ei ole Suomessa toimivan levitysyhtiön luokittelu- ja levittämä. Elokuva-festivaalien kannalta esitysluvassa ja luvan hinnassa tulisi ottaa huomioon festivaalin pituus, joka voi vaihdella esimerkiksi yhdestä kymmeneen päivään.

Yksiselitteisesti vain aikuisille tarjottavien ohjelmien osalta selkeää informointia alaikäisiltä kielletyistä sisällöistä ja merkintää 18 vuoden ikäraajasta pidettiin lasten suojelemisen kannalta tärkeinä. Toisaalta tuotiin esiin, että lapsille on mahdollista saada käsiinsä alaikäisiltä kiellettyjä sisältöjä esimerkiksi ulkomailta. Kehittämisehdotuksena tuotiin esiin, että koska K18-sisällöt eroavat toisistaan, toisi niiden yhteydessä sisältösymboleiden käyttö, kuten ”raakaa väkivaltaa” lisää informaatiota kuluttajille. Pornografisten kuvaohjelmien osalta mainittiin, että merkintävelvollisuus on työläs ja lasten suojeleminen voisi toteutua niin, että tällaisia kuvaohjelmia myytäisiin vain alueella, jossa on K18-tuotteita. Pornografisten ohjelmien kohdalla merkintä olisi tarpeen vain, jos tallenteesta ei päältä päin näy, että kysymyksessä on pornografinen elokuva.

Ongelmakohtana 18 vuoden ikäraajamerkintään liittyen tuli televisioalan näkökulmasta esiin se, että peli voi olla interaktiivisena sisältönä kielletty alle 18-vuotiailta, mutta lineaarisena televisiosisältönä soveltuva myös alle 18-vuotiaille. Joissain tapauksissa tämä johtuu interaktiivisen ja lineaarisen sisällön luokittelumallien eroista ja joissain tapauksissa siitä, että televisio-ohjelmaan ei sisälly pelin niitä sisältöjä, jotka tekisivät siitä kielletyn alle 18-vuotiailta.

Näkemykset ikärajoista ja sisältösymboleista

Kuvaohjelmien tarjoajilta kysyttiin näkemyksiä kuvaohjelmalain mukaisista ikärajoista ja käytössä olevista sisältösymboleista. Vastausten perusteella ikärajat ja sisältösymbolit ovat pääosin toimivia ja sisältösymbolit ikärajojen ohella pääosin tarpeellista lisäinformaatiota kuvaohjelmien haitallisesta sisällöstä. Vastauksissa mainittiin, että symboleiden luokittelu on jo vakiintunut käytäntö ja erityisesti asiaan perehtyneelle ikärajat ja sisältösymbolit

ovat selkeitä. Kuluttajien informointi sisältösymboleiden tarkemmasta sisällöstä on tärkeää. Tallenteiden osalta mainittiin, että sisältösymboleiden tulisi olla ikärajan vieressä etukannessa, jotta lasten vanhemmat kiinnittäisivät myös symboleihin huomiota.

Vastauksissa tuli esiin jo edellä yleisissä ongelmakohtissa korostunut ikärajojen liian suuri etäisyys toisistaan erityisesti ikärajojen 7 ja 12 sekä 12 ja 16 väleillä. Vastausten mukaan ikärajojen pitkät välimatkat hankaloittavat ohjelmien luokittelua käytännössä. Vastauksissa mainittiin myös, että ikärajat eroavat esimerkiksi angloamerikkalaisesta käytännöstä ja ovat siksi epäkäytännölliset. Edelleen vastauksissa mainittiin jo yleisissä ongelmakohtissa esiin tullut kehittämis ehdotus, että nykyisten ikärajojen tulisi olla suositusluonteisia ja vanhempien vastuuta ja mediakasvatusta tulisi lisätä.

Näkemykset ikärajojen noudattamisesta ja ikärajojoustopista

Tarjoajilta kysyttiin näkemyksiä ikärajojen noudattamista koskevista velvollisuuksista sekä ikärajojoustopista. Ikärajojen noudattamisen osalta vastauksissa nousi esiin se, että lähtökohtaisesti kaikilla tarjoajilla on velvollisuus noudattaa ikärajoja, mutta velvollisuuksien toteuttaminen on käytännössä erilaisten tarjoajien kohdalla erilaista ja tarjoajat kokevat tämän epätasa-arvoiseksi. Iän tarkistamista koskeva velvollisuus kohdistuu käytännössä elokuvateattereihin ja tallenteiden myyntiin ja vuokraukseen sekä lainaukseen esimerkiksi kirjastoissa.

Vastauksissa tuotiin elokuvateattereiden osalta esiin, että jos ikärajat olisivat suosituksia, epätasa-arvoiseksi koettu iän tarkistamisen velvollisuus poistuisi ja vastuu ikärajojen noudattamisesta jäisi lasten vanhemmille. Tallenteiden tarjoamisen osalta vastauksissa ei tuotu esiin, että iän tarkistamisen velvollisuus olisi epätasa-arvoinen suhteessa muihin tarjoajiin. Pelitallenteiden myymälämyynnin osalta mainittiin, että ostotilanteessa on hyvä informoida lapsen vanhempaa, jos esimerkiksi alaikäinen yrittää ostaa peliä. Myyjät eivät kuitenkaan voi vaikuttaa siihen, miten peliä kotona pelataan.

Vastauksissa tuotiin esiin, että omassa toiminnassa ikärajoja pyritään noudattamaan mahdollisimman hyvin esimerkiksi siten, että elokuvateatterissa lipunmyyjät tai lipuntarkistajat tarvittaessa kysyvät alaikäisen ikää tai festivaalinäytöksissä salien ovilla huolehditaan ikärajojen noudattamisesta taikka myymälän kassalla kysytään ostajan ikää. Lasten ja nuorten iän tarkistaminen on käytännössä vaikeaa, koska henkilöllisyystodistuksia tai muita vastaavia asiakirjoja ei välttämättä ole. Ikärajojen noudattamisen valvonnan käytännön vaikeudet eivät kuitenkaan tarkoita sitä, että valvonnasta pitäisi luopua.

Televisio-ohjelmien osalta tuotiin esiin, että alalla noudatetaan esitysaikasopimuksen mukaisia lähetysaikoja ja tilausohjelmalveluihin asetetaan tarvittaessa esto tai jätetään ohjelma julkaisematta. Edelleen tuotiin esiin, että televisioinnissa on tiukat

kuvaohjelmakiin ja itsesäätelyyn perustuvat prosessit alaikäisten suojelemiseksi ja televisioalalla on koulutettu kuvaohjelmaluokittelijoita, jotka noudattavat olemassa olevaa prosessia. Teknisen välittäjän näkökulmasta tuotiin esiin, että operaattori pyrkii omalta osaltaan huolehtimaan siitä, ettei ikärajoihin ja sisältöihin liittyvä informaatio välityksessä muutu ja että tekniset estot ovat halutulla tavalla toimivia ja niin hyviä kuin mahdollista. Palvelun loppukäyttäjä käyttää tietoa ja teknisiä lukituksia kuitenkin haluamallaan tavalla.

Pelien osalta vastauksissa tuotiin esiin, että pelien digitaaliset jakelualustat ja päätelaitteiden käyttöjärjestelmät pitävät sisällään mahdollisuuden estää pelin lataaminen tai sen käynnistäminen. Edelleen mainittiin, että esimerkiksi eSport-tapahtumissa tiedotetaan pelien ikärajoista yleisölle, ja jos peli on kielletty alle 18-vuotiailta tarkistetaan myös yleisön ikä.

Ikärajajoukseen liittyy tarjoajien vastausten perusteella hyvin erilaisia näkökulmia ja näkemyksiä. Vastauksissa tulee esiin, että jousto on pääosin tarpeellinen ja jopa välttämätön silloin, jos ikärajat ovat sitovia, ja jousto korostaa lasten vanhempien harkintaa. Toisaalta mainittiin, että jouston voisi poistaa kokonaan. Vastauksissa tuotiin myös esiin, että kolmen ikävuoden jousto on suuri. Toisaalta mainittiin, että kolmen vuoden jousto on hyvä tai että jouston pitäisi olla yhtä suuri kuin kahden ikärajan välinen ero. Toisaalta joustosäännöksen mukainen täysi-ikäinen voi olla liian nuori arvioimaan joustomahdollisuuden käyttöä yksittäisen lapsen kohdalla. Vastauksissa mainittiin, että esimerkiksi Media-avain-palvelu olisi hyvä apuväline ikärajajouksten soveltamiseen ja palvelusta tulisi tiedottaa enemmän.

Digitaalisten pelien osalta vastauksissa tuotiin esiin, että joustomahdollisuus voisi koskea myös pelien myyntiä. ESport-tapahtumien yleistymisen myötä ikärajajoukot ovat myös pelitapahtumille merkittävä kysymys. Tältä osin olisi edelleen tärkeää tiedottaa yleisölle siitä, miten ikärajat ja ikärajajoukset digitaalisia pelejä koskevat.

Näkemykset tiedotusvelvollisuudesta

Kuvaohjelmien tarjoajilta kysyttiin näkemyksiä kuvaohjelmalaissa säädetyistä tiedotusvelvollisuudesta, jonka mukaan tarjoajan on tiedotettava ikärajoista ja muista lasten suojelemista edistävästä keinoista ohjelmien tarjoamisen yhteydessä. Tarjoajilta kysyttiin myös, miten he omassa toiminnassaan tiedottavat. Vastausten perusteella tarjoajat pitävät ikärajoista tiedottamista pääosin erittäin tärkeänä, ja esimerkiksi elokuvanäytösten kohdalla tarjoajien näkökulmasta on hyvä, että yleisöllä on etukäteen tietoa ikärajoista. Osassa vastauksista ikärajoista tiedottaminen ymmärrettiin nimenomaan kuvaohjelman ikärajan selvänä ilmoittamisena tai näkyvillä pitämisenä kuvaohjelmien tarjoamisen yhteydessä. Osassa vastauksista tiedottaminen ymmärrettiin laajemmin, ikärajoista, sisältösymboleista sekä niiden merkityksestä tiedottamisena. Vastauksissa mainittiin, että koska ikärajat eivät ole elokuvateattereiden päätettävissä, vaan lakiin perustuvia, olisi hyvä, että niistä olisi myös viranomaistiedotusta.

Vastauksissa tuli esiin, että ikärajoista tiedotetaan tarjoajien eri jakelu- ja markkinointikanavissa, kuten elokuvateattereiden aulassa, lehti-ilmoituksissa, verkkosivuilla ja some-kanavissa sekä tallenteen myyntitilanteessa keskustelemalla. Elokuva-alalla on tiedottamisessa hyödynnetty myös esimerkiksi Media-avain-palvelua. Televisioalan osalta tuotiin esiin, että tiedottamista toteutetaan alan käytäntöjen, standardien ja itsesääntelyohjeiden mukaisesti sekä myös yhteisesti muiden tv-kanavien kanssa ja tarvittaessa katsojia ohjataan kääntymään KAVI:n puoleen. Pelialan osalta tuotiin esiin, että pelialalla tiedottamisen suhteen toimitaan PEGI:n käytäntösääntöjen pohjalta.

Vastauksissa mainittiin, että ikärajoja koskevan tiedotusmateriaalin pitäminen esillä on helppoa ja että KAVI voisi toimittaa tarjoajille valmista tiedotusmateriaalia. Verkkokaupan osalta mainittiin vaikeuksista löytää tuotteen kuvaa oikeilla merkinnöillä, ja tällaisissa tapauksissa tarjoaja on voinut itse lisätä tuotetietoihin oikean ikärajan. Tiedottamisen haasteena tuotiin esille se, että lasten huoltajat eivät tiedottamisesta huolimatta ole kiinnostuneita ikärajoista ja aikuiset tarvitsisivat enemmän yleistä tietoa ikärajoista, niiden perustasta ja merkityksestä.

Näkemykset käytäntösäännöistä

Kuvaohjelmien tarjoajilta kysyttiin näkemyksiä käytäntösäännöistä, niiden laatimisesta sekä siitä, mistä aiheista alalla voitaisiin käytäntösääntöjä laatia. Vastausten perusteella käytäntösäännöt eivät ole kuvaohjelmien tarjoajien keskuudessa televisio- ja pelialaa lukuun ottamatta tunnettuja. Useissa vastauksissa mainittiin, että käytäntösäännöistä ei ole kokemusta tai että vastaaja ei ymmärrä, mitä käytäntösäännöillä tarkoitetaan taikka että omassa toiminnassa ei ole ollut syytä laatia käytäntösääntöjä. Lisäksi tuotiin esiin, että käytäntösäännöistä kaivataan lisätietoja ja että lain soveltamisen yhdenmukaisuuden kannalta käytäntösäännöt olisivat hyödyllisiä.

Käytäntösääntönä laaditun televisioyhtiöiden välisen esitysaikasopimuksen mainittiin toimivan. Edelleen tuotiin esiin, että televisioalan itsesääntelyä tulisi yleisesti painottaa. Pelialan mainittiin seuraavan PEGI:n käytäntösääntöjä. Elokuvateatteritoiminnan osalta tuotiin esiin, että alalla on melko samanlainen käytäntö ikärajojen tarkistamiseen ja yhtenäisen linjan todettiin olevan hyvä asia. Aikuisviihdealan osalta mainittiin, että alalla on aikanaan luotu käytäntösäännöt K18-filmeille.

Kauppojen osalta tuotiin kehittämissuositukseksi esiin, että yhteistyössä KAVI:n kanssa voitaisiin kehittää esimerkiksi verkkokurssi ja siihen liittyvä sertifikaatti, jonka kautta myymälöihin saataisiin asiakaspalvelijoita, jotka osaavat opastaa asiakkaita ikärajoista ja tuotteiden sisällöstä.

Näkemykset kuvaohjelmaluokittelijoista ja luokittelukriteereistä

Kuvaohjelmien tarjoajilta kysyttiin näkemyksiä kuvaohjelmaluokittelijoiden toiminnasta ja koulutuksesta. Vastausten perusteella tarjoajilla on hyvin erilaisia näkemyksiä luokittelijoiden toiminnasta, ja toisaalta tarjoajilla ei välttämättä ole tietoa luokittelijoiden toiminnasta ja koulutuksesta lainkaan. Pelialalla luokittelu toteutuu PEGI-järjestelmän kautta.

Vastauksissa tuotiin esiin, että KAVI hoitaa roolinsa kouluttajana hyvin ja koulutuksen mainittiin olevan ansiokasta, perusteellista ja pätevää. Toisaalta tuotiin esiin, että koulutusta tulisi ajanmukaistaa. Koulutuksen mainittiin myös olevan kallis. Toisaalta luokittelun todettiin olevan erittäin hyvällä tasolla, ja toisaalta luokittelun tason todettiin vaihtelevan. Vastauksissa mainittiin, että luokittelun käytäntö eroaa siitä, mitä koulutuksessa opetetaan esimerkiksi ohjelman eri kohtausten analysoinnin perusteellisuuden suhteen. Edelleen mainittiin, että muuttuneista ikärajoista ei tiedoteta asianmukaisesti ja että on tapauksia, joissa luokittelu on johtanut lain tarkoituksen kannalta virheelliseen ikärajamerkintään.

Televisioalan osalta tuotiin esiin, että televisioyhtiössä toimii useita koulutettuja kuvaohjelmaluokittelijoita, joiden työaikaa vie ohjelmien katsominen ja ohjelmatietojen syöttäminen KAVI:n järjestelmään. Luokittelun prosessiin mainittiin olevan osaltaan kankea ja tiukka sekä kustannuksiltaan kallis.

Tarjoajilta kysyttiin lisäksi näkemyksiä laissa säädetyistä luokittelun haitallisuusperusteista, luokittelukriteereistä sekä KAVI:n ylläpitämästä luokittelujärjestelmästä. Myös nämä olivat kysymyksiä, joihin tarjoajat eivät ottaneet kovin laajasti kantaa. Vastauksissa tuotiin esiin, että kriteerit ja järjestelmä ovat hyviä ja toimivia. Vastauksissa mainittiin, että järjestelmä on kärsinyt lapsentaudeista ja parantunut matkan varrella. Toisaalta mainittiin, että luokittelukriteerien kokonaisuus on liian monimutkainen ja kriteerejä pitäisi vähentää. Edelleen mainittiin, että kriteerit eivät avaudu ulkopuoliselle tarkastelijalle.

Vastauksissa tuotiin esiin, että kiinteät ikärajat ja mekaaniset kriteerit sopivat melko huonosti monimuotoisiin peleihin ja elokuvaan ja erilaisiin yksilöihin, ja siksi lasten vanhempien harkintavalta ikärajojen noudattamisessa on tärkeä. Ahdistuksen todettiin olevan melko monitulkintainen käsite. Kriteerejä ehdotettiin päivitettäväksi, ja lisättäväksi ehdotettiin peliriippuvuuden tai vastaavan riippuvuustilan aiheuttaminen sekä kiroilu ja tupakointi.

Vastauksissa mainittiin, että KAVI:sta on helppo kysyä luokitteluasioissa neuvoa. Lisäksi tuotiin esiin, että on hyvä, että kriteerit tulevat alalle viranomaiselta, jolloin ne ovat varmasti kaikille samat. Toisaalta tuotiin esiin, että alan yhteisellä itsesääntelyllä luokittelukriteerit ja luokittelujärjestelmä saadaan lasten suojelemisen tarpeita vastaavaksi.

Näkemykset KAVI:n ohjeista, neuvonnasta ja valvonnasta

Kuvaohjelmien tarjoajilta kysyttiin näkemyksiä KAVI:n toteuttamasta ohjauksesta ja neuvonnasta sekä niiden kehittämistarpeista. Lisäksi tarjoajilta kysyttiin näkemyksiä KAVI:n valvontakeinoista, valvonnasta käytännössä sekä valvonnan kehittämistarpeista. Vastaajat ottivat melko vähän kantaa KAVI:n antamiin ohjeisiin ja neuvontaan. Vastauksissa tuotiin esiin, ettei neuvonnalle ole ollut tarpeita. Toisaalta tuotiin esiin, että KAVI:lta on saanut neuvoja tarvittaessa ja ohjaus ja neuvonta on ollut hyvää, mutta ei välttämättä kovin aktiivista. Luokittelutoiminnan osalta mainittiin, että KAVI:n vuosittain järjestämät luokittelijataapaamiset ovat hyödyllinen kanava ja luokitteluun olisi hyvä saada KAVI:lta tukea luokittelua tehdessä.

Kehittämisehdotuksena tuotiin esiin, että myyntipisteissä voisi olla pakollisena lyhyt ja ytimekäs opaskyltti. KAVI:n ohjeista tulisi tarjoamispaikoissa tiedottaa esimerkiksi vuosittain, kun työntekijät ja vastuuhenkilöt vaihtuvat. KAVI:n tulisi tiedottaa suoraan esimerkiksi elokuvateattereihin lakimuutoksista tai ohjeiden muutoksista. KAVI:n neuvontaa yleisöön päin tulisi lisätä ja kehittää ja esimerkiksi koulujen kautta suunnata lapsille ja nuorille. Vastauksissa mainittiin myös, että ikärajoitusta koskeva KAVI:n ohjeistus on ollut huonoa.

Tarjoajilta kysyttiin myös näkemyksiä KAVI:n valvontakeinoista, valvonnan toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Tarjoajat toivat esiin melko vähän valvontaa koskevia näkemyksiä. Vastauksissa mainittiin, että valvonnasta ei ole kokemusta. Vastauksissa tuotiin esiin, että resursseihin nähden valvonta toimii hyvin ja on riittävää. Toisaalta tuotiin esiin, että valvontaa ei käytännössä ole ja että valvonnan tehokkuus on haasteellista kansainvälisessä ympäristössä. Valvontakeinojen mainittiin olevan kovat kotimaisten toimijoiden osalta.

Lisäksi vastauksissa tuotiin esiin, että lasten huoltajien rooli ikärajojen noudattamisessa on tärkein. Yleisöpalautteen antamisen mahdollisuutta voisi mainostaa ja korostaa. Kuvaohjelmaluokittelijoiden osalta kiinnitettiin huomiota siihen, että luokittelijoita pidetään virkamiehinä. Valvontaa pitäisi kohdistaa niille alustoille, joilla alaikäiset kuluttavat mediaa. Valvontaan panostamisen sijaan tulisi kehittää ja laajentaa toimijoiden itsesääntelyä ja toimintaympäristön kehittyessä tehdä asianmukaisia vaikutusarvioita sääntelystä. Vastauksissa mainittiin myös, että KAVI voisi aktivoitua elokuvien tuotantoyhtiöiden suuntaan esimerkiksi vuosittaisten info- tai koulutustapahtumien muodossa.

Vastauksissa tuotiin esiin myös KAVI:n rooliin ja resursseihin liittyviä kehittämistarpeita. KAVI:n roolia ja resursseja tulisi vahvistaa palvelulähtöisesti yritysten ja kaupallisesti toimivien sosiaalisen median vaikuttajien tukemisen sekä kuvaohjelmalain ja AVMS-direktiivin soveltamista koskevien neuvontapalvelujen tarjoamisen suuntaan. KAVI:lla tulisi olla velvoite antaa alan yrityksille neuvontapalveluja ja KAVI:lle tulisi turvata riittävät resurssit

ERGA:n¹⁵² kautta tapahtuvaan eurooppalaiseen koordinaatioon, yhteistyöhön ja tietojen jakamiseen. Tämä takaisi yritysten ja sosiaalisen median vaikuttajien yhdenvertaisen tukemisen. Lisäksi tuotiin esiin, että KAVI:n roolia tulisi laajentaa kattamaan myös tietosuojan ja kuluttajansuojan liittyvät mediakasvatuskysymykset, koska niiden erottaminen puhtaasti sisältöön liittyvistä kysymyksistä on haastavaa.

Näkemykset muutoksenhausta

Kuvaohjelmien tarjoajilta kysyttiin näkemyksiä kuvaohjelmien luokitteluun liittyvästä muutoksenhakuprosessista. Vastaajat toivat esiin hyvin niukasti muutoksenhakuun liittyviä näkemyksiä. Vastauksissa tuotiin esiin, ettei muutoksenhausta ole kokemusta. Vastauksissa mainittiin, että mahdollisuus oikaisuvaatimukseen on hyvä asia samoin kuin mahdollisuus valittaa kuvaohjelmalautakuntaan. Toimijoilla tulee olla riittävä oikeusturva ja on hyvä, että tarjoajayritys voi valittaa luokittelupäätöksestä ja että sekä tarjoajalla että luokitelijalla on tilaisuus kertoa kantansa KAVI:lle. Lisäksi mainittiin, että viranomaisen tulee olla tarkkana, mihin valvontaresursseja käyttää, koska esimerkiksi joissakin tapauksissa yksittäinen ihminen voi tehdä valituksen ja käynnistää isonkin prosessin.

Tarjoajien muut kommentit ja näkemykset

Kyselylomakkeessa kuvaohjelmien tarjoajilla oli mahdollisuus esittää vapaasti kuvaohjelmalakiä ja sen soveltamista koskevia kommentteja. Vastauksissa tuotiin esiin, että luokittelun näkökulmasta kokonaisuus on vakiintunut ja toimii pääosin hyvin, eivätkä suuret muutokset esimerkiksi ikärajoihin tai luokittelukriteereihin ole tarpeellisia. Elokuva-alan näkökulmasta tuotiin esiin, että nykyinen kansallinen, vastuullinen ja mahdollisimman kattava malli toimii pääosin hyvin, mutta ikärajojen tulisi olla suosituksia ja tämä suositusluontoisuus ratkaisi esimerkiksi vauvakinoihin ja ikärajojoustoan liittyvät ongelmat. Aikuisviihdealan näkökulmasta mainittiin, että kuvaohjelmalain voimaan tulon myötä pornografisten tallenteiden myynti Suomessa väheni merkittävästi ja kuluttajat siirtyivät nettipornoon eli fyysisiä tallenteita on saatavilla enää vain harvoissa paikoissa, eikä lasten suojeleminen näissä paikoissa ole ongelma.

Televisioalan näkökulmasta tuotiin esiin, että ensisijaisesti tulisi lisätä itsesääntelyä esimerkiksi Julkisen sanan neuvoston mallin mukaisesti, ja poistaa suomalaiselta televisioalalta kuvaohjelmalain toimeenpanoon liittyvää hallinnollista taakkaa sekä kustannuksia, joita valvontamaksu ja KAVI:n luokittelu- ja ilmoitusjärjestelmän käyttö yrityksille aiheuttavat. Televisioalan näkökulmasta mainittiin myös, että kuvaohjelmalaki tulisi arvioida sääntelyn purkamisen tavoitteiden näkökulmasta ja tarkastella sitä, miten lain tavoitteet paremmin

152 European Regulators Group for Audiovisual Media Services.

voisi saavuttaa kevyemmän sääntelyn kautta. Edelleen tuotiin esiin, että sääntelyä keventtäisi se, että yhdessä EU:n jäsenmaassa tehty luokittelu olisi käytössä kaikkialla unionin sisämarkkinoilla.

Pelialan osalta tuotiin esiin se, että pelien ja yhä enemmän myös muiden kuvaohjelmien tarjoamista säännellään lasten suojelullisista näkökulmista kuvaohjelmalaissa, kuluttajan-suojalaissa ja tietosuojalainsäädännössä ja tämä on haasteellista alan ammattilaisille sekä lasten huoltajille ja lapsille itselleen. Kehittämisehdotuksena tuotiin esiin tarve kehittää nykyistä laajempaa nelikantaista dialogia pelialan yritysten, kuluttaja-asiamiehen, tietosuojavaltuutetun ja KAVI:n mediakasvatus- ja kuvaohjelmayksikön välillä siitä kuinka lasten suojelemiseksi tehtäviä toimenpiteitä voisi lähestyä mediakasvatuksen kautta yhtenä kokonaisuutena.

6.5 Rajat ylittävien mediapalvelujen tarjoajien näkökulma

Rajat ylittävien mediapalvelujen tarjoajien näkökulman selvittämiseksi otin yhteyttä kolmeen Suomessa palveluja tarjoavaan toimijaan, HBO Nordic, Netflix ja ViaPlay¹⁵³. Tavoitteena oli selvittää, miten palveluissa otetaan huomioon lasten suojeleminen ja millaisia näkemyksiä tarjoajilla on Suomen kuvaohjelmalaista ja AVMS-direktiiviin liittyvistä lasten suojelemista koskevista velvollisuuksista. HBO Nordic -palvelun näkemyksistä sain tietoa sähköpostin välityksellä. Netflix-palvelun osalta kävin kaksi videovälitteistä keskustelua palvelun edustajien kanssa touko-kesäkuussa 2020.

HBO Nordic

HBO Nordic on Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa toimiva suoratoistopalvelu, jonka kautta kuukausimaksua maksavat asiakkaat voivat katsoa televisiosarjoja, elokuvia ja muuta audiovisuaalista sisältöä erilaisilla laitteilla. Palvelun voi tilata suoraan nettipalveluna tai teleoperaattoreiden Elisan ja Telian kautta kaapeli- ja IPTV-kotitalouksiin. HBO Nordic -palvelu on perustettu vuonna 2011. Palvelusta vastaa ruotsalainen yritys HBO Nordic AB, ja palvelu on siten Ruotsin lainsäädännön ja sen kautta AVMS-direktiivin sääntelyn piirissä.

Lasten suojelemista koskeviin kysymyksiin vastattiin HBO Nordicilta seuraavasti. Palvelun voivat tilata vain yli 18-vuotiaat. Palvelun kaikissa sisällöissä on kuluttajien informoimiseksi ikärajamerkinnot. Lapsille suunnatuille ohjelmille on palvelussa oma salasanalla suojattu

153 Ruotsalaisen Nordic Entertainment Group:n omistama Viaplay ja Elisa Viihteen Aitio yhdistyvät syksyllä 2020. Muita Suomessa tarjolla olevia rajat ylittäviä mediapalveluja on esimerkiksi Amazon Prime Video.

osionsa. Palvelussa on myös lapsilukkotoiminto, ja lasten sisältöosiosta ei pääse ilman aikuisen asettamaa salasanaa siirtymään aikuisille suunnattujen (ikäraja 15) sisältöjen pariin.

Netflix

Netflix on yli 190 maassa toimiva suoratoistopalvelu, jonka kautta kuukausimaksua maksavat asiakkaat (jäsenet) voivat katsoa audiovisuaalista sisältöä erilaisilla verkkoon liitetyillä laitteilla. Ohjelmia voi myös ladata omalle laitteelle katsottavaksi ilman verkkoyhteyttä. Netflix aloitti toimintansa Yhdysvalloissa vuonna 1997, ja Suomeen palvelu tuli vuonna 2012. Euroopassa Netflixin päätoimipaikkana on Hollanti, ja palvelu on siten Hollannin lainsäädännön ja sen kautta AVMS-direktiivin sääntelyn piirissä.

Lasten suojelemista koskeviin kysymyksiin esitettiin Netflixin osalta seuraavaa. Palvelussa ei ole mainoksia. Palvelussa on myös vain lapsille suunnattu oma osio. Palvelussa on tarjolla lapsilukkotyökaluja (parental control tools), joita on päivitetty keväällä 2020. Työkalujen kehittäminen perustuu tietoon siitä, miten eri tavoin perheissä käytetään palvelua ja miten vanhemmat haluavat lapsiaan suojella. Keskeinen uusi väline sisällön hallintaan palvelussa ovat käyttäjien omat profiilit, joiden avulla voidaan hallinnoida eri käyttäjien pääsyä eri sisältöihin ja estää lasten käsiksi pääsy valittuihin sisältöihin. Lisäksi palvelussa tarjolla olevalle sisällölle on annettu ikärajat siten, että käyttäjän pääsy sisältöihin voidaan profiilissa rajoittaa ikärajojen mukaan. Ikärajoissa on otettu huomioon kulttuuriset erot, ja Netflix pyrkii siihen, että ikärajat olisivat paikallisia ("local"). Profiilien kautta lasten vanhemmat pääsevät käsiksi myös lasten katseluhistoriaan. Lisäksi palvelussa voi esimerkiksi estää seuraavan jakson automaattisen käynnistymisen.

6.6 Yhteenveto toimijoiden näkemyksistä¹⁵⁴

Toimintaympäristön muutokset

Selvityksen perusteella toimijoiden (KAVI, lapset ja media -asiantuntijat, toimiala) näkemykset kuvaohjelmien sääntelyn toimintaympäristön muutoksista ovat hyvin yhdensuuntaisia. Olennaisia muutoksia toimintaympäristössä ovat ulkomailta tarjottavien suoratoistopalvelujen ja videonjakoalustojen lisääntyminen, fyysisten tallenteiden väheneminen, digitaalisten pelien tarjonnan kasvu ja pelaamisen monimuotoistuminen, erilaisten virtuaalisten elämysten ja mainonnallisuuden lisääntyminen sekä lasten median käytön yksistyminen ja siirtyminen omiin, henkilökohtaisiin laitteisiin.

154 Tiivistelmät eri toimijoiden näkemyksistä ovat liitteessä 2.

Toimialalla muutokset näkyvät kilpailun lisääntymisenä ja säästöpainena ja samalla näkemyksinä siitä, että kansallista sääntelyä ja sen aiheuttamia kustannuksia pitäisi keventää. Lasten suojelemisen kannalta muutos liittyy edelleen siihen jo kuvaohjelmalain valmistelussa esille tuotuun tosiasiaan, että kuvaohjelmien sääntely ei kohdistu kattavasti sinne, missä lapset eniten mediaa käyttävät. Tämän vuoksi on toimijoiden mukaan tarpeen lisätä muita lasten suojelemista edistäviä keinoja, kuten mediakasvatusta sekä lasten huoltajiin ja lapsiin kohdistuvaa tiedotusta ikärajoista ja muista turvallista median käyttöä edistävästä keinoista.

Tässä selvityksessä katettujen rajat ylittävien mediapalvelujen (Netflix, HBO Nordic) osalta voidaan sanoa, että vaikka palvelut eivät ole Suomen kuvaohjelmalain sääntelyn piirissä, ne ovat AMVS-direktiivin soveltamisalan ja sen lasten suojelemiseen liittyvien velvollisuuksien piirissä. Selvityksen perusteella palveluissa myös otetaan tavalla tai toisella itsesääntelyn lähtökohdista huomioon esimerkiksi kuvaohjelmien ikäraajat ja muut lasten suojelemista edistävät keinot. Esimerkiksi Netflix näyttäytyy kuvaohjelmien käyttöympäristönä, joka itsessään voi olla lapsille turvallinen silloin, kun palvelun tilanneet lapsen huoltajat ovat halunneet ja osanneet ottaa käyttöön palvelussa tarjolla olevia lapsilukkotoimintoja.

Kuvaohjelmalain hyvin toimivat osa-alueet

Toimijoilla on lähtökohtaisesti hyvin yhdensuuntainen näkemys siitä, mikä kuvaohjelmalaissa toimii hyvin: kuvaohjelmien luokittelu toimialalla sekä yhtenäisten ikärajojen ja sisältösymboleiden käyttö. Selvityksen perusteella luokittelun käytäntö toimii tarjoajien ja kuvaohjelmaluokittelijoiden näkökulmasta pääosin hyvin sen osittaisesta raskaudesta ja aiheuttamista kustannuksista huolimatta, eikä sisältösymboleiden käyttöä ikärajojen ohella koeta tarjoajien keskuudessa ongelmallisena. Lain nykyiset haitallisuusperusteet koetaan myös toimiviksi sekä lapset ja media -asiantuntijoiden näkökulmasta, että toimialalla. KAVI:n haitallisuusperusteiden pohjalta kehittämiä luokittelukriteereitä on tarjoajien ja kuvaohjelmaluokittelijoiden näkemysten perusteella kuitenkin edelleen tarpeen kehittää ja joustavoittaa.

Kaikki toimijat näyttävät pitävän kuvaohjelmien luokittelu- ja merkitsemisvelvollisuutta lähtökohtaisesti tärkeänä lasten suojelemista edistävänä velvollisuutena. Erityisesti televisio- ja peliala – toimialat joilla on muihin toimijoihin verrattuna paljon itsesääntelyä – katsovat kuitenkin, että lakiin perustuvien velvollisuuksien sijaan lasten suojelemista voitaisiin toteuttaa nykyistä kevyemmin ja juuri itsesääntelyn keinoin. Elokuva-ala ja kuvaohjelmaluokittelijat toivat esiin tarpeita lisätä nykyisin käytännössä olevia ikärajoja. Perustelut ikärajojen lisäämiseksi eivät kuitenkaan liity lapsen kehityksen suojelemiseen, vaan käytännön luokittelun helpottamiseen sekä elokuvien kohdeyleisöjen parempaan tavoittamiseen.

Lain keskeiset ongelmakohdat ja uudistustarpeet

Toimijoiden näkemykset lain keskeisistä ongelmakohdista ja uudistustarpeista vaihtelevat selvästi eri toimialojen mukaan ja liittyvät pitkälti toimialojen erityispiirteisiin. Elokuva-alalla ongelma-kohtia ovat selvityksen perusteella erityisesti kuvaohjelmalain ikärajojen sitovuuteen ja ikärajan noudattamiseen liittyvät velvollisuudet ja ikärajojousto sekä lain velvollisuuksien suhde elokuva-alalla kehitettyihin erityisiin toimintamalleihin, kuten vauvokino ja anniskelunäytökset. Myös lapset ja media -asiantuntijat sekä KAVI toivat esiin ikärajojouston soveltamiseen liittyviä ongelmia. Tallennemyynnin näkökulmasta ikärajojen noudattamisen ongelma-kohtana näyttäytyy pääosin vain se, että lasten iän tarkistaminen voi olla käytännössä pulmallista, koska lapsilla ei ole esimerkiksi henkilöllisyystodistuksia. Lapset ja media -asiantuntijat korostavat yleisesti ikärajojen noudattamisen tärkeyttä ja erityisesti K18 ikärajan velvoittavuutta.

Televisioalla kuvaohjelmalain ongelma-kohtana pidetään erityisesti epätasa-arvoiseksi suhteessa kansainvälisiin toimijoihin koettua lain alueellista soveltamisalaa sekä luokittelun raskasta käytäntöä, johon liittyy ohjelmien jaksokohtainen luokittelu sekä luokittelu- ja rekisteröintijärjestelmän käytön korkeat kustannukset. Lain soveltamisalaan kytkeytyy myös pienten toimijoiden esiin nostama epäselvä rajanveto taloudellisessa tarkoituksessa ja ei-taloudellisessa tarkoituksessa tapahtuvan tarjoamisen välillä. KAVI toi soveltamisalaan ja tarjoajien epätasapuoliseen kohteluun liittyviä ongelma-kohtia esiin myös siltä kannalta, että lain soveltamisala ei ole lasten suojelemisen näkökulmasta tarkoituksenmukainen.

Digitaalisia pelejä koskevia ongelma-kohtia nostivat selvityksessä esiin erityisesti lapset ja media -asiantuntijat ja KAVI. Pelialan näkökulmasta pääosin itsesääntelyyn perustuva pelien kuuluminen kuvaohjelmien sääntelyn piiriin näyttää selvityksen perusteella toimivan pääosin hyvin lukuun ottamatta alasta tarpeettomalta tuntuvaan pelien rekisteröinnistä perittävää maksua. Erityisesti lapset ja media -asiantuntijat toivat esiin digitaalisiin peleihin ja lasten suojelemiseen liittyviä uusia haasteita, kuten pelien mainonnallistuminen ja rahan käyttö peleissä. KAVI:n oman selvityksen perusteella kuvaohjelmalain soveltamisessa digitaalisten pelien tarjoamiseen on toimijoiden keskuudessa paljon epäselvyyksiä.

Lasten suojelemisen kannalta selvityksessä nousi esiin myös sellaisia nykyiseen mediaympäristöön liittyviä ongelma-kohtia, jotka eivät kuulu kuvaohjelmien sääntelyn piiriin. Tällaisia erityisesti lapset ja media -asiantuntijoiden esille nostamia kysymyksiä ovat mainontaan ja lasten digitaalisten palvelujen kuluttamiseen liittyvät kysymykset, netti- ja peliriippuvuudet sekä lapsen yksityisyyden suojan loukkausten rajoittaminen tosi-tv-ohjelmissa.

Selvityksessä kaikki toimijat nostivat esiin kuvaohjelmien tarjoamisen valvonnan yhtenä kuvaohjelmalain ongelma-kohtana. Lapset ja media -toimijat ja KAVI korostivat lisäresursien tarvetta kuvaohjelmalain valvontaan sekä tarvetta lisätä tietoisuutta yleisöpalautteen antamisen mahdollisuudesta. Toimialan näkökulmasta valvontamaksut aiheuttavat

kustannuksia, ja yhtenä valvonnan ongelmana näyttää olevan se, että alalla on maksuvelvollisuus, mutta toimintaa ei käytännössä valvota. KAVI:n näkökulmasta on tarpeen kehittää valvontakäytäntöjä ja parantaa valvonnan resursseja sekä monipuolistaa valvontakeinoja esimerkiksi siltä osin, että huomautus- ja uhkasakkomenettely olisi käytössä myös luokittelu- ja merkitsemisvelvollisuuden toteutumisen valvonnassa.

Yhtenä ongelmakohtana kaikkien toimijoiden näkemyksissä nousevat tavalla tai toisella esiin resurssikysymykset, jotka liittyvät suoraan lain toimeenpanoon. KAVI lakia toimeenpanevana viranomaisena ja toimialalta varsinkin televisioala toivat esiin, että lain toimeenpano on ollut työlästä ja aiheuttanut kustannuksia. Lapset ja media -asiantuntijat korostivat lisäresurssien suuntaamista valvonnan ohella mediakasvatukseen ja tiedottamiseen. Pelialan näkökulmasta resursseja tulisi kohdentaa myös ERGA:n kautta tapahtuvan eurooppalaisen yhteistyön kehittämiseen. Toisaalta esimerkiksi kuvaohjelmaluokittelijoiden näkemyksissä tuli esiin, että kuvaohjelmaluokittelijoiden koulutukset ja kertauskoulutukset on pystytty KAVI:ssa resurssipulasta huolimatta järjestämään hyvin.

Muut kuin lainsäädännölliset kehittämistarpeet

Selvityksessä erityisesti lapset ja media -asiantuntijat ja kuvaohjelmien tarjoajat toivat esiin muita kuin lainsäädäntöön liittyviä kehittämistarpeita, kuten mediakasvatuksen ja laajan tiedottamisen kehittämisen. Laaja tiedottaminen viittaa lasten huoltajille sekä lapsille ja nuorille itselleen kohdistettuun tiedotukseen sekä myös tietoon yleisöpalautteen antamisen mahdollisuudesta ja KAVI:sta valvontaviranomaisena. Televisioala ja peliala painottivat yleisesti itsesääntelyä, ja erityisesti televisioala toi esiin tarpeen luokittelun käytännön keventämiseen. KAVI:n näkökulmasta muuna kuin suoraan kuvaohjelmalakiin liittyvänä kehittämistarpeena tuli esiin käytäntösääntöjen käytön lisääminen.

Lapset ja media -asiantuntijat ja kuvaohjelmien tarjoajat, varsinkin peliala, toivat lisäksi esiin tarpeen viranomaisten (KAVI, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Tietosuojavaltuutettu, Traficom) yhteistyön kehittämiseen mediakasvatuksen puitteissa sekä viranomaisten tehtävien selkeyttämiseen kansalaisten näkökulmasta. Yhteistyön tarve liittyy lapset ja media -asiantuntijoiden näkökulmasta esimerkiksi lapsille suunnatun markkinoinnin valvonnan tehostamiseen ja yhtenäistämiseen sekä pelialan näkökulmasta tarpeisiin kehittää monipuolista yhteistyötä ja KAVI:n roolia audiovisuaalisen alan toimijoiden tukijana.

7 Johtopäätökset ja ehdotukset

7.1 Kuvaohjelman toimivuus suhteessa vuoden 2010 uudistuksen tavoitteisiin

Selvityksen perusteella kuvaohjelman laki on osaltaan vastannut hyvin vuonna 2010 valmistetun kuvaohjelmainsäädännön uudistuksen tavoitteisiin.¹⁵⁵ Sääntelyn lähtökohta alan toteuttamasta luokittelusta sekä yhtenäisistä ikärajoista ja sisältösymboleista on toimiva ja näyttää vakiintuneen hyvin toimialan keskuudessa. Myös käytännössä ikärajojen luokittelu toimialalla näyttää toimivan pääosin hyvin. Nykyisin alan yrityksissä toimii kuvaohjelmaluokittelijan koulutuksen saaneita luokittelijoita, ja ainakin sitä kautta uudistus on tavoitetta mukaisesti vahvistanut lasten kehityksen suojelemisen näkökulmaa toimialalla. KAVI:n mediakasvatus- ja kuvaohjelmayksikön toiminnan uudistus on suunnannut selvästi lasten suojelemiseen ja mediakasvatukseen, kun ennen uudistusta osa Valtion elokuvataarkastamon resursseista kohdistui muun ohella kriminalisoidun väkivaltapornon valvontaan. Lisäksi voidaan sanoa, että uudistuksen myötä kuvaohjelmien ikärajajärjestelmä on yksinkertaistunut ja tieto haitallista sisällöistä lisääntynyt lasten huoltajien keskuudessa.¹⁵⁶

Selvityksen keskeinen havainto kuitenkin on, että kuvaohjelman perusteella kehitetty kuvaohjelmien ikärajojen luokittelun käytäntö on muotoutunut melko raskaaksi, työlääksi

155 Lain esitöihin (HE 190/2010 vp) kirjatut tavoitteet liittyivät monimutkaisen ikärajajärjestelmän selkiyttämiseen, lasten huoltajien ikärajatietoisuuden parantamiseen, luokittelun siirtämiseen toimialalle ja viranomaisen resurssien suuntaamiseen jälkivalvontaan ja mediakasvatukseen, viranomaisen toiminnan kohdistamiseen lasten suojelemiseen sekä sääntelyn painopisteen siirtymiseen ennakkolisesta tiettyjen rajattujen sisältöjen tarkastuksesta ja ikärajojen luokittelusta laajemmin lapsille turvallisen mediaympäristön ja mediakasvatuksen edistämiseen. Nämä tavoitteet liittyivät osaltaan myös Neuvosen (2010) esiin nostamiin kuvaohjelmien sääntelyn ongelmakohtiin, kuten ikärajajärjestelmän epäselvyyteen. Muita Neuvosen esiin nostamia, erityisesti sananvapauden rajoittamiseen liittyviä kuvaohjelmien tarkastuksesta annetun lain ongelmakohtia olivat lapsille tarkoitettujen kuvaohjelmien tarkastuksesta vapauttaminen, mahdollisuus yhteiskunnallisia aiheita käsittelevien ohjelmien ennakkotarkastukseen, elokuvataarkastamon oikeus edellyttää poistoja (leikkauksia) kuvaohjelmasta, tarkastuksen kustannusvaikutukset sekä harrastajien tekemien elokuvien ennakkotarkastusta koskeva käytäntö.

156 Lasten huoltajien nykyisestä ikärajatuntemuksesta ks. Kanerva Anna, Kurlin Niiniaho Ari, Pirilä Ninni, Selvitys kuvaohjelmien ikärajatuntemuksesta. Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cuporen verkkojulkaisu 64. 2020. https://kavi.fi/wp-content/uploads/2020/09/Cupore_ik%C3%A4rajat_saavutettava.pdf.

ja kustannuksiltaan kalliiksi sekä toimialalle että KAVI:lle. Toimialalla luokittelun käytäntö on raskas ja kallis erityisesti televisioalalle, joka tarjoaa eniten yksittäisiä, luokiteltavia kuvaohjelmia. Alan toteuttama luokittelu ei ole myöskään kuvaohjelmalainsäädännön uudistuksessa kaavailun mukaisesti vapauttanut viranomaisen resursseja esimerkiksi mediakasvatukseen edistämiseen, koska KAVI:n resursseja kohdistuu edelleen merkittävässä määrin ikärajojen luokittelukriteerien ja -järjestelmän kehittämiseen sekä kuvaohjelmaluokittelijoiden koulutukseen ja valvontaan.

Selvityksen perusteella KAVI on pystynyt luokittelukokonaisuuden lisäksi panostamaan jonkin verran mediakasvatukseen ja tiedotukseen, mutta lakiuudistuksen yhteydessä korostettu jälkivalvontaan panostaminen ei ole välttämättä toteutunut yhtä hyvin. Kuvaohjelmalainsäädännön uudistuksen yhdeksi tavoitteeksi on lain esitöissä kirjattu mediakasvatuksen näkyvyys ja vaikuttavuus.¹⁵⁷ Voidaan sanoa, että mediakasvatus on uudistuksen myötä saanut näkyvyyttä, mutta vaikuttavuutta vielä puuttuu. Edelleen keskeisiä kehittämiskohteita sääntelyn, resurssien ja käytännön näkökulmista on tämän selvityksen perusteella erityisesti kuvaohjelmien tarjoamisen valvonta sekä tiedottaminen ikärajoista ja muista lasten suojelemista edistävistä keinoista viranomaislähtöisesti ja toimialalla.

7.2 Lain uudistustarpeet

7.2.1 Taustaa ja perustelut ehdotuksille

Tämän selvityksen perusteella on selvää, että kuvaohjelmien sääntelyn toimintaympäristö on muuttunut olennaisesti siitä, kun kuvaohjelmalaki tuli voimaan vuonna 2012. Muutos johtuu erityisesti ylikansallisten suoratoistopalvelujen ja videonjakoalustapalvelujen tarjonnan lisääntymisestä sekä digitaalisten pelien ja pelaamisen lisääntymisestä ja monimuotoistumisesta. Kuvaohjelmalaki ei ole toimintaympäristön näkökulmasta ajantasainen. Selvityksessä tuli esiin myös useita muita kuin suoraan toimintaympäristön muutoksiin liittyviä lain uudistustarpeita. Kuvaohjelmalakia on näin ollen tarpeen tarkastella kokonaisuudessaan uudelleen.

Lasten kehityksen suojelemisen kannalta olennainen toimintaympäristön muutos on ollut medialaitteiden henkilökohtaisen käytön yleistyminen. Sen myötä lasten huoltajien mahdollisuudet suojella lapsiaan ovat käytännössä edelleen vaikeutuneet, ja toisaalta viranomaisten sekä kuvaohjelmien tarjoajien vastuun lasten suojelemisesta voidaan katsoa lisääntyneen. Edelleen on selvää, että nykyisin kuvaohjelmalaissa säädetty luokittelu- ja

¹⁵⁷ HE 190/2010 vp, s. 15–16.

merkitsemisvelvollisuus, kuten ennen kuvaohjelmalakea ennakkotarkastus, kohdistuu vain osaan niitä sisältöjä, jotka ovat lasten saatavilla. Tämän vuoksi on myös jatkossa lasten kehitykselle haitallisten ohjelmien tarjoamisen sääntelyn ohella panostettava mediakasvatuksen edistämiseen sekä tiedottamiseen ikärajoista ja muista lasten suojelemista edistävästä keinoista.

AVMS-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä ehdotetut muutokset kuvaohjelmalakiin vastaavat osittain toimintaympäristön muutoksista johtuviin uudistustarpeisiin lähinnä videonjakoalustapalvelujen tarjoajille asetettujen velvollisuuksien osalta. Keskeinen kuvaohjelmien sääntelyn toimintaympäristöön liittyvä ongelmakohta ei ole kuvaohjelmalain voimaantumisen myötä kuitenkaan poistunut: suuri osa lasten kehitykselle haitallisesta sisällöstä tulee edelleen lasten saataville Suomen lainkäyttövallan ulkopuolelta. Tämä ongelmakohta nousi esiin myös tässä selvityksessä, erityisesti kansallisten ja rajat ylittävien toimijoiden epätasapuolisena pidetyn kohtelun näkökulmasta.

On kuitenkin huomattava, että sääntelyn tilanne on AVMS-direktiivin täytäntöönpanon myötä jossakin määrin muuttumassa. Direktiivin lasten suojelemiseen tähtäävän eurooppalaisen sääntelyn on tarkoitus kattaa videonjakoalustapalvelujen lisäksi EU:n alueelta Suomeen tarjottavat suoratoistopalvelut. Näin ollen sääntely tulee kattamaan esimerkiksi Suomessa laajasti käytössä olevat Netflixin ja HBO Nordicin palvelut alkuperämaan periaatteen mukaisesti. Siten sillä, että rajat ylittävillä palveluilla ei olisi minkäänlaisia lasten suojelemiseen tähtäviä velvollisuuksia Suomessa, ei voida perustella suomalaisille tarjoajille säädetyistä velvollisuuksista luopumista. Huomionarvoista on myös, että ylikansallisten suoratoistopalvelujen ja videonjakoalustapalvelujen suosioista huolimatta lapset eivät ole lakanneet katselemasta lineaarisia televisiölähetyksiä ja suomalaisten televisiokanavien tarjoamia palveluja.

Perustuslain ja lapsen oikeuksien sopimuksen nojalla julkisella vallalla on velvollisuus turvata lapsen oikeus suojeluun ja toisaalta kuvaohjelmien tarjoajien sananvapaus. Nykyisen sääntelyn keskeinen lasten kehityksen suojelemisen keino, kuvaohjelmien ikärajojen luokittelu, merkitseminen ja noudattaminen, on selvityksen perusteella lähtökohtaisesti hyvin toimiva kuvaohjelmien tarjoajille laissa säädetty velvollisuus, josta ei ole aihetta luopua. Ikärajojen luokittelu on myös käytössä laajasti muissa eurooppalaisissa maissa, tosin ikärajat ja luokiteltaviksi otettavien sisältöjen piiri vaihtelevat eri maiden välillä. Sananvapauden rajoittamiseen liittyvän suhteellisuusvaatimuksen mukaisesti lasten suojelemisen keinojen tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Tästä lähtökohdasta uudistuksen tarpeessa Suomessa on erityisesti kuvaohjelmalain perusteella kehitetty ikärajojen luokittelun käytäntö.

Kuvaohjelmien tarjoajien yhtenäisestä ohjelmien luokittelu- ja merkitsemisvelvollisuudesta ei siis näkemykseni mukaan tule Suomessa luopua, mutta luokittelun käytäntöä

tulee keventää ja luokittelun aiheuttamia kustannuksia vähentää esimerkiksi sarjakohtaisen luokittelun mahdollistamisen sekä luokittelukriteerien ja -järjestelmän yksinkertaistamisen kautta. Samalla kuvaohjelmalain aineellisen soveltamisalan selventämisen sekä luokittelusta vapauttamista koskevien säännösten tarkistamisen avulla tulee rajata viranomaisella luokittelun järjestämiseen käytössä olevien resurssien kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti se kuvaohjelmien tarjonnan kokonaisuus, joka on lasten kehityksen suojelemisen näkökulmasta perusteltua ottaa sääntelyn piiriin.

Käyn seuraavaksi tarkemmin läpi kuvaohjelmalain uudistamista koskevat ehdotukseni, jotka olen uudistustarpeiden priorisoinnin näkökulmasta jakanut eri kokonaisuuksiin: 1) nykyinen sääntely on pääosin riittävää ja toimivaa, 2) sääntelyä on tarpeen tarkistaa perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta, 3) sääntelyä on erittäin tarpeellista uudistaa a) toimintaympäristön muutosten vuoksi tai b) epäselvän tai epätarkoituksenmukaisen sääntelyn tai soveltamiskäytännön vuoksi ja 4) sääntelyä on hyödyllistä uudistaa lain kokonaistarkastelun yhteydessä. Lisäksi selvityksessä nousi esiin muita kuin lain uudistamiseen liittyviä, esimerkiksi KAVI:n toimintaan liittyviä kehittämistarpeita, joita käsitellen lopuksi erikseen.

7.2.2 Nykyinen sääntely on riittävää ja toimivaa

Selvityksen perusteella sääntelyn nykyinen lähtökohta siitä, että kuvaohjelmien ikärajojen luokittelu toteutetaan toimialalla, toimii hyvin, eikä tätä lähtökohtaa ole tarpeen muuttaa. Edelleen ei ole tarpeen muuttaa pääosin hyvin toimivia lain keskeisiä lasten kehityksen suojelemisen keinoja eli kuvaohjelmien tarjoajille säädettyä yhtenäistä luokittelu- ja merkityksellisyysvelvollisuutta ja velvollisuuksia noudattaa ikärajoja, eikä myöskään nykyisin entistä paremmin huoltajien keskuudessa tunnettuja kuvaohjelmien yhtenäisiä ikärajoja (kaikeille sallittu, 7, 12, 16 ja 18) ja tarjoajien velvollisuutta sisältösymboleiden käyttöön. Lasten suojelemisen tavoitteen kannalta on myös olennaista, että erityisesti ikärajan 18 ohjelmien tarjoaminen alaikäisille on edelleen lailla selvästi kielletty.

Selvityksessä nousi erityisesti elokuva-alan näkökulmasta esille tarve muuttaa ikärajat suosituksiksi sekä lisätä uusia ikärajoja nykyisten ikärajojen väleille. Tällaisille uudistuksille ei ole kuitenkaan lasten suojelemiseen liittyviä perusteita, koska nykyiset ikärajat vastaavat kehityspsykologisen tiedon perusteella hyvin lapsen kehityksen vaiheita, eikä ikärajojen suositusluontoisuus vastaisi myöskään sananvapauden rajoitusten tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukseen. Elokuva-alan esiin nostamien, erityisesti ikärajojen noudattamisen liittyvien ongelmakohtien (ikärajajousto, vauvakinot, anniskelunäytökset) sääntelyä on kuitenkin tarpeen tarkistaa muissa yhteyksissä, joita käsitellään myöhemmin.

Uudistustarpeita ei liity myöskään nykyisiin laissa säädettyihin kuvaohjelmien ikärajojen luokittelussa käytössä oleviin haitallisuusperusteisiin lähinnä siksi, että nykyinen säännös

mahdollistaa rajatusti myös muiden kuin säännöksessä mainittujen haitallisuusperusteiden käyttämisen. Haitallisuusperusteiden soveltamisessa on sananvapauden rajoittamisen näkökulmasta kuitenkin syytä edelleen korostaa perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaista suppean tulkinnan periaatetta.¹⁵⁸ Ehdotan myös jäljempänä luokittelun käytännön yksinkertaistamiseksi haitallisuusperusteiden ohelle tarkempaa sääntelyä siitä, millaisilla periaatteilla KAVI laatii perusteisiin nojaavat luokittelukriteerit ja -järjestelmän.

Uudistustarpeita ei lähtökohtaisesti liity kuvaohjelmien tarjoamisen harjoittamista koskevaan ilmoitusvelvollisuuteen, jota ei selvityksen perusteella yleisesti pidetä ongelmallisena ja joka on edelleen tarpeen jälkivalvonnan toteuttamiseksi. Jäljempänä tuon kuitenkin esiin, että ilmoitusvelvollisuuden osalta nykyistä lain sananmuotoa ”taloudellisessa tarkoituksessa” on johdonmukaisuuden vuoksi syytä muuttaa.

Lisäksi selvityksen perusteella ei ole tarvetta muuttaa nykyistä kuvaohjelmien ikärajoja koskevaa muutoksenhakujärjestelmää, jossa kuvaohjelmalautakuntaan voidaan valittaa viranomaisen ikäraja koskevasta päätöksestä ennen korkeimman hallinto-oikeuden käsitelyä. Erillisen asiantuntijoista koostuvan valituselimen olemassaoloa tukee myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2020:45, jossa KHO otti muun ohella kantaa viranomaisen harkintavaltaan ja tuomioistuINVALVONNAN ulottuvuuteen. Kuvaohjelmalautakunnan jäsenten nimittämävaiheessa on ilman lakimuutoksia mahdollista kiinnittää huomiota siihen selvityksessä esille tulleeseen yksityiskohtaan, että lautakunnassa olisi jatkossa asiantuntemusta luokittelussa sovellettavista luokittelukriteereistä.

7.2.3 Sääntelyä tarpeen tarkistaa perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta

Selvityksessä tuli esiin joitakin kuvaohjelman soveltamiskäytäntöjä, jotka nähdäkseni aiheuttavat tarpeen tarkistaa sääntelyä perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta. Olennaisia kysymyksiä tältä kannalta ovat perustuslain 12.1 §:n mukainen kuvaohjelmia koskevien sananvapauden rajoitusten välttämättömyys lasten suojelemiseksi sekä rajoituksista säätäminen nimenomaisesti lailla, eikä lakia alemman asteisella säännöksellä, kuten viranomaisen määräyksellä. Tällaisia perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta olennaisia tarkistustarpeita liittyy: 1) täysi-ikäisille tarkoitettuja tilaisuuksia koskeviin esityslupiin, 2) täysi-ikäisille tarkoitettuihin tilaisuuksiin liittyviin merkintöihin (esim. elokuvateattereiden anniskelunäytökset) sekä 3) vauvakino-näytöksiin.

Täysi-ikäisille tarkoitettuja tilaisuuksia koskevat esitysluvat. Harkinnanvarainen lupa tarjota kuvaohjelmia ilman kuvaohjelman mukaista luokittelua ja merkitsemistä erillisissä

158 PeVL 14/2000 vp, s. 20.

tilaisuuksissa (esim. elokuvafestivaalit) on selvityksen perusteella edelleen tarpeellinen poikkeus luokittelua ja merkitsemistä koskevaan pääsääntöön, koska yksittäisten kuvaohjelmien luokittelu hyvin rajattuja esitystilaisuuksia varten aiheuttaisi tarjoajille paljon työtä ja kustannuksia, eikä tällainen prosessi ole välttämätön lasten suojelemiseksi. Ratkaisun KHO 2017:10 mukaan myös esityslupaharkinnassa tulee ottaa huomioon, onko lupa tarpeen lasten suojelemiseksi. Tämän rajauksen ja KAVI:n toimivallan selkeyttämiseksi nykyistä esityslupia koskevaa sääntelyä kuvaohjelmalain 11 §:ssä on syytä täydentää säännöksellä, jonka mukaan lupa ei ole tarpeen, jos tilaisuus on tarkoitettu vain täysi-ikäisille. Tällainen tarkennus voisi helpottaa myös sellaisia pieniä elokuva-alan toimijoita, joille esityslupien maksullisuus on selvityksen perusteella ollut merkittävä taloudellinen rasite ja jotka järjestävät yksittäisiä, rajattuja tilaisuuksia vain aikuisille.

Selvityksessä tuli esiin KAVI:n ehdotus esitysluvan muuttamisesta ilmoituksenvaraiseksi. Tällainen uudistus voisi olla viranomaisen resurssien käytön kannalta perusteltua ja tuskin aiheuttaisi merkittäviä riskejä lasten suojelemisen näkökulmasta. Tällaisen uudistuksen vaikutuksia on kuitenkin tarpeen vielä tarkemmin selvittää. Jos esitysluvista siirryttäisiin yksittäisiä esitystilaisuuksia koskevaan ilmoitusmenettelyyn, tulisi samoin arvioida sitä, onko vain täysi-ikäisille tarkoitettuja erillisiä tilaisuuksia koskeva ilmoitusvelvollisuus välttämätön lasten suojelemiseksi vai tulisiko ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle rajata tilaisuudet, jotka on tarkoitettu vain täysi-ikäisille. Nykyisin kuvaohjelmien tarjoaminen myös vain täysi-ikäisille on ilmoituksenvaraista, ja perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan vain täysi-ikäisille tarjottavilta ohjelmilta voidaan edellyttää asianmukaisia merkintöjä.¹⁵⁹ Tältä kannalta myös vain täysi-ikäisille tarkoitettujen tilaisuuksien ilmoitusvelvollisuus voisi olla perusteltu, mikäli sen katsotaan olevan lasten suojelemiseksi välttämätön.

Täysi-ikäisille tarkoitettuihin tilaisuuksiin liittyvät merkinnät. Selvityksessä tuli esiin tarve tarkistaa sääntelyä erityisesti elokuvateattereiden täysi-ikäisille tarkoitettujen ns. anniskelunäytösten merkintöjen osalta. Perustuslain mukaan kuvaohjelmia koskevia sananvapauden rajoituksia voidaan säätää vain lasten suojelemiseksi, ja myös perustusvaliokunta on korostanut tätä rajoitusten rajaamista vain alaikäisiin.¹⁶⁰ Näin ollen tarjoajilta voidaan täysi-ikäisille tarkoitettujen tilaisuuksien kohdalla nähdäkseni edellyttää vain sitä, että tilaisuudet on asianmukaisesti merkitty rajatuiksi täysi-ikäisille. Anniskelunäytöksiin liittyen ja KAVI:n toimivallan selkeyttämisen vuoksi lakiin onkin syytä ottaa esimerkiksi nykyisen 5 §:n säännöksen yhteyteen säännös, jonka mukaan kuvaohjelman tarjoajan on huolehdittava siitä, että vain täysi-ikäisille tarkoitettu esitystilaisuus on asianmukaisesti merkitty rajatuksi täysi-ikäisille. Eri asia on se, että KAVI voi yhteistyössä elokuva-alan

159 PeVL 52/2010 vp, s. 3.

160 PeVL 52/2010 vp, s. 3.

kanssa laatia esimerkiksi käytännesäännöt siitä, miten anniskelunäytöksissä esitettävien elokuvien ikärajoista yleisölle tiedotetaan.

Ikärajamerkintöihin liittyen KAVI:n toimivallan rajoja voisi selventää lisäksi se, että laissa säädettäisiin nykyistä selvästi tarkemmin, miten ja millaisissa tilanteissa ikärajojen ja sisältösymboleiden merkinnät tulee kuvaohjelmiin tai niiden yhteyteen tehdä. Tällainen sääntelyn täsmentäminen vastaisi myös nykyiseen hieman epäselvään lain soveltamisen tilanteeseen sähköisen kaupankäynnin osalta.¹⁶¹ Nykyisessä KAVI:lle säädetyssä oikeudessa määrätä ikäraja- ja sisältösymbolimerkintöjen yhtenäisestä ulkoasusta ei ole nähdäkseen ongelmaa viranomaisen toimivallan kannalta, ja ulkoasua koskeva sääntely on edelleen tarpeen ikäraja- ja sisältösymbolimerkintöjen selkeyden ja yhtenäisyyden turvaamiseksi.

Vauvakino-näytökset. Kuvaohjelmien sääntelyä koskeva välttämättömyyskriteeri edellyttää, että sananvapautta, vastaanottamisen vapaus mukaan lukien, ei rajoiteta enempää kuin on välttämätöntä lasten suojelemiseksi. Sääntelyn uudistamisen yhteydessä on siksi myös syytä tarkastella, onko elokuvateattereiden vauvakino-näytösten kieltäminen välttämätöntä lasten suojelemiseksi vai voisiko lailla mahdollistaa esimerkiksi ikärajan 7 elokuvien esittämisen elokuvateattereissa silloin, kun esittämisolosuhteet, kuten elokuvan äänet ja elokuvasalin valaistus, ovat sellaiset, että niiden ei voi katsoa olevan omiaan vaikuttamaan haitallisesti esimerkiksi alle puolivuotiaan lapsen kehitykseen. Tällainen sääntely mahdollistaisi jälleen rajatusti elokuvateattereiden vauvakino-näytökset ilman, että ikärajojen sitovasta luonteesta luovuttaisiin. Esimerkiksi Ruotsissa vauvakino-näytöksistä säännellään siten, että viisitoista vuotta täyttänyt voi mennä alle vuoden ikäisen lapsen kanssa elokuvaesitykseen, joka on erityisesti sovitettu vanhemmille, joilla on pikkulapsi mukanaan.¹⁶²

7.2.4 Erittäin tarpeellista uudistaa toimintaympäristön muutoksen vuoksi

Erittäin tarpeellisilla uudistuskohdilla viitataan sellaisiin selvityksessä esiin nousseisiin sääntelyn kohtiin, joita on kuvaohjelmalain lasten suojelemisen tavoitteen ja toimintaympäristön muutosten sekä lain tavoitteen ja epäselvän tai epätarkoituksenmukaisen sääntelyn tai soveltamiskäytännön vuoksi aihetta uudistaa. Toimintaympäristön muutoksen vuoksi erittäin tarpeelliset uudistuskohdat liittyvät erityisesti digitaalisten pelien sääntelyn selkeyttämiseen.

¹⁶¹ Ks. valituksenalainen Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisu 9.12.2019. Tapauksessa oli kysymys muun ohella siitä, pitääkö verkkokaupassa myytävässä tallenteessa olla ikäraja- ja sisältösymbolimerkinnät sekä verkkokaupan nettisivuilla että tallenteessa.

¹⁶² Ruotsissa elokuvaesitysten kohdalla täysi-ikäisyyden raja on 15 vuotta. Säännös on ruotsiksi seuraava: "Utan hinder av 3 och 6 §§ får den som fyllt femton år ta med sig barn som inte har fyllt ett år till en visning som särskilt anpassats för föräldrar som har med sig spädbarn" (Lag (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt, 7 §).

Digitaalisten pelien sääntelyn selkeyttäminen. Digitaaliset pelit ovat yhä keskeisempi osa lasten mediaympäristöä, ja siksi lasten suojelemisen kannalta on perusteltua, että pelit ovat edelleen kuvaohjelmien sääntelyn piirissä. Myös perustuslakivaliokunta on katsonut, että peli-ohjelmat voivat kuulua kuvaohjelmien sääntelyn piiriin.¹⁶³ PEGI:n itsesääntelyjärjestelmä on todettu Suomessa toimivaksi, vaikka luokitteluperusteet eivät täysin vastaa kuvaohjelmalain haitallisuusperusteita. Selvityksen perusteella peleihin liittyy kuitenkin useita lain soveltamisongelmia lähtien kuvaohjelman määritelmästä pelien ikärajojen noudattamiseen ja eSport-toimintaan. Osa selvityksessä esille tulleista peleihin liittyvistä ongelmakohdista, kuten eSport-ohjelmien luokittelu, on ratkaistavissa nykyisen lain tulkinalla ja KAVI:n ohjeilla. Lisäksi pelien tarjoamiseen liittyviä käytäntösääntöjä voi ja on selvästi tarpeen kehittää KAVI:n sekä peli- ja kasvatusalan kesken yhteistyössä. Yksi käytäntösääntöjen kehittämisen kohta ovat esimerkiksi televisiokanavien suorat eSport-lähetykset, koska tällaiset ohjelmat voivat selvästi olla lapsen kehitykselle haitallisia, mutta suoria lähetyksiä ei ole mahdollista laissa tarkoitettulla tavalla ennakkoon luokitella ja merkitä.

Ehdotan, että sääntelyn selventämiseksi kaikkien kuvaohjelmien yhtenäisen sääntelyn sijasta digitaalisia pelejä säännellään laissa selvästi erikseen omana kokonaisuutenaan. Näin ollen lain kuvaohjelman määritelmää tulee tarkistaa ja lakiin tulee ottaa digitaalisen pelin määritelmä sekä julkisen ja yksityisen pelaamisen erottamiseksi (esim. eSport-koulutustilanteet) määritelmät siitä, mitä pelin yleisöllä, pelin tarjoamisella ja pelin tarjoajalla tarkoitetaan. Lisäksi lakiin tulee ottaa omat säännökset siitä, mitä ikärajojen noudattaminen tarkoittaa pelien tarjoamisen kohdalla ja selvytyden vuoksi säätää erikseen mahdollisesta pelaamiseen liittyvästä ikärajojousta. Sääntelyssä tulee ottaa huomioon myös pelien tarjoajien valvontamaksu.

Nykyisin ns. selain- ja minipelit on kuvaohjelmalaissa rajattu sääntelyn ulkopuolelle, eikä tätä rajausta ole nähdäkseni aihetta muuttaa. Selvityksen perusteella ei ole myöskään aihetta muuttaa nykyistä sääntelyä siitä, että KAVI voi hyväksyä PEGI-järjestelmässä luokiteltujen pelien ikärajat ja sisältösymbolit Suomessa käytettäväksi ja pelit tulee ilmoittaa KAVI:n ylläpitämään kuvaohjelmaluetteluun. Jos pelien tarjoamisesta säännellään omana kokonaisuutenaan, tulee sääntelyssä ottaa huomioon myös tilanteet, joissa peliä ei ole PEGI:ssä luokiteltu.

Selvityksessä tuli esiin, että pelialan näkökulmasta digitaalisten pelien ilmoittamisesta kuvaohjelmaluetteluun perittävää maksua pidetään tarpeettomana. Maksusta luopumiselle ei ole kuitenkaan erityisiä perusteita, koska kuvaohjelmien rekisteröintijärjestelmän

163 PeVL 14/2000 vp, s. 20.

ylläpitämisestä ja kehittämisestä aiheutuu KAVI:lle kustannuksia, jotka tulee kattaa, eikä kustannusta voi yhden pelin kohdalla pitää kohtuuttomana¹⁶⁴.

7.2.5 Erittäin tarpeellista uudistaa epäselvän tai epätarkoituksenmukaisen sääntelyn tai soveltamiskäytännön vuoksi

Selvityksen perusteella seuraavia sääntelyn kohtia on erittäin tarpeellista uudistaa epäselvän tai epätarkoituksenmukaisen sääntelyn tai soveltamiskäytännön vuoksi: 1) lain soveltamisalan ja tarjoajien ilmoitusvelvollisuuden alan selventäminen, 2) luokittelusta vapauttamisen perusteiden tarkistaminen, 3) sarjakohtaisen luokittelun mahdollistaminen poikkeuksena luokittelun pääsäännöstä tai sarjakohtainen maksu ohjelman luokittelusta ja ilmoittamisesta, 4) ikärajajoustosäännöksen täsmentäminen, 5) luokittelun käytännön yksinkertaistaminen liittyen luokittelukriteereihin ja luokittelujärjestelmään sekä kuvaohjelmaluokittelijoiden koulutukseen ja toimintaan, 6) KAVI:n valvontakeinojen tarkistaminen sekä 7) kuvaohjelmien tarjoajien tiedottamisvelvollisuuden täsmentäminen.

1) Lain soveltamisalan ja tarjoajien ilmoitusvelvollisuuden alan selventäminen

Selvityksen perusteella kuvaohjelman soveltamisalaan ei kohdistu merkittäviä uudistustarpeita. Soveltamisalan ongelmakohtana toimijat toivat esiin lähinnä sen tosiasian, että ylikansallisten palvelujen sääntely ei ole Suomen lainkäyttövallan piirissä. Aineellisen soveltamisalan kannalta yksittäisiä ongelmakohtia ovat kuitenkin olleet harrastustoiminnan¹⁶⁵ ja KAVI:n oman esitystoiminnan sääntely sekä tarjoajien ilmoitusvelvollisuuteen liittyvän ”taloudellisen tarkoituksen” tulkinta. Lain soveltamisala ei myöskään ole täysin johdonmukainen siltä kannalta, että AVMS-direktiivin ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain mukaisesti soveltamisala rajautuu elinkeinotoimintaan televisiotoiminnan, tilausohjelmajärjestelmien ja jatkossa eduskunnan käsittelyssä olevan hallituksen esityksen ehdotuksen mukaisesti mahdollisesti myös videonjakoalustapalvelujen osalta. Muutoin soveltamisala kattaa kaikenlaisen, myös ei-elinkeinotoiminnassa tapahtuvan kuvaohjelmien tarjoamisen. Lasten suojelemisen kannalta on perusteltua, että näin ollen esimerkiksi yleiset kirjastot, päiväkodit, nuorisotilat, koulut ja oppilaitokset ovat ikärajojen luokittelua, merkitsemistä ja noudattamista koskevan sääntelyn piirissä. Myös esimerkiksi KAVI:n

164 Vuonna 2020 maksu on 3,50 euroa/ ilmoitettu peli.

165 Käytännössä harrastustoiminnan ei ole enää katsottu olevan sääntelyn piirissä, mutta tältä osin kuvaohjelmalain sääntely on silti hieman epäselvää, koska lähtökohtaisesti sääntely kohdistuu edelleen myös harrastustoimintaan silloin, kun ei ole mahdollista soveltaa kuvaohjelman 10 §:n 2 kohtaa eli harrastustarkoituksessa valmistettua ohjelmaa ei pidetä saatavilla yksityisten henkilöiden valmistamia ohjelmia tarjoavassa palvelussa.

ja yleisten kirjastojen tarjoamien tilausohjelmalvelujen on käytännössä katsottu olevan nykyisen sääntelyn piirissä.¹⁶⁶

Soveltamisalan osalta ehdotan ensinnäkin, että soveltamisalasäännöksessä harrastustoiminta rajataan nimenomaisesti lain aineellisen soveltamisalan ulkopuolelle. Toiseksi ehdotan soveltamisalan selventämistä siten, että sääntely kattaa selvästi tilanteet, joissa tilausohjelmalveluja tarjotaan ei-elinkeinotoiminnassa.¹⁶⁷ Tässä tulee ottaa huomioon, että audiovisuaalisia sisältöjä tarjotaan tilausohjelmalvelujen kaltaisesti esimerkiksi tiedottamistarkoituksessa erilaisten yritysten ja yhdistysten verkkosivuilla. Tämän vuoksi on syytä vielä tarkemmin selvittää, millaisia tilausohjelmalveluja kuvaohjelmalain soveltamisalan selventäminen ehdottamallani tavalla voi tuoda sääntelyn piiriin, ja onko soveltamisalan selventämisellä vaikutuksia, jotka on tarpeen ottaa huomioon kuvaohjelmalain luokittelusta vapauttamisen perusteissa (9–10 §:t). Nykyisin luokittelusta on lain 9 §:n mukaan vapautettu esimerkiksi ohjelmat, jotka sisältävät ”yksinomaan tavaroiden ja palveluiden markkinointiainesta” ja ”yksinomaan aatteellisesta tai poliittisesta toiminnasta tiedottavaa aineistoa”.

Näiden soveltamisalaan liittyvien uudistusten lisäksi ehdotan ilmaisujen johdonmukaisuuden ja selkeyden vuoksi, että kuvaohjelmien tarjoamista koskeva ilmoitusvelvollisuus rajataan elinkeinotoiminnassa tapahtuvaan tarjoamiseen ”taloudellisen tarkoituksen” sijasta. Samalla nykyisestä 4.1 §:n säännöksestä voitaisiin poistaa ilmaisu säännöllisesti. Termi elinkeinotoiminta on paremmin kuin ilmaisu taloudellisessa tarkoituksessa linjassa muun sääntelyn, esimerkiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain ja AVMS-direktiivin kanssa. Tällainen uudistus tarkoittaisi sitä, että kuvaohjelmien tarjoamisen harjoittamista koskeva ilmoitusvelvollisuus ja siihen kytkeytyvä valvontamaksun maksuvelvollisuus kohdistuisivat elinkeinotoiminnassa kuvaohjelmien tarjoamista harjoittaviin toimijoihin.

Selvityksen perusteella nykyinen KAVI:n esitystoiminnan luokittelu- ja merkitsemisvelvollisuus on johtanut lasten suojelemisen kannalta jonkin verran epätarkoituksenmukaiseen resurssien käyttöön, kun KAVI:n MEKU-yksikön resursseja on käytetty KAVI:n omassa esitystoiminnassa tarjottavien elokuvien luokitteluun. Joissakin tapauksissa elokuvan luokittelu

166 Tulkinta ei ole nähdäkseni aivan selvä, koska kuvaohjelmalain soveltamisalasäännöksessä kiinnitetään huomiota lähinnä lain alueelliseen soveltamisalaan ja aineellinen soveltamisala määräytyy osaltaan sitä kautta. Kuvaohjelmalain esitöiden mukaan ”televisiotoiminnassa ja tilausohjelmalveluissa tapahtuvan kuvaohjelmien tarjoamisen osalta ehdotetaan pykälän 1 momentissa, että lain soveltaminen määräytyisi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain säännösten mukaisesti” ja ”kuvaohjelmien kaiken muun tarjoamisen osalta ehdotetaan, että lakia sovellettaisiin kaikkeen sellaiseen tarjoamiseen, jolla on lasten suojelemisen näkökulmasta riittävä liittymä Suomeen. Näiden kriteereiden mukaisesti lakia sovellettaisiin kuvaohjelmien julkiseen esitystoimintaan muun muassa elokuvateattereissa ja tallenteiden levittämiseen myymällä, vuokraamalla ja lainaamalla” (HE 190/2010 vp, s. 23).

167 Kuvaohjelmalaissa ei määritellä tilausohjelmalvelun käsitettä. Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 §:n 32 kohdan mukaan tilausohjelmalvelulla tarkoitetaan palvelua, jossa audiovisuaalisia ohjelmia pidetään käyttäjien saatavilla ohjelmista tehdyn ohjelmaluettelon pohjalta.

on tehty vain muutaman esityskerran vuoksi. On huomionarvoista, että KAVI:n esitystoiminnassa ei ole kysymys mistä tahansa kuvaohjelmien tarjoajasta, vaan kansallisesta elokuva-arkistosta, jolla julkisena toimijana on erityinen velvollisuus sekä tarvittaessa riittävä osaaminen ja mahdollisuudet ottaa lasten suojeleminen toiminnassaan huomioon. Näillä perusteilla ehdotan, että laissa vapautetaan yksittäisiä tilaisuuksia koskevaan esityslupaan rinnastuen KAVI:n esitystoiminta kuvaohjelmien luokittelusta silloin, kun arkistoelokuvien esitysoikeudet kattavat vain muutaman harvan esityskerran, esimerkiksi 1-4 esityskertaa. Tällaiseen erityiseen luokittelusta vapauttamiseen tulee myös sisältyä KAVI:n esitystoiminnalle säädetty velvollisuus huolehtia esityksissä lasten suojelemisesta esimerkiksi siten, että arkistoelokuville annetaan arvion perusteella ikäraja ja sitä noudetaan. Muutoin KAVI:n esitystoiminnassa laajemmin tarjottavat elokuvat tulee edelleen luokitella ja merkitä kuvaohjelman mukaisesti. Jäljempänä ehdottamani luokittelun käytännön yksinkertaistaminen voi edistää sitä, että luokittelu kuormittaisi nykyistä vähemmän MEKU-yksikön resursseja.

2) Luokittelusta vapauttamisen perusteiden tarkistaminen

Selvityksen perusteella nykyisiin kuvaohjelmanlain luokittelu- ja merkitsemisvelvollisuudesta vapauttamista koskeviin perusteisiin ei liity merkittäviä ongelmakohtia. KAVI:n asiantuntijat toivat kuitenkin esiin huomionarvoisia tarkistustarpeita, jotka liittyvät lähinnä uskonnollisiin, opetuksellisiin ja sivistyksellisiin sisältöihin sekä säännösten tulkinnanvaraisten sanamuotojen täsmentämiseen (esimerkiksi ilmaiset yksinomaisuus/ yksiselitteisesti kaikenikäisille sallittu). Lisäksi KAVI:n asiantuntijat toivat esiin ehdotuksen erityisiä tilaisuuksia koskevan esitysluvan muuttamisesta harkinnanvaraisesta luvasta ilmoitusmenettelyksi, jota käsiteltiin edellä. Vapautettuihin sisältötyyppeihin ei toimijoiden näkökulmasta otettu juuri kantaa lukuun ottamatta vain lineaarisiin televisiolähetysiin liittyvää ehdotusta, että luokittelusta ja merkitsemisestä voitaisiin vapauttaa ohjelmia, jotka lähtään sellaiseen aikaan, kun lapset eivät katso televisiota. Tällaisen lähetysaikaan sidotun vapautusperusteen soveltaminen ei olisi loogista järjestelmässä, jossa yksi kuvaohjelma on tarkoitus luokitella yhden kerran ja sen jälkeen ohjelma voi olla tarjolla eri kanavissa, kuten mihin aikaan tahansa tilausohjelmanpalvelussa.

Ehdotukseni on, että kuvaohjelmanlain uudistamisen yhteydessä nykyistä lain niin sanottujen vapautusperusteiden kokonaisuutta (9–11 §:t) tarkistetaan kokonaisuutena ja suhteessa muihin tässä selvityksessä esiin tulleisiin uudistustarpeisiin, kuten lain aineelliseen soveltamisalaan (esim. harrastustoiminta) ja digitaalisten pelien sääntelyyn (esim. minipelit). Jatkossa on nykyisen sääntelyn mukaisesti tarkoituksenmukaista vapauttaa luokittelusta ja merkitsemisestä sellaiset sisällöt, jotka pääsääntöisesti eivät ole lapsen kehitykselle haitallisia. Lisäksi on sisältöjä, jotka on vapautettava muulla perusteella, kuten

sananvapauden ydinalueelle kuuluvat uutis- ja ajankohtaislähettykset sekä suorat lähettykset.¹⁶⁸ Toisaalta esimerkiksi kuvaohjelmien markkinointimateriaalien (trailerit ja spotit) luokittelu on edelleen lasten suojelemisen näkökulmasta tarpeellista.

3) Sarjakohtainen luokittelu poikkeuksena pääsäännöstä tai sarjakohtainen maksu luokittelusta ja ilmoittamisesta

Kuvaohjelmalaki velvoittaa luokittelemaan yksittäiset kuvaohjelmat, ja televisiosarjojen kohdalla tämä tarkoittaa sarjojen jaksokohtaista luokittelua. Selvityksen perusteella jaksokohtainen luokittelu on muodostunut televisioyriyksille raskaaksi käytännöksi sekä kustannuksiltaan kalliiksi, koska KAVI:n ylläpitämän luokittelu- ja ilmoitusjärjestelmän käyttöön liittyvät maksut ovat ohjelmakohtaisia. Erityisen raskaalta käytäntö on tuntunut lyhyiden lastenohjelmien kohdalla.

Tilanteeseen on nähdäkseni ainakin kaksi ratkaisuvaihtoehtoa. Ensiksi, laissa voitaisiin säätää poikkeuksena luokittelun pääsääntöön mahdollisuudesta luokitella televisiosarjalle vain yksi ikäraja. Tämä poikkeus voisi koskea kaikkia sarjoja tai se voitaisiin rajata vain lastenohjelmasarjoihin, esimerkiksi sarjoihin, jotka ovat yksiselitteisesti kaikille sallittuja tai saavat ikärajan 7. Lasten suojelemisen kannalta sarjakohtaisen ikärajan tulisi kuitenkin perustua siihen, että luokittelija katsoo kaikki sarjan jaksot ja antaa sarjalle ikärajan ylimmän ikärajan saaneen jakson mukaan. Lapsen sananvapauden kannalta tämä ei tietenkään ole aivan ongelmatonta, koska yhtenäinen ylempi ikäraja rajaa ikärajaa nuorempien lasten oikeutta katsella niitä sarjan jaksoja, joiden ikäraja on ylintä alempi.

Toinen, erityisesti sarjojen luokittelusta ja ilmoittamisesta aiheutuviin kustannuksiin vaikuttava vaihtoehto olisi säätää maksuasetuksen tasolla samaan sarjaan kuuluville ohjelmille nykyistä pienempi nimikekohtainen maksu tai kokonaan oma sarjojen maksuluokka tai maksuluokkia siten, että yhden sarjan jaksojen luokittelun ja ilmoittamisen kokonaiskustannus muodostuisi nykyistä pienemmäksi. Sarjojen jaksokohtaisen luokittelun käytännön keventämiseen vastaisi puolestaan jäljempänä ehdottamani yleinen luokittelun käytännön yksinkertaistaminen. Tämä luokittelun ja ilmoittamisen maksujen keventämisen vaihtoehto sarjojen kohdalla olisi lähtökohtaisesti lasten suojelemisen ja sananvapauden kannalta perustellumpi ratkaisu kuin sarjakohtaisen luokittelun mahdollistaminen laissa.

Näiden ehdotusten osalta on huomioitava, että televisiosarjojen jaksot muodostavat suuren osan KAVI:n ylläpitämässä luokittelujärjestelmässä luokiteltavista ja ilmoitettavista ohjelmista. Näin ollen molemmilla edellä ehdotetuilla uudistuksilla olisi huomattavia vaikutuksia luokittelu- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöön sekä järjestelmän ylläpidosta ja

¹⁶⁸ Nykyisistä luokittelusta vapauttamisen perusteista ks. HE 190/2010 vp, s. 30–32.

kehittämisestä KAVI:lle aiheutuviin kustannuksiin. Luokitteluun ja ilmoittamiseen liittyvistä maksuista kertyvien tulojen väheneminen voi vaikuttaa jopa merkittävästi KAVI:n resursseihin.

4) Ikärajajoustosäännöksen täsmittäminen

Selvityksen perusteella elokuvateattereita ja muita julkisia esityksiä koskeva niin sanottu ikärajajousto on edelleen tarpeellinen silloin, kun kuvaohjelmien ikärajat ovat sitovia. Nykyinen kolmen vuoden jousto on pääosin toimiva, eikä ainakaan jouston laajentaminen ole lasten kehityksen suojelemiseksi perusteltua. Nykyisen ikärajajoustosäännöksen tulkinta on kuitenkin aiheuttanut erimielisyyksiä erityisesti KAVI:n ja elokuva-alan toimijoiden kesken. Ikärajajousto on epäselvä myös lasten huoltajien keskuudessa.

Ehdotukseni on, että epäselvyyksien välttämiseksi kuvaohjelmalain ikärajajoustosäännöstä täsmennetään. Säännöstasolla tulee täsmentää erityisesti se, mitä ”18 vuotta täytäneellä aikuisella” tarkoitetaan ja voiko joustoa soveltaa lapsiryhmässä. KAVI:n ohjeena nykyisin on, että jousto on tarkoitettu huoltajan tai muun lapsen hyvin tunnevan aikuisen harkiten käytettäväksi ja että joustoa ei voi soveltaa lapsiryhmässä.¹⁶⁹ Lasten kehityksen suojelemisen näkökulmasta joustoa tulee nähdäkseni käyttää tällä tavoin vain hyvin rajatusti. Jos joustoa halutaan soveltaa lapsiryhmässä, siitä tulee säännellä selvästi erikseen. Esimerkiksi koululaisryhmien elokuvateatterikäyntien mahdollistamiseksi riittäisi, että lapsiryhmiä koskeva jousto olisi vain yhden vuoden ja lisäksi tulisi säännellä siitä, että lapsiryhmän jäsenten täytyy pääosin olla ikärajan ylittäneitä.

5) Luokittelun käytännön yksinkertaistaminen

Selvityksen perusteella yksi keskeisin kuvaohjelmalain ongelmakohta on toimialan, erityisesti televisioalan, näkökulmasta kuvaohjelmien luokittelun käytännön raskaus ja luokittelun kustannusvaikutukset. Kustannusvaikutuksia koskeviin ongelmiin vastaa ainakin osaltaan jo edellä kuvattu ehdotukseni sarjakohtaisen luokittelun mahdollistamisesta laissa tai vaihtoehtoisesti maksuasetuksen määräysten kautta jaksojen luokittelusta aiheutuvien kustannusten pienentäminen. Lisäksi luokittelun käytännön yksinkertaistamiseksi huomiota tulee nähdäkseni kiinnittää erityisesti KAVI:n kuvaohjelmalain perusteella laatimiin luokittelukriteereihin ja luokittelujärjestelmään sekä kuvaohjelmaluokittelijoita koskevaan sääntelyyn.

Luokittelukriteerit ja luokittelujärjestelmä. Kuvaohjelmalain yhtenä lähtökohtana on, että ikärajojen luokittelun tulkintaperusteista säädetään lailla ja perusteiden soveltaminen,

169 KAVI:n ohje: <https://kavi.fi/wp-content/uploads/2020/08/ikarajajousto.pdf>.

kuten kuvaohjelmien tarkempien luokittelukriteerien laatiminen, jätetään viranomaisen harkintavaltaan. Tällainen harkintavalta on perusteltua, koska haitallisuusperusteiden soveltamisessa tarvitaan erityistä asiantuntemusta ja kriteerien on suppeasta tulkinnasta huolimatta oltava joustavia, jotta niitä voidaan soveltaa erilaisten kuvaohjelmien luokitteluun. Tilanne on kuitenkin johtanut siihen, että KAVI:n kehittämät luokittelukriteerit ja luokittelussa käytettävä luokittelujärjestelmä on rakentunut melko raskaaksi. Luokittelukriteerien ja luokittelujärjestelmän yksinkertaisuuteen voi ja tulee jatkossa kiinnittää huomiota KAVI:n käytännössä ja KAVI:n toiminnan tavoitteiden ohjauksessa. Huomiota tulee kiinnittää esimerkiksi siihen, että luokittelujärjestelmässä ei ole tarpeettomia, järjestelmän käyttöä teknisesti hidastavia kohtia, kuten näppäilyvirheiden korjaamiseen ja sisältösymbolien tärkeysjärjestyksen valintaan liittyvät toiminnot. Samoin huomiota tulee kiinnittää luokittelukriteerien käytettävyyteen.

Yhdeksi ratkaisuvaihtoehdoksi luokittelun käytännön yksinkertaistamiseksi ehdotan, että laissa säädettäisiin tarkemmin niistä kuvaohjelmien ikärajojen luokittelua koskevista periaatteista¹⁷⁰, joiden mukaisesti KAVI:n tulee kehittää luokittelukriteerit ja luokittelujärjestelmä. Tällainen sääntely ottaisi myös nykyistä selvemmin huomioon perusoikeuksien rajoitusedellytykset rajaamalla hieman tarkemmin viranomaisen harkintavaltaa luokittelukriteerien ja -järjestelmän laatimisessa. Laissa säädettyjä periaatteita voisivat olla esimerkiksi kriteerien ja järjestelmän käytettävyys, tehokkuus ja yhteentoimivuus sekä suhteellisuusperiaate ja suppean tulkinnan periaate. Luokittelukriteerien ja -järjestelmän toimeenpanoa ohjaavista periaatteista on lakiuudistuksen valmistelun yhteydessä olennaista käydä keskustelua KAVI:n asiantuntijoiden ja toimialan kanssa. Tavoitteena tulee olla mahdollisimman yksinkertainen, luotettava ja selkeä ikärajojen luokittelukriteerien ja -järjestelmän kokonaisuus. Tämä ehdotus ei tarkoita, että KAVI:n tulee suunnata resursseja täysin uusien luokittelukriteerien ja -järjestelmän kehittämiseen, vaan nykyisiä kriteerejä ja järjestelmää tulee parantaa yhteistyössä toimialan kanssa.

Selvityksessä tuli toimialan näkökulmasta esiin, että ohjelmien luokittelussa tulisi hyödyntää muissa maissa kuvaohjelmille annettuja ikärajoja. Kuvaohjelmalaki edellyttää sekä ikärajojen että sisältösymbolien luokittelua. Tällainen luokittelujärjestelmä on käytössä ainakin toistaiseksi vain Hollannissa, eikä muiden maiden luokittelujen hyödyntäminen kovin laajasti Suomessa olisi näin ollen mahdollista. Lisäksi kuvaohjelmien haitallisuusperusteisiin ja luokittelukriteereihin liittyy vahvoja kulttuurisia ja kansallisia piirteitä, eikä kansallisesta ikärajojen luokittelusta olla eri maissa luopumassa. Nähdäkseni KAVI:n on kuitenkin hyvä luokittelukriteerien ja -järjestelmän parantamisen yhteydessä selvittää se, voidaanko

170 Vrt. esimerkiksi hallintolain (434/2003) mukaiset hallinnon oikeusperiaatteet tai EU:n yleisen tietosuojasetuksen henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet (mm. lainmukaisuus, kohtuullisuus, läpinäkyvyys, käyttötarkoitussidonnaisuus).

muissa maissa annettuja ikärajoja ja mahdollisia sisältösymboleja hyödyntää jollakin tapaa nykyistä yksinkertaisemman luokittelun käytännön kehittämisessä.

Kuvaohjelmaluokittelijoita koskeva sääntely. Selvityksen perusteella kuvaohjelmaluokittelijoiden koulutus, luokittelijoiden toiminta ja valvonta on nykyisin pääosin hyvin toimiva kokonaisuus ja KAVI:n ja luokittelijoiden yhteistyö toimii käytännössä hyvin. Lasten suojelemisen tavoitteen ja luotettavan ikärajojen luokittelun kannalta on edelleen tärkeää, että kuvaohjelmaluokittelijoiden koulutus ja valvonta hoidetaan viranomaislähtöisesti. Luokittelun käytännön yksinkertaistamiseksi on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota myös kuvaohjelmaluokittelijoita koskevaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta piti kuvaohjelmalakiä koskevaa hallituksen esitystä epäselvänä sen suhteen, onko ikärajojen luokittelussa kysymys luokittelutehtävän siirtämisestä viranomaiselta yksityiselle vai toimialan omavalvontatyyppisestä prosessista.¹⁷¹ Koska luokittelu toimialalla toimii selvityksen perusteella hyvin, eikä siinä ole nähtävissä merkittäviä lasten suojelemiseen liittyviä riskejä, nähdäkseni luokittelun käytännön yksinkertaistamiseksi voitaisiin jatkossa kallistua omavalvontatyyppiseen järjestelmään, jossa ei enää säänneltäisi nykyiseen tapaan kuvaohjelmaluokittelijoiden hyväksymisestä ja sen peruuttamisesta taikka luokittelijan virkavastuusta. KAVI:lla olisi kuitenkin edelleen velvollisuus kouluttaa ja valvoa luokittelijoita sekä ylläpitää ja kehittää, mahdollisesti yhteistyössä toimialan kanssa tai jopa toimialavetoisesti, ikärajojen luokittelukriteereitä ja -järjestelmää. Samoin kuvaohjelmaluokittelijoilla olisi edelleen velvollisuus osallistua KAVI:n järjestelmään koulutukseen ja käyttää yhteisiä luokittelukriteereitä ja -järjestelmää. KAVI:lla tulisi myös olla tarvittavat valvontakeinot luokittelijoiden toiminnan valvomiseksi. Tätä kuvaohjelmaluokittelijoihin liittyvää sääntelykokonaisuutta, esimerkiksi siihen liittyviä julkisen vallan käytön kysymyksiä, on syytä jatkossa selvittää vielä tarkemmin.

6) KAVI:n valvontakeinojen tarkistaminen

Selvityksen perusteella yksi keskeinen kuvaohjelmalain toimeenpanon ongelmakohta on kuvaohjelmien tarjoamisen valvonta. Kuvaohjelmamarkkinoiden jälkivalvontaan pitäisi panostaa, mutta tarjoajien näkökulmasta valvontaa ei välttämättä ole ollut. KAVI:n kannalta kysymys on osaltaan resursseista. Yleisöpalautte on selvityksen perusteella hyvin toimiva valvontakeino, mutta tietoisuus yleisöpalautteen antamisen mahdollisuudesta on vähäistä ja sitä tulee selvästi lisätä.

Lain uudistamistarpeisiin liittyen selvityksessä tuli esille, että huomautusta ja uhkasakkoa koskeva menettely voisi olla KAVI:lla käytössä myös tilanteissa, joissa kuvaohjelmien tarjoajat laiminlyövät luokittelua ja merkitsemistä koskevia velvollisuuksia. Nykyisin näiden

171 PeVL 52/2010 vp, 3–4.

velvollisuuksien laiminlyöntiin liittyy ainoastaan rikosoikeudellisen sanktion mahdollisuus. Nähdäkseni huomautusta ja uhkasakkoa koskevan menettelyn laajentaminen edellä mainituin tavoin on KAVI:n valvontakeinojen parantamiseksi tarpeellista ja voisi tehostaa valvontaa edellyttäen, että KAVI myös ottaa valvontakeinoja tarvittaessa käyttöön. Lisäksi valvontakeinojen osalta on epäselvyyksien välttämiseksi tarpeen laissa täsmentää se, että KAVI:n oikeus kuvaohjelmien merkintöjen tarkistukseen koskee sähköistä kaupankäyntiä, sekä myös muutoin muuttaa merkintöjen tarkistusta koskevat säännökset siten, että ne soveltuvat kaikkiin erilaisiin kuvaohjelmien tarjoamisen tilanteisiin, digitaaliset pelit mukaan lukien.

7) Tarjoajien tiedottamisvelvollisuuden täsmentäminen

Selvityksen perusteella ikärajoista ja muista lasten suojelemisesta edistävistä keinoista tiedottaminen on edelleen laajasti kaikkien toimijoiden keskuudessa tärkeänä pidetty ja keskeinen lasten suojelemista edistävä keino. Tiedottaminen kuuluu KAVI:lle säädettyihin tehtäviin, ja on selvää, että KAVI:n pitäisi pystyä panostamaan tiedottamiseen vielä nykyistä enemmän. Tämä on osaltaan resurssikysymys. Toisaalta kuvaohjelmien sääntelyssä on korostettu myös tarjoajien vastuuta, ja selvityksen perusteella nykyinen tarjoajien tiedottamisvelvollisuus ei ole kovin hyvin tarjoajien tiedossa.

Ehdotan, että kuvaohjelmien tarjoajien tiedottamisvelvollisuutta selvennetään. Ensinnäkin tiedottamisvelvollisuudesta on selkeyden vuoksi syytä säätää omassa pykälässä. Nykyisin tiedottamisvelvollisuutta koskeva säännös on ikään kuin piilossa lain ikärajojen noudattamista koskevien säännösten joukossa (6.5 §). Toiseksi, laissa on syytä säätää selvästi siitä, mitä asioita tiedottaminen koskee, eli että kysymys on esimerkiksi yleisesti kaikista ikärajoista ja sisältösymboleista tiedottamisesta, ei vain tietyn kuvaohjelman ikäraja- ja sisältösymbolimerkinnöistä. Kolmanneksi, tiedottaminen on alue, jolla KAVI ja toimiala voisivat entistä enemmän tehdä yhteistyötä ja kehittää käytännesääntöjä, ja tämän vuoksi voitaisiin tiedottamisvelvollisuuspykälässä säätää myös tiedottamista koskevien käytännesääntöjen laatimisesta.

Tiedottamiseen liittyen voi tarkastella myös sitä, onko laissa tarpeen täsmentää, mistä muusta kuin ikärajoista tarjoajilla on velvollisuus tiedottaa. En ehdota tarjoajille säädettäväksi velvollisuutta edistää mediakasvatusta, mutta mediakasvatuksen merkityksen korostamisen vuoksi jonkinlainen velvollisuus tiedottaa mediakasvatuksesta tarjoajilla voisi olla, ja myös tällaisen velvollisuuden sisällön tulisi olla selkeä. Velvollisuuden sisältö voisi myös olla toimialakohtaisesti erilainen ja täsmennetty käytännesääntöjen kautta. Esimerkiksi elokuva-alalla on kehitetty omia tiedotuksellisia välineitä, kuten tässä selvityksessä esille tullut Media-avain-palvelu.

7.2.6 Lain kokonaistarkastelun yhteydessä hyödyllistä uudistaa

Edellä kuvattujen uudistamistarpeiden lisäksi selvityksessä tuli esiin asioita, joihin ei liity merkittävää uudistustarvetta toimintaympäristön muutosten taikka lain tai soveltamiskäytännön epäselvyyksien vuoksi, mutta joiden osalta sääntelyä on hyödyllistä tarkistaa kuvaohjelmalain kokonaistarkastelun yhteydessä. Tällaisia kohtia ovat valvontamaksut, ulkomailta tarjottavien tilausohjelmopalvelujen tiedottamisvelvollisuus sekä käytäntösääntöjen vahvempi asema laissa.

Valvontamaksut. Viranomaisen tulee toimeenpanna kuvaohjelmamarkkinoiden jälkivalvontaa lasten suojelemiseksi, ja on selvää, että kuvaohjelmien tarjoajilta perittävät valvontamaksut ovat KAVI:n valvontaresurssien kannalta erittäin tarpeellisia. Perustuslakivaliokunta ei ole nähnyt ainakaan nykyisen tasoisissa valvontamaksuissa ongelmia sääntelyn aiheuttamien sananvapauden käytön kustannusvaikutusten kannalta.¹⁷² Selvityksen perusteella kuvaohjelmien tarjoajat kokevat valvontamaksut rasitteina, mikä ei ole yllättävää. Nykyiset valvontamaksut ovat kuitenkin määriltään pieniä, ja ehdottamani sarjamuotoisista ohjelmista aiheutuvien maksujen pienentäminen tavalla tai toisella vähentäisi erityisesti televisioyhtiöille kuvaohjelmien sääntelystä aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Kun otetaan huomioon KAVI:n resurssitilanne ja vielä tallenteiden tarjoajien väheneminen kuvaohjelmamarkkinoilla, kuvaohjelmalain valvontamaksuille voi jatkossa tulla jopa nostopaineita.

Valvontamaksujen sääntelyn uudistamisen kannalta huomio tulee nähdäkseni kiinnittää erityisesti alalla elinkeinoa harjoittaviin erityisen pieniin toimijoihin ja selvittää tarkemmin selvityksessä esiin tullutta mahdollisuutta vapauttaa tällaiset toimijat kuvaohjelmien tarjoamisen valvontamaksusta esimerkiksi tietyn rajan alittavan vuosittaisen liikevaihdon perusteella. Pieniä toimijoita voivat olla esimerkiksi hyvin rajatuille yleisömäärille kerran kuukaudessa tai harvemmin elokuvaesityksiä järjestävät toimijat tai yksittäisten, yleisömääriltään vähäisten festivaalien järjestäjät. Lisäksi on syytä selvittää KAVI:n esiin nostama kysymys kiertävien elokuvateattereiden valvontamaksun määräytymisestä, kun valvontamaksu on nykyisin säädetty toimi- tai toimintapaikkakohtaiseksi. Selvityksessä toimijat toivat myös esiin liikevaihtoon perustuvan valvontamaksun, joka olisi ainakin joidenkin kuvaohjelmien tarjoajien näkökulmasta nykyisiä kiinteitä valvontamaksuja tasapuolisempi maksuperuste. Myös tällaisen valvontamaksun säätämisen edellytyksiä tulisi vielä tarkemmin selvittää.

Ulkomailta tarjottavien tilausohjelmopalvelujen tarjoajien tiedottamisvelvollisuus.

Selvityksen perusteella kuvaohjelmalain alueelliseen soveltamisalaan ei liity uudistustarpeita. Nähdäkseni on kuitenkin syytä selvittää tarkemmin selvityksessä esiin tullut kysymys mahdollisuudesta säätää ulkomailta tarjottavien tilausohjelmopalvelujen markkinoinnin

172 PeVL 52/2010 vp, s. 5.

yhteyteen velvollisuus tiedottaa, että palvelujen sisältöjä ei ole luokiteltu ja merkitty Suomen kuvaohjelmalain mukaisesti. Tiedottamisvelvollisuus lisää yleisön tietoisuutta siitä, että ulkomailta tulevat tilausohjelmopalvelut eivät ole Suomen lainsäädännön piirissä. Tällainen sääntely olisi myös linjassa sen kanssa, mitä nykyisin säädetään ulkomaisen televisiolähetysten edelleen lähettämiseen liittyen kuvaohjelmalain 7 §:ssä.

Käytännesääntöjen vahvempi asema laissa. Selvityksen perusteella käytännesääntöjä pidetään yhtenä tärkeänä lasten suojelemista edistävänä keinona, mutta käytännesääntöjä ei ole juurikaan käytössä tarjoajien, ei edes itsesääntelyä korostavan televisioalan keskuudessa lukuun ottamatta televisioyhtiöiden ohjelmien lähetyisaikoja koskevaa sopimusta, jolla voi sanoa olevan jo pitkä perinne. Käytännesääntöjä on mielestäni pääsääntöisesti syytä ottaa käyttöön lainsäädännön ohelle, ei sen tilalle. Esimerkiksi kaikille yhtenäisestä luokittelu- ja merkitsemisvelvollisuudesta ja ikärajojen noudattamista koskevista velvollisuuksista on syytä edelleen säätää laissa.

Ehdotan, että kuvaohjelmalaissa säädetään käytännesääntöjen käytöstä nykyistä tarkemmin. Sääntelyssä on syytä ottaa huomioon selvityksessä esiin tullut KAVI:n ehdotus, että laissa määrättäisiin AVMS-direktiivin tavoin käytännesääntöjen käyttöönoton edellytyksistä, kuten tehokkaasta toimeenpanosta ja seuraamuksista sekä säännöllisestä, avoimesta ja riippumattomasta seurannasta ja tavoitteiden saavuttamisen arvioinnista. Lisäksi laissa tulee säätää selvästi, että KAVI:n tulee tarkastaa käytännesäännöt ja valvoa niiden toimintaa. Käytännesääntöjen käytön lisääminen edellyttää säännösten uudistamisen lisäksi KAVI:n ja toimialan aktiivisuutta.

7.2.7 Muita kuin lainsäädännöllisiä kehittämistarpeita

Edellä kuvattujen lain uudistamistarpeiden lisäksi selvityksessä tuli esiin useita muita kehittämistarpeita, jotka liittyvät erityisesti KAVI:n toimintaan sekä KAVI:n ja toimialojen väliseen yhteistyöhön ja joihin jatkossa panostamalla voidaan saada aikaiseksi lasten suojelemista edistäviä muutoksia. Tällaisia kehittämiskohteita ovat esimerkiksi: 1) ikärajojen luokittelun käytännön ja IKLU-järjestelmän yksinkertaistaminen, 2) viranomaisten tehtävien selventäminen ja yhteistyön lisääminen erityisesti mediakasvatuksen näkökulmasta (KAVI, Kuluttajavirasto, Tietosuojavaltuutettu, Traficom), 3) tiedotuksen kehittäminen ja parantaminen koskien lapsille kohdennettua tiedotusta, ikärajoja, yleisöpalautteen antamisen mahdollisuutta, mediakasvatusta ja KAVI:n olemassaoloa lasten suojelemista ja mediakasvatusta edistävänä virastona, 4) käytännesääntöjen käytön laajentaminen eri toimialoilla sekä 5) KAVI:n valvontakäytäntöjen kehittäminen ja valvontaresurssien parantaminen. KAVI:n sekä opetus- ja kulttuuriministeriön KAVI:n toiminnan tavoitteiden ohjauksesta vastaavana ministeriönä on syytä viedä näitä selvityksessä esiin tulleita kehittämisehdotuksia käytännössä eteenpäin mahdollisimman pikaisesti ja yhteistyössä toimialan kanssa jo ennen kuvaohjelmien sääntelyn uudistamista.

Lasten suojelemisen ja turvallisen mediaympäristön kehittämisen kannalta huomionarvoisia ovat selvityksessä esille nousseet digitaalisten palvelujen kuluttamiseen sekä netti- ja peliriippuvuuksiin liittyvät ongelmat, jotka eivät kuulu kuvaohjelmien sääntelyn piiriin. KAVI:n tehtäviin sisältyvä mediakasvatuksen edistäminen vastaa osaltaan näihin kysymyksiin. Lasten kuluttajansuojan parantamiseksi ja netti- ja peliriippuvuuden ongelmiin puuttumiseksi on kuitenkin tarpeen panostaa myös muihin toimenpiteisiin, joihin ei tässä kuvaohjelmalakea koskevassa selvityksessä ole perehdytty.¹⁷³

7.3 Sääntelyvaihtoehdoista

Tässä selvityksessä tuli esiin useita kuvaohjelmalain uudistustarpeita, jotka liittyvät perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin, toimintaympäristön muutoksiin sekä lain tai lain soveltamiskäytännön epäselvyyksiin tai epätarkoituksenmukaisuuksiin. Kuvaohjelmalla on oma sisäinen systematiikkansa, ja laissa on 39 pykälää. Lain pykäläkohtaisen uudistamisen sijasta on tarpeen yhdellä kertaa valmistella ja toteuttaa sellainen kuvaohjelmien sääntelyn uudistus, jossa kuvaohjelmalakea tarkastellaan kokonaisuutena. Uudistuksessa on otettava huomioon, että perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta kuvaohjelmien tarjoamiseen liittyen ei voi säätää mitä tahansa.¹⁷⁴ Tavoitteena tulee kuitenkin olla mahdollisimman tehokas ja tarkoituksenmukainen sääntelykokonaisuus suhteessa lasten kehityksen suojelemisen tavoitteeseen ja lain toimeenpanoon käytettävissä oleviin resursseihin sekä KAVI:n että toimialan näkökulmista. Uudistuksen valmistelun aikana on myös arvioitava erityisesti sääntelyn lapsivaikutuksia ja kustannusvaikutuksia. Lisäksi sekä viranomaiselle että toimialalle on tarvittaessa varattava riittävät siirtymäajat esimerkiksi luokittelukriteerien ja -järjestelmän uudistuksiin valmistautumiseksi.

Kuvaohjelmalain kokonaistarkastelu on tarpeen myös sen vuoksi, että edelleen on syytä arvioida kuvaohjelmien sääntelyn vaihtoehtoisia muotoja, kuten lainsäädäntöä, yhteissääntelyä

173 Lasten kuluttajansuojasta ks. Tuorila Helena, 2020. Lapsi kuluttajana kaupallisessa digitaalisessa mediassa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 4/2020. <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2020/kkv-selvityksia-4-2020-lapsi-kuluttajana.pdf>. Netti- ja peliriippuvuuksista ks. Kosonen Silja, 2020. Lasten ja nuorten netti- ja peliriippuvuus: pitääkö olla huolissaan? Lääkärilehti 6/2020. <https://www.laakarilehti.fi/tieteessa/katsausartikkeli/lasten-ja-nuorten-netti-ja-peliriippuvuus-pitaako-olla-huolissaan/?public=f55be634c6143d31e-85f7683b3ea87fd>.

174 Neuvonen 2010, s. 57.

ja itsesääntelyä.¹⁷⁵ Sääntelyn lähtökohtana tulee aina olla sananvapauden rajoitusedellytysten huomioon ottaminen sekä julkisen vallan velvollisuus turvata lapsen oikeus suojeeluun. Sääntelyn kokonaistarkasteluun on ainakin kaksi lähestymistapaa: 1) minimitaso ja itsesääntelyn korostaminen sekä 2) nykyisen, tavalliseen lakiin perustuvan yhtenäisen mallin parantaminen toimialakohtaisten käytännesääntöjen käytön lisäämisen avulla. Lain uudistamista koskevat ehdotukseni perustuvat jälkimmäiseen lähestymistapaan.

Ensiksi, voidaan lähteä liikkeelle AVMS-direktiivin edellyttämästä sääntelyn minimitasosta, joka koskee televisiotoimintaa, tilausohjelmopalveluja ja videonjakoalustapalveluja. Digitaalisten pelien osalta sääntely tapahtuu oikeastaan jo nyt omana kokonaisuutenaan ja pääosin itsesääntelyn muodossa. Minimitason päälle toimiala voisi kehittää itsesääntelyä esimerkiksi nykyisen televisioyhtiöiden esitysaikasopimuksen tapaan sekä myös esimerkiksi ikärajojen luokitteluun ja merkitsemiseen liittyen, jos toimialalla tällaiseen itsesääntelyyn olisi kykyä ja halukkuutta. Julkisen vallan lasten kehityksen suojelemisen velvoitteen johdosta tulisi tällöin vielä erikseen jossakin sääntelymuodossa säännellä lasten suojelemisen keinoista muun kuvaohjelmien tarjoamisen yhteydessä, kuten elokuvateattereissa ja tallennelevityksessä. Tällaisen pääosin itsesääntelyyn perustuvan kuvaohjelmien sääntelykokonaisuuden vahvuutena olisi sääntelyn keveys ja joustavuus toimintaympäristön muutoksissa. Selvänä heikkoutena verrattuna nykyiseen tilanteeseen olisi se, että kuvaohjelmien ikärajojen luokittelujärjestelmä tuskin pysyisi yhtenäisenä, ja näin ollen lasten suojelemisen näkökulmasta tilanne heikentyisi.

Toinen lähestymistapa on nykyisen, lakiin perustuvan yhtenäisen sääntelymallin parantaminen ja sen rinnalla lakiin perustuen erityisesti toimialakohtaisten käytännesääntöjen käytön lisääminen. Tällöin pyrittäisiin edelleen kansallisen lainkäyttövallan piirissä luokittelemaan ja merkitsemään mahdollisimman kattavasti ja yhtenäisesti lasten kehitykselle haitalliset audiovisuaaliset sisällöt. Laissa määrättyjen yhtenäisten ikärajojen ja merkintöjen lisäksi säädettäisiin kuitenkin toimialojen erityispiirteet huomioon ottaen nykyistä selvemmin toimialakohtaisista velvollisuuksista, kuten elokuvateattereiden ikärajajoustosta sekä digitaalisten pelien tarjoamiseen liittyvistä kysymyksistä. Tästä lähtökohdasta voitaisiin myös kulkea selvemmin yhteissääntelyn suuntaan esimerkiksi säätämällä kuvaohjelmien

175 Sääntelymuodoista ks. esim. Pakarinen 2012 ja Tala 2012. Neuvonen (2010) on tuonut kuvaohjelmien tarkastuksesta annetun lain uudistamisen yhteydessä ja erityisesti perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta esiin kuudenlaisia sääntelymuotoja: vahva oikeudellinen sääntely, heikko oikeudellinen sääntely, pehmeä sääntely, välillinen julkishallinto ja yhteissääntely, sitova itsesääntely ja muu (puhdas) itsesääntely. Neuvonen (2010, s. 59–60) toi esiin kuvaohjelmien sääntelyn yhteissääntelymallia, jossa eräänlainen välillisen julkishallinnon toimielin kouluttaisi kuvaohjelmien luokittelijat ja valvoisi kuvaohjelmamarkkinoita. Perustuslakivaliokunta (PeVL 52/2010 vp, 3–4) totesi kuvaohjelmalakiä koskevan hallituksen esityksen olevan epäselvä siltä osin, oliko tarkoituksena perustaa uusi ja itsenäinen kuvaohjelmaluokittelijoiden ammattikunta vai oliko lasten kehitykselle haitallisten kuvaohjelmien valvonnalle tarkoituksena rakentaa kuvaohjelma-alan omavalvonnalle rakentuva järjestelmä. Valiokunta ei tehnyt kattavaa valtiosääntöoikeudellista arviota esityksestä. Neuvosen (2010, s. 60) esiin tuoma kysymys perusoikeuksien rajoitusedellytysten sovittamisesta kuvaohjelmien yhteissääntelyyn on siis edelleen avoin.

tarjoajille velvollisuuksia toimialakohtaisesti kehittää käytäntesäännöt merkintöjen tekemiseen kuvaohjelmien yhteyteen, ikärajojen noudattamiseen tai tiedottamiseen. Lisäksi voitaisiin tarkastella mahdollisuutta toteuttaa jopa ikärajojen luokittelu käytäntesääntöjen kautta siten, että alalle säädettäisiin velvollisuus kehittää ja käyttää yhtenäistä ikärajojen luokittelujärjestelmää. Viranomaisena KAVI:lla olisi edelleen merkittävä rooli käytäntesääntöjen kehittämisen tukemisessa ja toteutumisen valvonnassa, erityisesti luokittelukriteerien kehittämisessä sekä luokittelijoiden koulutuksessa ja valvonnassa. Tällaisen lakiin perustuvan mallin heikkoutena olisi joustamattomuus suhteessa toimintaympäristön muutoksiin. Toisaalta lasten kehityksen suojelemisen näkökulmasta yhtenäisistä ikärajoista ja merkinnöistä ei olekaan tarpeen joustaa, ja sääntelyn joustavuutta olisi mahdollista lisätä lakiin perustuvien käytäntesääntöjen kautta.

Liite 1. Kyselyyn vastanneet kuvaohjelmien tarjoajat

Arthouse Cinema Niagara/Pirkanmaan elokuvakeskus, Juha Elomäki
Atlantic Film Finland Oy Ab, Jenni Ukkonen
Audiovisual Producers Finland - APFI ry
Bio Forum Tammisaari
Bio Rex Cinemas Oy
Discovery Finland
Elokuvakirjasto Oy, Tuomas Linnavalli
Elokuvateatteri Aslak, Inari (kunnallinen elokuvateatteri)
Etelä-Pohjanmaan Osuuskauppa, Kimmo Mylläri
Finnkinon elokuvateatteriketju
Helsinki International Film Festival – Rakkautta & Anarkiaa ry
Hinkkanen Markku
HOK-Elanto Liiketoiminta Oy
Kino Kansantaiteenkeskus
Kino Tapiola
Konsolinet Oy
Marlon Movies Oy, Sanna Ilonen
MTV
Neogames Finland ry, Jari-Pekka Kaleva
Oy Rapid Eye Movie, Anne Miettinen
Pyhäsalmen VPK ELOKUVAT
Sanoma Media Finland Oy
SPR, kierrätystavaratalo Kontti, Tiina Sippula
Suomen Aikuisviihdeyrittäjät ry, Tapio Ruppä
Suomen elokuvasäätiö, Ilmari Arnkil
Suomen elokuvasäätiö, Otto Suuronen
Suomen elokuvasäätiö Kino K-13, Riitta Haapiainen
Suonenjoen Elokuvateatteri Oy, Pekka Luosujärvi
Walt Disney Studios Motion Pictures Finland, Pekka Lehesmaa
YLE, Tarmo Kivikallio

Yhdeksän vastaajatahoa ei ilmoittanut nimeään.

Liite 2. Tiivistelmät toimijoiden näkemyksistä

Tiivistys keskeisistä KAVI:n asiantuntijoiden näkemyksistä

Keskeiset toimintaympäristön muutokset:

- ulkomailta tarjottavien suoratoistopalvelujen lisääntyminen
- fyysisten tallenteiden tarjoamisen väheneminen
- digitaalisten pelien muotojen ja uusien pelaamistapojen kehittyminen
- lasten median käytön yksityistyminen muun muassa mobiililaitteiden käytön myötä
- KAVI:n asiantuntijoiden työn lisääntyminen (luokittelu, valvonta, mediakasvatus, tiedotus)

Lain toimeenpanossa hyvin toimivat osa-alueet:

- lasten suojeleminen lain lähtökohtana
- yhteissääntelyn näkökulma
- yhtenäiset ikärajat ja merkinnät
- tavoite lisätä lasten huoltajiin kohdistuvaa tiedottamista
- kuvaohjelmien luokittelun kokonaisuus

Lain soveltamisen keskeiset ongelmakohdat ja uudistustarpeet:

- lain soveltamisala ja tarjoajien tasapuolinen kohtelu suhteessa lasten suojelemisen tavoitteisiin
- digitaaliset pelit kuvaohjelmina ja pelien tarjoamisen sääntely eri ympäristöissä
- kuvaohjelmien luokittelusta vapauttamisen perusteet
- tarjoamisen valvonta
- ikärajajousto

Muita kuin lain uudistamiseen liittyviä kehittämistarpeita:

- resurssit
- käytäntesääntöjen laajempi käyttöönotto

Tiivistys keskeisistä lapset ja media -asiantuntijoiden näkemyksistä

Keskeiset toimintaympäristön muutokset:

- suoratoistopalvelujen, videnonjakoalustojen ja sosiaalisen median palvelujen lisääntyminen
- nettipelien ja mobiilipelien tarjonnan lisääntyminen ja pelien sisältöjen mainonnallistuminen
- lasten median käytön henkilökohtaistuminen ja valvonnan vaikeutuminen
- mainonnan tunnistettavuuteen liittyvien kysymysten monimutkaistuminen
- lasten aktiivisen toimijuuden ja osallisuuden korostuminen

Laissa ja sen soveltamisessa hyvin toimivat osa-alueet:

- yhtenäiset ikäraajat ja sisältösymbolit sekä haitallisuusperusteet
- alan toteuttama kuvaohjelmien luokittelu
- kuvaohjelman tarjoajien tiedotusvelvollisuus
- mediakasvatuksen koordinointi KAVI:ssa

Lain ja sen soveltamisen keskeiset ongelmakohdat ja uudistustarpeet:

- velvoitteet eivät kohdistu Suomen ulkopuolelta tuleviin sisältöihin
- ikärajoja, sisältösymboleja ja ikärajajousta koskevan tiedottamisen kehittäminen
- haitallisia sisältöjä koskevista palautteenantomahdollisuuksista ja valvonnasta tiedottaminen
- ikärajojen noudattaminen (esim. vahva iän tunnistaminen) ja valvonnan tehostaminen
- KAVI:n laatimien luokittelukriteerien jäykkyys

Muita kuin lain uudistamiseen liittyviä kehittämistarpeita:

- mediakasvatuksen edistäminen sekä KAVI:n mediakasvatuksen resurssien lisääminen
- KAVI:n mediakasvatukseen ja ikärajiin liittyvän toiminnan tunnettuuden lisääminen
- KAVI:n tuottaman ja jakaman mediakasvatusmateriaalin monipuolistaminen
- lapsille suunnatun markkinoinnin valvonnan tehostaminen ja yhtenäistäminen
- lapsen yksityisyyden suojan loukkausten rajoittaminen tositv-ohjelmissa

Tiivistys keskeisistä kuvaohjelmaluokittelijoiden näkemyksistä

Luokittelussa hyvin toimivat osa-alueet:

- Koulutus, kertauskoulutus ja luokittelijatapaamiset
- IKLU-luokittelujärjestelmä
- KAVI:n antama ohjaus ja neuvonta
- Luokittelijoiden itsenäisyys, riippumattomuus ja virkavastuu

Luokitteluun liittyvät uudistustarpeet:

- Luokittelukriteerien tarkentaminen
- Uusien ikärajojen lisääminen
- Jaksokohtaisesta luokittelusta sarjakohtaiseen luokitteluun

Tiivistys keskeisistä tarjoajien näkemyksistä

Keskeiset muutokset toimintaympäristössä:

- ylikansallisten suoratoisto- ja tilausohjelmalvelujen ja videonjakoalustapalvelujen lisääntyminen
- fyysisten tallenteiden (DVD, BluRay) myynnin väheneminen
- pelitapahtumien, pelaamisen suoratoiston ja muiden virtuaalielämysten yleistymisen

Lain ja sen soveltamisen hyvin toimivat osa-alueet:

- luokittelu- ja merkitsemisvelvollisuus lasten suojelemiseksi
- sisältösymbolien käyttö
- lähtökohta luokittelun toteuttamisesta alalla
- luokittelusta vapauttamisen perusteet lukuun ottamatta esityslupaa koskevia tarkistustarpeita
- itsesääntely pelialalla (PEGI) sekä televisioalan itsesääntely (esitysaikasopimus)

Lain ja sen soveltamisen keskeiset ongelmakohdat ja uudistamistarpeet:

- alueellinen soveltamisala suhteessa lasten suojelemisen tarkoitukseen ja tarjoajien tasapuoliseen kohteluun
- elokuvateattereissa ikärajojen sitovuus, iän tarkistamisvelvollisuuden epätasa-arvoisuus ja ikärajojousto

- ikärajojen liian pitkät välit, jaksokohtainen luokittelu, monimuotoisten sisältöjen luokittelu (esim. eSport)
- pieniin toimijoihin kohdistuva sääntely, erityisesti maksurasitus
- tiedottamisen ja mediakasvatuksen vahvistaminen
- valvontamaksun sekä ohjelmien luokitteluun ja ilmoittamiseen liittyvien maksujen aiheuttama kustannustaakka tarjoajille ja valvontaa vastineeksi maksusta
- esitysluvan hinnan kohtuullisuus
- luokittelun käytännön raskaus
- merkintöjen tekemisen joustavoittaminen

Muut kuin lainsäädännölliset kehittämistarpeet:

- lasten huoltajien tietoisuuden lisääminen: muut kuin ala itse, esim. Media-avain
- tietoisuuden lisääminen yleisöpalautteesta
- mediakasvatuksen edistäminen: muut kuin ala itse
- KAVI:n resurssien ja roolin sekä viranomaisten yhteistyön kehittäminen
- tutkimustiedon lisääminen

Liite 3. Selvityksen lähdemateriaalia

Asiakirjoja, joihin olen tutustunut selvitystyön aikana

- Kansallisen audiovisuaalisen instituutin tulosraportti 2019.
- KAVI:n selvitys ikärajamerkintöjen noudattamisesta maksuttomilla televisiokanavilla 20.9.2012.
- KAVI:n selvitys kuvaohjelmalain noudattamisesta valtakunnallisilla televisiokanavilla 2015.
- KAVI:n vastaus Filmikamari ry:n kirjeeseen KAVI:n ikärajojousto-ohjeistuksesta 8.5.2018 (Dnro 56/823/2018)
- KAVI:n vastaanottama yleisöpalautte 14.1.2012–27.9.2019.
- Tiedottamisvelvollisuuden toteutuminen kuvaohjelmien tarjoamisessa. Raportti Kansallisen Audiovisuaalisen Instituutin KAVIn toteuttamasta valvontakyselystä. 2020 (julkaisematon)

Muu selvityksen aikana toteutettu tiedonkeruu

- Tietopyyntö 6.4.2020 Korkeimmalle hallinto-oikeudelle kuvaohjelmalakiin liittyvistä ratkaisuista ja vireillä olevista valituksista.

Liite 4. Kyselylomake kuvaohjelmien tarjoajille ja luokittelujen tilaajille

Kysely kuvaohjelmalain toimivuudesta ja uudistustarpeista

Kartoitan tällä kyselyllä opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta kuvaohjelmien tarjoajien sekä luokittelujen tilaajien näkemyksiä kuvaohjelmalain toimivuudesta ja uudistustarpeista. Kysely on lähetetty kaikille Kansallisen audiovisuaalisen instituutin (KAVI) rekisterissä oleville kuvaohjelmien tarjoajille sekä kuvaohjelmien tarjoajia edustaville järjestöille. Kysely on lähetetty myös kuvaohjelmien luokitteluja paljon tilaaville toimijoille.

Toivon, että teillä on hetki aikaa vastata kyselyn 24 kysymykseen. Voitte vastata kysymyksiin vain siltä osin kuin teillä on kommentoitavaa oman toimialanne näkökulmasta. Kysely on keskeinen osa opetus- ja kulttuuriministeriön laajempaa toimeksiantoa, jonka tarkoituksena on selvittää voimassa olevan kuvaohjelmalain toimivuutta ja uudistustarpeita. Selvitys valmistuu syyskuun lopulla. Lisätietoja toimeksiannosta antaa opetus- ja kulttuuriministeriössä kulttuuriasianneuvos Laura Mäkelä, sähköposti laura.makela@minedu.fi.

Pyydän vastauksianne torstaihin 9.4.2020 mennessä.

Lisätietoja kyselystä annan mielelläni sähköpostilla: leeran@uef.fi. Voitte myös jättää sähköpostilla yhteydenottopyynnön, mikäli haluatte keskustella kuvaohjelmalain toimivuudesta ja uudistustarpeista tarkemmin. Toivon myös, että olette yhteydessä, jos vastauksissa ilmenee teknisiä ongelmia.

Kiitokset osallistumisestanne!

Kyselyterveisin, Leena Rantala

VASTAAJAN TAUSTATIEDOT

1. Vastaajatason nimi? Voitte halutessanne vastata kyselyyn täysin nimettömästi.

2. Vastaajataho toimii pääasiallisesti kuvaohjelmien

- tarjoajana
- luokittelujen tilaajana
- tarjoajien ja/ tai luokittelujen tilaajien toimialan edustajana
(esim. järjestöt)
- Other:

3a. Mikä on pääasiallinen harjoittamanne kuvaohjelmien tarjoamisen muoto? Voitte tarvittaessa valita useamman kuin yhden vaihtoehdon. Jos olette kuvaohjelmien luokittelujen tilaaja, jättäkää vastaamatta kysymykseen.

- Elokvateatteriesitykset
- Tallenteiden myynti, vuokraus tai muu tallenteiden tarjoaminen
- Televisiotoiminta
- Tilausohjelmapalvelujen (VoD, suoratoisto) tarjoaminen
- Other:

3b. Millaisia kuvaohjelmia pääasiallisesti tarjoatte? Voitte tarvittaessa valita useamman kuin yhden vaihtoehdon. Jos olette kuvaohjelmien luokittelujen tilaaja, jättäkää vastaamatta kysymykseen.

- Elokuvia
- Digitaalisia pelejä
- Televisio-ohjelmia tai televisiosarjoja
- Other:

YLEISET KYSYMYKSET KUVAOHJELMALAIN TOIMIVUUDESTA JA UUDISTUSTARPEISTA

Voitte vastata seuraaviin kysymyksiin vain siltä osin kuin teillä on kommentoitavaa oman toimintanne tai toimialanne näkökulmasta. Mikäli jätätte vastaamatta kysymykseen, kertokaa kuitenkin vastaamatta jättämisen syy, kuten että ette osaa tai halua vastata kysymykseen taikka että kysymys ei koske toimialanne.

4. Lain ja sen soveltamisen toimivuus. Mikä nykyisessä kuvaohjelmalaissa ja sen soveltamisessa toimii hyvin oman toimialanne näkökulmasta?

5. Lain ja sen soveltamisen ongelmakohdat. Mitkä ovat kuvaohjelman ja sen soveltamisen ongelmakohdat oman toimialanne näkökulmasta?

6. Muutokset toimintaympäristössä. Kuvaohjelmalaki tuli voimaan 1.1.2012. Mitkä ovat olennaiset kuvaohjelmien tarjoamiseen liittyvät muutokset omalla toimialallanne lain voimaantulon jälkeen?

7. Lain kehittämistarpeet. Kuvaohjelman tarkoituksena on lasten suojeleminen heidän kehitykselleen haitalliselta sisällöltä. Miten kuvaohjelmien tarjoamisen sääntelyä lasten suojelemiseksi pitäisi konkreettisesti kehittää oman toimialanne näkökulmasta?

8. Muut kuin lainsäädännölliset toimenpiteet. Mitä konkreettisia toimenpiteitä lainsäädännön veloitteiden lisäksi olette halukas tekemään lasten suojelemiseksi heidän kehitykselleen haitalliselta sisällöltä?

YKSITYISKOHTAISET KYSYMYKSET KUVAOHJELMALAIN SÄÄNNÖKSISTÄ JA NIIDEN SOVELTAMISESTA

Voitte vastata seuraaviin kysymyksiin vain siltä osin kuin teillä on kommentoitavaa oman toimintanne tai toimialanne näkökulmasta. Mikäli jätätte vastaamatta kysymykseen, kertoo kukaan kuitenkin vastaamatta jättämisen syy, kuten että ette osaa tai halua vastata kysymykseen taikka että kysymys ei koske toimialanne.

9. Ilmoittautumisvelvollisuus tarjoajarekisteriin. Kuvaohjelman tarjoajan on tehtävä ilmoitus Kansalliselle audiovisuaaliselle instituutille (KAVI) ryhtyessään tarjoamaan kuvaohjelmia. Ilmoitus on tehtävä, kun ohjelmia tarjotaan taloudellisessa tarkoituksessa ja säännöllisesti. Mikä on näkemyksenne tästä ilmoittautumisvelvollisuudesta?

10. Luokittelu- ja merkintävelvollisuus. Kuvaohjelman saa tarjota vain, jos se on luokiteltu lain mukaisesti ja sen yhteyteen on tehty selvästi havaittava merkintä ikärajasta ja sisällöstä. Mikä on näkemyksenne tästä luokittelu- ja merkintävelvollisuudesta?

11. Luokittelusta vapautetut kuvaohjelmat. Kuvaohjelman 9–10 §:n mukaan kuvaohjelma vapautuu luokittelusta tietynlaisen sisällön tai valmistustarkoituksen perusteella. Kuvaohjelma voi vapautua luokittelusta myös luvan perusteella (esim. elokuvafestivaali). Mikä on näkemyksenne näistä luokittelusta vapauttamisen perusteista ja niiden soveltamisesta?

12. Vain aikuisille tarjottavat kuvaohjelmat. Jos kyseessä on ohjelma, joka on yksiselitteisesti tarkoitettu tarjottavaksi ainoastaan 18 vuotta täyttäneille, ohjelmaa ei luokitella. Tällaisen ohjelman saa tarjota vain, jos siihen tai sen yhteyteen on tehty selvästi havaittava merkintä 18 vuoden ikärajasta. Mikä on näkemyksenne tästä aikuisille tarkoitettujen kuvaohjelmien tarjoamista koskevasta velvollisuudesta?

13. Käytössä olevat ikärajat ja sisältösymbolit. Kuvaohjelman mukaiset kuvaohjelmien ikärajat ovat sallittu kaikenikäisille, 7, 12, 16 ja 18. Käytössä olevat sisältösymbolit ovat ahdistus, päihteet, seksi, väkivalta. Mikä on näkemyksenne näistä ikärajoista ja ohjelman sisältöä kuvaavien symbolien käytöstä?

14. Ikärajojen noudattaminen tarjoamisessa. Kuvaohjelmien tarjoajilla on velvollisuus huolehtia siitä, ettei kuvaohjelma ole ikärajaa nuorempien lasten katseltavana. Velvollisuutena on 1) tiettyjen lähetysaikojen noudattaminen televisio-ohjelmistossa, 2) ohjelman saatavilla pitäminen siten, että käytettävissä on palvelu, jolla voidaan estää ohjelman katseleminen sekä 3) ikärajan tarkistaminen (esim. elokuvateatterissa tai tallenteiden tarjoamisessa). Mikä on näkemyksenne näistä velvollisuuksista? Miten toteutatte velvollisuuksia omassa toiminnassanne?

15. Tiedotusvelvollisuus. Kuvaohjelman tarjoajan on tiedotettava ikärajoista ja muista lasten suojelemista edistävistä keinoista ohjelmien tarjoamisen yhteydessä. Mikä on näkemyksenne tästä tiedotusvelvollisuudesta? Miten tiedotatte omassa toiminnassanne?

16. Ikärajojousto. Kuvaohjelman mukaan kuvaohjelman voi julkisesti esittää enintään kolme vuotta ohjelmalle luokiteltua ikärajaa, 7, 12 tai 16 nuoremmalle silloin, kun lapsi on 18 vuotta täyttäneen seurassa. Jousto koskee esimerkiksi elokuvateattereita. Mikä on näkemyksenne tästä ikärajojousta ja sen soveltamisesta?

17. Käytännesäännöt. Kuvaohjelman mukaan kuvaohjelmien tarjoajat voivat laatia käytännesääntöjä hyvän kuvaohjelmien tarjoamisen tavan ja mediakasvatuksen edistämiseksi. Mikä on näkemyksenne käytännesäännöistä? Oletteko laatineet käytännesääntöjä? Mistä aiheista toimialanne voisi tai pitäisi laatia käytännesääntöjä?

18. Kuvaohjelmaluokittelijat. Kuvaohjelmia luokittelevat pääasiassa KAVI:n kouluttamat kuvaohjelmaluokittelijat. Mikä on näkemyksenne kuvaohjelmaluokittelijoiden toiminnasta ja koulutuksesta?

19. Luokittelukriteerit ja luokittelujärjestelmä. Kuvaohjelman mukaan lapsen kehitykselle haitallisena pidetään kuvaohjelmaa, joka väkivaltaisuutensa tai seksuaalisen sisältönsä vuoksi tai ahdistusta aiheuttamalla taikka muulla näihin rinnastettavalla tavalla on omiaan vaikuttamaan haitallisesti lapsen kehitykseen. KAVI on laatinut säännökseen perustuvat tarkemmat luokittelukriteerit. KAVI pitää yllä järjestelmää, jolla luokittelu toteutetaan. Mikä on näkemyksenne luokittelukriteereistä ja luokittelujärjestelmästä?

20. KAVI:n antama ohjaus ja neuvonta. KAVI antaa ohjeita ja neuvontaa kuvaohjelman soveltamisesta ja muista käytännöistä. Mikä on näkemyksenne KAVI:n toteuttamasta ohjauksesta ja neuvonnasta? Miten ohjausta ja neuvontaa pitäisi kehittää?

21. Kuvaohjelman valvonta. KAVI valvoo kuvaohjelman noudattamista. KAVI:n valvontakeinoja ovat yleisöpalautteeseen reagointi, kuvaohjelman ottaminen luokiteltavaksi, kuvaohjelmaluokittelijaksi hyväksymisen peruuttaminen, merkintöjen tarkastus sekä huomautus ja uhkasakko. Mikä on näkemyksenne valvontaviranomaisesta ja valvontakeinoista? Miten valvonta toimii käytännössä? Miten valvontaa pitäisi kehittää?

22. Valvontamaksu. Kuvaohjelmien tarjoamisen valvonnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi peritään valvontamaksu. Valvontamaksun on velvollinen suorittamaan yhteisö ja henkilö, jota koskee kuvaohjelmien tarjoajien ilmoittautumisvelvollisuus. Mikä on näkemyksenne valvontamaksusta?

23. Muutoksenhaku luokittelupäätökseen. Kuvaohjelmaluokittelijan luokittelupäätökseen saa asianosainen vaatia oikaisua KAVI:lta. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen sekä KAVI:n luokittelupäätökseen saa hakea muutosta valittamalla kuvaohjelmalautakuntaan. Mikä on näkemyksenne näistä muutoksenhakukeinoista?

24. Muita näkemyksiä tai kommentteja kuvaohjelmalaista ja sen soveltamisesta?

Tähän voitte kirjoittaa vapaasti muita näkemyksiä ja kommentteja kuvaohjelmalaista ja sen soveltamisesta.

SUURKIITOKSET VASTAUKSISTANNE!

Mikäli haluatte vielä keskustella kuvaohjelmalain toimivuudesta ja uudistustarpeista tarkemmin, pyydän jättämään yhteydenottopyynnön sähköpostilla: leeran@uef.fi (Leena Rantala).

Liite 5. Kyselylomake lapset ja media -asiantuntijoille

Kysely lapset ja media -asiantuntijoille kuvaohjelman toimivuudesta ja uudistustarpeista

Kartoitan tällä kyselyllä opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta lapset ja media -asiantuntijoiden näkemyksiä kuvaohjelman toimivuudesta ja uudistustarpeista. Kysely on lähetetty lapsen kehityksen ja audiovisuaalisen viestinnän asiantuntijoille sekä järjestöille, jotka toimivat alaikäisten suojelun tai lasten ja kuvaohjelmien parissa. Kysely on lähetetty myös kuvaohjelmalautakunnan jäsenille.

Kysely on keskeinen osa opetus- ja kulttuuriministeriön laajempaa toimeksiantoa, jonka tarkoituksena on selvittää voimassa olevan kuvaohjelman toimivuutta ja uudistustarpeita. Selvitys valmistuu syyskuun lopulla. Lisätietoja toimeksiannosta antaa opetus- ja kulttuuriministeriössä kulttuuriasianneuvos Laura Mäkelä, sähköposti laura.makela@minedu.fi.

Pyydän vastauksianne torstaihin 9.4.2020 mennessä.

Lisätietoja kyselystä annan mielelläni sähköpostilla: leeran@uef.fi. Voitte myös jättää sähköpostilla yhteydenottopyynnön, mikäli haluatte keskustella kuvaohjelman toimivuudesta ja uudistustarpeista tarkemmin. Toivon myös, että olette yhteydessä, jos kyselyyn vastaamisessa ilmenee teknisiä ongelmia.

Kiitokset osallistumisestanne!

Kyselyterveisin, Leena Rantala

VASTAAJAN TAUSTATIEDOT

1. Asiantuntijan tai järjestön nimi? Voitte halutessanne vastata kyselyyn täysin nimettömästi.

2. Asiantuntemuksen pääasiallinen ala tai järjestön pääasiallinen toimiala. Voitte tarvittaessa valita useamman kuin yhden vaihtoehdon.

- Audiovisuaalinen kulttuuri, elokuvatutkimus tai muu vastaava
- Kasvatustiede
- Lääketiede
- Psykologia
- Elokvakasvatusjärjestö
- Lapsi- ja nuorisjärjestö

Mediakasvatusjärjestö

Other:

YLEISET KYSYMYKSET KUVAOHJELMALAIN TOIMIVUUDESTA JA UUDISTUSTARPEISTA

3. Lain ja sen soveltamisen toimivuus. Kuvaohjelman tarkoituksena on lasten suojeleminen heidän kehitykselleen haitalliselta sisällöltä. Mikä nykyisessä kuvaohjelmalaissa ja sen soveltamisessa toimii hyvin lasten suojelemiseksi?

4. Lain ja sen soveltamisen ongelmakohdat. Mitkä ovat kuvaohjelman ja sen soveltamisen ongelmakohdat lasten suojelemisen näkökulmasta?

5. Muutokset toimintaympäristössä. Kuvaohjelman laki tuli voimaan 1.1.2012. Mitkä ovat mielestänne olennaiset muutokset toimintaympäristössä lain voimaantulon jälkeen? Toimintaympäristö tarkoittaa esimerkiksi lasten median käyttöä ja kuvaohjelmien tarjoamisen tapoja.

6. Lain kehittämistarpeet. Miten lasten suojelemiseen heidän kehitykselleen haitalliselta sisällöltä tähtäävää lainsäädäntöä pitäisi konkreettisesti Suomessa kehittää ottaen huomioon toimintaympäristön muutokset?

7. Muut kuin lainsäädännölliset kehittämistarpeet. Mitä konkreettisia toimenpiteitä lainsäädännön lisäksi Suomessa pitäisi tehdä lasten suojelemiseksi ottaen huomioon toimintaympäristön muutokset?

YKSITYISKOHTAISET KYSYMYKSET KUVAOHJELMALAIN SÄÄNNÖKSISTÄ

Voitte vastata kysymyksiin vain siltä osin kuin teillä on kommentoitavaa oman asiantuntemuksenne tai toimintanne näkökulmasta. Mikäli jätätte vastaamatta kysymykseen, kertokaa kuitenkin lyhyesti vastaamatta jättämisen syy, kuten että ette osaa tai halua vastata kysymykseen.

8. Lapsen kehitykselle haitalliset ohjelmat. Kuvaohjelman mukaan lapsen kehitykselle haitallisena pidetään kuvaohjelmaa, joka väkivaltaisuuksensa tai seksuaalisen sisältönsä vuoksi tai ahdistusta aiheuttamalla taikka muulla näihin rinnastettavalla tavalla on omiaan vaikuttamaan haitallisesti lapsen kehitykseen. Mikä on näkemyksenne näistä haitallisuusperusteista ja niiden soveltamisesta?

9. Käytössä olevat ikäraajat ja sisältösymbolit. Kuvaohjelman mukaiset kuvaohjelmien ikäraajat ovat sallittu kaikenikäisille, 7, 12, 16 ja 18. Käytössä olevat sisältösymbolit ovat

ahdistus, päihheet, seksi, väkivalta. Mikä on näkemyksenne näistä ikärajoista ja ohjelman sisältöä kuvaavien symboleiden käytöstä?

10. Luokittelusta vapautetut kuvaohjelmat. Kuvaohjelman 9-10 §:n mukaan kuvaohjelma vapautuu luokittelusta tietynlaisen sisällön tai valmistustarkoituksen perusteella. Kuvaohjelma voi vapautua luokittelusta myös luvan perusteella (esim. elokuvafestivaali). Mikä on näkemyksenne näistä luokittelusta vapauttamisen perusteista ja niiden soveltamisesta?

11. Vain aikuisille tarjottavat kuvaohjelmat. Jos kyseessä on ohjelma, joka on yksiselitteisesti tarkoitettu tarjottavaksi ainoastaan 18 vuotta täyttäneille, ohjelmaa ei luokitella. Tällaisen ohjelman saa tarjota vain, jos siihen tai sen yhteyteen on tehty selvästi havaittava merkintä 18 vuoden ikärajasta. Mikä on näkemyksenne tästä aikuisille tarkoitettujen kuvaohjelmien tarjoamista koskevasta velvollisuudesta?

12. Ikärajojen noudattaminen tarjoamisessa. Kuvaohjelmien tarjoajilla on velvollisuus huolehtia siitä, ettei kuvaohjelma ole ikärajaa nuorempien lasten katseltavana. Velvollisuutena on 1) tiettyjen lähetyksien noudattaminen televisio-ohjelmistossa, 2) ohjelman saatavilla pitäminen siten, että käytettävissä on palvelu, jolla voidaan estää ohjelman katselu sekä 3) ikärajan tarkistaminen (esim. elokuvateatterissa tai tallenteiden tarjoamisessa). Mikä on näkemyksenne näistä velvollisuuksista?

13. Tiedotusvelvollisuus. Kuvaohjelman tarjoajan on tiedotettava ikärajoista ja muista lasten suojelemista edistävistä keinoista ohjelmien tarjoamisen yhteydessä. Mikä on näkemyksenne tästä tiedotusvelvollisuudesta?

14. Ikärajajousto. Kuvaohjelman mukaan kuvaohjelman voi julkisesti esittää enintään kolme vuotta ohjelmalle luokiteltua ikärajaa, 7, 12 tai 16 nuoremmalle silloin, kun lapsi on 18 vuotta täyttäneen seurassa. Jousto koskee esimerkiksi elokuvateattereita. Mikä on näkemyksenne tästä ikärajajoustosta ja sen soveltamisesta?

15. Käytännesäännöt. Kuvaohjelman mukaan kuvaohjelmien tarjoajat voivat laatia käytännesääntöjä hyvän kuvaohjelmien tarjoamisen tavan ja mediakasvatuksen edistämiseksi. Käytännesääntöjä ovat laatineet lähinnä televisioyhtiöt ohjelmien lähetyksistä (ns. esitysaikasopimus). Mikä on näkemyksenne käytännesääntöjen toimivuudesta lasten suojelemiseksi? Mistä aiheista kuvaohjelmien tarjoajien pitäisi laatia käytännesääntöjä?

16. Kuvaohjelmaluokittelijat. Kuvaohjelmia luokittelevat pääasiassa Kansallisen audiovisuaalisen instituutin (KAVI) kouluttamat kuvaohjelmaluokittelijat. Mikä on näkemyksenne kuvaohjelmaluokittelijoiden toiminnasta ja koulutuksesta?

17. Kavi:n mediakasvatus- ja tiedotustehtävä. KAVI:n yhtenä tehtävänä on edistää media-
kasvatusta, lasten mediataitoja ja lapsille turvallista mediaympäristöä sekä tiedottaa lapsia
ja mediaa koskevista asioista. Mikä on näkemyksenne mediakasvatuksen edistämistehtä-
vän ja tiedotustehtävän toteutumisesta? Miten KAVI:n toimintaa pitäisi näiden tehtävien
osalta kehittää?

18. Kuvaohjelmalain valvonta ja kavi:n antama ohjaus. KAVI valvoo kuvaohjelmalain
noudattamista. KAVI:n valvontakeinoja ovat yleisöpalautteeseen reagointi, kuvaohjelman
ottaminen luokiteltavaksi, kuvaohjelmaluokittelijaksi hyväksymisen peruuttaminen, mer-
kintöjen tarkastus sekä huomautus ja uhkasakko. Lisäksi KAVI antaa ohjeita ja neuvontaa
kuvaohjelmien tarjoajille. Mikä on näkemyksenne valvontakeinoista ja ohjauksesta? Miten
valvontaa ja ohjausta pitäisi kehittää?

19. Muutoksenhaku luokittelupäätökseen. Kuvaohjelmaluokittelijan luokittelupäätök-
seen saa asianosainen vaatia oikaisua KAVI:lta. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätök-
seen sekä KAVI:n luokittelupäätökseen saa hakea muutosta valittamalla kuvaohjelmalauta-
kuntaan. Mikä on näkemyksenne näistä muutoksenhakukeinoista?

20. Muita näkemyksiä tai kommentteja kuvaohjelmalaista ja sen soveltamisesta?

Tähän voitte kirjoittaa vapaasti muita näkemyksiä ja kommentteja kuvaohjelmalaista ja
sen soveltamisesta.

SUURKIITOKSET VASTAUKSISTANNE!

Mikäli haluatte vielä keskustella kuvaohjelmalain toimivuudesta ja uudistustarpeita
tarkemmin, pyydän jättämään yhteydenottopyynnön sähköpostilla: leeran@uef.fi
(Leena Rantala).

Liite 6. Kyselylomake kuvaohjelmaluokittelijoille

Kysely kuvaohjelmaluokittelijoille kuvaohjelman toimivuudesta ja uudistustarpeista

Kartoitan tällä kyselyllä kuvaohjelmaluokittelijoiden näkemyksiä kuvaohjelman toimivuudesta ja uudistustarpeista. Kysely on kohdistettu paljon luokitteluja tekeville kuvaohjelmaluokittelijoille. Luokittelijoiden henkilötietojen suojaamiseksi kysely on lähetetty vastaajille Kansallisen audiovisuaalisen instituutin (KAVI) välityksellä.

Kysely on osa opetus- ja kulttuuriministeriön laajempaa toimeksiantoa, jonka tarkoituksena on selvittää voimassa olevan kuvaohjelman toimivuutta ja uudistustarpeita. Selvitys valmistuu syyskuun lopulla. Lisätietoja toimeksiannosta antaa opetus- ja kulttuuriministeriössä kulttuuriasiainneuvos Laura Mäkelä, sähköposti laura.makela@minedu.fi.

Pyydän vastauksianne torstaihin 9.4.2020 mennessä.

Lisätietoja kyselystä annan mielelläni sähköpostilla: leeran@uef.fi. Voitte myös jättää sähköpostilla yhteydenottopyynnön, mikäli haluatte keskustella kuvaohjelman toimivuudesta ja uudistustarpeista tarkemmin. Toivon myös, että olette yhteydessä, jos kyselyyn vastaamisessa ilmenee teknisiä ongelmia.

Kiitokset osallistumisestanne!

Kyselyterveisin, Leena Rantala.

VASTAAJAN TAUSTATIEDOT

1. Työskentelen luokittelijana:

- Televisioyhtiön palveluksessa
- Elokuvarajoajan tai elokuvalevittäjän palveluksessa
- Luokittelupalveluja tarjoavassa yrityksessä tai toiminimellä
- Other:

2. Kuinka kauan olet työskennellyt kuvaohjelmaluokittelijana?

3. Kuinka monta kuvaohjelmanimikettä olet arviolta luokitellut?

AVOIMET KYSYMYKSET

4. Luokittelijakoulutus. Kansallinen audiovisuaalinen instituutti (KAVI) vastaa kuvaohjelmaluokittelijoiden koulutuksesta ja kertauskoulutuksesta. Mikä on näkemyksenne koulutuksen toimivuudesta? Miten koulutusta pitäisi kehittää?

5. Luokittelukriteerit. KAVI on laatinut kuvaohjelmalakiin perustuvat luokittelukriteerit, joiden avulla arvioidaan kuvaohjelmien haitallisuutta eri-ikäisille lapsille. Miten luokittelukriteerit toimivat? Miten luokittelukriteereitä pitäisi kehittää?

6. Luokittelujärjestelmä. KAVI ylläpitää ikärajojen luokittelujärjestelmää (IKLU). Miten järjestelmä toimii? Miten järjestelmää pitäisi kehittää?

7. Kavi:n antama ohjaus ja neuvonta. KAVI antaa ohjeita ja neuvontaa kuvaohjelmaluokittelijoille. Mikä on näkemyksenne KAVI:n toteuttamasta ohjauksesta ja neuvonnasta? Miten ohjausta ja neuvontaa pitäisi kehittää?

8. Luokittelijoiden valvonta. KAVI valvoo kuvaohjelmaluokittelijoiden toimintaa yleisöpalautteen perusteella sekä ottamalla kuvaohjelmia luokiteltavaksi. Miten KAVI:n valvonta ja valvontakeinot toimivat? Miten valvontaa pitäisi kehittää?

9. Luokittelijoiden itsenäisyys, riippumattomuus ja virkavastuu. Kuvaohjelmalain mukaan kuvaohjelmaluokittelijan on tehtävä luokittelu itsenäisesti ja riippumattomasti. Kuvaohjelmaluokittelijaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Miten itsenäisyys ja riippumattomuus mielestänne toteutuu? Miten koette luokitteluun liittyvän virkavastuun?

10. Muutoksenhaku luokittelupäätökseen. Kuvaohjelmaluokittelijan luokittelupäätökseen saa asianosainen vaatia oikaisua KAVI:lta. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen sekä KAVI:n luokittelupäätökseen saa hakea muutosta valittamalla kuvaohjelmalautakuntaan. Mikä on näkemyksenne näistä muutoksenhakekeinoista?

11. Muita näkemyksiä tai kommentteja kuvaohjelmien luokittelusta? Tähän voitte kirjoittaa vapaasti näkemyksiä ja kommentteja kuvaohjelmalaista ja sen soveltamisesta.

SUURKIITOKSET VASTAUKSISTANNE!

Mikäli haluatte vielä keskustella kuvaohjelmalain toimivuudesta ja uudistustarpeita tarkemmin, pyydän jättämään yhteydenottopyynnön sähköpostilla: leeran@uef.fi (Leena Rantala)

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Hakalehto, Suvianna. Lapsioikeuden perusteet. Alma Talent, 2018.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna, Lasten oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. Defensor Legis 4/2011, s. 510–525.
- Hirvelä, Päivi, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien Teoksessa Koivurova, Timo & Pirjatanniemi, Elina (toim.) Ihmisoikeuksien käsikirja. Tietosanoma, 2013, 350–384.
- Neuvonen, Riku, Kuvaohjelmien sääntely Suomessa – Nykytila ja haasteet. Lakimies 1/2010, s. 40–60.
- Neuvonen, Riku, Viestintä- ja informaatio-oikeuden perusteet. Kauppakamari, 2019.
- Nieminen, Liisa, Lasten suojeleminen sananvapauden rajoittamisperusteena. Viestintäoikeuden vuosikirja 2019, 2020, s. 46–70.
- Pakarinen, Auri, Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämisestä ja sääntelyn toimivuudesta. Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta, Joensuu 2012.
- Rautiainen, Pauli, Taiteen vapaus perusoikeutena. Taiteen keskustoimikunta, tutkimusyksikön julkaisuja n:o 33, 2007.
- Tala, Jyrki, Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 115, Helsinki 2012.
- Voutilainen, Tomi. Oikeus tietoon. Informaatio-oikeuden perusteet. Edita, 2019.

Virallislähteet

- HE 190/2010 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle kuvaohjelmalainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 14/2009 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuvaohjelmien tarkastamisesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 2/2000 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuvaohjelmien tarkastamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 98/2020 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 309/1993 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 95/1986 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle video- ja muiden kuvaohjelmien tarkastamista koskevaiksi lainsäädännöksi.
- PeVL 52/2010 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kuvaohjelmalainsäädännön uudistamiseksi.
- PeVL 14/2000 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kuvaohjelmien tarkastamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 19/1998 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä televisio- ja radiotoimintaa koskevaiksi lainsäädännöksi.
- YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro. 17 (2013) lapsen oikeudesta lepoon, vapaa-aikaan, leikkiin, virkistystoimintaan, kulttuurielämään ja taiteisiin (31 artikla). CRC/C/GC/17 (17. huhtikuuta 2013). Suomenkielinen käännös Lapsiasiavaltuutetun toimisto, 2014.

Oikeustapaukset

- Euroopan ihmisoikeustuomioistuin**
Otto Preminger Institut vs. Itävalta (20.9.1994)
- Euroopan unionin tuomioistuin**
Dynamic Medien, C-244/06, EU:C:2008:85 (14.2.2008)
- Korkein hallinto-oikeus**
KHO 3399/2/14, taltionumero 2072
KHO 2017:10
KHO 2020:45
- Hallinto-oikeudet**
Helsingin hallinto-oikeus 19/0902/3 (9.12.2019)

Internet-lähteet

Kavi/Ikärajat/Ammattilaiset/Kuvaohjelman tarjoajat/Ohjeita tarjoajalle.

<https://kavi.fi/ikarajat/ammattilaiset/tarjoajat/ohjeita/> (18.8.2020)

Lainkirjoittajan opas. Perusoikeudet. Perusoikeuksien sääntely. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

<http://lainkirjoittaja.finlex.fi/4-perusoikeudet/4-1/#jakso-4-1-13> (18.8.2020)

PEGI. Mitä luokitukset merkitsevät? <https://pegi.info/fi/node/19> (16.9.2020)

Suomen virallinen tilasto (SVT): Perheet [verkkójulkaisu]. ISSN=1798-3215.

Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 26.5.2020]. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/perh/2019/index.html>



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la Culture

ISBN: 978-952-263-824-3 (PDF)

ISSN: 1799-0351 (PDF)