

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 52/2010 rd

### Regeringens proposition om en reform av lagstiftningen om bildprogram

*Till kulturutskottet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 19 oktober 2010 en proposition om en reform av lagstiftningen om bildprogram (RP 190/2010 rd) till kulturutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till kulturutskottet.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- regeringsråd Tuula Lybeck, undervisnings- och kulturministeriet
- lagstiftningsråd Camilla Busck-Nielsen, justitieministeriet
- juris licentiat Mikael Koillinen
- professor Olli Mäenpää.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- professor Mikael Hidén
- professor Liisa Nieminen
- forskardoktor, vicehäradshövding Päivi Tiilikka
- professor Veli-Pekka Viljanen.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om bildprogram. Lagen ska kunna begränsa tillhandahållandet av bildprogram i syfte att skydda barn. Den avses ersätta lagen från 2000 om granskning av bildprogram.

Förhandsgranskningen av bildprogram i sin nuvarande form kommer att slopas, medan systemet med åldersgränser ska stå kvar. Klassificeringen av programmen enligt åldersgräns föreslås till största delen bli övertagen av personer inom bildprogrambranschen. De ska vara av myndigheten godkända självständiga och oberoende klassificerare av bildprogram. Bildprogram som tillhandahålls i Finland ska klassificeras på enhetliga grunder. Klassificeringen ska omfatta samtliga former av bildprogram, alltså

film, televisionsprogram och spel och samtliga sätt att tillhandahålla bildprogram, alltså föreläsningar på biograf, spridning av upptagningar, sändningar i television och beställ-TV till exempel via Internet.

Bildprogram ska antingen klassificeras som lämpliga för alla åldrar eller klassificeras enligt en åldersgräns på 7, 12, 16 eller 18 år eller också ska en åldersgräns på 18 år ställas utan klassificering. Klassificerade program ska förses med en symbol som beskriver innehållet. Vissa bildprogram ska befrias från klassificering utifrån innehåll, framställningssyfte eller särskilt tillstånd. Det ska vara förbjudet att tillhandahålla bildprogram med en åldersgräns på 18 år för minderåriga. Leverantörerna av bildprogram ska

dessutom på något lämpligt sätt säkerställa att klassificerade bildprogram inte är tillgängliga att ses av barn som är yngre än åldersgränsen.

Statens filmgranskningsbyrå omvandlas till Centret för mediefostran och bildprogram. Centret ska ha hand om myndighetsuppgifterna i den nya lagstiftningen. Uppgifter som har att göra med tillsynen över televisionsverksamheten i syfte att skydda barn ska föras över från Kommunikationsverket till Centret för mediefostran och bildprogram.

Lagen om televisions- och radioverksamhet ändras i fråga om regleringen av sändning av program som är skadliga för barn. I strafflagen föreslås följdändringar på grund av reformen.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2012.

I motiven till lagstiftningsordningen tas den kvalificerade lagreservationen i 12 § 1 mom. i grundlagen upp som säger att det kan lagstiftas om sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för att skydda barn. Vidare tar regeringen upp 124 § om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på privata och ser på bestämmelserna om tillsynsavgift i lagförslag 1 mot 81 § i grundlagen. Enligt regeringens uppfattning är lagförslagen i harmoni med grundlagen och kan godkännas i vanlig lagstiftningsordning. Men eftersom det tar upp frågor som kräver tolkning av nämnda grundlagsparagrafer är det tillrådligt att behandla propositionen i grundlagsutskottet.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### **Yttrandefriheten**

##### *Allmänt*

Yttrandefriheten är en grundläggande fri- och rättighet som garanteras i 12 § 1 mom. i grundlagen. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Med spridning avses all slags publicering, spridning och förmedling av meddelanden. De dimensioner av yttrandefriheten som framgår av bestämmelsen bör inte tolkas för snävt. Bestämmelsen avser att förbjuda förhandsgranskning i traditionell mening och andra ingrepp i yttrandefriheten som utgör hinder i förväg (se RP 309/1993 rd).

I bestämmelsen om yttrandefrihet ingår emellertid en s.k. kvalificerad lagreservation som innebär att det kan lagstiftas om sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för att skydda barn. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna är det utifrån det här bemyndigandet möjligt att fortsätta nuvarande praxis med att begränsa

spridning av filmer och andra bildprogram med en åldersgräns. Möjligheten till begränsning i förväg gäller i första hand förråande skildringar av våld (RP 309/1993 rd). Detta motiveringsuttalande avsåg ändå inte att vara en uttömmande beskrivning av godkända begränsningar, utan det avgörande ur grundlagssynvinkel är om begränsningarna har till syfte att skydda barn. Lagförslag 1 i propositionen har en bredare täckning när det gäller bildprogram som är skadliga för barns utveckling. Enligt 15 § betraktas ett bildprogram som skadligt för ett barns utveckling, om programmet på grund av sina våldsinslag eller sitt sexuella innehåll eller genom att skapa ångest eller på något annat jämförbart sätt kan ha skadlig inverkan på barns utveckling. Den sista punkten i förteckningen är ganska öppen. I motiven (s. 36) anses det att det finns skäl att lämna klassificeraren en viss prövningsrätt i enskilda fall, eftersom lagen inte uttömmande kan räkna upp allt slags innehåll som kan bedömas som skadligt för barn. Punkten täcker till exempel in bildprogram som uppmuntrar till självdestruktivt beteende genom att presentera det som en acceptabel lösning på barns problem. Bestämmelsen är inget problem för minderårigas yttrandefrihet, med hänsyn till att den med vissa juste-

ringar av lydelsen också svarar mot 7 § 1 mom. i den gällande lagen om granskning av bildprogram (775/2000), som stiftades på grundlagsutskottets tillskyndan (se GrUU 14/2000 rd).

*Systemet för klassificering av bildprogram i hela dess räckvidd*

Om ett bildprogram, i ljuset av kriterierna ovan betraktas som skadligt för barns utveckling måste en åldersgräns på 7, 12, 16 eller 18 år anges för programmets innehåll och programmet förses med en symbol som beskriver innehållet. Lagförslaget är ändå besvärligt med tanke på 12 § 1 mom. i grundlagen så till vida att i princip alla bildprogram kommer att omfattas av klassificeringssystemet (se t.ex. 5 § i lagförslag 1), med andra ord också sådana bildprogram som inte är avsedda att förevisas för andra än myndiga. Det här avviker från den gällande lagen, som säger att Statens filmgranskningsbyrå bara granskar sådana bildprogram som man vill visa för att barn under 18 år. Andra bildprogram ska anmälas till tillsynsmyndigheten. När den gällande lagen stiftades påpekade regeringen uttryckligen i sin proposition att det faktum att förevisning och spridning av bildprogram avsedda för myndiga befriades från föreskriven förhandsgranskning gjorde att lagstiftningen stämde överens med 10 § i den dåvarande regeringsformen (se RP 2/2000 rd). Med hänvisning till detta anser utskottet att om det bara är myndiga som avses få tillgång till ett bildprogram, ska leverantören se till att ett program utan klassificering har märkts på ett sätt som visar det. En bestämmelse om detta bör tas in i lagen.

*Systemet för klassificering av bildprogram*

Propositionen ger en ganska diffus bild av vilket slag av system för tillsyn av bildprogram som till syvende och sist eftersträvas med den föreslagna reformen. Det enda som är klart är att Statens filmgranskningsbyrå ska läggas ner. Däremot är det fortfarande oklart om meningen är att grunda ett nytt och självständigt yrkesskrå för klassificerare av bildprogram eller att bygga ett system med egenkontroll inom bildprogrambranschen för tillsyn av bildprogram som är skadliga

för barns utveckling. Det finns inslag i propositionen som pekar i båda riktningarna.

Mot ett självständigt skrå pekar framför allt 14 § i lagförslag 1, där det sägs att en klassificerare av bildprogram i 1 mom. och en tjänsteinnehavare vid Centralen för mediefostran och bildprogram i 12 § ska utföra klassificeringen självständigt och oberoende. Man får samma uppfattning av den långa utläggningen om grundlagens 124 § i motiven till lagstiftningsordningen. Där konstateras till exempel (s. 53) att klassificeringen överförs "till de självständiga och oberoende klassificerare av bildprogram som godkännts av myndigheten och som i praktiken i huvudsak är verksamma i anställning hos privata företag". Vidare konstateras det i detaljmotiven (s. 34) att klassificerare av bildprogram till exempel kan "verka som privat näringsidkare eller i anställning hos ett privaträttsligt samfund". Om lagförslaget stödde sig på 124 § i grundlagen, skulle det kräva adekvata rättsskyddsåtgärder.

Men misstanken om en lösning som bygger på ett egenkontrollsystem vaknar när regeringen om konsekvenserna för företagen (s. 19) säger att det för leverantörerna av bildprogram uppstår kostnader "till exempel för lönekostnader ... för den personal som sköter klassificeringen". Det finns liknande meningar också längre fram i motiveringen (s. 51), där det konstateras att "det i huvudsak är branschen själv" som har ansvaret för klassificeringen i fortsättningen eller (s. 54) då klassificeringssuppgiften överförs på en sammanslutning i bildprogramsbranschen.

Undervisnings- och kulturministeriet har lämnat en kompletterande utredning som visar att meningen har varit att klassificerarna av bildprogram i huvudsak ska vara anställda hos programleverantörer. För utskottet är det klart att det oberoende som avses i 14 § i lagförslag 1 är en chimär. Inte ens det kan nödvändigtvis garantera oberoendet att en klassificerare av bildprogram verkar som självständig näringsidkare, om omsättningen i sin helhet eller åtminstone till mycket stor del uppkommer genom klassificering av program för en enda bildprogramslverantör.

Det bör som sagt också direkt framgå av själva lagförslaget att lagstiftarens avsikt är att aktörer i branschen själva står för klassificeringen. Av en sådan autonomi följer enligt utskottets mening att bestämmelserna behöver kompletteras avsevärt genom betydligt starkare tillsynsbehofgenheter för centralen för mediefostran och bildprogram. I så fall måste man ta ställning till exempel till frågan huruvida vem som helst som tycker att ett program har blivit fel klassificerat kan göra en anmälan till centralen och om denna person då har rätt att få ett överklagbart förvaltningsbeslut i saken. Nu finns det bara en relativt diffus bestämmelse om "reaktioner från allmänheten" i 20 § i lagförslag 1. Det måste också övervägas om det ska sättas ut någon tidsfrist för anmälan och om det ska fastställas något slag av villkor för anmälan för att hindra anmälningar i syfte att skada. Vidare anser utskottet att det bör övervägas om det ökar klassificerarens oberoende att Centralen för mediefostran och bildprogram under vissa förutsättningar ges rätt att återkalla godkännande som klassificerare av bildprogram, om klassificerarens bedömningar inom en viss tid ofta har fått ändras.

Andra enskilda utestående frågor kring det föreslagna systemet är för det första om var och en har rätt att få ett bildprogram klassificerat liksom också på vilket sätt Centralen för mediefostran och bildprogram inhämtar uppgifter som nämns i propositionens motivering (s. 34) om huruvida en person har gjort sig skyldig till ett sådant brott som bevisar att han eller hon är olämplig som klassificerare av bildprogram.

### **Tillsynsavgift**

Enligt 26 § i lagförslag 1 tas det ut en tillsynsavgift för Centralen för mediefostran och bildprogram för att täcka kostnaderna för tillsynen över tillhandahållandet av bildprogram. Som framgår av motiveringen (s. 42—43) ska en tillsynsavgift tas ut för att täcka de allmänna kostnaderna för lagfästa myndighetsuppgifter. Följaktligen kan avgiften inte längre anses vara en sådan ersättning eller ett sådant vederlag för specificerade tjänster från det allmännas sida eller andra

likartade betalningar som kännetecknar statliga avgifter enligt 81 § 2 mom. i grundlagen (se t.ex. GrUU 48/2010 rd, GrUU 47/2005 rd och GrUU 36/2005 rd). Grundlagsutskottet har brukat anse att ju större skillnaden mellan avgiften och kostnaderna för en prestation är, inte minst i anknytning till ett offentligt uppdrag, desto närmare ligger det till hands att betrakta betalningen som en konstitutionell skatt. Det kan också spela en viss roll om det är frivilligt eller obligatoriskt att ta emot prestationen. Det tyder på en skatt om det inte går att tacka nej till prestationer som det finns en skyldighet att leverera och skyldigheten direkt med stöd av lag rör rättssubjekt som uppfyller vissa rekvisit (GrUU 12/2005 rd och GrUU 46/2004 rd). Utifrån de här kriterierna är det klart att tillsynsavgiften är en skatt.

De föreslagna bestämmelserna måste bedömas mot 81 § 1 mom. i grundlagen. Enligt momentet ska det bestämmas om statsskatt genom lag och lagen ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten, skattens storlek och de skattskyldigas rättssäkerhet. Enligt grundlagsutskottets praxis ska det av en skattelag entydigt framgå vem som omfattas av skattskyldigheten. Bestämmelserna måste också vara exakta i den meningen att de lagtillämpande myndigheternas prövning är bunden när de bestämmer skatten (se t.ex. GrUU 48/2010 rd, GrUU 37/2009 rd och GrUU 67/2002 rd).

I 27 § föreskrivs det utförligt om tillsynsavgiftens storlek och i 30 § om ändringssökande i beslut om avgiften. Bestämmelserna om tillsynsavgiften uppfyller kraven i 81 § 1 mom. i grundlagen och bereder inga konstitutionella problem. Utskottet har redan tidigare konstaterat den utgångspunkten för betalningsskyldigheten i 12 § i grundlagen att avgiften på grund av sin storlek inte får bli ett hinder för att utöva yttrandefriheten (se GrUU 14/2000 rd). Det anser att tillsynsavgiften uppfyller detta villkor i alla avgiftsklasser i lagen.

### **Personalen vid Statens filmgranskningsbyrå**

Enligt övergångsbestämmelsen i 9 § 3 mom. i lagförslag 2 "blir" Statens filmgranskningsbyrå

Centralen för mediefostran och bildprogram. Bestämmelsen är bristfällig med tanke på individens rättsliga ställning så till vida att detta inte alls framgår vad som händer med den nuvarande personalen vid Statens filmgranskningsbyrå.

Det framgår först av propositionens motive-ring (s. 50) att filmgranskningsbyråns personal fortsätter som anställda vid Centralen för mediefostran och bildprogram. Den visstidsanställda personalen fortsätter så länge visstidsanställningen fortgår. Anställningsvillkoren för centralens personal bestäms enligt statens allmänna kollektivavtal och ett preciserande kollektivavtal som gäller lönesystemet vid Statens filmgranskningsbyrå.

Eftersom det inte sker några ingrepp i de flyttande tjänstemännens ekonomiska förmåner, är bestämmelserna inget problem med tanke på egendomsskyddet som tryggas i 15 § i grundlagen (jfr GrUU 35/2006 rd). Men det är nödvändigt att ta upp bestämmelserna i lagen.

### **Straffbestämmelser**

Utifrån lagförslag 4 utvidgas tillämpningsområdet för spridning av våldsskildring som är straffbart enligt 17 kap. 17 § i strafflagen, eftersom bestämmelsen om att kriminaliseringsbestämmelsen om våldsskildring inte tillämpas, om den framställning som filmen eller upptagningen innehåller granskats och godkänts för visning och spridning enligt gällande bildprogramslag, eller om tillverkaren eller importören har haft för avsikt att låta upptagningen granskas. Regeringen motiverar strykningen med att branschen själv i huvudsak ska ha ansvaret för att klassificera program.

Utskottet påpekar att frågan har samband med den tidigare konstaterade oklarheten om huruvida var och en har rätt att få ett bildprogram klassificerat av Centralen för mediefostran och bildprogram eller inte. Det är oskäligt om en person inte har någon möjlighet att försäkra sig om att det bildprogram han eller hon tillhandahåller har ett lagligt innehåll.

### **Sammanfattning**

Lagförslagen i propositionen utgår som sagt från författningar som har utformats på ett sätt som helt klart inte varit avsikten när förslaget utarbetades. Grundlagsutskottet kan följaktligen inte komma med någon heltäckande konstitutionell bedömning. Å andra sidan är det inte heller möjligt för utskottet att i det här sammanhanget eller annars heller själv ta itu med en omfattande revidering av lagförslagen i propositionen (jfr GrUU 27/1998 rd och GrUU 27a/1998 rd).

Grundlagsutskottet ber i alla fall kulturutskottet notera att det vid den fortsatta behandlingen av lagförslag 1 har anledning att överväga att komplettera förslaget åtminstone genom att:

- se över klassificeringssystemet enligt förslaget ovan,
- klart och tydligt lagstifta om att klassificeringssystemet ska grunda sig på bildprogramleverantörernas egen klassificering,
- säkerställa att klassificeringarna av bildprogram faktiskt är oberoende,
- ge Centralen för mediefostran och bildprogram bättre möjligheter till tillsyn till exempel genom befogenheter att återkalla godkännande av en klassificering av bildprogram om dennes klassificering inom en viss tid ofta har måst ändras,
- medge var och en rätt att göra anmälan om en felklassificering till Centralen för mediefostran och bildprogram och få ett överklagbart förvaltningsbeslut på det,
- sätta ut en lämplig tidsfrist och ställa materiella begränsningar för anmälan,
- medge var och en rätt att få ett bildprogram klassificerat av Centralen för mediefostran och bildprogram och
- avgöra frågan om rätt för Centralen för mediefostran och bildprogram att få tillgång till uppgifter om domar som enligt propositionen gör en person olämplig som klassificering av bildprogram genom författning.

**GrUU 52/2010 rd — RP 190/2010 rd**

***Utlåtande***

Grundlagsutskottet anser

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig  
lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 20 januari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml  
vordf. Jacob Söderman /sd  
medl. Tuomo Hänninen /cent  
Ulla Karvo /saml  
Esko Kiviranta /cent  
Elisabeth Naucclér /sv  
Ville Niinistö /gröna

Mikaela Nylander /sv  
Johanna Ojala-Niemelä /sd  
Tuula Peltonen /sd  
Veijo Puhjo /vänst  
Tuulikki Ukkola /saml  
Ilkka Viljanen /saml  
ers. Johannes Koskinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.