



Liikenne- ja viestintäministeriölle

Asia

Lapsiasiavaltuutetun lausunto asiaan AV-direktiivin täytäntöönpano ja toimilupakysymykset, lausuntopyyntö LVM 125:00/2007

Keskeiset ehdotukset

Televisio- ja radiotoiminnasta annettuun lakiin (744/1998) ja tekijänoikeuslakiin (404/1961) on valmisteltu muutoksia, joiden tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston audiovisuaalisista mediapalveluista antama direktiivi.

Ehdotetuilla muutoksilla sääntelyn soveltamisala laajenisi kattamaan lineaarisen televisiotoiminnan lisäksi taloudellisessa tarkoituksessa yleisölle tarjottavat tilausvideopalvelut, joissa palveluntarjoaja tarjoaa audiovisuaalisia ohjelmia ennalta laaditun ohjelmaluettelon perusteella.

Televisiotoiminnan mainossääntelyä ehdotetaan yksinkertaistettavaksi ja eettisten periaatteiden sääntely ehdotetaan keskitettäväksi kuluttajansuojalakiin (38/1978). Tuotesijoittelua ehdotetaan säädeltäväksi AV-direktiivin mukaisesti, jolloin vastiketta vastaan tapahtuva tuotesijoittelu sallittaisiin eräissä ohjelmissa.

Näkö- ja kuulorajoitteisten osallisuutta televisiotarjonnasta edistettäisiin televisiotoiminnan harjoittajille asetettavalla velvoitteella liittää ohjelmistoihin tekstitys, selostus tai muu vastaava palvelu.

Lausunto

Yleisarvio ehdotetuista muutoksista YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen kannalta

Lapsiasiavaltuutettu katsoo että ehdotetut muutokset televisio- ja radiotoiminnasta annettuun lakiin ovat pääsääntöisesti sopusoinnussa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa.

Lapsen suojelua haitalliselta sisällöltä tulisi kuitenkin vahvistaa televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muutosehdotuksen 19 ja 25 §:ssä. Tv- ja radiotoiminnan harjoittajien vastuu ei ole näissä kohdin riittävän yksiselitteisesti määritelty. Nämä kohdat ovat

- alaikäisten suojelu tilattavien sisältöpalvelujen haitallisilta sisällöiltä (televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 19 §)
- alaikäisten suojelu fyysisesti, **psykkisesti** ja moraalisesti haitalliselta kaupalliselta viestinnältä (televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 25 §)
- tuotesijoittelu lastenohjelmien ja lasten katseluaikaan esitettävien ohjelmien yhteydessä (televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 28 §)

Lapsen oikeuksien sopimuksen 13 artiklan mukaan lapsella on oikeus ilmaista vapaasti mielipiteensä, 17 artiklassa on todettu, että joukkotiedotusvälineillä on tärkeä tehtävä, ja sopimusvaltioiden tulee turvata, 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. Tiedotusvälineitä rohkaistaan myös kiinnittämään erityistä huomiota vähemmistöryhmiin kuuluvien tai alkuperäiskansojen lasten kielellisiin tarpeisiin.

Yleissopimuksen toteutumista valvova lapsen oikeuksien komitea on viimeisimmässä suositussaan Suomelle (30.9.2005) kiinnittänyt huomioita siihen, että Suomen tulisi vahvistaa toimenpiteitään lasten tehokkaaksi suojelemiseksi altistumiselta väkivallalle, rasismille ja pornografialle matkaviestinteknologian, videoelokuvien, pelien ja muun teknologian, kuten internetin, välityksellä. YK:n lapsen oikeuksien komitea on ehdottanut Suomen valtiolle myös, että sopimusvaltio kehittää ohjelmia ja strategioita, joiden avulla matkaviestinteknologiaa, mediamainontaa ja Internetiä voidaan käyttää keinona lasten ja vanhempien tietoisuuden lisäämiseksi lasten hyvinvoinnille vahingollisesta tiedosta ja aineistosta. Suomen valtiota kannustetaan kehittämään sopimuksia ja hankkeita yhteistyössä tiedotusvälineiden kanssa lasten suojelemiseksi altistumiselta tiedotusvälineissä esiintyvälle haitalliselle tiedolle ja heille tarkoitetun tiedon laadun parantamiseksi.

Tältä kannalta lakiehdotuksen 19 §:ssä tulee määritellä tarkemmin erityisesti tilausvideopalvelun tarjoajien vastuu estää alaikäisten pääsy heille haitallisiin sisältöihin. Lisäksi tuotesijoittelun mahdollisuuksia tulee rajoittaa etenkin pienimpien lasten tyypilliseen katseluaikaan tulevissa ohjelmissa ja silloin kun se koskee lapsille tarkoitettuja tuotteita.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaan mm. kaikissa lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Valtioneuvoston 1.11.2007 hyväksymien säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeiden (Oikeusministeriön julkaisu 2007:6, s. 35) mukaan tämä tarkoittaa, että lakiehdotuksissa tulee arvioida lapsiin kohdistuvia vaikutuksia. Lakiehdotuksen vaikutusarvioinnista puuttuvat lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviot.

Kiinnitän huomiota siihen, että lausuntopyyntö jakelussa ei ole myöskään ollut mukana esimerkiksi lastensuojelualan järjestöjä. Myöskään lausuntopyyntössä ei kiinnitetä huomiota lapsiin kohdistuviin vaikutuksiin,

vaikka lakiehdotuksen perusteluissa todetaan lain keskeisimmän sisällön liittyvän alaikäisten suojeluun

Yksityiskohtaisia huomioita ehdotukseen televisio- ja radiotoiminnasta annetuksi laiksi

1 §: Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain tarkoitus tulisi käydä esiin lakia koskevan informatiivisuuden ja sääntelyalan vuoksi. Tarkoituksen poistamista ei ole esityksissä myöskään perusteltu.

Yksityisten henkilöiden kotisivujen materiaalien jääminen lain tarkoittaman audiovisuaalisen sisältöpalvelun ulkopuolelle tulisi määritellä niin, että kyse on harrastusluonteisuuden lisäksi määrältään vähäisestä aineistosta. Harrastusluonteisen ja ammattimaista lähentyvän toiminnan rajan arviomiseksi vähäisyyden painottaminen perusteluissa on tarpeen.

19 §: Alaikäisten kehitykselle haitalliset ohjelmat

Pykälän 4 momentissa on ehdotettu lisättäväksi säännös, jonka mukaan tilausvideopalvelujen tarjoajien on toteutettava palvelut siten, että alaikäiset eivät tavallisesti näe tai kuule audiovisuaalisia ohjelmia, jotka voivat vakavasti haitata heidän kehitystään. Lapsiasiavaltuutettu arvioi, että ehdotuksen määritelmä ”tavallisesti eivät näe eivätkä kuule” on liian väljä ja yleisellä tasolla.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että lähtökohdaksi tulee ottaa tilauspalvelun tarjoajien velvollisuus ottaa käyttöön ennen toimintansa aloittamista menetelmä, joka estää alaikäisten pääsyn heille haitallisiin sisältöihin. AV-direktiivin 3 g- artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee tehdä tarvittavat toimenpiteet, että ohjelmat, jotka voivat vakavasti vahingoittaa alaikäisten fyysistä, henkistä tai moraalista kehitystä ovat saatavilla vain sellaisella tavalla, etteivät tällaiset tilausohjelmalvelut ole alaikäisten ulottuvilla. Toimenpiteinä on direktiivissä mainittu mm. henkilökohtaisten tunnuslukujen käyttö, suodatinjärjestelmät tai merkinnät. Alaikäisten suojaaminen käyttäjän kannalta mahdollisesti epätoivottavilta sisällöiltä voidaan toteuttaa melko vaivattomasti maksutapaan ja tilauskäytäntöihin liittyvillä toimenpiteillä.

Liikenne- ja viestintäministeriössä on ollut valmisteilla ns. vahvaa sähköistä tunnistamista koskeva lainsäädäntö, josta ehdotuksessa ei ole kuitenkaan mainittu. Asiasta voidaan säätää tarkemmin myös kuvaohjelmalainsäädännössä, johon radio- ja televisiotoimintalain pykälässä 19 tai vähintään sen perusteluissa tulisi tällöin viitata.

19 §:n 2 momentissa tarkoitettu televisiotoiminnan harjoittajien ilmoitusvelvollisuus lapsen kehitykselle haitallisesta ohjelmasta tulisi säätää siten, että siitä tulisi ilmoittaa ennen ohjelman lähettämistä sekä koko ohjelman lähetysajan näkyvällä tunnuksella.

25 §: Alaikäisen suojelu

Pykälän 1 momentissa on ehdotettu, että säädetään ”kiellosta aiheuttaa kaupallisella viestinnällä fyysistä tai moraalista haittaa lapsille”. Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa lisättäväksi myös psyykkisesti haitallisen ulottuvuuden fyysisen ja moraalisen lisäksi. Samaa määritelmää ”fyysistä, psyykkistä tai moraalista haittaa” on käytetty myös direktiivissä. Toinen mahdollisuus ilmaista asia on käyttää suomenkielisiä käsitteitä ”ruumiillista, henkistä tai moraalista haittaa”.

28 §: Tuotesijoittelu

Ehdotetun säännöksen 1 momentin mukaan tuotesijoittelua on maksua tai muuta vastiketta vastaan tehty tuotteen, palvelun tavaramerkin tai niihin liittyvät viittauksen sisällyttäminen ohjelmaan. Tuotesijoittelua pidetään kiellettyinä, mutta se on kuitenkin sallittu elokuvateoksissa, tv-elokuvissa, sarjoissa, urheiluohjelmissa ja kevyissä viihdeohjelmissa.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu seuraavasti: ”pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi selvyuden vuoksi, että tuotesijoittelu ei ole sallittu lastenohjelmissa. Lastenohjelmilla tarkoitetaan nimenomaisesti lapsille tehtyjä ohjelmia”. Mainittu tuotesijoittelun lastenohjelmissa sisältävä 3 momentti on lakiehdotuksessa, mutta sellaista ei enää ole ehdotettavissa lakiteksteissä liitteessä 1, rinnakkaistekstit (voimassa oleva laki ja ehdotus). Lastenohjelmien tuotesijoittelun kieltö tulee lisätä myös liitteisiin.

Tuotesijoittelu olisi ehdotuksen mukaan sallittu monissa lasten yleiseen katseluaikaan tulevissa ohjelmissa. Tämä on ongelmallista, koska lapset seuraavat muitakin kuin lastenohjelmia. Tavanomaisen mainonnan tunnistaminen ja erottaminen ohjelmasisällöstä on etenkin alle 8-vuotiaille mutta myös monille alakouluikäisillekin vaikeaa. Vasta noin 12-vuotiaana lapsella on kehittynyt ylipäätään kyky kriittiseen ymmärrykseen mainosten houkuttelevaan tarkoitukseen sekä markkinoijien pyrkimyksiin, jos häntä on siihen ohjattu. (Lähde: *Median vaikutukset lapsiin ja nuoriin- katsaus tutkimuksiin sekä kansainvälisiin mediakasvatuksen ja sääntelyn käytäntöihin*” Salokoski ja Mustonen. *Mediakasvatusseuran julkaisuja 2/2007, jonka s. 41–44 käsittelee mainontaa.* (<http://www.mediaeducation.fi/publications/ISBN978-952-99964-2-1.pdf>)

Lasten kannalta tuotesijoittelusta tulee siis käytännössä helposti piilomainontaa. Pelkästään medialukutaidon lisäämisellä ei saavuteta etenkin pienten lasten osalta tavoiteltuja vaikutuksia vaan perustana tulee olla mainostajien ja ohjelmatuottajien vastuu. Rajoittamaton tuotesijoittelu etenkin alakouluikäisten katseluaikana tulevissa ohjelmissa ei ole siksi sopusoinnussa kuluttajansuojalain hyvän tavan mukaisen mainonnan määritelmän kanssa.

Siksi lapsiasiavaltuutettu katsoo, että parasta olisi kieltää tuotesijoittelu alaikäisten tai vaihtoehtoisesti alle 13-vuotiaiden yleiseen katseluaikaan esitettävissä ohjelmissa. Vähintään kiellon tulee koskea lapsille tarkoitettuja tuotteita (esimerkiksi tietokonepelit, musiikki, vaatteet, makeiset, virvoitusjuomat ja muut vastaavat elintarvikkeet sekä vähäarvoinen elektroniikka). Erityisen tärkeänä lapsiasiavaltuutettu pitää ns. epäterveellisen elintarvikkeiden tuotesijoittelun kieltämistä kaikkien

alaikäisten yleiseen katseluaikaan esitettävissä ohjelmissa (av-direktiivin 3 e artiklan 2 kohdassa mainitut elintarvikkeet).

Vaikutukset kansalaisten asemaan

Lakiehdotuksen perusteluissa kohdassa ”vaikutukset kansalaisten asemaan” tulee arvioida valtioneuvoston paremman sääntelyn ohjeistuksen mukaan myös lapsiin kohdistuvia vaikutuksia.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että tilausvideopalveluiden tarjoajille asetettavat velvoitteet parantavat lasten suojelua heille haitallisilta sisällöiltä. Toisaalta mainosten sijoittelua ja tuotesijoittelua koskevien säädösten lieventyminen televisiossa ehdotetulla tavalla voi lisätä lapsiin kohdistuvaa kaupallista vaikuttamista. Tällä voi olla haitallisia vaikutuksia lasten terveyteen.

Muita huomioita

Pidän myönteisenä, että 13 §:n mukaan kaupallisella viestinnällä tarkoitetaan myös av-sisältöpalvelujen ja radiotoiminnan harjoittajien omaa myyninedistämistä. Tämä mahdollistaa kuluttajaviranomaisten puuttumisen myös lasten näkökulmasta haitalliseen ohjelmamainontaan tai esimerkiksi tilausohjelmapalveluiden hyvän tavan vastaiseen mainontaan. Lapsiasiavaltuutetulle on tullut runsaasti vanhempien kritiikkiä alkuillasta esitettävistä myöhäisillan ohjelmien mainoksista, joiden vanhemmat katsovat sisältävän esimerkiksi lapsia pelottavaa aineistoa tai lapsille sopimatonta seksuaalista sisältöä.

Kiinnitän liikenne- ja viestintäviraston huomiota siihen, että myös radioalaa tulisi kannustaa tv-alan kaltaiseen itsesääntelyyn lasten suojelun näkökulmasta. Myös radiosta voidaan lähettää ohjelmistoa, joka on lasten näkökulmasta haitallista. Viime vuoden aikana lisääntyivät lapsiasiavaltuutetulle tulleet vanhempien yhteydenotot kaupallisten radiokanavien radio-ohjelmista (esim. suora juontopuhe ja keskusteluohjelmat) mutta myös mainoksista, joiden yhteydenottajat katsoivat olleen lapsille sopimattomia mm. seksuaalisten sisältöjensä takia.

Ehdotan, että liikenne ja viestintäministeriö käynnistäisi keskustelua radioalan toimijoiden itsesääntelystä, koskien lasten suojelua heidän ikätasolleen sopimattomilta ohjelmasisällöiltä.

Jyväskylässä 9. päivänä maaliskuuta 2009

Lapsiasiavaltuutettu Maria Kaisa Aula