

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 14/2000 rd

**Regeringens proposition med förslag till lag om
granskning av bildprogram samt vissa lagar
som har samband med den**

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 februari 2000 en proposition med förslag till lag om granskning av bildprogram samt vissa lagar som har samband med den (RP 2/2000 rd) till kulturutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om propositionen till kulturutskottet.

Under behandlingen var medlemmarna i tillfälle att titta på valda delar av förbjudna filmer. Statens filmgranskningsbyrå stod för urvalet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsrådet Erkki Norbäck, undervisningsministeriet
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- regeringsrådet Liisa Ero, trafikministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- filosofie doktor Markku Nenonen
- juris licentiat Riitta Ollila
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen en lag om granskning av bildprogram och en lag om Statens filmgranskningsbyrå. Vidare föreslås ändringar i strafflagen och i lagen om televisions- och radioverksamhet.

Bestämmelserna om förhandsgranskning av bildprogram ändras i överensstämmelse med bestämmelserna om yttrandefrihet i den nya grundlagen. Förhandsgranskningen skall bara gälla offentlig visning och spridning av bildprogram till minderåriga. Ett bildprogram får inte godkännas för att visas offentligt eller spridas bland personer under 18 år, om programmet på grund av sina våldsinslag eller sitt sexuella innehåll eller ge-

nom att inge skräck eller på något annat jämförbart sätt är ägnat att inverka skadligt på barns utveckling. Ett bildprogram får visas i televisions-sändningar utan att ha granskats på förhand. Bestämmelser om program som sänds i television finns i lagen om televisions- och radioverksamhet.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt sedan de har antagits och blivit stadfästa.

Enligt avsnittet om lagstiftningsordningen står förslaget till lag om granskning av bildprogram i samklang med begränsningsklausulen i 10 § 1 mom. Regeringsformen (12 § 1 mom.

grundlagen). Lagförslagen konstateras också i övrigt stämma överens med bestämmelserna i grundlagen och kan därför stiftas i vanlig lagstiftningsordning. I och med att propositionen gäller en begränsningsklausul för de grundlägg-

gande fri- och rättigheterna finner regeringen det önskvärt att utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Förhandsgranskning av bildprogram

Yttrandefriheten är en grundläggande fri- och rättighet som garanteras i 12 § 1 mom. grundlagen. Lagrummet förbjuder dels traditionell förhandsgranskning av meddelanden, dels annat intrång i yttrandefriheten som i förväg hindrar den. Vidare föreskriver lagrummet att begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för att skydda barn kan utfärdas genom lag. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna kan de nuvarande åldersbaserade begränsningarna i spridningen av filmer och andra bildprogram bibehållas (RP 309/1993 rd, s. 61, andra spalten).

För närvarande finns det två permanenta lagar med undantag från yttrandefriheten, som har stiftats i grundlagsordning. De gäller förhandsgranskning: Lagen om filmgranskning och lagen om granskning av videoprogram och andra bildprogram. Begränsningen av yttrandefriheten i 12 § 1 mom. grundlagen har en mindre räckvidd än dessa lagar, eftersom bemyndigandet gäller en begränsning som är nödvändig för att skydda barn.

Genom denna föreslagna lagen om granskning av bildprogram upphävs de två undantagslagarna. Förhandsgranskningen i undantagslagen ersätts med ett förfarande som går ut på att bildprogram som visas för eller sprids bland personer som är yngre än 18 år måste godkännas i förväg. Följaktligen slopas förhandsgranskningen av bildprogram som visas för och sprids bland myndiga personer. Målet är detsamma som i 12 § 1 mom. grundlagen.

Enligt propositionen gäller den nya lagen också spelprogram, även om de inte behöver för-

handsgranskas. Utskottet har noterat att grundlagen tillåter begränsningar i visning och spridning enligt 3 § av spelprogram för att skydda barn.

I 7 § ingår kriterierna för varför ett bildprogram inte får visas för eller spridas bland personer under 18 år. Förbuden i 1 mom. gäller fyra olika omständigheter. I det sista fallet är bestämmelsen öppen och talar om något annat jämförbart sätt. De andra fallen gäller våldsinslag, sexuellt innehåll och skräckgivande scener. I alla dessa fall är det generellt förbjudet att visa eller sprida dessa bildprogram med hänvisning till att de är ägnade "att inverka skadligt på barns utveckling".

De föreslagna förbudskriterierna sträcker sig längre än bara till förråande våldsinslag som i förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna nämndes som ett möjligt alternativ för begränsningsbefogenheten. Detta motiveringsuttalande var inte avsett som en uttömmande beskrivning av acceptabla begränsningar, utan avgörande med avseende på grundlagen är om begränsningarna avser att skydda barn eller inte. Sett i detta perspektiv finns det enligt utskottet ingenting att anmärka mot lagförslaget i konstitutionellt hänseende.

Förbudskriterierna har flexibla formuleringar, vilket dock är ofrånkomligt med tanke på sakens natur. Det sista förbudsvillkoret, som talar om någon jämförbart sätt, preciseras enligt utskottets uppfattning i tillräckligt hög grad utifrån det generella förbudskriteriet. I vilket fall som helst bör det i likhet med propositionen (s. 46, första spalten) understrykas att den likställande bestämmelsen måste tolkas snävt.

En brist med de föreslagna bestämmelserna om förhandsgranskning är att de generella krite-

rierna för godkännande av bildprogram inte framgår klart av 3, 4, 7 och 8 §. Syftet med propositionen är emellertid att ett bildprogram får godkännas för att visas och spridas, om det inte inverkar skadligt på barns utveckling i den mening som 7 § avser. Av konstitutionella skäl anser utskottet det nödvändigt att denna huvudregel framgår av lagen.

Kompletterande åtgärder

Information som är ägnad att inverka skadligt på barns utveckling har vanligen ingenting att göra med den innersta kärnan av yttrandefriheten, alltså friheten att ha och uttrycka egna åsikter. Lagstiftarens rätt att med stöd av 12 § 1 mom. grundlagen föreskriva om nödvändiga begränsningar i yttrandefriheten när det gäller bildprogram i syfte att skydda barn skall inte tolkas så att rätten bara gäller förhandsgranskning. Det får och måste finnas olika metoder för efterhandskontroll. Finland släpar, enligt utskottet, efter i utvecklingen när det gäller den straffrättsliga efterhandskontrollen och myndigheternas kontroll i efterhand. Adekvata instrument och tillräckligt stora resurser för efterhandskontroll spelar en viktig roll. Om förhandsgranskningen av bildprogram inte ger ett tillfredsställande resultat med avseende på skyddet av barn kan lagstiftaren överväga att införa ett sådant komplex av lagstiftningsåtgärder som behövs för att målet skall nås.

Skyddet av barn kan komma i riskzonen, eftersom upptagningar som är förbjudna för minderåriga sprids bland dem. Utskottet påpekar att man kan försöka bryta denna trend genom registrering av företagare som sprider videofilmer och spelprogram och genom att bättre reglera deras reklam- och försäljningsmetoder. Åtgärder av detta slag kan också göra det lättare att få bort olagligt material från marknaden. Detta har också den fördelen att vuxna inte mot sin vilja utsätts för opassande programutbud.

Övriga omständigheter i fråga om det första lagförslaget

Åldersgränsen 18 år har i propositionen i princip ansetts motsvara definitionen av barn i be-

gränsningsbestämmelsen i 12 § grundlagen. I denna målgrupp ingår det individer av mycket varierande mognadsgrad. Skillnaderna mellan åldersgrupperna kunde beaktas bättre i kriterierna för begränsningarna till exempel genom att 8 § 2 mom. inte ger granskningsmyndigheten prövningsrätt utan istället föreskriver att granskningmyndigheten är skyldig att ta hänsyn till skillnaderna mellan åldersgrupperna. Formuleringen i 1 mom. bör preciseras för att den inte skall ge intryck av att bildprogram för vuxna godkänns i förväg.

I 4 § 1 mom. räknas de bildprogram upp som visnings- och spridningsbegränsningarna inte gäller. Enligt utskottet kunde 1 punkten kompletteras med bildprogram för andra kulturella ändamål. Dessutom kan den uttömmande förteckningen i 3 punkten eventuellt kompletteras med ett tillägg om andra liknande tillställningar och evenemang. På så sätt omfattar bestämmelsen åtminstone också allmänna sammankomster och offentliga tillställningar enligt lagen om sammankomster.

Om utnyttjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna görs anmälningspliktigt, kan det innebära att de grundläggande fri- och rättigheterna samtidigt begränsas. Förfarandet i 11 § innebär trots allt inte något väsentligt hinder för att utnyttja yttrandefriheten. I detta fall hänger anmälningsskyldigheten samman med visnings- och spridningsbegränsningarna för bildprogram i syfte att skydda barn.

Statens filmnämnd kommer fortfarande att vara besvärinstans. Även om det är oklart om nämnden kan betraktas som ett oberoende lagskipningsorgan är propositionen inget problem med avseende på 21 § 1 mom. grundlagen, eftersom beslut av statens filmnämnd utan restriktioner kan överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen (jfr GrUU 7/1994 rd).

Enligt 19 § 5 mom. förordnar undervisningsministeriet en annan medlem till ställföreträdande för ordföranden, om nämndens ordförande och vice ordförande är jäviga eller tillfälligt förhindrade. Bestämmelsen innebär att ministeriet har inflytande på i vilken sammansättning ett anhängigt besvärärende avgörs. Detta stämmer

inte överens med bestämmelsen i 21 § 2 mom. grundlagen om rättvis rättegång, anser grundlagsutskottet. För att lagförslaget på denna punkt skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning, måste förfarandet med ställföreträdare läggas fast direkt i lag för att frågan inte skall behöva avgöras från fall till fall.

Med stöd av 21 § är granskningen av bildprogram avgiftsbelagd. Granskningsskyldigheten är omfattande, vilket betyder att yttrandefriheten i själva verket är avgiftsbelagd i mycket stor omfattning. Avgifterna skall enligt lagen om grunderna för avgifter till staten i första hand bestämmas utifrån självkostnadsvärdet. Undervisningsministeriets befogenhet begränsas dessutom av 12 § grundlagen. Grundtanken i bestämmelsen är att storleken på granskningsavgiften inte får utgöra något hinder för någon att utnyttja sin yttrandefrihet.

Enligt 22 § tillämpas inte lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet på bildprogram som innehas av en myndighet. I strid med sitt syfte leder förslaget till att denna typ av bildprogramupptagningar på grund av 12 § 2 mom. grundlagen som regel är offentliga. Intentionen i propositionen, att upptagningar som innehas av en myndighet inte skulle omfattas av offentlighetsbestämmelserna, kan inte genomföras på detta summariska sätt. Paragrafen måste antingen strykas eller skrivas om. En omformulerad paragraf skall överensstämma med syftet i propositionen och innebära en med tanke på grundlagen tillräckligt exakt avgränsad bestämmelse om en inskränkning i offentligheten för bildprogramupptagningar. Utskottet påpekar att 24 § 1 mom. 15 punkten lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet bland annat gäller begränsningar i offentligheten för inspektioner.

Det andra lagförslaget

Med stöd av 119 § 2 mom. grundlagen skall de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ regleras genom lag, om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt. Med de allmänna grunderna avses här främst namnet på en enhet, dess bransch och huvudsakliga uppgifter samt dess behörighet (RP 1/1998 rd, s. 174, an-

dra spalten). Därtill måste det beaktas att 124 § grundlagen föreskriver att uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt bara får anförtros myndigheter. Som betydande utövning av offentlig makt kan enligt förarbetena till grundlagen i denna bemärkelse anses en på självständig prövning baserad rätt att ingripa i enskilda personers grundläggande fri- och rättigheter (RP 1/1998 rd, s. 180, första spalten).

Lagförslaget är oklart när det gäller de allmänna kriterierna för statens filmgranskningsbyrå, särskilt när det gäller befogenheterna. Av 14 § i det första lagförslaget framgår det visserligen att bildprogram skall granskas och godkännas av granskare som förordnas särskilt. Men deras roll slås inte entydigt fast i propositionen. Bestämmelserna måste därför preciseras på denna punkt.

Det tredje lagförslaget

Den föreslagna 18 a § i 17 kap. strafflagen måste preciseras för att gälla offentlig visning av bildprogram. Detta på grund av den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § grundlagen och 3 § i det första lagförslaget.

Befogenhet att utfärda förordning

Utskottet har funnit det befogat med en praxis där statsrådet anges i lagarnas fullmaktsbestämmelser som den som utfärdar förordning, då detta avses (GrUU 15/1999 rd, s. 4, första spalten). Följaktligen måste det första och det andra lagförslaget ändras (exempelvis 24 § i det första lagförslaget: "...utfärdas genom förordning från statsrådet"). Dessutom måste 3 § i det andra lagförslaget preciseras genom att de omständigheter enligt motiveringen till propositionen som kan bestämmas genom lag nämns direkt i paragrafen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första lagförslaget bara om utskottets konsti-

*tutionella anmärkning till 19 § 5 mom.
beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 10 maj 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv (delvis)
Jouko Jääskeläinen /fkf
Paula Kokkonen /saml

Jouni Lehtimäki /saml
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst
Pekka Ravi /saml.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.

